Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PRIIT PIKAMÄE
presentadas el 13 de junio de 2024[1]

Asunto C-134/23

Somateio Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges,
Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio
contra
Ypourgos Exoterikon,
Ypourgos Metanastefsis kai Asylou

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Symvoulio tis Epikrateias (Consejo de Estado, Grecia)]

«Procedimiento prejudicial — Concesión y retirada de la protección internacional — Directiva 2013/32/UE — Artículo 38 — Concepto de "tercer país seguro" — Calificación de Turquía como "tercer país seguro" — Acuerdo UE-Turquía sobre Readmisión de Residentes Ilegales — Suspensión *de facto* de la readmisión de solicitantes de protección internacional»

I. Introducción

1. En el presente asunto, el Symvoulio tis Epikrateias (Consejo de Estado, Grecia) plantea al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial que tiene por objeto la interpretación del artículo 38 de la Directiva 2013/32/UE.[2]

2. Las tres cuestiones prejudiciales formuladas por el órgano jurisdiccional remitente se suscitan en el contexto de un recurso de anulación de una normativa nacional que designa a Turquía como país generalmente seguro respecto a determinadas categorías de solicitantes de protección internacional, siendo así que, a pesar de que ha celebrado un acuerdo de readmisión con la Unión Europea, dicho país ha suspendido la readmisión en su territorio de tales solicitantes de manera general y sin ninguna perspectiva previsible de que cambie de postura.

3. El presente asunto brinda al Tribunal de Justicia la oportunidad de aclarar, por un lado, la relación entre los requisitos para designar un país como generalmente seguro y la aplicación del concepto de «tercer país seguro» respecto a un solicitante concreto de protección internacional y, por otro lado, el alcance de la exigencia de admisión o readmisión del solicitante con arreglo al artículo 38 de la Directiva 2013/32.

[1] Lengua original: francés.

[2] 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).

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Acuerdo UE-Turquía sobre Readmisión

4. El 16 de diciembre de 2013, la Unión Europea y la República de Turquía celebraron un Acuerdo sobre Readmisión de Residentes Ilegales (en lo sucesivo, «Acuerdo UE-Turquía sobre Readmisión»). [3] Este Acuerdo fue ratificado en nombre de la Unión mediante la Decisión del Consejo de 14 de abril de 2014. [4]

5. El artículo 4 del Acuerdo UE-Turquía sobre Readmisión establece lo siguiente:

«1. A instancias de un Estado miembro y sin más trámites que los establecidos en el presente Acuerdo, Turquía readmitirá a cualquier nacional de un tercer país o apátrida que no cumpla o haya dejado de cumplir los requisitos vigentes para la entrada, presencia o residencia en el territorio del Estado miembro requirente, siempre que se demuestre, de conformidad con el artículo 10, que tal persona:

[…]

c) ha entrado ilegal y directamente en el territorio de los Estados miembros tras haber permanecido en el territorio de Turquía o transitado por él.

2. La obligación de readmisión a que se refiere el apartado 1 del presente artículo no se aplicará si:

[…]».

6. En virtud de la Decisión (UE) 2016/551 del Consejo, de 23 de marzo de 2016, [5] la obligación establecida en el artículo 4 del Acuerdo UE-Turquía sobre Readmisión es aplicable a partir del 1 de junio de 2016.

2. Directiva 2013/32

7. Son pertinentes en el presente asunto los artículos 31, 33, 35 y 38 de la Directiva 2013/32.

[3] DO 2014, L 134, p. 3.

[4] DO 2014, L 134, p. 1.

[5] Decisión por la que se establece la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en el Comité Mixto de Readmisión sobre una decisión del Comité Mixto de Readmisión relativa a las normas de desarrollo a efectos de la aplicación, a partir del 1 de junio de 2016, de los artículos 4 y 6 del [Acuerdo UE-Turquía sobre Readmisión] (DO 2016, L 95, p. 9).

B. Derecho griego

1. Legislación griega sobre protección internacional

8. La Nomos 4636/2019 peri diethnous prostasias kai alles diatakseis, modificada por la Nomos 4686/2020 (Ley de Protección Internacional y Otras Disposiciones), en su versión modificada (FEK A' 169/01.11.2019 y FEK A' 96/12.05.2020) (en lo sucesivo «Ley Griega sobre Protección Internacional»), transpone la Directiva 2013/32 al Derecho griego.

9. El artículo 86 de la Ley Griega sobre Protección Internacional está redactado en los términos siguientes:

«1. Se considera que un país es un tercer país seguro para un solicitante determinado si se cumplen acumulativamente los criterios siguientes:

a) ni la vida ni la libertad del solicitante están amenazadas por razón de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política;

b) dicho país respeta el principio de no devolución de conformidad con la Convención de Ginebra;

c) no hay riesgo de daños graves para el solicitante, tal como se definen en el artículo 15 de la presente Ley;

d) dicho país prohíbe, de conformidad con el Derecho internacional, la expulsión de una persona a un país en el que corra peligro de ser sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;

e) existe la posibilidad de solicitar el estatuto de refugiado y, en caso de ser refugiado, de recibir protección con arreglo a la Convención de Ginebra, y

f) existe una relación entre el solicitante y dicho tercer país por la que sería razonable que el solicitante fuera a ese país. Podrá considerarse […] que el tránsito del solicitante por un tercer país constituye una relación entre el solicitante y el tercer país por la que sería razonable que el solicitante fuera a ese país.

2. El cumplimiento de los criterios anteriores se examinará caso por caso y para cada solicitante individual, a menos que el tercer país haya sido considerado generalmente seguro y figure en la lista nacional de terceros países seguros. En tal caso, el solicitante de protección internacional podrá impugnar la aplicación del concepto de «tercer país seguro» alegando que el tercer país no es seguro en sus circunstancias particulares.

3. Mediante decreto interministerial del ministro de Protección Ciudadana y del ministro de Asuntos Exteriores, adoptado a propuesta del director del Servicio de Asilo, se determinará qué terceros países se designan como seguros en el sentido de este artículo para determinadas categorías de solicitantes de asilo, en función de sus características específicas (relativas a la raza, la religión, entre otras) a efectos del examen de las solicitudes de protección internacional. Los elementos que se tengan en cuenta a la hora de adoptar el citado decreto interministerial (el régimen jurídico interno del tercer país, los acuerdos internacionales bilaterales o multilaterales o los acuerdos celebrados entre el tercer país y la Unión Europea y la práctica nacional) deberán

estar actualizados y proceder de fuentes de información fiables, en particular de fuentes diplomáticas oficiales en Grecia y en el extranjero, de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, de la legislación de otros Estados miembros relativa al concepto de «terceros países seguros», del Consejo de Europa y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Esta lista está sujeta a una revisión obligatoria en noviembre de cada año. Cuando se detecten cambios significativos en la situación de los derechos humanos de un país designado como tercer país seguro, esta designación se revisará lo antes posible y antes del plazo anual mencionado en la frase anterior. Toda decisión de designación se notificará a la Comisión Europea.

[…]

5. Cuando el tercer país mencionado no permita al solicitante entrar en su territorio, el fondo de la solicitud será examinado por las autoridades competentes para pronunciarse al respecto.

[…]»

2. Decretos interministeriales

10. En virtud de la habilitación establecida en el artículo 86 de la Ley Griega sobre Protección Internacional, se adoptó el Koini Ypourgiki Apofasi 42799/3.6.2021, titulado «Kathorismos triton choron pou charaktirizontai os asfaleis kai katartisi ethnikou katalogou, kata ta orizomena sto arthro 86 tou nomou 4636/2019 (A' 169)» [Decreto Interministerial 42799/3.6.2021, titulado «Determinación de terceros países designados como seguros y establecimiento de una lista nacional en el sentido del artículo 86 de la Ley 4636/2019 (A' 169)»] (FEK B' 2425/7.6.2021) (en lo sucesivo «primer Decreto Interministerial»), que establece que Turquía es un tercer país seguro para los solicitantes de protección internacional cuyos países de origen sean Siria, Afganistán, Pakistán, Bangladés y Somalia.

11. El primer Decreto Interministerial fue sustituido por el Koini Ypourgiki Apofasi 458568/15.12.2021, titulado « Tropopoiisi tis yp.ar. 42799/3.6.2021 koinis apofasis ton Ypourgon Exoterikon kai Metanastefsis kai Asylou "Kathorismos triton choron pou charaktirizontai os asfaleis kai katartisi ethnikou katalogou, kata ta orizomena sto arthro 86 tou nomou 4636/2019 (A' 169)» [Decreto Interministerial 458568/15.12.2021 por el que se modifica el Decreto Interministerial 42799/3.6.2021, titulado «Determinación de terceros países designados como seguros y establecimiento de una lista nacional en el sentido del artículo 86 de la Ley 4636/2019 (A' 169)»] (FEK B' 5949/16.12.2021) (en lo sucesivo, «segundo Decreto Interministerial»).

12. El segundo Decreto Interministerial vuelve a designar a Turquía como tercer país seguro para los solicitantes de protección internacional procedentes de Siria, Afganistán, Pakistán, Bangladés y Somalia.

III. Hechos, litigio principal y cuestiones prejudiciales

13. El Somateio Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges y la Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio (en lo sucesivo, «demandantes en el litigio principal»), que trabajan en favor de los refugiados, interpusieron un recurso ante el Symvoulio tis Epikrateias (Consejo de Estado) contra el primer Decreto Interministerial y, posteriormente, contra el segundo Decreto Interministerial por considerarlos contrarios, en particular, al artículo 86 de la Ley Griega sobre Protección Internacional y al artículo 38 de la Directiva 2013/32.

14. En particular, los demandantes en el litigio principal alegan, por un lado, que la posibilidad de readmitir en Turquía a los solicitantes de protección internacional amparados por dichos Decretos no está garantizada «por acuerdos internacionales» y, por otro lado, que no existe ninguna perspectiva razonable de que los solicitantes de protección internacional sean readmitidos en ese tercer país, ya que Turquía, desde marzo de 2020 y la pandemia del COVID-19, ha paralizado las readmisiones en su territorio.

15. De la petición de decisión prejudicial se desprende que, tras considerar que solo era admisible el recurso de anulación interpuesto contra el segundo Decreto Interministerial, el órgano jurisdiccional remitente estimó que, en la medida en que los demandantes en el litigio principal alegaban que no existía obligación legal alguna a cargo de Turquía de readmitir a los solicitantes de protección internacional procedentes de Grecia, tal alegación debía desestimarse. Habida cuenta, en particular, del Acuerdo UE-Turquía sobre Readmisión, el órgano jurisdiccional remitente consideró que Turquía había asumido esa obligación legal.

16. Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si Turquía ha cumplido efectivamente dicha obligación, habida cuenta del hecho, también admitido por las autoridades griegas, de que dicho país tercero ha dejado de readmitir en su territorio, desde marzo de 2020 y sin que tal circunstancia pueda cambiar en un futuro próximo, a los solicitantes de protección internacional cuyas solicitudes han sido consideradas inadmisibles en Grecia en virtud del concepto de «tercer país seguro».

17. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente recoge las diferentes opiniones expresadas en su seno sobre esta cuestión.

18. En opinión de la mayoría de los miembros de ese órgano jurisdiccional, la posibilidad de readmisión del solicitante de protección internacional en el tercer país de que se trate es un requisito previo para la designación de ese país como «tercer país seguro», en el sentido del artículo 38 de la Directiva 2013/32, habida cuenta, en particular, del objetivo, recordado en particular en el considerando 18 y expresado también en el artículo 31, apartado 2, de esta, de garantizar que las solicitudes de protección internacional se tramiten lo más rápidamente posible. Una interpretación diferente no haría más que prolongar la duración del examen de la solicitud de protección internacional y la incertidumbre sobre la estancia del solicitante en el país en el que ha presentado su solicitud, sin eliminar el riesgo de que sea devuelto a un país en el que pueda ser perseguido ni la posible perturbación de las relaciones internacionales. De ello se deduce, a su juicio, que un Estado miembro no podría elaborar una lista nacional de terceros países generalmente seguros, como permite el artículo 38, apartado 2, de la Directiva 2013/32, si el tercer país en cuestión no garantiza el cumplimiento efectivo de la obligación legal que ha asumido. En consecuencia, la mayoría de los miembros del órgano jurisdiccional remitente considera que procede estimar el recurso de anulación del segundo Decreto Interministerial.

19. Sin embargo, el órgano jurisdiccional remitente señala que otros de sus miembros proponen una interpretación diferente de las disposiciones de la Directiva 2013/32. Según esos miembros, el examen del requisito de aceptación efectiva de la readmisión de los solicitantes de protección internacional no constituye un elemento de la validez del acto reglamentario por el que se designa un país como generalmente seguro, sino que debe realizarse en fases posteriores del procedimiento administrativo. Se trata, a su juicio, de un requisito relativo a la validez, bien del acto individual por el que se considera inadmisible una solicitud concreta de protección internacional en aplicación del concepto de «tercer país seguro», bien de la aplicación de la

Decisión de Ejecución de dicho acto. Por consiguiente, en opinión de estos miembros del órgano jurisdiccional remitente, procede desestimar por infundado el recurso de anulación interpuesto contra el segundo Decreto Interministerial.

20. En estas circunstancias, el Symvoulio tis Epikrateias (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 38 de la Directiva [2013/32], en relación con el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en el sentido de que se opone a una disposición nacional (de carácter reglamentario) que designa como generalmente seguro para determinadas categorías de solicitantes de protección internacional a un tercer país que, aunque ha asumido la obligación legal de permitir la readmisión en su territorio de dichas categorías de solicitantes de protección internacional, deniega desde hace mucho tiempo (en este caso, más de veinte meses) las readmisiones, sin que parezca que se haya examinado la posibilidad de que en un futuro próximo ese país cambie de postura?

o

2) ¿Debe interpretarse en el sentido de que la readmisión en el país tercero no es un requisito acumulativo para la adopción de un acto nacional (de carácter reglamentario) por el que se designa un país tercero como generalmente seguro para determinadas categorías de solicitantes de protección internacional, sino que es un requisito acumulativo para la adopción de un acto individual por el que se deniega una solicitud concreta de protección internacional por ser inadmisible debido a que se trata de un "tercer país seguro"?

o

3) ¿Debe interpretarse en el sentido de que la readmisión en el "tercer país seguro" solo debe acreditarse en el momento de la ejecución de la decisión, cuando dicha decisión denegatoria de la solicitud de protección internacional se basa en que se trata de un "tercer país seguro"»?

IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

21. El órgano jurisdiccional remitente solicitó que el presente asunto se tramitara por el procedimiento acelerado con arreglo al artículo 105, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. El 31 de marzo de 2023, tras oír a la Juez Ponente y al Abogado General, el Presidente del Tribunal de Justicia denegó esta solicitud.

22. Los demandantes en el litigio principal, los Gobiernos griego, checo, alemán, chipriota, húngaro y neerlandés y la Comisión han presentado observaciones escritas.

23. En la vista de 14 de marzo de 2024, formularon observaciones orales los demandantes en el litigio principal, el Gobierno griego y la Comisión.

V. Análisis

A. Consideraciones preliminares

24. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si las disposiciones del artículo 38 de la Directiva 2013/32 se oponen a que un Estado miembro designe, mediante un acto de alcance general, a un tercer país como «tercer país seguro» cuando, con anterioridad a dicha designación, ese país, pese al compromiso jurídico que había asumido, había decidido suspender *de facto* la readmisión en su territorio de solicitantes de protección internacional.

25. Mediante sus cuestiones prejudiciales segunda y tercera, formuladas de forma alternativa a la primera, este órgano jurisdiccional pretende saber si la adopción de un acto individual por el que se considera inadmisible una solicitud de protección internacional con arreglo al concepto de «tercer país seguro» está supeditada a la admisión o readmisión del solicitante en el territorio de dicho país o si este requisito solo debe verificarse en el momento de la ejecución de esta decisión.

26. Pues bien, procede señalar que dicho órgano jurisdiccional conoce únicamente de un recurso de anulación de una normativa nacional que incluye a Turquía en una lista nacional de terceros países seguros, de modo que el litigio principal no versa sobre la validez de las resoluciones individuales de inadmisibilidad adoptadas sobre la base del artículo 33, apartado 2, letra c), de la Directiva 2013/32. Desde este punto de vista, es posible considerar que la respuesta que el Tribunal de Justicia dé a la primera cuestión prejudicial bastará para que el órgano jurisdiccional remitente pueda pronunciarse sobre el litigio principal [6] y que las cuestiones prejudiciales segunda y tercera son inadmisibles.

27. Dicho esto, ha de recordarse que, en el marco del procedimiento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde a este proporcionar al órgano jurisdiccional nacional una respuesta útil que le permita dirimir el litigio del que conoce. [7]

28. En el caso de autos, de los fundamentos de la petición de decisión prejudicial se desprende que el órgano jurisdiccional remitente se interesa más fundamentalmente por las consecuencias jurídicas de la negativa de un país tercero designado como generalmente seguro a permitir la entrada en su territorio a los solicitantes de protección internacional. Desde este punto de vista, el órgano jurisdiccional remitente desea saber en qué momento debe tomarse en consideración tal denegación y prevé, a este respecto, tres fases, a saber, la de la designación, mediante un acto de alcance general, de un país tercero como seguro; la de la adopción de una resolución individual de inadmisibilidad con arreglo a dicho concepto y la de ejecución de dicha resolución.

[6] A este respecto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, no corresponde al Tribunal de Justicia formular opiniones consultivas sobre cuestiones generales o hipotéticas. Véase, en este sentido, la sentencia de 20 de octubre de 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Expulsión de la víctima de la trata de seres humanos) (C-66/21, EU:C:2022:809), apartado 82 y jurisprudencia citada.

[7] Sentencia de 18 de enero de 2024, Hewlett Packard Development Company (C-367/21, EU:C:2024:61), apartado 44 y jurisprudencia citada.

29. A la luz de este planteamiento, para resolver con pleno conocimiento de causa el asunto del que conoce, el órgano jurisdiccional remitente debe disponer de una interpretación completa del artículo 38 de la Directiva 2013/32, que le permita identificar con precisión las consecuencias de la negativa del tercer país de que se trate y la fase del procedimiento en la que debe tenerse en cuenta dicha negativa.

30. Habida cuenta de este imperativo, me parece que la necesidad de proporcionar al órgano jurisdiccional remitente una respuesta útil implica examinar no solo la primera cuestión prejudicial, relativa a la validez de un acto de alcance general, sino también, en el supuesto de que el Derecho de la Unión no se oponga a la adopción de tal acto, las cuestiones prejudiciales segunda y tercera, relativas al acto individual adoptado en virtud del concepto de «tercer país seguro».

B. Sobre las cuestiones prejudiciales

31. Con carácter preliminar, he de señalar que, en mis conclusiones presentadas en los asuntos acumulados Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság,[8] sostuve que *la falta de certeza* sobre la admisión o la readmisión en el tercer país seguro no impide la adopción de una resolución de inadmisibilidad basada en las disposiciones del artículo 38 de la Directiva 2013/32 y que la entrada en ese país solo debe verificarse en el momento de la ejecución de dicha resolución.

32. No obstante, debe señalarse en primer lugar que, en su sentencia de 14 de mayo de 2020, el Tribunal de Justicia no se pronunció sobre la interpretación de las disposiciones de dicho artículo relativas a la admisión o readmisión de los solicitantes de protección internacional, debido a que las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente sobre este punto eran inadmisibles.[9]

33. En segundo lugar, de la información facilitada por el órgano jurisdiccional remitente y de las explicaciones dadas por el Gobierno griego en la vista se desprende que, desde marzo de 2020, la ejecución de las resoluciones de inadmisibilidad basadas en la designación de Turquía como país generalmente seguro se topa con la negativa general y absoluta de Turquía, por tiempo indefinido y sin perspectivas previsibles de que esa postura cambie, a readmitir a los solicitantes de protección internacional.[10] Ahora bien, en la medida en que excluye desde el primer momento la entrada del solicitante en el territorio del país designado como generalmente seguro, esta circunstancia me lleva a descartar la transposición del análisis que previamente había propuesto que siguiera el Tribunal de Justicia.

34. Sin embargo, en mi opinión, este factor por sí solo no puede tener la consecuencia *jurídica* de cuestionar la designación de un país como generalmente seguro. En efecto, del tenor literal y de la estructura del artículo 38 de la Directiva 2013/32 se desprende que una exigencia relativa a la

[8] C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, puntos 111 a 114 y 127.

[9] Sentencia de 14 de mayo de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367), apartados 172 a 174.

[10] La posición del Gobierno turco se expone en el sexto informe anual sobre el Mecanismo para los refugiados en Turquía [COM(2022) 243 final]. En esta Comunicación dirigida al Consejo de la Unión Europea y al Parlamento Europeo, la Comisión señala en particular: «Como respuesta a las reiteradas peticiones de las autoridades griegas y de la Comisión Europea en relación con la reanudación de las operaciones de retorno, Turquía ha declarado que no se llevaría a cabo ninguna operación de retorno a menos que cesen las supuestas devoluciones en la frontera turco-griega y Grecia revoque su decisión de considerar a Turquía como un tercer país seguro».

admisión o readmisión de un solicitante de protección internacional no constituye un requisito de validez de tal acto. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que dé una respuesta negativa a la primera cuestión prejudicial (sección 1).

35. Por otra parte, considero, por las mismas razones, que este artículo se opone a que las autoridades competentes de un Estado miembro adopten una decisión de inadmisibilidad individual basada en el concepto de «tercer país seguro» cuando tengan *la certeza*, a partir del examen individual de la solicitud de protección internacional, de que el solicitante no será admitido o readmitido en dicho país (sección 2).

1. Primera cuestión prejudicial

36. El artículo 33, apartado 2, de la Directiva 2013/32 enumera exhaustivamente las situaciones en las que los Estados miembros pueden considerar inadmisible una solicitud de protección internacional.[11] Entre estos motivos, la letra c) de este artículo establece la posibilidad de que un Estado miembro considere inadmisible una solicitud cuando un país que no sea un Estado miembro se considera «tercer país seguro» de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Directiva.

37. En su sentencia de 19 de marzo de 2020, el Tribunal de Justicia precisó que la aplicación del concepto de «tercer país seguro» está supeditada al cumplimiento de los requisitos establecidos en los apartados 1 a 4 del artículo 33 de dicha Directiva.[12] Como ha señalado el Abogado General Bobek, estos requisitos pueden describirse, en esencia, como *principios*, *normas* y *garantías*.[13]

38. En primer lugar, en virtud del artículo 38, apartado 1, de la Directiva 2013/32, los Estados miembros solo podrán aplicar el concepto de «tercer país seguro» cuando las autoridades competentes tengan la certeza de que el solicitante de protección internacional recibirá en el tercer país un trato conforme a los siguientes principios, enumerados en las letras a) a e) de dicho apartado: a) su vida o su libertad no están amenazadas por razón de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política; b) no hay riesgo de daños graves tal como se definen en la Directiva 2011/95/UE;[14] c) se respeta el principio de no devolución de conformidad con la Convención de Ginebra;[15] d) se prohíbe la expulsión en caso de violación del derecho de no ser sometido a torturas ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes, establecido en el Derecho internacional, y e) el solicitante de protección internacional tiene la posibilidad de solicitar el estatuto de refugiado y, en caso de ser refugiado, recibir protección con arreglo a la Convención de Ginebra.

[11] Sentencia de 8 de febrero de 2024, Bundesrepublik Deutschland (Admisibilidad de una solicitud posterior) (C-216/22, EU:C:2024:122), apartado 26 y jurisprudencia citada.

[12] Sentencia de 19 de marzo de 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218), apartado 36. Además, debe señalarse que el Acuerdo UE-Turquía sobre Readmisión establece las condiciones en las que determinadas categorías de migrantes pueden ser readmitidas en territorio turco. Este Acuerdo solo establece un marco jurídico general distinto de las normas procesales comunes para la concesión y la retirada de la protección internacional reguladas por la Directiva 2013/32. De ello se deduce que este Acuerdo no tiene ninguna incidencia en la aplicación del concepto de «tercer país seguro», que depende únicamente del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 33, apartados 1 a 4, de la Directiva 2013/32.

[13] Conclusiones del Abogado General Bobek presentadas en el asunto Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2019:1056), punto 42.

[14] 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).

[15] Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra el 28 de julio de 1951 [*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol.189, p. 137, n.º 2545 (1954)].

39. A continuación, las normas se establecen en el artículo 38, apartado 2, de la Directiva 2013/32. A este respecto, la aplicación del concepto de «tercer país seguro» está sujeta a las disposiciones previstas en el Derecho nacional. Estas normas incluyen, en particular, a) las que requieran la existencia de una relación entre el solicitante de protección internacional y el tercer país de que se trate que haga razonable el retorno de dicho solicitante a ese país; b) las normas sobre el método por el que las autoridades competentes tienen la certeza de que se puede aplicar el concepto de «tercer país seguro» a un país o a un solicitante de protección internacional concretos; c) las que, con arreglo al Derecho internacional, permitan realizar un estudio individual de que el país de que se trate es seguro para cada solicitante de protección internacional concreto que permita, en este contexto, que el solicitante impugne tanto la aplicación del concepto de «tercer país seguro» en sus circunstancias particulares como la existencia de una relación entre él mismo y el tercer país.

40. Por último, en lo tocante a estas garantías y además de esta posibilidad de impugnación, el artículo 38, apartado 3, de la Directiva 2013/32 obliga a los Estados miembros que ejecuten una resolución únicamente basada en el concepto de «tercer país seguro» a informar de ello al solicitante y a entregarle un documento en el que se informe a las autoridades del tercer país, en la lengua de dicho país, que no se estudió el contenido de la solicitud. Además, el apartado 4 del artículo 38 de la presente Directiva establece que, cuando el tercer país no autorice al solicitante a entrar en su territorio, los Estados miembros garantizarán que tendrá acceso a un procedimiento con arreglo a los principios y garantías fundamentales descritos en el capítulo II de dicha Directiva.

41. Me parece que del tenor y de la estructura del artículo 38 de la Directiva 2013/32 cabe deducir dos ideas.

42. En primer lugar, no cabe duda de que las disposiciones de dicho artículo autorizan a un Estado miembro a designar, mediante un acto de alcance general, un país como «tercer país seguro». A este respecto, ha de observarse que el método a que hace referencia el artículo 38, apartado 2, letra b), de la Directiva prevé expresamente «el estudio para cada caso concreto sobre la seguridad del país para cada solicitante concreto y/*o la relación nacional de los países considerados generalmente como seguros*».[16]

43. En el mismo sentido, el artículo 38, apartado 2, letra c), de la Directiva obliga a los Estados miembros a establecer normas que permitan al solicitante impugnar la aplicación del concepto de «tercer país seguro» *alegando que el tercer país no es seguro en sus circunstancias particulares*, de lo que se deduce que el examen de la situación individual del interesado puede formar parte de un acto de alcance general previamente adoptado por un Estado miembro.

44. Esta interpretación se ve corroborada por el considerando 44 de la Directiva 2013/32, que se refiere al establecimiento de «principios comunes para la consideración o designación por los Estados miembros de terceros países como seguros». De forma aún más explícita, el considerando 46 de la Directiva establece que «en caso de que los Estados miembros apliquen los conceptos […] de países designados como seguros mediante la elaboración de listas a tal efecto», deberán basarse en información y datos pertinentes.[17]

[16] El subrayado es mío.

[17] Ha de señalarse que el Reglamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32 (DO L, 2024/1348) dispone expresamente, en sus artículos 60 y 64, la posibilidad de designar a un tercer país como tercer país seguro tanto a nivel de la Unión como a nivel nacional.

45. En segundo lugar, considero que la validez de un acto de alcance general por el que se designa a un país tercero como seguro no está supeditada a un requisito relativo a la admisión o readmisión de un solicitante de protección internacional.

46. En cuanto a este aspecto, parece necesario distinguir entre, por una parte, los requisitos necesarios para la *aplicación* del concepto de «tercer país seguro» a un solicitante de protección internacional concreto, que presuponen el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 38, apartados 1 a 4, de la Directiva 2013/32, y, por otra parte, los requisitos generales para la *designación* de un tercer país como generalmente seguro para todos o determinadas categorías de solicitantes de protección internacional. En mi opinión, esta distinción resulta de la propia estructura de este artículo, que lleva a distinguir entre varias fases.

47. A este respecto, para tener la certeza de que, en el país tercero de que se trate, el solicitante recibirá un trato conforme a los principios enunciados en el artículo 38, apartado 1, de esta Directiva, los Estados miembros, en el marco del método que el Derecho nacional debe establecer en virtud del apartado 2, letra b), de dicho artículo, deben examinar la situación en el país de que se trate. Como se desprende del tenor literal del considerando 46 de la misma Directiva, la verificación de estas normas no puede basarse únicamente en un estudio formal de un ordenamiento jurídico determinado, sino que debe fundarse también en un análisis actualizado y práctico de la aplicación efectiva por dicho país de los principios enunciados en dicho artículo. [18]

48. No niego que, en relación con este requisito, el carácter efectivo de la admisión o readmisión de un solicitante concreto de protección internacional desempeña un papel esencial en la medida en que dicho solicitante solo podrá beneficiarse de un trato conforme a los principios enumerados en el artículo 38, apartado 1, de la Directiva 2013/32 si se le permite entrar en el tercer país de que se trate. Sin embargo, considero que la verificación necesaria en esta fase se refiere a la certeza de que el solicitante será tratado de conformidad con esos principios en caso de que *posteriormente* se compruebe que ha entrado en el territorio del tercer país.

49. En efecto, ha de subrayarse que la entrada del solicitante en el tercer país no figura, como tal, entre los principios enunciados en este artículo y solo se toma en consideración al examinar la situación individual del solicitante de protección internacional. En mi opinión, esta interpretación se ve corroborada por el análisis de las demás disposiciones del artículo 38 de la Directiva 2013/32.

50. Por una parte, el artículo 38, apartado 2, letra a), de esta Directiva obliga a los Estados miembros a establecer normas nacionales sobre la existencia de una relación entre un solicitante determinado y el país tercero de que se trate por la que sería razonable que el solicitante fuera a ese país. Lógicamente, la apreciación individual de una relación que pueda justificar la entrada de un solicitante de protección internacional en el país de que se trate solo puede efectuarse una vez que el Estado miembro haya comprobado, con arreglo al método de designación establecido por el Derecho nacional, que se cumplen los requisitos acumulativos previstos en el artículo 38, apartado 1, de dicha Directiva, necesarios para la designación de dicho país como generalmente seguro.

[18] Véase también ACNUR: «UNHCR Statement on safe country concepts and the right to an effective remedy in admissibility procedures», septiembre de 2019.

51. Por otra parte, el artículo 38, apartado 4, de la Directiva 2013/32 establece las consecuencias de que un tercer país deniegue la entrada a un solicitante concreto de protección internacional. Tal situación corresponde, por tanto, a la fase en la que, pese a la existencia de razones para creer que el solicitante será admitido o readmitido en el tercer país seguro, la negativa de dicho país a permitir la entrada del solicitante en su territorio impide ejecutar esa resolución. En tal caso, el Estado miembro debe garantizar al solicitante el acceso a un procedimiento de examen de su solicitud que respete los principios y garantías fundamentales que esta Directiva dispone. De ello se desprende que el carácter efectivo de la admisión o de la readmisión no constituye un elemento necesario para el estatuto de «tercer país seguro», sino únicamente un requisito, que debe verificarse en el momento de la ejecución, indispensable para la aplicación de este concepto a un solicitante concreto.

52. Esta interpretación se ve corroborada por el examen de las disposiciones relativas al concepto de «primer país de asilo» que, según el artículo 33, apartado 2, letra b), de la Directiva 2013/32, constituye un motivo de inadmisibilidad de una solicitud de protección internacional. A este respecto, del artículo 35, apartado 1, de dicha Directiva se desprende que dicho concepto se aplicará si el solicitante ya ha sido reconocido como refugiado en ese país y puede aún acogerse a dicha protección o goza de otro modo de protección suficiente en él, incluida la aplicación del principio de no devolución, siempre que sea readmitido.

53. Los conceptos de «primer país de asilo» y de «tercer país seguro» tienen, por tanto, la característica común de supeditar la admisión o readmisión de un solicitante de protección internacional a su aplicación. Sin embargo, del tenor literal del artículo 35 de la Directiva 2013/32 se desprende claramente que esta condición debe verificarse *ab initio*, de modo que la calificación «de primer país de asilo» no puede mantenerse si no se da la admisión o readmisión del solicitante. Por la misma razón, del artículo 38 de dicha Directiva, que solo hace referencia a la entrada acreditada del solicitante en el apartado 4, se desprende que la admisión o readmisión efectiva de los solicitantes no constituye uno de los requisitos previos para la designación de un país como generalmente seguro y solo debe verificarse en la fase del tratamiento individual de la solicitud de protección internacional.

54. De todo ello se deduce que el hecho de que un país se oponga *de facto* y con carácter general a la readmisión de solicitantes de protección internacional en su territorio no impide que un Estado miembro adopte una normativa nacional que designe a dicho país como generalmente seguro.

55. La solución que propongo que adopte el Tribunal de Justicia consiste, como se indica en las cuestiones prejudiciales segunda y tercera, en determinar en qué medida y en qué momento del procedimiento incoado por un solicitante concreto de protección internacional debe tenerse en cuenta la denegación del país tercero de que se trate.

2. Cuestiones prejudiciales segunda y tercera

56. Mediante sus cuestiones prejudiciales segunda y tercera, el órgano jurisdiccional remitente solicita, en esencia, que se dilucide si la denegación general y absoluta por parte del tercer país designado como generalmente seguro se opone a la adopción de un acto individual por el que se considera inadmisible una solicitud de protección internacional con arreglo a los artículos 33, apartado 2, letra c), y 38 de la Directiva 2013/32 o si el requisito relativo a la admisión o readmisión solo debe verificarse en el momento de la ejecución de dicho acto.

57. Para responder a esta cuestión, es preciso señalar que cuando el concepto de «tercer país seguro» se aplica a un solicitante concreto de protección internacional, el examen del requisito relativo a la admisión o readmisión de este solicitante debe realizarse, en principio, en dos fases: la primera, relativa a la adopción de la decisión de inadmisibilidad, y la segunda, relativa a su ejecución.

58. En cuanto atañe a la primera de estas fases, del artículo 38, apartado 2, letra a), de la Directiva 2013/32 se desprende que una resolución de inadmisibilidad basada en el concepto de «tercer país seguro» solo puede adoptarse en el contexto de una normativa nacional que establezca que debe existir una relación entre el solicitante y el tercer país de que se trate *por la que sería razonable que el solicitante fuera a ese país*. Además, el considerando 44 de la Directiva, dedicado a este concepto, exime a los Estados miembros de su obligación de evaluar el fondo de una solicitud de protección internacional únicamente si «hay razones para considerar que el solicitante será admitido o readmitido en [dicho] país». Así pues, de estos textos se desprende claramente que la adopción de una resolución denegatoria de una solicitud de protección internacional en aplicación del concepto de «tercer país seguro» presupone que la admisión o readmisión del solicitante por dicho país es probable o, cuando menos, plausible.

59. Solo después de esta primera fase deberán los Estados miembros verificar que la admisión o readmisión del solicitante se ha producido efectivamente. Si se comprueba que, a pesar de la existencia de la citada probabilidad, el tercer país de que se trate no autoriza al solicitante a entrar en su territorio, los Estados miembros no podrán ejecutar la resolución de inadmisibilidad y deberán, de conformidad con el artículo 38, apartado 4, de la Directiva, permitir al interesado iniciar un procedimiento de examen de su solicitud de protección internacional.

60. Por consiguiente, cuando los Estados miembros tienen la certeza, desde la primera fase, de que el solicitante no podrá dirigirse al «tercer país seguro», la comprobación efectuada en la segunda de estas fases sobre la efectiva admisión o readmisión carecerá de objeto. En tal situación, considero que, debido a la imposibilidad, desde la primera fase, de la admisión o readmisión del solicitante de protección internacional, los Estados miembros no pueden adoptar una resolución de inadmisibilidad respecto a dicho solicitante basada en el concepto de «tercer país seguro».

61. En mi opinión, esa conclusión no puede quedar refutada por el hecho de que el país de que se trate haya sido designado previamente por la normativa nacional como generalmente seguro. En efecto, esta designación, que solo está supeditada a la certeza del respeto de los principios enunciados en el artículo 38, apartado 1, de la Directiva 2013/32, no depende del modo en que se caracteriza la existencia de razones para creer que un solicitante concreto será admitido o readmitido en ese país.

62. Además, dos factores parecen respaldar este análisis.

63. En primer lugar, procede recordar que, a la vista del considerando 18 de la Directiva 2013/32, «en interés tanto de los Estados miembros como de los solicitantes de protección internacional, debe tomarse cuanto antes una decisión sobre las solicitudes de protección internacional, sin perjuicio de que se efectúe un examen suficiente y completo».[19] No obstante, considero que, en una situación como la del litigio principal, sería contrario a la obligación de celeridad derivada de

[19] Esta obligación está recogida en el artículo 31, apartado 2, de la Directiva 2013/32, que exige a los Estados miembros que procuren que dicho examen concluya lo más rápidamente posible, sin perjuicio de un examen suficiente y completo.

dicho artículo esperar hasta el momento de la ejecución de una resolución por la que se deniega una solicitud por inadmisible para extraer las consecuencias de una situación de hecho que ya se conocía cuando se examinó la solicitud de protección internacional.

64. En segundo lugar, el legislador de la Unión recoge expresamente esta solución en el Reglamento (UE) 2024/1348.[20] El considerando 53 y el artículo 38, apartado 1, letra b), de este Reglamento establecen que las autoridades competentes de un Estado miembro no podrán denegar una solicitud de protección internacional alegando su inadmisibilidad sobre la base del concepto de« tercer país seguro» cuando en la fase de examen de la admisibilidad está claro que el solicitante no será admitido o readmitido en ese tercer país.

65. Una vez llegado a este punto del razonamiento, considero importante presentar, sobre la base de la información facilitada por el Gobierno griego en la vista, el procedimiento seguido por las autoridades griegas, ya que ilustra las dificultades causadas por la práctica de esperar a que se ejecute una resolución de inadmisibilidad cuando ya es seguro que no se permitirá la entrada del solicitante de protección internacional en el tercer país de que se trate, debido a la suspensión general de las readmisiones por este.

66. Expuesto de forma esquemática, este procedimiento puede describirse del siguiente modo. En primer lugar, las autoridades griegas adoptan una resolución por la que se deniega la solicitud de protección internacional por inadmisible debido a que, mediante un acto de alcance general, Turquía ha sido designada, con respecto a determinadas categorías de solicitantes, como tercer país seguro.

67. A continuación, en la fase de ejecución de esta resolución, Grecia pregunta a Turquía si está dispuesta a autorizar al demandante a entrar en su territorio. Dado que las autoridades turcas se niegan a responder a todas las peticiones presentadas en tal sentido, las autoridades griegas esperan un período de tiempo, calificado de «razonable»[21] durante la vista, para constatar la imposibilidad de readmitir al demandante.

68. Por último, una vez realizada esta constatación, el Gobierno griego señaló que corresponde al interesado presentar una nueva solicitud de protección internacional, ya que, según la legislación griega, las autoridades competentes no están obligadas a reanudar de oficio el examen de la solicitud de protección internacional.[22]

69. Esta exposición me lleva a formular algunas observaciones adicionales, que corroboran mi análisis, sobre el alcance de la obligación impuesta a los Estados miembros de examinar el fondo de una solicitud de protección internacional en caso de que el solicitante no esté autorizado a entrar en el territorio del tercer país seguro.

[20] Reglamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE (DO L, 2024/1348). Este nuevo Reglamento se aplica, en virtud de su artículo 79, apartado 3, al procedimiento de concesión de protección internacional en cuanto a las solicitudes presentadas a partir del 12 de junio de 2026, mientras que las solicitudes de protección internacional presentadas antes de esa fecha se siguen rigiendo por la Directiva 2013/32

[21] He de señalar que, al margen de esta matización, el Gobierno griego indicó en la vista que este período es de varios meses, sin que pueda aportar datos más precisos sobre su duración exacta. En cualquier caso, considero que dicho período es puramente artificial cuando existe la certeza de que el demandante no será readmitido en Turquía. En mi opinión, tal constatación constituye un incumplimiento de la obligación de actuar con celeridad impuesta por la Directiva 2013/32.

[22] Según las explicaciones facilitadas por el Gobierno griego, esta nueva solicitud debe considerarse admisible y, por tanto, debe ser examinada en cuanto al fondo. Tal obligación parece derivar del artículo 86, apartado 5, de la Ley Griega sobre Protección Internacional, según el cual «cuando el tercer país mencionado no permita al solicitante entrar en su territorio, el fondo de la solicitud será examinado por las autoridades competentes para pronunciarse al respecto».

70. A este respecto, debe recordarse que, según el artículo 2, letra c), de la Directiva 2013/32, se entenderá por «solicitante» «un nacional de un tercer país o un apátrida que ha formulado una solicitud de protección internacional sobre la cual todavía no se ha adoptado una resolución definitiva», mientras que la resolución definitiva se define en el artículo 2, letra e), de esta Directiva como la «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] […]». De ello se desprende, como ya sostuve en mis conclusiones presentadas en los asuntos acumulados Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság,[23] que un migrante solo pierde su condición de solicitante de protección internacional en el momento de la adopción de una decisión que excluya el reconocimiento del estatuto de refugiado o de persona que precisa una protección subsidiaria o, dicho de otro modo, de una decisión por la que se desestime la solicitud sobre el fondo.

71. Pues bien, la aplicación del concepto de «tercer país seguro» tiene por objeto permitir a las autoridades de un Estado miembro transferir la responsabilidad del examen de una solicitud de protección internacional a otro país del que se tenga la certeza de que tratará al migrante conforme a los principios enunciados en el artículo 38, apartado 1, de la Directiva 2013/32. Desde este punto de vista, este concepto garantiza al interesado que se examinará el fondo de su solicitud de protección internacional, bien en el Estado miembro en el que presentó la solicitud, bien, en caso de admisión o readmisión efectivas, en el tercer país de que se trate.

72. Sobre la base de estos elementos, me parece necesario distinguir dos situaciones.

73. La primera de estas situaciones se produce cuando un Estado miembro, tras haber comprobado que existen razones para considerar que el solicitante se dirigirá al país calificado de «tercer país seguro», adopta una resolución de inadmisibilidad. Si, en la fase de ejecución de esta resolución, resulta que el país en cuestión no autoriza a la persona a entrar en su territorio, esta persona conserva la condición de solicitante, de suerte que el Estado miembro deberá reanudar de oficio el examen de la solicitud de protección internacional.

74. La segunda de estas situaciones es la que se debate en el litigio principal. En este caso, el Estado miembro, sin poder adoptar una resolución de inadmisibilidad en aplicación del concepto de «tercer país seguro», deberá seguir examinando la solicitud de protección internacional.[24]

75. Habida cuenta del conjunto de estos elementos, propongo al Tribunal de Justicia que declare que, en circunstancias en las que un Estado miembro ha obtenido desde el momento del examen de la solicitud de protección internacional la certeza de que no se autorizará al solicitante a dirigirse al territorio de un país designado como generalmente seguro, el artículo 38 de la Directiva 2013/32 se opone a la adopción de una resolución de inadmisibilidad basada en el concepto de «tercer país seguro».

[23] C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, punto 118.

[24] En mi opinión, salvo que existan disposiciones nacionales más favorables, nada impide que un Estado miembro que sigue examinando la solicitud de protección internacional invoque otro de los motivos de inadmisibilidad enumerados en el artículo 33, apartado 2, de la Directiva 2013/32.

VI. Conclusión

76. A la luz de todas estas consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que responda de la siguiente manera a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Symvoulio tis Epikrateias (Consejo de Estado, Grecia):

«El artículo 38 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

– no se opone a una normativa nacional que designa a un país tercero como generalmente seguro con respecto a determinadas categorías de solicitantes de protección internacional cuando, a pesar de la obligación legal asumida, dicho país ha suspendido, de manera general y sin perspectiva previsible de que cambie de postura, la admisión o readmisión de dichos solicitantes;

– se opone a una normativa nacional que establece la adopción de una resolución que, en aplicación del concepto de "tercer país seguro", considera inadmisible una solicitud de protección internacional pese a que, desde el momento en que se examina la solicitud, el Estado miembro tiene la certeza de que el tercer país de que se trate no permitirá al solicitante entrar en su territorio.»