Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
presentadas el 15 de abril de 2021 [1]

Asunto C-18/20

XY
con intervención de
Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

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

«Procedimiento prejudicial — Espacio de libertad, seguridad y justicia — Política de asilo — Solicitud de protección internacional — Invocación de circunstancias ya existentes antes de la conclusión de un procedimiento de asilo anterior mediante resolución firme — Normativa nacional por la que se excluye tomar en consideración nuevos datos que no se presentaron en el marco del procedimiento anterior por culpa del solicitante — Directiva 2013/32/UE — Solicitud posterior — Artículo 40, apartados 1 a 4 — Artículo 42, apartado 2 — Admisibilidad — Normas de procedimiento — Plazos de caducidad — Artículo 13, apartado 1 — Fuerza de cosa juzgada — Directiva 2005/85/CE — Artículo 34, apartado 2, letra b) — Directiva 2011/95/UE — Artículo 4, apartado 2»

I. Introducción

1. La presente petición de decisión prejudicial la plantea el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria) y versa sobre la interpretación del artículo 40, apartados 2 a 4, y del artículo 42, apartado 2, de la Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional. [2] Las primeras disposiciones prevén, en particular, las condiciones que los Estados miembros están autorizados a establecer para que se declare la inadmisibilidad de una solicitud de protección internacional posterior [3] de conformidad con el principio de cosa juzgada.

2. Esta petición se ha presentado en el marco de un procedimiento de casación entre XY, nacional iraquí, y la Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Oficina Federal de Inmigración y Asilo, Austria; en lo sucesivo, «Oficina Federal»), en relación con la conformidad a Derecho de una resolución del Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo,

[1] Lengua original: francés.

[2] Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 (DO 2013, L 180, p. 60).

[3] Como se explica en el punto 26 y en la nota 7 de las presentes conclusiones, una solicitud posterior es una nueva solicitud de protección internacional formulada después de que se haya adoptado una resolución definitiva sobre una solicitud anterior de protección internacional.

Austria) por la que se declaró, al amparo del principio de cosa juzgada, la inadmisibilidad de una solicitud posterior presentada por XY en virtud del Derecho austriaco. En esencia, este Tribunal declaró que el hecho alegado por XY en apoyo de su solicitud posterior —el hecho de que desde siempre ha sido homosexual— ya existía cuando se tramitó el procedimiento relativo a su primera solicitud de protección internacional, sin que XY lo invocara en dicho procedimiento, de modo que no se trataba de un hecho nuevo.

3. En el litigio principal, se solicita al órgano jurisdiccional remitente que se pronuncie sobre la conformidad a Derecho de esta declaración de inadmisibilidad. A este respecto, dicho órgano jurisdiccional alberga dudas en lo referente a la compatibilidad de la normativa austriaca relativa a la fuerza de cosa juzgada que dio lugar a tal denegación y a las excepciones a este principio previstas en Derecho austriaco, que permiten invocar nuevos hechos y pruebas, con las disposiciones antes mencionadas de la Directiva 2013/32. Plantea, a este respecto, tres cuestiones prejudiciales.

4. Al término de mi exposición, explicaré las razones por las que considero, antes de nada, que, con arreglo al artículo 40, apartados 2 y 3, de la Directiva 2013/32, una solicitud posterior puede basarse en nuevas circunstancias y datos que *ya* existían cuando se tramitó el procedimiento relativo a la solicitud anterior de protección internacional, pero que no se invocaron en dicho procedimiento (primera cuestión prejudicial).

5. A continuación, el artículo 40, apartado 3, de la Directiva 2013/32 no se opone a que el examen sobre el fondo de una solicitud posterior se efectúe en el contexto de una *reapertura* del procedimiento relativo a la solicitud anterior, como la prevista en Derecho austriaco, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el capítulo II de esta Directiva, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente en el marco del litigio principal. Además, el artículo 42, apartado 2, de la referida Directiva, en relación, en particular, con su artículo 40, apartados 2 a 4, prohíbe fijar plazos de caducidad como los previstos en Derecho austriaco (segunda cuestión prejudicial).

6. Por último, en el caso de que el órgano jurisdiccional remitente considere que la *reapertura* prevista en Derecho austriaco no cumple los requisitos establecidos en el capítulo II de la Directiva 2013/32, de modo que la solicitud posterior debería examinarse en un *nuevo procedimiento* administrativo, estimo que el artículo 40, apartado 4, de la Directiva 2013/32 se opone a que se aplique un requisito relativo a la falta de culpa del solicitante en el contexto de este nuevo procedimiento, a menos que dicho requisito esté previsto en Derecho nacional de una manera explícita y conforme a las exigencias de seguridad jurídica. Sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe tal extremo, no parece que esto suceda en una situación como la que es objeto del litigio principal (tercera cuestión prejudicial).

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Directiva 2013/32

7. El considerando 36 de la Directiva 2013/32 tiene el siguiente tenor:

«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.»

8. El artículo 33, apartado 2, de dicha Directiva, cuyo epígrafe es «Solicitudes inadmisibles», está redactado en los siguientes términos:

«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/UE; [4]

[…]»

9. El artículo 40 de la citada Directiva, titulado «Solicitudes posteriores», dispone lo siguiente en sus apartados 1 a 4:

«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].

4 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).

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.»

10. El artículo 42 de la misma Directiva, titulado «Normas de procedimiento», prevé en su apartado 2:

«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.»

2. Directiva 2005/85/CE

11. La Directiva 2013/32 derogó y sustituyó a la Directiva 2005/85/CE con efectos a partir del 21 de julio de 2015.[5] En esta última, la disposición correspondiente al artículo 42, apartado 2, de la Directiva 2013/32 figuraba en el artículo 34, apartado 2. Esa disposición establecía 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:

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

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;

c) permitir que el examen inicial se realice atendiendo únicamente a la documentación escrita, sin una entrevista personal.

[5] Directiva 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), derogada por el artículo 53 de la Directiva 2013/32.

Las condiciones que se fijen no harán imposible el acceso de los solicitantes de asilo a un nuevo procedimiento, ni supondrán la supresión efectiva o una grave limitación de tal acceso.»

3. Directiva 2011/95

12. El artículo 4 de la Directiva 2011/95, cuyo epígrafe es «Valoración de hechos y circunstancias», dispone en sus apartados 1 y 2 lo siguiente:

«1. Los Estados miembros podrán considerar que es obligación del solicitante presentar lo antes posible todos los elementos necesarios para fundamentar su solicitud de protección internacional. Los Estados miembros tendrán el deber de valorar, con la cooperación del solicitante, los elementos pertinentes de la solicitud.

2. Los elementos mencionados en el apartado 1 consistirán en las declaraciones del solicitante y en toda la documentación de la que disponga sobre su edad, pasado, incluido el de parientes relacionados, identidad, nacionalidad(es) y lugares de anterior residencia, solicitudes de asilo previas, itinerarios de viaje, documentos de viaje y motivos por los que solicita protección internacional.»

B. Derecho austriaco

1. Ley General del Procedimiento Administrativo

13. Los artículos 68 y 69 de la Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (Ley General del Procedimiento Administrativo; en lo sucesivo, «Ley de Procedimiento Administrativo») prevén lo siguiente:

«Artículo 68:

(1) Las solicitudes presentadas por los interesados que, excepto en los supuestos contemplados en los artículos 69 y 70, 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.

[…]

Reapertura del procedimiento

Artículo 69:

(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 este momento tenga lugar tras la comunicación oral de la decisión, pero antes de que se notifique la versión escrita de aquella, el plazo únicamente comenzará a contar en el momento en que se produzca tal notificación. Una vez transcurrido un período de tres años desde la 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.

[…]»

2. Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

14. El artículo 32 de la Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; en lo sucesivo, «Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa») dispone lo siguiente:

«(1) Se dará curso a la solicitud presentada por una parte que tenga por objeto la reapertura de un procedimiento concluido mediante resolución del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo cuando

[…]

2. 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 el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo. El plazo comenzará a contar en el momento en que el solicitante tenga conocimiento del motivo de reapertura; no obstante, cuando este momento tenga lugar tras la comunicación oral de la resolución, pero antes de que se notifique la versión escrita de aquella, el plazo únicamente comenzará a contar en el momento en que se produzca tal notificación. Una vez transcurrido un período de tres años desde la adopción de la resolución, la solicitud de reapertura ya no podrá presentarse. Corresponde al solicitante aportar la prueba de las circunstancias que demuestran la observancia del plazo legal.

[…]»

III. Litigio principal, cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

15. El 18 de julio de 2015, XY, nacional iraquí de confesión musulmana chiita, presentó una primera solicitud de protección internacional. Mediante decisión de 29 de enero de 2018, la Oficina Federal denegó dicha solicitud. Mediante sentencia de 27 de julio de 2018, el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo) desestimó por infundado el recurso interpuesto por XY contra la decisión de la Oficina Federal. La referida sentencia adquirió firmeza. [6]

16. Durante el procedimiento administrativo que dio lugar a la adopción de la decisión de 29 de enero de 2018 de la Oficina Federal y ante el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo), que conoció del recurso interpuesto por XY, este motivó en repetidas ocasiones su solicitud de protección internacional, en esencia, sobre la base de la única circunstancia de que, si regresaba a Irak, habría corrido el riesgo de resultar muerto como consecuencia de la negativa opuesta a las milicias chiitas que le habían exigido que luchase a su lado, así como de la situación interna existente en Irak, que calificó de «muy mala» debido a la guerra.

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

18. En este procedimiento, alegó que en su primera solicitud no había expuesto los motivos reales por los que solicitaba protección internacional. En efecto, afirmó haber sido homosexual desde siempre, lo que está prohibido en Irak y «prohíbe su religión», así como que, hasta ese momento, no había podido indicar los motivos reales por los que temía por su vida. No fue hasta llegar a Austria cuando, gracias al apoyo de una asociación a la que acudió con regularidad, al menos a partir de junio de 2018, comprendió que no tenía nada que temer si declaraba su homosexualidad.

19. Mediante decisión de 28 de enero de 2019, la Oficina Federal declaró la inadmisibilidad de la solicitud posterior presentada por XY de conformidad con el principio de cosa juzgada, en virtud del artículo 68, apartado 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo.

20. XY interpuso recurso contra esta decisión ante el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo). Dicho recurso, en la medida en que impugnaba la denegación de la solicitud posterior, fue a su vez desestimado mediante sentencia de 18 de marzo de 2019.

21. El único motivo en que se basó el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo) para confirmar la decisión de la Oficina Federal es que la homosexualidad de XY ya existía cuando se tramitó el primer procedimiento de asilo y que, a pesar de conocerla, XY no la invocó con ocasión de este primer procedimiento. En consecuencia, la fuerza de cosa juzgada de la decisión sobre la primera solicitud de asilo también se refería, según el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo), a este elemento de hecho.

22. Se inició un procedimiento de casación ante el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo), órgano jurisdiccional remitente.

[6] XY interpuso recurso contra la sentencia del Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo) de 27 de julio de 2018 ante el Verfassungsgerichtshof (Tribunal Constitucional, Austria). Este desestimó el recurso mediante auto de 25 de septiembre de 2018 y, mediante auto de 25 de octubre de 2018, a raíz de una solicitud posterior, cedió al Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) la competencia para pronunciarse sobre el recurso. No se ha registrado ningún recurso de casación contra dicha sentencia en el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo).

23. En dicho procedimiento, XY impugna la declaración de inadmisibilidad de su solicitud posterior, en particular, basándose en que la normativa vigente en Austria sobre esta cuestión es contraria al artículo 40 de la Directiva 2013/32.

24. En tales circunstancias, mediante resolución de 18 de diciembre de 2019, recibida en el Tribunal de Justicia el 16 de enero de 2020, el órgano jurisdiccional remitente 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?

En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial:

2) 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) 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?»

25. Han presentado observaciones escritas los Gobiernos austriaco, checo, alemán, francés, húngaro y neerlandés, así como la Comisión Europea. Estos interesados, con excepción del Gobierno francés, respondieron a las preguntas escritas del Tribunal de Justicia de 12 de noviembre de 2020.

IV. Análisis

26. Una «solicitud posterior» se define como una nueva solicitud de protección internacional formulada después de que se haya adoptado una resolución definitiva sobre una solicitud anterior de protección internacional.[7] Como se ha indicado en la introducción de las presentes conclusiones, las condiciones que los Estados miembros están autorizados a establecer para que se declare la inadmisibilidad de una solicitud posterior de conformidad con el principio de cosa juzgada figuran en el artículo 40, apartados 2 a 4, de la Directiva 2013/32.

[7] Véase el artículo 2, letra q), de la Directiva 2013/32, que define el concepto de «solicitud posterior» como «una nueva solicitud de protección internacional formulada después de que se haya adoptado una resolución definitiva sobre una solicitud anterior, incluidos los casos en los que el solicitante haya retirado explícitamente su solicitud y los casos en los que la autoridad decisoria haya denegado una solicitud tras su retirada implícita de conformidad con el artículo 28, apartado 1». El concepto de «resolución definitiva», que figura en esta definición, se define en el artículo 2, letra e), como «resolución por la cual se establece si se concede o no al nacional de un tercer país o al apátrida el estatuto de refugiado o de protección subsidiaria en virtud de la Directiva [2011/95] y contra la que ya no puede interponerse recurso en el marco de lo dispuesto en el capítulo V de la presente Directiva, con independencia de que el recurso tenga el efecto de permitir que el solicitante permanezca en el Estado miembro de que se trate a la espera de su resultado».

27. De la petición de decisión prejudicial se desprende que el legislador austriaco no adoptó normas especiales de aplicación del artículo 40 de la Directiva 2013/32. En consecuencia, procede aplicar las disposiciones generales de la normativa austriaca que regula el procedimiento administrativo para apreciar si una solicitud de protección posterior es inadmisible de conformidad con el principio de cosa juzgada. [8] Mediante sus tres cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional remitente pretende, en esencia, que se dilucide si la Directiva 2013/32 se opone a dicha normativa austriaca.

28. Con objeto de responder a las cuestiones prejudiciales planteadas, considero útil, antes de nada, explicar la normativa austriaca en cuestión, según la interpreto sobre la base de la petición de decisión prejudicial y de las precisiones aportadas por el Gobierno austriaco a este respecto.

A. Sobre la normativa austriaca en cuestión

29. Las disposiciones austriacas que procede aplicar para apreciar si debe declararse la inadmisibilidad de una solicitud posterior de conformidad con el principio de cosa juzgada son, por una parte, el artículo 68, apartado 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo y, por otra parte, el artículo 69, apartados 1, punto 2, y 2, de esta misma Ley. Estas disposiciones se aplican a los procedimientos administrativos. Y hay disposiciones similares para los procedimientos sustanciados ante los órganos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo. [9]

30. Con arreglo al artículo 68, apartado 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo, las solicitudes presentadas por los interesados que 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. El artículo 69, apartado 1, punto 2, de esa misma Ley establece una excepción a este principio. Así, al objeto de permitir que se tengan en cuenta hechos y pruebas que, en efecto, ya existían en el momento en que se adoptó la resolución definitiva pero que no se invocaron, sin que esto sea imputable al interesado, esta disposición prevé, con arreglo a las condiciones en ella establecidas y a las previstas en el artículo 69, apartado 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo, una reapertura del procedimiento ya concluido. Esta reapertura del procedimiento concluido permite así descartar la fuerza de cosa juzgada.

31. Dado que estas disposiciones se aplican a las solicitudes posteriores, de ello resultan dos aspectos pertinentes para el presente asunto.

32. *En primer lugar*, para determinar si procede declarar la inadmisibilidad de una solicitud posterior de conformidad con el principio de cosa juzgada en el sentido del artículo 68, apartado 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo, conviene saber si esta solicitud posterior se basa en hechos o pruebas que ya existían *antes* de la conclusión del procedimiento relativo a la solicitud anterior (denominados «*nova reperta*» en Derecho austriaco), o en hechos o pruebas que no surgieron hasta *después* de la conclusión del primer procedimiento (denominados «*nova producta*» en Derecho austriaco).

[8] El Gobierno austriaco precisó que el legislador austriaco consideró que no era necesario adoptar disposiciones específicas para la tramitación de las solicitudes de protección internacional posteriores, dado que las normas austriacas relativas a los procedimientos administrativos preveían medidas que permitían cumplir las exigencias del artículo 40 de la Directiva 2013/32.

[9] Según el órgano jurisdiccional remitente, en el marco de los procedimientos sustanciados ante los órganos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo, el artículo 68, apartado 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo, se aplica por analogía, mientras que una disposición similar al artículo 69, apartados 1, punto 2, y 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo figura en el artículo 32, apartados 1, punto 2, y 2, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, citado en el punto 14 de las presentes conclusiones. En el análisis que sigue únicamente me referiré, en aras de la claridad, a las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo.

33. En efecto, una solicitud posterior que se basa en hechos o pruebas que no surgieron hasta *después* de la conclusión del procedimiento relativo a la primera solicitud de asilo («*nova producta*») no se ve afectada por el principio de cosa juzgada en el sentido del artículo 68, apartado 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo. Estos hechos y pruebas no están cubiertos por la decisión sobre la solicitud anterior y, en consecuencia, pueden ser invocados en un nuevo procedimiento en tanto que asunto nuevo.

34. En cambio, los hechos y pruebas que ya existían *antes* de la conclusión del procedimiento relativo a la primera solicitud («*nova reperta*») están, en principio, cubiertos por la fuerza de cosa juzgada en el sentido del artículo 68, apartado 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo, con independencia de si han sido invocados o no en el marco de dicho procedimiento. Sin embargo, los hechos y pruebas nuevos que, en efecto, ya existían cuando se tramitó este procedimiento pero que, sin que esto sea imputable al solicitante, no fueron invocados por este en el referido procedimiento, pueden ser invocados en el contexto de una reapertura del procedimiento anterior, siempre que se cumplan los requisitos previstos en el artículo 69, apartados 1, punto 2, y 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo.

35. *En segundo lugar*, de lo anterior se desprende una diferencia en las vías que permiten invocar nuevas circunstancias o datos en función de si la solicitud posterior se basa en «*nova producta*» o en «*nova reperta*». Así, en el caso de una solicitud posterior que se basa en «*nova producta*», el examen de dicha solicitud se efectuará en el marco de un *nuevo procedimiento* administrativo. En cambio, en el caso de una solicitud posterior que se basa en «*nova reperta*», tal solicitud se examinará, siempre y cuando sea admisible con arreglo a los requisitos establecidos en el artículo 69, apartados 1, punto 2, y 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo, en el marco de una *reapertura* del primer procedimiento.

36. Procede responder a las cuestiones prejudiciales teniendo en cuenta estos dos aspectos de la normativa austriaca.

B. Sobre la interpretación de la expresión «nuevas circunstancias o datos» que «han surgido o [que] el solicitante ha aportado» contenida en el artículo 40, apartados 2 y 3, de la Directiva 2013/32 (primera cuestión prejudicial)

37. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la expresión «nuevas circunstancias o datos» que «han surgido o [que] el solicitante ha aportado» contenida en el artículo 40, apartados 2 y 3, de la Directiva 2013/32, debe interpretarse en el sentido de que únicamente comprende circunstancias o datos que no surgieron hasta *después* de la conclusión del procedimiento relativo a la solicitud de asilo anterior mediante resolución firme, o si esta expresión comprende también las circunstancias o datos que *ya* existían antes de poner fin a dicho procedimiento mediante resolución firme, pero que no fueron invocados por el solicitante en tal procedimiento.

38. Antes de nada, es preciso observar que el artículo 40 de la Directiva 2013/32 prevé un procedimiento de examen en dos fases. Así, con arreglo al artículo 40, apartado 2, de dicha Directiva, la solicitud posterior será objeto en primer lugar de un examen inicial que determine si es admisible en virtud del artículo 33, apartado 2, letra d), de la citada Directiva, en relación con su artículo 40, apartados 2 y 3.

39. Dicho examen inicial consiste en determinar si han surgido o el solicitante ha aportado nuevas circunstancias o datos que aumentan significativamente la probabilidad de que ese solicitante tenga derecho a ser beneficiario de protección internacional en virtud de la Directiva 2011/95. Si la solicitud posterior es admisible en virtud de esta apreciación, será objeto a continuación, con arreglo al artículo 40, apartado 3, de la Directiva 2013/32, de un examen sobre el fondo que determine si la solicitud de protección internacional debe efectivamente ser aceptada en virtud de la Directiva 2011/95.

40. Por lo tanto, la expresión «nuevas circunstancias o datos» que «han surgido o [que] el solicitante ha aportado» figura en el artículo 40, apartados 2 y 3, de la Directiva 2013/32 en el contexto de este primer examen de admisibilidad. En efecto, si la solicitud posterior no contiene nuevas circunstancias o datos, será declarada inadmisible en virtud del principio de cosa juzgada. Este punto se especifica en el considerando 36 de la propia Directiva que prevé que, cuando un solicitante hace una solicitud posterior sin presentar nuevas pruebas o argumentos, sería desproporcionado obligar a los Estados miembros a efectuar de nuevo un procedimiento de examen completo, y que, en consecuencia, los Estados miembros deben poder denegar una solicitud por inadmisible de conformidad con el principio de cosa juzgada. [10]

41. De este modo, es a la luz del principio de cosa juzgada que, mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pretende fundamentalmente que se dilucide si, en virtud de la Directiva 2013/32, una solicitud posterior únicamente se considerará admisible si se basa en circunstancias o datos que surgieron *después* de la conclusión del primer procedimiento. En efecto, si este fuera el caso, de ello resultaría que la Directiva 2013/32 no se opone a la normativa austriaca en cuestión ni, por lo tanto, a la declaración de inadmisibilidad controvertida en el procedimiento principal. Así, como se explica en el punto 33 de las presentes conclusiones, la normativa austriaca en cuestión no contiene ninguna limitación de la admisibilidad de las solicitudes posteriores que se basan en circunstancias y datos que no surgieron hasta *después* de la conclusión del primer procedimiento («*nova producta*»). En la medida en que el hecho alegado por XY en apoyo de su solicitud posterior — que desde siempre ha sido homosexual— ya existía cuando se tramitó el procedimiento relativo a su primera solicitud de protección internacional, sin que XY lo invocara en dicho procedimiento, esta situación no se vería, por lo tanto, afectada por la Directiva 2013/32.

42. En mi opinión, así como para todas las partes interesadas con excepción del Gobierno húngaro, no cabe duda de que la expresión «nuevas circunstancias o datos» que «han surgido o [que] el solicitante ha aportado», contenida en el artículo 40, apartados 2 y 3, de la Directiva 2013/32, comprende las circunstancias y datos que *ya* existían antes de la conclusión del procedimiento de asilo anterior mediante resolución firme, pero que no fueron invocados por el solicitante en tal procedimiento, de modo que una solicitud posterior, como la presentada por XY, que se basa en tales circunstancias y datos, puede declararse admisible.

43. En efecto, por una parte, el tenor del artículo 40, apartados 2 y 3, de la Directiva 2013/32, apunta en este sentido. Así, no establece ninguna distinción en función del momento en que «surgen» los nuevos datos o circunstancias alegados. En cambio, estas disposiciones utilizan la expresión amplia «nuevas circunstancias o datos» que «han surgido o [que] el solicitante ha aportado», lo que puede comprender, conforme al sentido ordinario de esta expresión, tanto las

[10] De este modo, el Tribunal de Justicia ha reconocido la importancia que tiene, tanto en el ordenamiento jurídico de la Unión como en los ordenamientos jurídicos nacionales, el principio de cosa juzgada. En efecto, para garantizar tanto la estabilidad del Derecho y de las relaciones jurídicas como la recta administración de la justicia, es preciso que desaparezca la posibilidad de impugnar las resoluciones judiciales que han adquirido firmeza tras haberse agotado las vías de recurso disponibles o haber expirado los plazos fijados para dichos recursos (véase la sentencia de 24 de octubre de 2018, XC y otros, C-234/17, EU:C:2018:853, apartado 52).

nuevas circunstancias y datos que surgen *después* de que se adopte la resolución definitiva sobre la solicitud anterior como las circunstancias o datos que *ya* existían cuando se tramitó el procedimiento relativo a la solicitud anterior, pero que no fueron invocados por el solicitante en dicho procedimiento.

44. Por otra parte, esta interpretación es particularmente clara habida cuenta del artículo 40, apartado 4, de la Directiva 2013/32. En efecto, esta disposición permite a los Estados miembros integrar en su Derecho nacional una disposición que establece que la solicitud posterior solo es admisible si el solicitante no hubiere podido, sin que le sea imputable, hacer valer las nuevas circunstancias o datos mencionadas en los apartados 2 y 3 del propio artículo 40 en el primer procedimiento. Pues bien, no cabe reprochar a un solicitante no haber invocado circunstancias que aún no existían cuando se tramitó el primer procedimiento. Así las cosas, las nuevas circunstancias o datos a que se refiere el referido artículo 40, apartado 4, deberían incluir necesariamente las que ya existían antes de la conclusión del primer procedimiento mediante resolución firme. Dicho de otro modo, esta última disposición presupone que las nuevas circunstancias o datos a que se refieren los apartados 2 y 3 del artículo 40 ya existían cuando se tramitó el primer procedimiento de asilo.

45. Teniendo en cuenta lo anterior, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 40, apartados 2 y 3, de la Directiva 2013/32 también comprende las circunstancias o datos que ya existían cuando se tramitó el procedimiento relativo a la solicitud anterior, pero que no fueron invocados por el solicitante en tal procedimiento.

46. Habida cuenta del punto 41 de las presentes conclusiones, esta respuesta no permite determinar si la Directiva 2013/32 se opone a la normativa austriaca en cuestión. De ello se sigue que procede responder a la segunda cuestión prejudicial, planteada en caso de que se dé tal respuesta.

C. Sobre la interpretación del artículo 40, apartado 3, y del artículo 42, apartado 2, de la Directiva 2013/32 (segunda cuestión prejudicial)

47. Como se ha expuesto en los puntos 38 y 39 de las presentes conclusiones, el artículo 40, apartados 2 y 3, de la Directiva 2013/32 prevé un procedimiento de examen en dos fases: un examen inicial que determine si la solicitud posterior es admisible y, en su caso, un examen sobre el fondo que determine si esta solicitud posterior debe efectivamente ser aceptada en virtud de la Directiva 2011/95. La segunda cuestión prejudicial se refiere, en particular, a esta segunda fase del examen. Así, mediante dicha cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 40, apartado 3, de la Directiva 2013/32[11] debe interpretarse en el sentido de que el examen sobre el fondo de una solicitud posterior a la que se hace referencia en esta disposición puede efectuarse en el marco de una *reapertura* del procedimiento relativo a la solicitud anterior de protección internacional o si esta disposición exige la apertura de un *nuevo procedimiento* a tal fin.

48. La segunda cuestión prejudicial se plantea teniendo en cuenta que, como se ha explicado en el punto 35 de las presentes conclusiones, en Derecho austriaco, el examen sobre el fondo de una solicitud posterior únicamente se efectúa en el marco de un *nuevo procedimiento* administrativo

[11] La cuestión prejudicial, tal como ha sido formulada por el órgano jurisdiccional remitente, no se refiere a ninguna disposición de Derecho de la Unión. Sin embargo, de la petición de decisión prejudicial se desprende que el órgano jurisdiccional remitente se interroga sobre la interpretación del artículo 40, apartado 3, de la Directiva 2013/32.

cuando dicha solicitud se basa en «*nova producta*». Así, en el caso de una solicitud posterior que se base en «*nova reperta*», el examen sobre el fondo se llevará a cabo en el marco de una *reapertura* del primer procedimiento. En el litigio principal, XY alega que esta reapertura es contraria a la Directiva 2013/32. Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pretende, pues, en esencia que se dilucide si una *reapertura* del procedimiento anterior, tal como se prevé en el artículo 69, apartado 1, punto 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo, es conforme con el artículo 40, apartado 3, de la Directiva 2013/32.

49. A mi modo de ver, para determinar la compatibilidad de dicha reapertura con la Directiva 2013/32 es necesario apreciar no solo la compatibilidad de esta reapertura con el artículo 40, apartado 3, de tal Directiva (sección 1), sino también la compatibilidad de las condiciones aplicables al examen de la admisibilidad, al objeto de que la referida reapertura se haga efectiva, con los requisitos establecidos al efecto en la Directiva 2013/32 [12] (sección 2).

1. Sobre el examen sobre el fondo

50. En lo que atañe al examen sobre el fondo de una solicitud posterior, procede determinar si la Directiva 2013/32 exige la apertura de un *nuevo procedimiento* a tal fin o si basta con una *reapertura* como la prevista en el artículo 69, apartado 1, punto 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo.

51. Considero que la Directiva 2013/32 no impone, en principio, ningún procedimiento determinado para el examen sobre el fondo de una solicitud posterior.

52. Es cierto, como señala el Gobierno neerlandés, que el artículo 42, apartado 2, de la citada Directiva menciona específicamente «un nuevo procedimiento» para el examen sobre el fondo de una solicitud posterior. Sin embargo, ninguna disposición de la referida Directiva define qué debe entenderse por «un nuevo procedimiento». En cambio, el alcance de esta expresión puede, a mi juicio, deducirse del artículo 40, apartado 3, de la Directiva 2013/32, en la medida en que esta última disposición exige que el examen sobre el fondo de la solicitud posterior siga efectuándose de conformidad con el capítulo II de dicha Directiva.

53. En esencia, este capítulo II establece los principios y garantías fundamentales que los Estados miembros deben respetar al examinar las solicitudes de protección internacional. Por lo tanto, del artículo 40, apartado 3, de la Directiva 2013/32 se desprende que el procedimiento nacional relativo al examen sobre el fondo de la solicitud posterior debe garantizar la consideración de tales garantías y principios.

54. Aparte de este requisito, esta Directiva no impone a los Estados miembros un procedimiento determinado a tal fin. Los Estados miembros disponen, pues, de un margen de apreciación y pueden transponer el artículo 40, apartado 3, de la Directiva 2013/32 a la luz de las peculiaridades de su Derecho nacional. [13]

[12] Como explicaré, por lo que se refiere a este último examen, se trata de una apreciación de la compatibilidad, por una parte, con el artículo 40, apartados 2 a 4, en relación con el artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32, y, por otra parte, con el artículo 42, apartado 2, de dicha Directiva. Conforme a jurisprudencia reiterada, para dar una respuesta adecuada al órgano jurisdiccional remitente, el Tribunal de Justicia podrá tomar en consideración normas del Derecho de la Unión a las que el juez nacional no se haya referido en el enunciado de su cuestión. Véanse, en particular, las sentencias de 27 de marzo de 1990, Bagli Pennacchiotti, C-315/88, EU:C:1990:139, apartado 10; de 8 de noviembre de 2007, ING. AUER, C-251/06, EU:C:2007:658, apartado 38, y de 7 de marzo de 2017, X y X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, apartado 39.

[13] Véase, en este sentido, la sentencia de 28 de julio de 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524), apartado 29.

55. Como señala acertadamente la Comisión, por lo tanto, la Directiva 2013/32 no se opone, en principio, a que, por una parte, el legislador nacional establezca un nuevo procedimiento administrativo para las solicitudes posteriores basadas en nuevas circunstancias o datos que no surjan hasta *después* de la conclusión del primer procedimiento mediante resolución firme y a que, por otra parte, este prevea la reapertura del primer procedimiento concluido para las solicitudes posteriores en las que se invoquen circunstancias o datos que *ya* existían cuando se tramitó el primer procedimiento, pero que no se aportaron en tal procedimiento.

56. Sentando lo anterior, la cuestión que se plantea ahora es si una reapertura, como la prevista en el artículo 69, apartado 1, punto 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo, se ajusta a los requisitos establecidos en el capítulo II de la Directiva 2013/32.

57. Los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia no contienen suficiente información sobre las modalidades del procedimiento de reapertura a estos efectos y no permiten, por lo tanto, efectuar tal apreciación, la cual corresponde, en cualquier caso, al órgano jurisdiccional remitente.

58. No obstante, ha de señalarse que de la petición de decisión prejudicial parece desprenderse que el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas sobre la compatibilidad de la reapertura prevista en el artículo 69, apartado 1, punto 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo con los principios y garantías establecidos en el capítulo II de la Directiva 2013/32. Más concretamente, dicho órgano jurisdiccional observa que el estatuto jurídico de un extranjero que ha presentado una solicitud de protección internacional, aun cuando se trate de una solicitud posterior, es diferente del estatuto jurídico de un extranjero que solicita la reapertura de un procedimiento ya concluido, por ejemplo, en lo que se refiere a la protección temporal contra la expulsión durante el procedimiento.

59. El modo en que ha de entenderse esta constatación puede suscitar dudas. Desde mi punto de vista, la diferencia de estatuto jurídico a que se refiere el órgano jurisdiccional remitente puede entenderse en el sentido de que alude a la diferencia que resulta de la normativa austriaca en función de si una solicitud posterior se basa en «*nova reperta*» o en «*nova producta*» y, por lo tanto, en el sentido de que indica que un solicitante que ha presentado una solicitud posterior perteneciente a esta última categoría está sujeto a normas más favorables que el solicitante que presenta una solicitud posterior perteneciente a la primera categoría.

60. Si esta interpretación es correcta, he de señalar que el capítulo II de la Directiva 2013/32 no se opondría necesariamente a esta diferencia de estatuto jurídico. En efecto, por una parte, con arreglo al artículo 5 de esta Directiva, nada se opone a que los Estados miembros establezcan disposiciones más favorables que las previstas en la Directiva 2013/32, en la medida en que esas disposiciones sean compatibles con tal Directiva. En lo que atañe, por otra parte, a la protección del solicitante contra la expulsión durante el examen de una solicitud posterior, el capítulo II de la Directiva 2013/32 permite, en efecto, a los Estados miembros prever un nivel de protección menos elevado para dicho solicitante que el previsto para un solicitante que ha presentado una primera solicitud de protección internacional. [14]

[14] Así, con arreglo al artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2013/32, un solicitante que ha presentado una primera solicitud de protección internacional está, en principio, autorizado a permanecer en el Estado miembro hasta que la autoridad decisoria haya dictado una resolución sobre su solicitud. No obstante, por lo que se refiere a un solicitante que ha presentado una solicitud de protección internacional posterior, el artículo 41, apartado 1, en relación con el artículo 9, apartado 2, de dicha Directiva, permite a los Estados miembros, en las condiciones previstas en el mismo, establecer excepciones a esta regla prevista en el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2013/32.

61. Por lo tanto, si bien la normativa austriaca establece normas más favorables para las solicitudes posteriores que se basan en «*nova producta*» que las previstas en la Directiva 2013/32 para las solicitudes posteriores, esta Directiva no se opone a dicha normativa, en la medida en que esta, por lo que se refiere a las solicitudes posteriores que se basan en «*nova reperta*», cumpla (también) los requisitos (mínimos) establecidos en el capítulo II de la Directiva 2013/32.

62. Además, el Gobierno austriaco ha precisado a este respecto, en su respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia, que, cuando el examen sobre el fondo de una solicitud posterior se efectúa en el marco de una reapertura, la resolución administrativa que ha puesto fin al procedimiento o la decisión contenciosa correspondiente queda privada de efectos y que el procedimiento se reabre en la fase anterior a la adopción de esta resolución administrativa o judicial contenciosa y se desarrolla de nuevo, de manera que los nuevos argumentos son objeto de un examen completo sobre el fondo. Por lo tanto, no habría ninguna diferencia según que las nuevas circunstancias o datos ya hayan sido invocados antes de la terminación del primer procedimiento o únicamente después de esta fecha. Las garantías y principios contemplados en el capítulo II de la Directiva 2013/32 se respetarían plenamente tanto en el marco del nuevo (segundo) procedimiento como en el marco del (primer) procedimiento reabierto.

63. Habida cuenta, en particular, de esta respuesta, parece así que la reapertura prevista en el artículo 69, apartado 1, punto 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo se ajusta a los requisitos previstos en el capítulo II de la Directiva 2013/32. No obstante, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si este es el caso.

2. Sobre el examen de la admisibilidad

64. La Directiva 2013/32 establece de manera exhaustiva las condiciones de admisibilidad que los Estados miembros podrán fijar para una solicitud posterior.[15] Estas condiciones son las mencionadas en los puntos 38 a 39 y 44 de las presentes conclusiones y que se prevén en el artículo 40, apartados 2 a 4, en relación con el artículo 33, apartado 2, letra d), de dicha Directiva. Se añade a esas condiciones el artículo 42, apartado 2, de la citada Directiva, que establece las normas de procedimiento que los Estados miembros podrán fijar al examinar la admisibilidad de la solicitud posterior.

65. Como se ha expuesto en el punto 34 de las presentes conclusiones, las condiciones de admisibilidad previstas en Derecho austriaco se establecen en el artículo 69, apartados 1, punto 2, y 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo. El apartado 1, punto 2, de dicho artículo dispone que un procedimiento concluido deberá ser reabierto 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 de este procedimiento, probablemente habrían dado lugar a una decisión cuya parte dispositiva sería diferente. Con arreglo al apartado 2 del artículo referido, la solicitud de reapertura deberá presentarse en un plazo de dos semanas desde el momento en que el solicitante tenga conocimiento del motivo de reapertura y, una vez transcurrido un período de tres años desde la adopción de la resolución administrativa firme, la solicitud de reapertura ya no podrá presentarse.

[15] Este extremo se desprende, en esencia, del artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva 2013/32, en el que se establece que los Estados miembros solo podrán considerar inadmisible una solicitud posterior en la situación prevista en dicha disposición, que ha de leerse en relación con las condiciones de admisibilidad que figuran en el artículo 40, apartados 2 a 4, de la citada Directiva. Véanse, en el mismo sentido, las conclusiones del Abogado General Hogan presentadas en el asunto LH (Éléments ou faits nouveaux) (C-921/19, EU:C:2021:117), punto 33.

66. Por lo tanto, la disposición austriaca controvertida contiene, en esencia, tres condiciones: i) la condición de la probabilidad de una modificación del resultado del primer procedimiento concluido si se consideran esas nuevas circunstancias o datos; ii) la falta de culpa del solicitante, y iii) los plazos de caducidad.

67. En lo que atañe a la compatibilidad de dichas condiciones con la Directiva 2013/32, las dos primeras parecen ser compatibles con las condiciones de admisibilidad que figuran en el artículo 40 de la citada Directiva.

68. Así, la primera condición de la disposición nacional parece corresponder a la prevista en el artículo 40, apartado 3, de la Directiva 2013/32, a saber, que las nuevas circunstancias o datos aumenten significativamente la probabilidad de que el solicitante tenga derecho a ser beneficiario de protección internacional. Por su parte, la segunda condición de la disposición nacional parece corresponder al artículo 40, apartado 4, de la Directiva 2013/32, que establece que los Estados miembros podrán 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 nuevas circunstancias o datos en el procedimiento anterior. [16]

69. En cuanto a la tercera condición del artículo 69 de la Ley de Procedimiento Administrativo, a saber, los plazos de caducidad, esta suscita no obstante dudas, y ello a la luz del artículo 42, apartado 2, de la Directiva 2013/32, más que a la luz del artículo 40 de aquella.

70. En efecto, los plazos de caducidad pueden considerarse, en principio, tanto una condición de admisibilidad, cuya compatibilidad con arreglo al citado artículo 40 procede apreciar, como una norma de procedimiento, cuya compatibilidad con arreglo al artículo 42, apartado 2, de la Directiva 2013/32 debe apreciarse, artículo este último que establece las normas de procedimiento que los Estados miembros estarán autorizados a fijar al examinar la admisibilidad.

71. A mi modo de ver, el punto de partida para la apreciación de esta condición es el artículo 40 de la citada Directiva. La interpretación de esta disposición es clara puesto que prevé condiciones de admisibilidad exhaustivas [17] y no contiene una condición sobre la fijación de los plazos de caducidad. Así pues, parece, a primera vista, que la tercera condición prevista en Derecho austriaco es contraria a la Directiva 2013/32.

72. Sin embargo, también es preciso examinar esta tercera condición con arreglo al artículo 42, apartado 2, de la Directiva 2013/32 para determinar si esta autoriza efectivamente a los Estados miembros a fijar plazos de caducidad, como sostienen, en esencia, los Gobiernos austriaco y alemán.

73. Antes de nada, reconozco que una lectura literal del artículo 42, apartado 2, de la Directiva 2013/32 podría dar a entender que permite la fijación de plazos de caducidad.

[16] Como ya expondré en los puntos 93 a 101 de las presentes conclusiones, el artículo 40, apartado 4, de la Directiva 2013/32 constituye una disposición facultativa, por lo que es preciso adaptar el Derecho nacional a aquella para poder aplicar el requisito relativo a la falta de culpa que prevé. A este respecto, según jurisprudencia reiterada, la adaptación del ordenamiento jurídico nacional a una disposición de este tipo de una Directiva no exige necesariamente la adopción de nuevas disposiciones, en la medida en que el Derecho nacional ya contiene una norma equivalente a dicha disposición (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de marzo de 1995, Comisión/Grecia, C-365/93, EU:C:1995:76, apartado 9 y jurisprudencia citada), lo que sucede en el presente asunto según el Gobierno austriaco (véase la nota 8 de las presentes conclusiones).

[17] Véanse el punto 64 y la nota 15 de las presentes conclusiones.

74. En efecto, el párrafo primero de esta disposición prevé que los Estados miembros podrán fijar en su Derecho nacional normas sobre el examen inicial de conformidad con el artículo 40 de la Directiva 2013/32 y cita, de manera no exhaustiva, dos ejemplos de normas que los Estados miembros pueden fijar a este respecto. [18] Además, el párrafo segundo del artículo 42, apartado 2, de esta Directiva dispone que los Estados miembros no deberán hacer imposible el acceso de los solicitantes a un nuevo procedimiento, ni les suprimirán efectivamente o limitarán de manera grave tal acceso. Por lo tanto, el tenor del artículo 42, apartado 2, de la Directiva 2013/32 deja un margen de apreciación a los Estados miembros para la fijación de normas de procedimiento. [19]

75. Sentado lo anterior, he de observar no obstante que, como señala acertadamente la Comisión, la génesis del artículo 42, apartado 2, de la Directiva 2013/32 —y el contexto en el que se inscribe esta disposición en relación con la Directiva anterior— indica claramente que el legislador de la Unión no quiso dar a los Estados miembros la posibilidad de supeditar la admisibilidad de las solicitudes posteriores a la observancia de un plazo.

76. En efecto, dicha posibilidad estaba prevista en la disposición que precedió al artículo 42, apartado 2, de la Directiva 2013/32, a saber, el artículo 34, apartado 2, letra b), de la Directiva 2005/85. Por consiguiente, esta última disposición autorizaba explícitamente a los Estados miembros a fijar un plazo para la presentación de nuevas circunstancias o datos, a partir del momento en que el solicitante hubiera obtenido esa información. Pues bien, la referida disposición no se incluyó en el artículo 42, apartado 2, de la Directiva 2013/32 y, al proceder de este modo, fue voluntad del legislador suprimir tal posibilidad. Esto se desprende claramente de los trabajos preparatorios de la Directiva 2013/32.

77. Por una parte, de un documento anexo a la propuesta inicial de la Directiva 2013/32, en el que la Comisión expuso sus motivos para la modificación en cuestión, se desprende que la disposición precedente que permitía a los Estados miembros fijar un plazo de caducidad, a saber, el artículo 34, apartado 2, letra b), de la Directiva 2005/85, se suprimió para evitar un posible conflicto con el principio de no devolución. [20]

[18] Con arreglo al artículo 42, apartado 2, letra a), de la Directiva 2013/32, los Estados miembros podrán obligar al solicitante en cuestión a indicar los hechos y presentar las pruebas que justifiquen un nuevo procedimiento. Con arreglo al punto b) de dicha disposición, los Estados miembros podrán 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, de la Directiva 2013/32.

[19] Dicho esto, contrariamente a lo que alega, en esencia, el Gobierno alemán, no considero que el artículo 42, apartado 2, de la Directiva 2013/32 exprese el principio de autonomía procesal de los Estados miembros, de modo que resultaría de esta disposición que la tarea de fijar los plazos de caducidad se dejaría en poder de los Estados miembros, en el marco de su autonomía procesal, siempre que se respeten los principios de equivalencia y de efectividad. En efecto, si bien es cierto que la formulación del artículo 42, apartado 2, párrafo segundo, de la citada Directiva puede parecerse a la del principio de autonomía procesal de los Estados miembros, esta disposición se inscribe no obstante en un contexto diferente: el referido principio se aplica así en materia de regulación procesal de los *recursos* destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables (véase, a modo de ejemplo, la sentencia de 18 de marzo de 2010, Alassini y otros, C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, apartado 47), mientras que el artículo 42, apartado 2, de dicha Directiva se refiere a una *fase anterior*, a saber, el examen (inicial) de una solicitud posterior por la autoridad administrativa competente.

[20] Véase la exposición de motivos del Consejo, Posición Común adoptada por el Consejo con vistas a la adopción por parte del Parlamento Europeo y del Consejo de una directiva sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la protección internacional, de 23 de octubre de 2009, 14959/09 ADD 1, ASILE 82, CODEC 1231, expediente interinstitucional 2009/0164 (COD). En la propuesta inicial de la Directiva 2013/32, el contenido del artículo 42 de la Directiva 2013/32 figuraba en el artículo 36. En relación con esta última disposición, del citado anexo se desprende que «two changes are proposed with regard to the procedural rules applicable in a preliminary examination procedure. Firstly, the optional provision allowing Member States to require submission of the new information within a time limit is deleted to avoid possible tension with the principle of non-refoulement […]». Según entiendo este punto, en la medida en que los requisitos para ser beneficiario de protección internacional previstos en la Directiva 2011/95 se basan en el principio de no devolución (véanse el considerando 3 y el artículo 21 de dicha Directiva), la Comisión quiso evitar la situación en la que una solicitud posterior sería denegada únicamente por no haber sido presentada dentro de un plazo determinado, aun cuando pudiera cumplir efectivamente los requisitos para ser beneficiario de protección internacional previstos en la Directiva 2011/95.

78. Por otra parte, parece que el legislador de la Unión —durante la negociación legislativa de la Directiva 2013/32— rechazó explícitamente la introducción de tal posibilidad en la propia Directiva. En efecto, las delegaciones alemana, francesa y del Reino Unido del Consejo de la Unión Europea propusieron incluir esa posibilidad alegando que permitiría luchar más eficazmente contra las solicitudes posteriores abusivas.[21] Sin embargo, dicha propuesta no dio lugar a una modificación de la disposición que proponía la Comisión.

79. A mi juicio, esta interpretación que se desprende de la génesis del artículo 42, apartado 2, de la Directiva 2013/32 queda asimismo confirmada por el contexto en el que se inscribe esa disposición. En efecto, como se ha expuesto en el punto 71 de las presentes conclusiones, el artículo 40 de la citada Directiva, en relación con su artículo 33, apartado 2, letra d), ya se inclina por la mencionada interpretación y lo mismo cabe decir del artículo 41, apartado 1, de dicha Directiva.

80. Así, como se ha expuesto en la nota 14 de las presentes conclusiones, el artículo 41, apartado 1, de la Directiva 2013/32 contempla las situaciones en las que los Estados miembros pueden establecer excepciones al derecho del solicitante a permanecer en el territorio del Estado miembro en cuestión durante el examen de su solicitud posterior. A este respecto, del artículo 41, apartado 1, en relación con el artículo 9, apartado 2, de dicha Directiva se desprende fundamentalmente que, si bien existe el riesgo de que se presente una solicitud posterior por motivos abusivos, los Estados miembros solo podrán establecer excepciones al derecho del solicitante a permanecer en su territorio *cuando estas no lleven a una devolución directa o indirecta*. En mi opinión, de lo anterior puede deducirse que, con arreglo al artículo 42, apartado 2, de la citada Directiva, el simple hecho de que una solicitud posterior no se haya presentado en un plazo determinado no puede, con mayor razón, justificar su denegación habida cuenta del riesgo de vulnerar el citado principio de no devolución.

81. Por lo tanto, aunque sería conveniente que la prohibición de fijar un plazo de caducidad se desprendiese más claramente de la Directiva 2013/32, no cabe sostener que corresponde a los Estados miembros establecer tales plazos. En efecto, el legislador de la Unión optó deliberadamente por considerar que la fijación de esos plazos podía poner en entredicho el principio de no devolución, que constituye un principio fundamental en la referida Directiva,[22] y que este principio fundamental debía prevalecer habida cuenta de tal riesgo.

82. De lo anterior se sigue que el artículo 42, apartado 2, de la Directiva 2013/32, en relación con sus artículos 40, apartados 2 a 4, y 33, apartado 2, letra d), debe interpretarse en el sentido de que prohíbe la fijación de plazos de caducidad como tales. En consecuencia, procede dejar sin aplicación estos plazos. No obstante, en el litigio principal, la solicitud posterior presentada por XY no fue denegada con arreglo a tales plazos, sino únicamente de conformidad con el principio de cosa juzgada.

83. Habida cuenta de todo 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 no impone un procedimiento determinado para el examen sobre el fondo de las solicitudes posteriores,

[21] Contribución conjunta de las delegaciones alemana, francesa y del Reino Unido acerca de las propuestas de directiva por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de asilo y de procedimientos de asilo, de 27 de junio de 2011, 12168/11, ASILE 54. En el punto II.2 de esta Contribución, dichas delegaciones expresaron su inquietud por el problema de las solicitudes posteriores abusivas. A tal fin, sostienen que la Directiva 2013/32 debe incluir disposiciones que faciliten «a los Estados miembros medios para responder mejor y con mayor celeridad a las desviaciones procedimentales vinculadas a las solicitudes de reexamen abusivas, por ejemplo, permitiendo fijar un plazo para que los solicitantes de asilo aporten nuevas circunstancias» [traducción no oficial].

[22] Véase, en este sentido, el considerando 3 de la Directiva 2013/32.

siempre que el procedimiento nacional, incluida la reapertura del procedimiento relativo a la solicitud anterior de protección, cumpla los requisitos previstos en el capítulo II de dicha Directiva, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente en el marco del litigio principal. Además, el artículo 42, apartado 2, de la citada Directiva, en relación con sus artículos 40, apartados 2 a 4, y 33, apartado 2, letra d), debe interpretarse en el sentido de que se opone a la fijación de plazos de caducidad.

D. Sobre la interpretación del artículo 40, apartado 4, de la Directiva 2013/32 (tercera cuestión prejudicial)

84. Habida cuenta de la respuesta que propongo que se dé a la segunda cuestión prejudicial, considero que no es necesario responder a la tercera cuestión prejudicial.

85. En efecto, esta última cuestión prejudicial se plantea en el supuesto de que de la respuesta a la segunda cuestión prejudicial se desprenda que la *reapertura* prevista en Derecho austriaco no cumple los requisitos establecidos en la Directiva 2013/32, de modo que todas las solicitudes posteriores presentadas en Austria deberían examinarse en un *nuevo procedimiento* administrativo. Pues bien, como se ha expuesto, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe este extremo, es posible efectuar una *reapertura* y, en consecuencia, no creo que deba responderse en este sentido a la segunda cuestión prejudicial. [23]

86. Por consiguiente, únicamente responderé a la tercera cuestión prejudicial para el caso de que el órgano jurisdiccional remitente no confirme mi tesis relativa a la normativa austriaca a este respecto o para el caso de que el Tribunal de Justicia no esté de acuerdo con mi interpretación de la Directiva 2013/32.

87. Mediante esta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si, cuando sea imputable al solicitante no haber formulado ya en el anterior procedimiento de asilo los nuevos motivos que invoca, la autoridad administrativa puede 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 dicha Directiva.

88. El contexto en el que se inscribe esta cuestión, según lo entiendo, es el siguiente: como he expuesto en las presentes conclusiones, el artículo 40, apartado 4, de la Directiva 2013/32 permite a los Estados miembros integrar en su Derecho nacional una disposición que establece que la solicitud posterior solo es admisible si el solicitante no hubiere podido, sin que le sea imputable, hacer valer las nuevas circunstancias o datos mencionados en los apartados 2 y 3 de dicha disposición, en el procedimiento anterior.

[23] En efecto, considero que el artículo 42, apartado 2, de la Directiva 2013/32, en relación con sus artículos 40, apartados 2 a 4, y 33, apartado 2, letra d), se opone a los plazos de caducidad previstos en Derecho austriaco. Sin embargo, como se ha indicado en el punto 82 de las presentes conclusiones, el Derecho austriaco puede adaptarse a la Directiva 2013/32 si estos plazos se dejan sin aplicación.

89. En Derecho austriaco, el citado requisito relativo a la falta de culpa se establece en el artículo 69, apartado 1, punto 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo. Sin embargo, esta disposición no se aplicaría a un nuevo procedimiento administrativo, puesto que únicamente se aplica a la reapertura de los procedimientos concluidos mediante resolución firme.

90. Partiendo de la hipótesis mencionada en el punto 85 de las presentes conclusiones, según la cual una solicitud posterior que se base en «*nova reperta*» debe examinarse en el marco de un nuevo procedimiento administrativo, el órgano jurisdiccional remitente se interroga sobre la imposibilidad de controlar la concurrencia de culpa en el marco de ese nuevo procedimiento. En efecto, dicha imposibilidad tendría como consecuencia que una solicitud posterior, como la que es objeto del litigio principal, también debería considerarse admisible y ser objeto de un examen sobre el fondo cuando sea imputable al solicitante no haber formulado en el procedimiento anterior las nuevas circunstancias o datos que invoca. En el litigio principal, el órgano jurisdiccional remitente parece, en efecto, considerar que cabe imputar a XY no haber invocado su orientación sexual en el procedimiento relativo a su primera solicitud de protección internacional.

91. En estas circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si es posible tener asimismo en cuenta el control de la concurrencia de culpa en el examen de la admisibilidad de las solicitudes posteriores que se basan en «*nova reperta*» en el marco de un nuevo procedimiento administrativo.

92. En mi opinión, sin perjuicio de la comprobación que deba efectuar el órgano jurisdiccional remitente, procede dar una respuesta negativa a esta cuestión.

93. En efecto, *en primer lugar*, considero que el artículo 40, apartado 4, de la Directiva 2013/32 debe interpretarse en el sentido de que constituye una disposición *facultativa*, por lo que es preciso adaptar el Derecho nacional a aquella para poder aplicar el requisito relativo a la falta de culpa que prevé.

94. En consecuencia, no comparto la interpretación que efectúa el Gobierno neerlandés a este respecto. Este Gobierno alega que el elemento relativo a la falta de culpa previsto en el artículo 40, apartado 4, de la Directiva 2013/32 constituye un requisito inherente a la expresión «nuevas circunstancias o datos» que figura en el artículo 40, apartados 2 y 3, de la referida Directiva, de manera que los Estados miembros podrán decidir que se siga examinando la solicitud *solo si* el solicitante en cuestión no hubiere podido, sin que le sea imputable, hacer valer tales circunstancias o datos en el procedimiento anterior. Según este Gobierno, el artículo 40, apartado 4, de la citada Directiva no hace sino aclarar este punto, por lo que no sería preciso adaptar el Derecho nacional a dicho apartado para aplicar un requisito relativo a la falta de culpa. En apoyo de su posición, el Gobierno neerlandés formuló una serie de alegaciones basadas, en esencia, por una parte, en el mencionado artículo 40, apartado 4, y, por otra parte, en la obligación del solicitante de cooperar con las autoridades competentes.

95. En mi opinión, no cabe acoger dichas alegaciones.

96. En efecto, por lo que se refiere, antes de nada, al artículo 40, apartado 4, de la Directiva 2013/32, es preciso constatar que, si bien es cierto que existen divergencias entre las diferentes versiones lingüísticas de esta disposición, la gran mayoría de estas versiones apunta en el sentido de que se trata de una disposición facultativa.

97. Así, la gran mayoría de versiones lingüísticas, a saber, veinte versiones, incluida la versión en lengua francesa,[24] establece de manera clara e inequívoca una disposición facultativa. Así, la versión en lengua francesa dispone que los Estados miembros «*peuvent prévoir*» un requisito relativo a la falta de culpa del solicitante, lo que indica claramente que se trata de una *facultad*.

98. En efecto, solo la versión en lengua checa del artículo 40, apartado 4, de la Directiva 2013/32 tiene un alcance contrario, puesto que, en esta versión, este artículo prevé fundamentalmente que los Estados miembros podrán decidir que se siga examinando la solicitud *solo si* el solicitante en cuestión no ha incurrido en culpa.[25] Por su parte, dos versiones lingüísticas resultan ambiguas, en la medida en que pueden entenderse bien como la versión en lengua francesa, bien como la versión en lengua checa.[26]

99. En mi opinión, aun suponiendo que la versión en lengua checa del artículo 40, apartado 4, de la Directiva 2013/32 no sea simplemente un error de traducción, de modo que una interpretación puramente literal basada en (todas) las demás versiones lingüísticas de dicha disposición no pueda ser definitiva por sí misma, una interpretación basada en otros elementos interpretativos[27] no confirma, en cualquier caso, la interpretación defendida por el Gobierno neerlandés.

100. En efecto, es preciso constatar que los trabajos preparatorios del artículo 40, apartado 4, de la Directiva 2013/32 parecen indicar que el legislador de la Unión quiso efectivamente que dicha disposición fuese facultativa.[28]

[24] Se trata de todas las versiones lingüísticas, a excepción de las versiones en lengua búlgara, checa e italiana.

[25] Esta disposición prevé en lengua checa lo siguiente: «členské státy mohou rozhodnout o dalším posuzování žádosti, pouze pokud dotyčný žadatel nemohl v předchozím řízení bez vlastního zavinění uvést skutečnosti uvedené v odstavcích 2 a 3 tohoto článku […]»

[26] Se trata de las versiones en lengua búlgara («Държавите-членки могат да предвидят разглеждането на молбата да продължи само при условие че съответният кандидат не е имал възможност, без да има вина за това, да представи ситуациите, изложени в параграфи 2 и 3 от настоящия член, в предходната процедура […]») y en lengua italiana («Gli Stati membri possono stabilire che la domanda sia sottoposta a ulteriore esame solo se il richiedente, senza alcuna colpa, non è riuscito a far valere, nel procedimento precedente, la situazione esposta nei paragrafi 2 e 3 del presente articolo, in particolare esercitando […]»).

[27] Según reiterada jurisprudencia, la formulación utilizada en una de las versiones lingüísticas de una disposición de Derecho de la Unión no puede constituir la única base de interpretación de dicha disposición; tampoco se le puede reconocer, a este respecto, un carácter prioritario frente a otras versiones lingüísticas. Tal enfoque sería, en efecto, incompatible con la exigencia de uniformidad en la aplicación del Derecho de la Unión (véase la sentencia de 26 de abril de 2012, DR y TV2 Danmark, C-510/10, EU:C:2012:244, apartado 44 y jurisprudencia citada). En caso de divergencia entre las versiones lingüísticas de una disposición de Derecho de la Unión, la norma de que se trate debe interpretarse en función del contexto y de la finalidad de la normativa en la que se integra (véase la sentencia de 26 de abril de 2012, DR y TV2 Danmark, C-510/10, EU:C:2012:244, apartado 45 y jurisprudencia citada).

[28] Así, en la propuesta inicial de la Directiva 2013/32, el artículo 35, apartado 6, que corresponde al artículo 40, apartado 4, en la versión adoptada, estaba formulado, en efecto, en el sentido preconizado por el Gobierno neerlandés [Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la protección internacional, COM(2009) 554 final]. No obstante, durante la negociación de la Directiva 2013/32, el Parlamento propuso suprimir totalmente dicha disposición, alegando que «los Estados miembros no deberían negarse sistemáticamente a examinar una solicitud posterior so pretexto de que el solicitante podía haber hecho valer elementos u hechos nuevos a lo largo del procedimiento anterior o de su recurso. Este automatismo podría dar lugar, en efecto, a una violación del principio de no devolución» [véase la justificación de la enmienda 88 en el Informe del Parlamento, de 24 de marzo de 2011, sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la protección internacional (A7-0085/2011)]. Posteriormente, el Consejo modificó en su Posición Común el tenor inicial del artículo 40, apartado 4, para la versión que se adoptó finalmente [Posición (UE) n.º 7/2013 del Consejo en primera lectura con vistas a la adopción de una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, adoptada por el Consejo el 6 de junio de 2013 (DO 2013, C 179 E, p. 27)]. Según mi leal saber y entender, de los trabajos preparatorios no se desprende ninguna explicación específica relativa a esta modificación. Sin embargo, habida cuenta de la inquietud expresada por el Parlamento en relación con el principio de no devolución, parece razonable deducir que este es el motivo que justificó la modificación del tenor del artículo 40, apartado 4, con la que la Comisión y el Parlamento se mostraron de acuerdo.

101. El hecho de que la Directiva 2013/32 persiga un objetivo general de celeridad [29] y de que el examen de admisibilidad previsto en el artículo 33, apartado 2, en relación con su artículo 40, apartados 2 a 4, de la Directiva 2013/32 tenga por objeto relajar la obligación del Estado miembro de examinar una solicitud posterior en cuanto al fondo, [30] no puede conducir a un resultado contrario.

102. Deben rechazarse asimismo las alegaciones basadas en la obligación del solicitante de cooperar con las autoridades competentes. Estas alegaciones se basan, más concretamente, en el hecho de que, con arreglo al artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2013/32, el solicitante está sujeto a una obligación de cooperar con las autoridades competentes con vistas a establecer los elementos a que se refiere el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2011/95, incluidas las razones que justifican la solicitud de protección internacional.

103. A este respecto, no puede sostenerse que esta obligación se vería privada de sentido en el supuesto de que cualquier elemento que no se hubiera invocado en el marco de la primera solicitud de protección internacional —con independencia de que esto sea imputable o no al solicitante— daría lugar a que se siguiera examinando la solicitud posterior. Además de que dicha interpretación afectaría a la facultad que el artículo 40, apartado 4, de la Directiva 2013/32 confiere a los Estados miembros, no puede afirmarse en ningún caso que la obligación de cooperación se vería privada de sentido, a menos que se aplique un requisito relativo a la falta de culpa. En efecto, la Directiva 2011/95 y la Directiva 2013/32 prevén de manera explícita una serie de consecuencias que los Estados miembros pueden extraer del incumplimiento de esta obligación, [31] sin que se pueda deducir de ello, no obstante, que los Estados miembros tienen la obligación de declarar la inadmisibilidad de la solicitud posterior.

104. Del conjunto de las consideraciones anteriores se desprende que procede interpretar el artículo 40, apartado 4, de la Directiva 2013/32, en el sentido de que constituye una disposición *facultativa*, por lo que es preciso adaptar el Derecho nacional a aquella para poder aplicar el requisito relativo a la falta de culpa que prevé.

105. A este respecto, parece, *en segundo lugar*, que, en lo tocante a los nuevos procedimientos administrativos, el Derecho austriaco no se ha adaptado al requisito relativo a la falta de culpa previsto en el artículo 40, apartado 4, de la Directiva 2013/32 de una manera conforme a los requisitos establecidos en el Derecho de la Unión.

106. En efecto, es jurisprudencia reiterada que, si bien la adaptación del ordenamiento jurídico nacional a una directiva no exige necesariamente la adopción de nuevas disposiciones nacionales, sin embargo, es indispensable que el correspondiente Derecho nacional garantice efectivamente la plena aplicación de tal directiva, que la situación jurídica que resulte de dicho Derecho sea suficientemente precisa y clara y que se permita a los beneficiarios conocer la totalidad de sus

[29] Véase, a este respecto, la sentencia de 4 de octubre de 2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801), apartado 100.

[30] Véase, en este sentido, la sentencia de 19 de marzo de 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218), apartado 29 y jurisprudencia citada.

[31] Así, es preciso observar, por una parte, que, con arreglo al artículo 28, apartado 1, letra a), de la Directiva 2013/32, los Estados miembros podrán presumir que el solicitante ha retirado o abandonado implícitamente su solicitud de protección internacional cuando se compruebe 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. Por otra parte, en virtud del artículo 4, apartado 3, de esta última Directiva, el hecho de que determinados elementos no hayan sido invocados anteriormente puede, a mi juicio, ser tenido en cuenta al efectuar la evaluación individual de la solicitud de protección internacional.

derechos.[32] Así, las disposiciones de una directiva deben ser ejecutadas con indiscutible fuerza imperativa y con la especificidad, precisión y claridad requeridas para cumplir la exigencia de seguridad jurídica.[33]

107. A este respecto, y sin perjuicio de la comprobación que deba efectuar el órgano jurisdiccional remitente, considero que el Derecho austriaco no se adaptó al artículo 40, apartado 4, de la Directiva 2013/32 de una manera conforme a estos requisitos por lo que se refiere a los nuevos procedimientos administrativos. Así, del artículo 69, apartado 1, punto 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo, no se desprende que el requisito relativo a la falta culpa que prevé se aplique asimismo al examen de la admisibilidad de las solicitudes posteriores en procedimientos específicos distintos de la reapertura de un primer procedimiento concluido mediante resolución firme.

108. *En tercer lugar*, y, sobre todo, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, queda excluida la aplicación en detrimento de un particular de una disposición que no se ha incorporado totalmente al Derecho nacional.[34] Ahora bien, al igual que el órgano jurisdiccional remitente, considero que esta sería precisamente la consecuencia de una interpretación según la cual el requisito relativo a la falta de culpa previsto en el artículo 40, apartado 4, de la Directiva 2013/32 se aplicaría, aun cuando el Derecho nacional no lo contemplase, en un nuevo procedimiento administrativo.

109. Contrariamente a lo que alega el Gobierno alemán, el hecho de que el elemento de culpa previsto en el artículo 69, apartado 1, punto 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo establezca un principio de aplicación general en el procedimiento administrativo austriaco, en la medida en que expresa un aspecto del principio de cosa juzgada, no puede conducir a un resultado contrario. En efecto, es preciso constatar que el artículo 40, apartado 4, de la Directiva 2013/32 regula dicho principio en el marco de las solicitudes posteriores, puesto que de esta disposición se desprende, en relación los apartados 2 y 3 del propio artículo 40, que, cuando se trata de nuevas circunstancias o datos que ya existían cuando se tramitó el primer procedimiento y que, siendo esto imputable al solicitante, no fueron invocados por este en el marco de dicho procedimiento, el principio de cosa juzgada únicamente se referirá a estas nuevas circunstancias o datos cuando el Derecho nacional así lo establezca.

110. Habida cuenta de lo anterior, procede interpretar el artículo 40, apartado 4, de la Directiva 2013/32 en el sentido de que el requisito de falta de culpa que establece no puede aplicarse en un procedimiento administrativo, a menos que dicho requisito esté previsto en Derecho nacional de una manera explícita y conforme a las exigencias de seguridad jurídica, lo que no parece ocurrir, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe tal extremo, en una situación como la que es objeto del litigio principal.

[32] Véase la sentencia de 23 de marzo de 1995, Comisión/Grecia (C-365/93, EU:C:1995:76), apartado 9 y jurisprudencia citada.

[33] Véase la sentencia de 11 de septiembre de 2014, Comisión/Portugal (C-277/13, EU:C:2014:2208), apartado 43 y jurisprudencia citada.

[34] Véase, en particular, la sentencia de 24 de junio de 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530), apartado 65 y jurisprudencia citada.

V. Conclusión

111. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria) del siguiente modo:

«1) La expresión «nuevas circunstancias o datos» que «han surgido o [que] el solicitante ha aportado» contenida en 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 comprende también las circunstancias o datos que ya existían antes de poner fin al procedimiento relativo a una solicitud anterior de protección internacional mediante resolución firme, pero que no han sido invocados por el solicitante en tal procedimiento.

2) El artículo 40, apartado 3, de la Directiva 2013/32 debe interpretarse en el sentido de que el examen sobre el fondo de una solicitud posterior no impone un procedimiento determinado, siempre que el procedimiento nacional sea conforme a los requisitos establecidos en el capítulo II de esa Directiva. El artículo 42, apartado 2, de dicha Directiva, en relación con sus artículos 40, apartados 2 a 4, y 33, apartado 2, letra d), debe interpretarse en el sentido de que prohíbe la fijación de plazos de caducidad como tales.

3) El artículo 40, apartado 4, de la Directiva 2013/32 debe interpretarse en el sentido de que el requisito de falta de culpa que establece no puede aplicarse en un procedimiento administrativo, a menos que dicho requisito esté previsto en Derecho nacional de una manera explícita y conforme a las exigencias de seguridad jurídica. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si tal es el caso en el presente asunto.»