Recursos judiciales contra las denegaciones de protección internacional. De nuevo sobre la articulación entre el derecho de la Unión Europea y el Derecho procesal de los Estados

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 4 de junio de 2026, As. C-198/25 [Quotal], S y Minister van Asiel en Migratie Judicial Remedies against Refusals of International Protection: Revisiting the Interplay between European Union Law and National Procedural Law



Rafael Arenas García

Catedrático de Derecho internacional privado
Universitat Autònoma de Barcelona

Resumen: *La sentencia Quotal del Tribunal de Luxemburgo nos permite volver a la tensión entre la autonomía procesal y el efecto útil del Derecho de la UE. El Tribunal de Justicia interpreta la Directiva 2013/32/UE y concluye que los tribunales nacionales que conocen de los recursos contra las decisiones administrativas en materia de reconocimiento de protección internacional pueden apartarse en su valoración de los hechos de lo decidido por la autoridad administrativa. A partir de aquí, se analiza la doctrina del TJ sobre la articulación entre decisión administrativa y revisión judicial en materia de protección internacional y se ponen de relieve las dificultades que origina tanto en el derecho neerlandés como en el español, lamentando también que el Reglamento (UE) 2024/1348 no hubiera recogido la doctrina jurisprudencial existente, lo que hubiera facilitado la tarea de los tribunales nacionales.*

Palabras clave: Protección internacional, Autonomía procesal, Efecto útil, Directiva 2013/32/UE, Reglamento (UE) 2024/1348.

Abstract: *The Quotal judgment of the Court of Justice of the European Union provides an opportunity to revisit the tension between national procedural autonomy and the effectiveness of EU law. The Court interprets Directive 2013/32/EU and concludes that national courts hearing appeals against administrative decisions concerning the recognition of international protection may depart, in their assessment of the facts, from the findings made by the administrative authority. Against this background, the article analyses the case law of the Court of Justice on the relationship between administrative decision-making and judicial review in matters of international protection, highlighting the difficulties it gives rise to in both Dutch and Spanish law.*

«Recursos judiciales contra las denegaciones de protección internacional. De nuevo sobre la articulación entre el derecho de la Unión Europea y el Derecho procesal de los Estados» LA LEY Unión Europea, Nº 151. Octubre de 2026. LA LEY
https://legalteca.aranzadilaley.es/LinkToPublication?publication=SMTD4011_00000000_20261001000001510000&fileName=content/DT0000522645_20261020.HTML&location=pi-6501

Todos los derechos reservados © Aranzadi LA LEY

It also regrets that Regulation (EU) 2024/1348 did not incorporate the existing case law, which would have facilitated the task of national courts.

Keywords: International protection, Procedural autonomy, Effectiveness of EU law, Directive 2013/32/EU, Regulation (EU) 2024/1348

I. Introducción

1. En fecha que no se concreta, un nacional paquistaní (S.) solicitó protección internacional en los Países Bajos. Por resolución de 20 de diciembre de 2023, el Ministro competente deniega la solicitud con el argumento de que no había razones que permitieran pensar que fuera a ser perseguido o sufriera daños graves en caso de regresar a su país. Además, entendía que parte del relato de S. no era creíble.

S. interpuso recurso contra la denegación ante el Tribunal de Primera Instancia de La Haya. El órgano jurisdiccional declaró que la decisión del ministro no estaba suficientemente motivada y dio un plazo de subsanación. Acogiéndose a esta posibilidad, el Ministro emitió una resolución complementaria del 8 de octubre de 2024. El Tribunal consideró, sin embargo, que la motivación de la denegación seguía siendo insuficiente y que, en contra del criterio del Ministro, las declaraciones de S. eran creíbles, lo que conduciría a la concesión de la protección internacional.

Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia neerlandesa, en caso de discrepancia con el razonamiento del Ministro o con la apreciación de este sobre la credibilidad del testimonio del solicitante, el órgano jurisdiccional no podía conceder directamente la protección internacional, sino que debía limitarse a anular la resolución y devolver el asunto al Ministro. El órgano jurisdiccional nacional tenía, sin embargo, dudas sobre la compatibilidad de dicha jurisprudencia con la Directiva 2013/32/UE (1) y plantea cuestión prejudicial al Tribunal de Luxemburgo que se resuelve mediante la sentencia que aquí comentamos (2) . La duda que intenta resolver el tribunal neerlandés es si en la fase de recurso puede, de acuerdo con lo establecido en el Derecho de la UE, resolver sobre la concesión del asilo solicitado, discrepando, en su caso, de las valoraciones hechas por la administración y considerando elementos que no tuvieron en cuenta estas (3) .

Planteado en estos términos, lo que ha de resolver el Tribunal de Luxemburgo, una vez más, es la delimitación entre el Derecho de la UE y los derechos procesales nacionales. De hecho, el concepto «autonomía procesal» está presente de manera explícita en la tercera de las cuestiones prejudiciales elevadas. A continuación, examinaremos cómo se resuelve el caso en este supuesto concreto, pero conectándolo con la problemática más general de las relaciones entre los instrumentos de la UE y el derecho nacional que concurre con el de la Unión. En lo que se refiere al problema específico de la protección internacional dedicaremos también atención a la modificación de la normativa, una modificación que, sin embargo, no ha conducido al Tribunal a interpretar el derecho ahora vigente, puesto que no era aplicable al supuesto sobre el que tenía que pronunciarse el Tribunal que planteaba la cuestión prejudicial. Finalmente, también examinaremos los cambios introducidos en la última regulación de este régimen (4) .

Todos los derechos reservados © Aranzadi LA LEY

> Más allá de la discrepancia sobre la credibilidad del solicitante, el litigio obliga a examinar qué alcance tiene una revisión judicial efectiva cuando el juez considera acreditada la necesidad de protección, pero las reglas nacionales reservan a la administración la decisión que ha de hacerla realidad

II. El derecho a un recurso judicial efectivo en materia de protección internacional

La norma objeto de interpretación es la Directiva 2013/32/UE (5) , una norma que sustituyó a la Directiva 2005/85/CE (6) . Esta última disposición concretó el acuerdo adoptado por el Consejo Europeo en su reunión de Tampere de los días 15 y 16 de octubre de 1999 en el sentido de crear un sistema europeo común de asilo, incluyendo normas procedimentales y sustanciales; esto es, tanto relativas a la forma en que deberían tramitarse y resolverse las solicitudes de asilo como a los motivos para la denegación y las garantías de los solicitantes. La Directiva también se ocupa de la retirada del estatuto de refugiado (arts. 37 y siguientes).

En el art. 39 de la Directiva de 2005 se establecía la necesidad de que los estados miembros garantizaran el derecho a un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional en relación a las resoluciones relativas a las solicitudes de asilo, remitiendo a los estados la concreción de los plazos y demás normas orientadas a garantizar el recurso jurisdiccional efectivo. Esto es, la Directiva se remitía a los derechos nacionales, de tal manera que fuera cual fuera la opción de estos, sería compatible con las previsiones de la Directiva siempre que el recurso fuera, como subraya el art. 39, efectivo. El considerando 27 de la Directiva lo dejaba meridianamente claro cuando indicaba que «La eficacia del recurso, incluso con respecto al examen de los hechos pertinentes depende del ordenamiento administrativo y jurídico de cada Estado miembro visto en su conjunto».

La jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo que interpretó de manera directa este art. 39 confirmó la relevancia del derecho nacional en la configuración del recurso que prevé ese precepto. Así, en la sentencia Samba Diouf (7) se mantuvo que el derecho al recurso jurisdiccional no impide que no exista recurso autónomo contra la decisión de tramitar la solicitud de asilo por el procedimiento acelerado, siempre que el control sobre tal decisión pueda producirse en el recurso contra la resolución final. En la sentencia Tall (8) se negó que la Directiva impusiera que la interposición del recurso jurisdiccional tuviera efecto suspensivo respecto a la decisión administrativa de no examinar una solicitud de asilo. La no obligatoriedad de ese efecto suspensivo se ratificó en la sentencia *Belastingdienst/Toeslagen* (9) sobre una decisión denegatoria de la protección internacional. La autonomía del sistema procesal nacional para la articulación de las vías de recurso se reconoce en la sentencia D. y A. del año 2013 (10) .

La Directiva 2013/32/UE (11) , la que interpreta el Tribunal de Luxemburgo en la sentencia que comentamos, introduce un cambio significativo en la regulación del recurso jurisdiccional contra las decisiones relativas a la protección internacional. En primer lugar, en el considerando equivalente al 27 de la Directiva de 2005, el núm. 50, se elimina la última parte, aquella que indicaba que la eficacia del recurso jurisdiccional dependía del ordenamiento administrativo y jurídico de cada estado miembro. Además, en el art. 46 de la Directiva —equivalente al art. 39 en la Directiva de 2005— se incluye un párrafo tercero que exige que el recurso efectivo suponga el examen completo y *ex nunc* tanto de los hechos como de los fundamentos de Derecho (12) .

El cambio respecto a 2005 es significativo. De la amplia remisión a los derechos nacionales se pasa a unas

Todos los derechos reservados © Aranzadi LA LEY

exigencias específicas sobre la configuración del recurso jurisdiccional, que, combinadas con la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, pueden chocar con las tradiciones de algunos estados miembros. Hay que tener en cuenta que el control judicial de la actuación administrativa tiene articulaciones y evoluciones bastante diferentes en los estados europeos. El contexto político de cada país y su cultura jurídica, además de circunstancias particulares conducen a una combinación variable de tres elementos: qué actuaciones administrativas pueden ser objeto de control, cuál es la pretensión que puede obtenerse (anulación, garantía del derecho, sustitución de la actuación administrativa, orden dirigida a la administración) y qué hechos pueden ser revisados por la jurisdicción y en cuáles se ha de descansar en la valoración hecha por la administración. Por supuesto, en cada ordenamiento habrá matices y particularidades, de tal forma que los principios generales encontrarán excepciones que no facilitarán la atribución de etiquetas simples.

Esta configuración del control judicial de la actuación administrativa, además, no es estática, sino que evoluciona; y la evolución, a grandes líneas y desde el final de la II Guerra Mundial, implica, básicamente, aumentar el control judicial sobre la administración extendiendo los supuestos en los que ese control puede producirse, ampliando la facultad revisora del juez (puede volver sobre los hechos que había ya valorado la administración) y dotándole de herramientas para compeler de manera efectiva a la administración.

Por supuesto, es una evolución que no opera de la misma forma y al mismo ritmo en todos los países. De esta forma, la amplia remisión de la Directiva de 2005 implicaba diferencias que podían ser significativas en su aplicación en unos y otros países (13) . Estas divergencias fueron señaladas por la Comisión en su informe del año 2010 sobre la aplicación de la Directiva (14) y explican la introducción, en la Propuesta de la Comisión del año 2009 (15) , tanto de la previsión sobre el mantenimiento de los derechos y beneficios propios de la protección subsidiaria mientras se resuelvan los recursos (16) como la que establece que el recurso efectivo suponga el examen tanto de hechos como de fundamentos de Derecho, incluyendo un examen *ex nunc* de las necesidades de protección internacional (17) . Estas novedades se justifican, de acuerdo con la Exposición de Motivos de la Propuesta, en la evolución de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En lo que se refiere a lo que ahora más nos interesa, los poderes revisores de los órganos jurisdiccionales, la decisión más relevante del Tribunal de Estrasburgo es Salah Sheekh c. Países Bajos, de 11 de enero de 2007 (18) , donde se indica expresamente que el tribunal revisor ha de ejercer una revisión completa y *ex nunc* (19) . Parece claro que el tenor del art. 46 de la Directiva 2013/32/UE se explica a partir de esta decisión del TEDH del año 2007. El resultado es una previsión que no se limita a incluir una remisión al Derecho Procesal nacional con el único límite de la efectividad del recurso; sino que ya incluye una previsión sustantiva sobre el alcance de dicho recurso. A continuación, examinaremos cómo ha interpretado el Tribunal de Luxemburgo esa previsión hasta llegar a la sentencia que comentamos.

III. Recurso en materia de protección internacional y Tribunal de Luxemburgo

1. Articulación entre las fases administrativa y judicial en el reconocimiento de la protección internacional

La interpretación del Tribunal de Luxemburgo en el tema que nos ocupa descansa sobre una doble distinción: por una parte, en la concesión de la protección internacional hay una decisión por parte de un organismo cuasi-judicial o administrativo que puede ser revisada por un órgano jurisdiccional (20) . Por otra parte, la decisión sobre la concesión de la protección internacional implica, por un lado, la determinación de las circunstancias

Todos los derechos reservados © Aranzadi LA LEY

fácticas relevantes y, por otra parte, una valoración jurídica de estas (21) .

En lo que se refiere a la distinción entre la adopción de la decisión y la revisión de esa decisión, la Directiva distingue entre los procedimientos de primera instancia, regulados en el capítulo III, que han de ser resueltos por los mencionados organismos cuasi-judiciales o administrativos que definen el art. 2.f) de la Directiva y la revisión judicial de los mismos a los que se refiere su capítulo V. Una revisión judicial que también está abierta a las decisiones sobre retirada de la protección internacional (capítulo IV). El respeto a las previsiones de la Directiva y la garantía de los derechos de los solicitantes se consigue mediante una adecuada articulación de ambas fases; de tal manera que la existencia de una revisión judicial no exime a la fase en primera instancia de su carácter riguroso y tuitivo. Así se deriva de las previsiones de la Directiva sobre esa primera fase, incluido aquí lo recogido en sus considerandos; de tal manera que es esa articulación lo que permite conseguir que el conjunto del procedimiento (primera instancia y revisión judicial) conduzca a un examen riguroso de las solicitudes de protección internacional (considerando 34 de la Directiva). Esta es la perspectiva que asume el Tribunal de Luxemburgo en la resolución que comentamos (22) y es coherente con la exigencia de que también en la primera instancia se garanticen de manera efectiva los derechos de los solicitantes de protección internacional o de aquellos a quienes se retira dicha condición (23) ; lo que ya había sido destacado por el Tribunal en decisiones anteriores (24) .

Respecto a la distinción entre la fase que podríamos denominar probatoria y la decisoria; esto es, la que se ocupa de la determinación de los hechos y la que tiene como objeto la valoración jurídica de tales hechos; la sentencia que comentamos cita la sentencia M (25) donde, interpretando la Directiva sobre normas mínimas relativas a los requisitos para la concesión del estatuto de refugiado o del estatuto de protección subsidiaria (26) , distinguía entre la fase probatoria y la de valoración jurídica. En la sentencia M la distinción era relevante porque, basándose en el tenor del art. 4.1 de dicha Directiva (27) , el solicitante pretendía que la administración, antes de tomar una decisión, compartiera con el interesado las razones que estaba considerando, pues sería obligación de la autoridad cooperar con el solicitante de protección. En este marco, el Tribunal de Luxemburgo aclara que la cooperación con el solicitante se refiere a la obtención de los elementos fácticos necesarios, no a la valoración jurídica que se deriva de tales elementos al contrastarla con la normativa relevante (28) .

En la sentencia Quotal se retoma esta distinción, pero en este caso para negar que el órgano jurisdiccional revisor vea limitada su competencia a la segunda fase (valoración jurídica), pudiendo entrar también en la apreciación fáctica (29) . Esa posibilidad de valoración fáctica resulta de la necesidad de que el recurso sea completo y *ex nunc*, tal y como establece el art. 46.3 de la Directiva 2013/32/UE y había interpretado la jurisprudencia anterior. En este sentido, en la sentencia *Alheto* (30) el Tribunal estableció la necesidad de que el órgano jurisdiccional revisor pudiera revisar los hechos que habían sido considerados en la primera instancia (31) . Se pronunció en el mismo sentido, más recientemente, la sentencia *Alace* y *Canpelli* (32) con cita de la sentencia CV (33) que, a su vez, se remite a la sentencia *Torubarov* (34) , la que, cerrando el círculo, se remite a *Alheto*.

Es claro, por tanto, que el órgano jurisdiccional revisor no deberá limitarse a examinar la corrección de la decisión adoptada en primera instancia por la autoridad administrativa (o cuasi-judicial, de acuerdo con lo previsto en la Directiva), sino que podrá examinar los hechos relevantes y tener en cuenta los nuevos hechos que se hubieran conocido después de la decisión en primera instancia (35) . Queda abierta, sin embargo, la cuestión de qué ha de hacer el órgano jurisdiccional en el caso de que anule la decisión de primera instancia. Del art. 46.3 no se deriva, en principio, la obligación de una resolución del órgano jurisdiccional sobre la solicitud

Todos los derechos reservados © Aranzadi LA LEY

de protección. Será una cuestión que deberá resolverse a la luz de lo que establezca el Derecho Procesal de los estados miembros, sin que sea contrario a la Directiva que deba remitirse el caso a la autoridad administrativa o cuasi-judicial que ha de decidir en primera instancia (36) . Ahora bien, esta remisión tiene el límite de que se garantice la eficacia del recurso; de tal manera que el art. 46.3 de la Directiva, leído junto con el art. 47 de la Carta de Derechos Fundamentales, impide que la devolución del caso al organismo competente para la adopción de la decisión en primera instancia concluya con un resultado que se aparte de la resolución jurisdiccional o se dilate en el tiempo. Así se estableció en la propia sentencia *Alheto* (37) y en la sentencia *Torubarov* (38) . En principio , esta obligación pesa sobre el estado miembro y la autoridad que conoce en primera instancia; pero puede acabar teniendo consecuencias también para el órgano jurisdiccional, tal y como se estableció en la sentencia *Torubarov*, donde se indicó que si la autoridad administrativa no acataba la decisión del órgano jurisdiccional y se recurría ante éste una segunda decisión denegatoria en contra del criterio que había establecido la autoridad revisora, ésta, a fin de garantizar el derecho del reclamante, sí tendría que reconocer la protección internacional (39) . Esa doctrina fue reiterada en la sentencia PG al año siguiente (40) .

En el caso *Quotal* no estamos ante un «*Torubarov*», porque todavía no hay una decisión del órgano jurisdiccional que pueda ser desobedecida por la administración; pero sí que existía una dilación en el procedimiento que podía poner en peligro el derecho del reclamante. En concreto, tal y como se explicaba un poco más arriba, la autoridad jurisdiccional había detectado una motivación insuficiente en la denegación y dio un plazo de subsanación. La decisión complementaria de la administración seguía siendo insuficiente, de acuerdo con el criterio del órgano jurisdiccional y es por eso por lo que se plantea (segunda cuestión prejudicial) si puede formular una apreciación sustantiva y definitiva sobre la solicitud de protección internacional (41) . El Tribunal de Luxemburgo, sin embargo, reformula la cuestión prejudicial y, en vez de contestar a si puede pronunciarse de manera «definitiva» sobre la solicitud de protección internacional, entiende que se le pregunta si puede pronunciarse de manera «vinculante» (42) . De esta forma, el tema queda reducido a si el órgano jurisdiccional tiene capacidad para apartarse de los hechos tenidos en cuenta por la administración y, en concreto, sobre la verosimilitud de las declaraciones del solicitante.

> Importa conservar la distinción entre una apreciación judicial vinculante y una decisión que resuelve definitivamente la solicitud. La primera obliga a la administración a respetar lo juzgado, aunque pueda subsistir una intervención administrativa posterior; de su cumplimiento depende que el recurso proporcione al solicitante una protección efectiva

2. La construcción del Tribunal de Luxemburgo

Con la sentencia *Quotal*, por tanto, se completa la construcción del proceso de concesión de la protección internacional que el Tribunal de Luxemburgo ha ido elaborando a través de su interpretación de la Directiva de 2013. Como es habitual en el Tribunal de Justicia, nos encontramos más ante una obra de legislador que de juez, ya que incluye la formulación de reglas que no se encuentran en la normativa interpretada.

Sí que está en esta normativa la exigencia de que el control jurisdiccional de la decisión de primera instancia sea completo y *ex nunc* (a partir, como vimos, de la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo). Ahora bien, lo que

Todos los derechos reservados © Aranzadi LA LEY

añade el Tribunal de Luxemburgo es que ese control puede concluir con una decisión vinculante sobre la protección internacional de carácter sustancial. Esto es, con independencia de lo que establezca el Derecho Procesal del estado miembro, la decisión del órgano jurisdiccional no se limitará a la anulación —en su caso— de la decisión de primera instancia, sino que incluirá (o podrá incluir) un pronunciamiento sobre el fondo de la solicitud que será vinculante para la administración.

El Tribunal de Luxemburgo, sin embargo, no impide que sea preciso —según el derecho nacional— un pronunciamiento de la administración tras el del órgano jurisdiccional. Ahora bien, si tal decisión administrativa no se ajusta a lo establecido por el órgano jurisdiccional, en caso de recurso contra ella, ese órgano jurisdiccional sí podrá adoptar una decisión definitiva y ejecutable (sentencia *Torubarov*). No queda claro, sin embargo, qué pasaría en caso de que nos encontremos no con una decisión en primera instancia que se aparta de lo establecido por el órgano jurisdiccional, sino ante una dilación en la resolución. La jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo ha establecido que los estados miembros han de garantizar los derechos de los solicitantes de asilo (43) , pero si estos no cumplen con esta obligación y no existe una resolución que pueda recurrirse ante el órgano jurisdiccional, la forma en que se ataque la dilación dependerá de lo previsto en los derechos procesales nacionales, ya que la Directiva prevé un recurso contra la decisión en primera instancia, no contra la no decisión. Teniendo en cuenta, sin embargo, la capacidad creativa del Tribunal de Justicia, no debería descartarse que ante un caso de dilación, si el interesado reclama contra esta dilación ante el órgano jurisdiccional competente y éste plantea cuestión prejudicial ante el Tribunal de Luxemburgo, este último acabe concluyendo que el efecto útil de la Directiva exige que las vías de recurso existentes contra las resoluciones en primera instancia puedan ser utilizadas también contra el retraso en la resolución, al menos cuando ya existe una decisión vinculante del órgano judicial que debe ser implementada por la autoridad administrativa o cuasi-judicial.

Es necesario aclarar también que la decisión posterior de la administración podría apartarse de la vinculante del órgano jurisdiccional si hubiera elementos nuevos que no hubiera podido considerar éste (44) . La autoridad de primera instancia está vinculada por las apreciaciones que hubiera hecho la judicial, pero la decisión adoptada por esta en lo que se refiere a la concesión de la protección internacional puede ser revisada, aunque únicamente sobre la base de elementos que no hubieran sido considerados por el órgano revisor. Desde una perspectiva procesal aún podría plantearse la duda de si estos elementos nuevos tienen que ser posteriores a la decisión judicial o podrían ser anteriores, siempre que no hubieran sido conocidos por el organismo jurisdiccional. Entiendo que, a partir de la lógica que ha desarrollado el Tribunal de Justicia, aunque se trate de elementos anteriores a la decisión judicial, si existen razones objetivas que justifiquen que la autoridad revisora no tuvo posibilidad de tenerlos en cuenta, sí sería posible que los considerara el órgano administrativo o cuasi-judicial de primera instancia.

Como puede apreciarse, el Tribunal de Justicia, a partir de la necesidad de garantizar el efecto útil de la Directiva, modifica el resultado al que se llegaría mediante una aplicación ordinaria del Derecho Procesal nacional. Nada nuevo, sin embargo, puesto que en otras ocasiones el Tribunal de Justicia ya había dejado claro que la autonomía procesal está sometida a la consecución de este efecto útil del Derecho de la UE. El ejemplo clásico de ello es la sentencia Océano (45) , donde se indicó que el juez nacional debía interpretar el Derecho nacional —en la medida de lo posible— de forma tal que permitiera la verificación de oficio del carácter abusivo de las cláusulas incluidas en contratos de consumidores. La cautela de «en la medida de lo posible» no evita, sin embargo, la necesidad de introducir modificaciones en el procedimiento que, inevitablemente, plantearán dudas tanto a los jueces nacionales como a los litigantes (46) . Además, cuando esta interpretación conforme

Todos los derechos reservados © Aranzadi LA LEY

resulte imposible, el juez nacional deberá inaplicar las disposiciones de su derecho interno que sean incompatibles con las normas de la UE que tengan efecto directo (47) ; pero esta inaplicación puede abrir un hueco que debería ser preciso cubrir con algún tipo de regla que, de no existir, tendría que acabar construyendo el juez nacional. Ciertamente, puede recurrir a utilizar instituciones diseñadas para otros fines (analogía *juris*); pero, en cualquier caso, nos encontraremos ante un necesario activismo judicial que, idealmente, debería verse desplazado por una regulación procesal que se ajuste a las exigencias del Derecho de la UE; aunque nada más sea en aras de la seguridad jurídica y la previsibilidad. El control de las cláusulas abusivas en contratos de consumo permite apreciarlo. Tras la sentencia Océano ya mencionada, los tribunales españoles tuvieron que ir armando un régimen de verificación que exigió nuevas consultas al Tribunal de Luxemburgo y que, en ocasiones, implicaba llegar a soluciones que podrían chocar con la naturaleza de ciertos procedimientos (48) . El Tribunal ordena determinado resultado, pero es el juez nacional el que tiene que encontrar una salida procedimental que, forzosamente, exigirá un grado de creatividad mayor del que sería posible en un escenario clásico de relaciones entre el legislador y los jueces.

En el siguiente epígrafe examinaremos cómo se plantea la relación entre exigencias del Tribunal de Luxemburgo y reglas procesales nacionales en el campo que nos interesa, las solicitudes de protección internacional para, a continuación, ver cómo ha abordado estos problemas la normativa que desplaza a la Directiva 2013/32/UE, el Reglamento (UE) 2024/1348.

IV. Las cuestiones aún abiertas y el Reglamento (UE) 2024/1348

1. La revisión judicial en el procedimiento de reconocimiento de la protección internacional

Concluíamos el epígrafe anterior con las exigencias que, según el Tribunal de Luxemburgo, ha de tener el procedimiento de revisión judicial de la decisión sobre el reconocimiento o la retirada de la protección internacional. Ahí anunciábamos que, como en otros ámbitos, pueden generarse tensiones entre el principio de autonomía procesal de los estados miembros y la consecución del efecto útil (tal y como es interpretado por el Tribunal de Justicia) del Derecho de la UE. Ahora examinaremos esas potenciales tensiones tanto en el derecho neerlandés, aquel en cuya aplicación tiene su origen la cuestión prejudicial que da lugar a la sentencia que comentamos, como en nuestro propio Derecho (el Derecho español). Consideraremos tanto la exigencia de que el control judicial sea completo y *ex nunc*, como la capacidad del órgano jurisdiccional para examinar los hechos y apartarse, en su caso, de la valoración que hubiera podido hacer la autoridad de primera instancia y, finalmente, la capacidad de dictar una decisión definitiva o vinculante que pueda acabar consiguiendo el reconocimiento de la protección internacional frente al criterio de la administración o la inacción de ésta.

En el caso de los Países Bajos, la legislación sobre el control judicial de las decisiones relativas al reconocimiento de la protección internacional permite un examen completo y *ex nunc* por parte del órgano jurisdiccional . De hecho, en el caso que nos ocupa se hace expreso, en la formulación de la cuestión prejudicial, que el problema no es la normativa, sino la jurisprudencia que la ha interpretado (49) . El legislador neerlandés adaptó en su momento la Ley de Extranjería a las exigencias de la Directiva, incluyendo un control completo y *ex nunc* en el momento de la revisión judicial (50) . La jurisprudencia, sin embargo, como hemos visto, mantuvo una «deferencia» hacia el examen de los hechos realizada por la administración. Esa jurisprudencia, sin embargo, no estaba construida sobre el vacío. La memoria del gobierno que acompañaba al proyecto de ley de transposición de la Directiva (51) insistía en que el juez podría realizar un examen completo; pero solo tras el juicio de la

Todos los derechos reservados © Aranzadi LA LEY

administración, que seguía siendo imprescindible. Esto es, se pretende un juez que controle la decisión de la administración y no un juez que valore con independencia de ésta (52) . La jurisprudencia previa contencioso-administrativa había seguido este criterio en los Países Bajos y en ese sentido informó el Consejo de Estado al Gobierno en relación a la transposición de la Directiva del año 2013 (53) . Es decir, el criterio procesal previo neerlandés (un juez que controla a la administración, pero que no valora al margen del criterio de ésta) acabó trasladándose a la interpretación de una norma que, en su literalidad, recogía el tenor de la Directiva. La sentencia *Quotal* corrige esta interpretación y libera al órgano jurisdiccional de esta deferencia hacia la administración .

Esta «liberación» tiene, además, otra consecuencia: el juez podrá dictar una decisión sobre la solicitud sin necesidad de esperar a una nueva decisión de la administración. Antes de la sentencia *Quotal*, la decisión del órgano jurisdiccional sobre el fondo era posible —en principio— cuando no había elementos que tuviera que valorar la administración, sino cuando quedaban únicamente por resolver cuestiones de derecho. Si era precisa una valoración sobre los hechos, el reenvío a la administración parecía ineludible porque —recordemos— estamos ante un juez que controla (54) . Tras la sentencia que nos ocupa no debería existir inconveniente para una decisión sobre la solicitud. Esa decisión sobre la solicitud —como hemos visto en el epígrafe anterior— podría precisar una decisión administrativa que confirmara la concesión de la protección; pero, en cualquier caso, sería vinculante para la administración en los términos que vimos en el epígrafe III.

Así pues, vemos cómo, en el caso de los Países Bajos, la concepción procesal nacional (un juez que controla frente a un juez que valora) lleva a leer no solamente la Directiva, sino la legislación nacional que la transpone en un sentido diferente al que resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo. La sentencia que comentamos debería corregir las dos desviaciones que han sido descritas: por una parte, el órgano jurisdiccional ha de tener competencia plena en la valoración de los hechos y, por otra parte, ha de poder pronunciarse sobre la solicitud de protección sin necesidad de remitir el caso a la autoridad de primera instancia.

En el caso de España no se han planteado, hasta donde sé, problemas en relación a la aplicación de la doctrina del Tribunal de Luxemburgo en lo que se refiere al control judicial del reconocimiento de la protección internacional. La Ley de Asilo (55) no regula el recurso judicial contra la decisión administrativa relativa al reconocimiento de la protección internacional, limitándose a introducir, en relación a éste, una previsión sobre las medidas cautelares que, como veremos, resulta interesante; pero que no afecta ni a las facultades del juez para verificar los hechos ni a su capacidad de dictar una resolución sobre la solicitud que vaya más allá de la revocación de la decisión administrativa.

Sobre esto último, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (56) ya prevé que el recurrente puede pretender el reconocimiento de una situación jurídica individualizada (57) , de tal forma que la sentencia no se limita a la anulación de la disposición o acto recurrido, sino que también reconocerá dicha situación jurídica y adoptará las medidas necesarias para el restablecimiento de la misma (58) . Esto es, y aplicado a nuestro caso, el órgano jurisdiccional podrá pronunciarse sobre el reconocimiento de la protección internacional sin necesidad de remitir el caso a la autoridad administrativa (59) .

Por otra parte, tampoco se plantean dudas sobre la facultad del juzgado o tribunal de valorar los hechos que han sido tenidos en cuenta por la administración, pudiendo apartarse del criterio de esta. La ya citada STS de 16 de marzo de 2016 (60) es ejemplo de ello (61) . La plena capacidad de los órganos jurisdiccionales para valorar

Todos los derechos reservados © Aranzadi LA LEY

los hechos relevantes en la resolución de los recursos contencioso-administrativos resulta de las previsiones sobre práctica probatoria de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (arts. 60 y 61), completadas con las de la Ley de Enjuiciamiento Civil a partir de la remisión expresa a esta que realiza el art. 60.4 LJCA. En relación con la prueba, tampoco existe dificultad para la consideración de elementos probatorios posteriores a la tramitación del procedimiento administrativo o, incluso, que sean conocidos una vez iniciado el procedimiento judicial. Así se desprende del art. 56.4 LJCA, que prevé la admisión de documentos con posterioridad a la demanda y a la contestación en los casos previstos para el proceso civil. Estos se encuentran regulados en el art. 270 LEC, que facilita la aportación no solamente de documentos posteriores, sino también de anteriores que no fueren conocidos o no hubieran podido ser obtenidos previamente por causa que no es imputable a la parte que los aporte.

La legislación española, además, no solamente permite aportar nuevos documentos, sino que se practique prueba sobre hechos nuevos, según lo previsto en el art. 286 LEC, aplicable al proceso contencioso-administrativo por la ya mencionada remisión del art. 60.4 LJCA. Este precepto daría cobertura a la exigencia de control *ex nunc* que reclama la normativa de la UE. Los tribunales españoles pueden hacer una valoración completa de los hechos y, además, no limitada a los que fueran conocidos o existieran en el momento relevante para el procedimiento administrativo o en la fase inicial del recurso judicial. Por esta vía, por tanto, parece que se da satisfacción a las exigencias de la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo. Como veremos, hay un problema en relación con la previsión del art. 46.5 de la Directiva (permanencia en el territorio del solicitante en tanto se resuelve el recurso) del que nos ocuparemos enseguida; pero antes de ello conviene detenerse en si la aplicación de esta normativa se adecua también a las exigencias derivadas de la doctrina del Tribunal de Luxemburgo.

La lectura de la jurisprudencia española, además, confirma la valoración de la prueba por parte de los órganos jurisdiccionales. El examen de las decisiones de la Audiencia Nacional sobre el reconocimiento de la condición de refugiado lo confirma (62) , mostrando, además, que el debate sobre la prueba se traslada al sistema de recursos (63) .

Conviene, sin embargo, llamar la atención sobre un razonamiento que se repite en la AN en este tipo de procesos. Son muchas las sentencias que concluyen afirmando que el actor no había conseguido desvirtuar las fundadas razones ofrecidas por la administración para denegar la protección (64) . Esta formulación parece dotar de una preferencia a la valoración hecha por la administración que podría implicar una limitación en el análisis «completo» que exige el Tribunal de Luxemburgo; pero también podría interpretarse como un recurso retórico que se conecta con la tradicional deferencia de la jurisdicción contencioso-administrativa hacia la administración, de tal forma que no implica una limitación real de la valoración de la prueba, sino tan solo la consideración de los elementos que ya estaban presentes en el expediente administrativo. Un examen amplio de la jurisprudencia en la materia, que queda fuera de las posibilidades de esta nota, podría confirmarlo.

Finalmente, tal y como se había adelantado, nos encontramos con un problema particular en la aplicación del art. 46.5 de la Directiva, que establece la permanencia en el territorio del solicitante de protección internacional en tanto se resuelve el recurso ante el órgano jurisdiccional (65) . Esta permanencia en el caso de España no está garantizada, puesto que lo que se prevé es que pueda solicitarse la suspensión de la decisión administrativa que implique la expulsión del territorio como medida cautelarísima del art. 135 LJCA (66) ; pero sin que sea obligada dicha suspensión. Esto plantea un problema que va más allá del Derecho de la UE, puesto que, en el año 2014, el TEDH ya dictaminó, en relación con ciertas solicitudes de asilo, que la denegación

Todos los derechos reservados © Aranzadi LA LEY

sistemática de un efecto suspensivo al recurso podía vulnerar el derecho a un recurso efectivo (67) . El art. 46.5 de la Directiva va más allá, porque reconoce a todos los solicitantes de asilo el derecho a permanecer en el territorio durante la tramitación del recurso, lo que, como vemos, no está previsto en estos términos por el Derecho español.

La jurisprudencia, por su parte, no ha resuelto el problema de manera definitiva. Es cierto que hay varias decisiones del Tribunal Supremo que, en aplicación de la doctrina sentada por el Tribunal de Luxemburgo y el art. 46.5 de la Directiva 2013/32/UE, mantienen que ha de concederse la medida cautelar de suspensión de la expulsión (68) ; pero, como reconoce el propio Gobierno de España, no todas las secciones de la Audiencia Nacional se han alineado con esta jurisprudencia, por lo que siguen produciéndose rechazos a la medida cautelar de la suspensión de la decisión de expulsión en tanto se tramita el recurso judicial contra el rechazo por la administración del reconocimiento de la protección internacional (69) . Esta falta de aplicación por parte de la AN de la previsión del art. 46.5 de la Directiva 2013/32/UE se mantiene. El ejemplo más reciente que he encontrado es un Auto de 20 de agosto de 2026 (70) .

Así pues, en el caso de España el ordenamiento jurídico está alineado con las exigencias de la doctrina del Tribunal de Luxemburgo en lo que se refiere a una revisión judicial completa y *ex nunc* de la solicitud de protección internacional, pudiendo apartarse del criterio de la administración y reconociendo de manera directa el derecho solicitado. Es cierto que en la argumentación de los tribunales pueden encontrarse expresiones que muestran una cierta deferencia hacia la valoración probatoria hecha por las autoridades de primera instancia, pero parecen más una pieza retórica que una renuncia a la valoración independiente de los hechos que se encuentran en autos.

Donde se plantea un problema es en la necesidad de retrasar la expulsión de los solicitantes que hayan visto denegada su petición en vía administrativa hasta la resolución del recurso judicial. No hay una previsión expresa en el ordenamiento, y la jurisprudencia no ha mantenido una línea unánime en la aplicación de la doctrina del Tribunal de Luxemburgo (sentencia Gnandi) y la previsión del art. 46.5 de la Directiva 2013/32/UE. En el siguiente epígrafe veremos qué cambios se introducen con el Reglamento (UE) 2024/1348.

2. El Reglamento (UE) 2024/1348

Hasta aquí hemos visto que el texto de la Directiva de 2013, en lo que se refiere al recurso judicial contra la decisión de la administración en relación a la solicitud de protección internacional, había sido completado por la doctrina del Tribunal de Luxemburgo de forma sustancial. Hubiera sido, quizás, deseable que el Reglamento que desplaza a la Directiva hubiera tenido en cuenta esta doctrina, pero no parece que haya sido así.

El Reglamento (UE) 2024/1348 (71) desplaza a la Directiva 2013/32/UE a partir del 12 de junio de 2026 (arts. 78.1 y 79.2 del Reglamento); lo que implica que será el aplicable a las solicitudes formalizadas a partir del 12 de junio de 2026 (art. 79.3). Como se trata de un Reglamento y no de una Directiva no ha de transponerse; pero, como se ha convertido en habitual, serán necesarias ciertas adaptaciones del derecho de origen interno (72) . En el caso de España, sin embargo, esta adaptación se ha limitado, de momento, a dos instrucciones de la Subsecretaría del Ministerio del Interior de fecha 11 de junio de 2026 (73) que, obviamente, no pueden afectar a la regulación del recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones de la administración sobre reconocimiento de la protección internacional. De esta forma, la tarea que el art. 67.7 del Reglamento encargaba a los legisladores nacionales (74) no ha sido atendida en España. Tampoco se ha aprovechado la

Todos los derechos reservados © Aranzadi LA LEY

posibilidad que ofrece el art. 67.1 para excluir en determinados supuestos el recurso judicial (75) . No nos detendremos, sin embargo, en ello, porque de lo que se trata en este punto es de ver si el Reglamento ha atendido a las exigencias derivadas de la doctrina del Tribunal de Luxemburgo sobre el recurso judicial. Esto es, tal y como habíamos visto, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia había añadido algunas precisiones a la regulación del recurso judicial que, como mucho, estaban implícitas en el texto de la Directiva, lo que había conducido a varias cuestiones prejudiciales que habíamos examinado someramente en el epígrafe III. El Reglamento (UE) 2024/1348 era una buena ocasión para introducir en la norma las concreciones del Tribunal de Luxemburgo, pero esto, como veremos, no ha sucedido.

Así, en primer lugar, el art. 67.3 del Reglamento reproduce sustancialmente el art. 46.3 de la Directiva, donde se recoge el carácter completo y *ex nunc* del recurso judicial; pero no se entra ni en la posibilidad de que el órgano jurisdiccional dicte una decisión obligatoria que no se limite a la anulación de la decisión administrativa ni en las medidas que deberían adoptarse en caso de que la autoridad de primera instancia no siguiera lo establecido en la decisión judicial o dilatara la adopción de una nueva decisión en línea con lo decidido por el órgano jurisdiccional. Esto es, las lagunas que dejaba la Directiva se mantienen, pero con la diferencia de que, al tratarse de un Reglamento, la aplicación conjunta del mismo y de la normativa nacional relevante para estas cuestiones se plantea de manera diferente que en el caso de las Directivas. A partir de ahora, la aplicación de la exigencia de un recurso judicial «completo y *ex nunc*» deberá ser aplicada en cada Estado miembro como una categoría autónoma sin la intermediación de normas nacionales de transposición y sin que, en principio, sean especialmente relevantes las normas de Derecho interno que regulan el sistema de recursos, puesto que la aplicación del Reglamento ha de ser, idealmente, uniforme en todos los Estados miembros. Sí, es cierto que está el principio de autonomía procesal; pero es que estamos ante una disposición que tiene, precisamente, naturaleza procesal.

No nos detendremos tampoco aquí, sin embargo, porque seguramente lo que pasará, al menos en el caso de España, es que seguirá aplicándose la normativa de la LJCA que, como hemos visto, se ajusta, en principio, a las exigencias de la doctrina del Tribunal de Luxemburgo y tan solo apuntaremos que ahora, al ser norma directamente aplicable el art. 68 del Reglamento (equivalente al 46.5 de la Directiva) sobre el efecto suspensivo del recurso y derecho del solicitante a permanecer en el territorio del estado miembro hasta la resolución del recurso, debería ser más difícil que los tribunales españoles rechazaran las medidas cautelares suspensivas que se soliciten. De hecho, incluso, debería procederse de oficio a dicha suspensión, dado el carácter taxativo y directo del art. 68 del Reglamento; aunque habría que ver si existe cauce procesal para ello en el Derecho español. En cualquier caso, sin embargo, la tensión sobre esta cuestión entre el Tribunal Supremo y la Audiencia Nacional debería resolverse, con más motivo incluso que antes, en favor del criterio del Tribunal Supremo.

En definitiva, en relación al tema que nos ocupa, la doctrina del Tribunal de Luxemburgo sobre el recurso judicial contra las decisiones administrativas en materia de protección internacional, el Reglamento es una oportunidad perdida. El Tribunal de Justicia había ido acumulando exigencias a las que debía darse cumplimiento a partir de la aplicación de un Derecho Procesal que podría no estar diseñado para el resultado pretendido por el Tribunal de Luxemburgo. El Reglamento no lo aborda y el cambio de instrumento (de Directiva a Reglamento) en vez de facilitar la solución, como hemos visto, la agrava. Por el contrario, sí que entra en un cierto detalle sobre la introducción de documentos en el procedimiento y sobre los requisitos de traducción; así como en relación —como acabamos de ver— sobre el efecto suspensivo del recurso, que completa la previsión sobre derecho de permanencia durante la tramitación del recurso que ya incluía la Directiva.

Todos los derechos reservados © Aranzadi LA LEY

> Con el paso al reglamento, la aplicación directa de las exigencias europeas no resuelve por sí sola las dificultades para llevarlas a la práctica. Persiste la necesidad de proporcionar al juez cauces procesales claros para hacer cumplir su decisión, sin dejar esa tarea a sucesivas respuestas jurisprudenciales

V. Conclusión

La sentencia *Quotal* nos enfrenta, otra vez, a la tensión entre autonomía procesal y efecto útil del Derecho de la UE. El caso concreto nos ha permitido examinar cómo en el campo de la protección internacional, el Tribunal de Luxemburgo ha construido un sistema de exigencias que tan solo están implícitas (en el mejor de los casos) en el texto positivo y que obligan a los jueces nacionales a utilizar de manera imaginativa los recursos de los que disponen para conseguir el efecto exigido por la doctrina del Tribunal de Justicia.

Si se me permite la imagen, me recuerda esa película de Fernando Fernán Gómez, «El viaje a ninguna parte», donde un grupo de cómicos ambulantes llega a un pueblo donde un notable local, Zacarías, les dice que ha escrito un musical y que le gustaría que lo representaran. Los cómicos se muestran sorprendidos y preguntan si es solo el texto o también la música. El autor aficionado (interpretado por Agustín González) dice que su obra tiene la música y también el baile. Con cara de admiración le piden que se la muestre y él les entrega un delgado cuaderno escolar. Los cómicos lo hojean y le preguntan: «¿Y la música y el baile?», a lo que Zacarías responde: «¡Aquí, aquí!» Y les muestra una página donde por toda indicación se lee: «Y aquí se juntan todos, cantan y bailan».

Cuando leo determinadas decisiones del Tribunal de Luxemburgo me viene esa imagen a la cabeza: el juez nacional ha de establecer una vía de recurso, dictar una sentencia sobre el fondo que vaya más allá de la anulación y —podría ser— resolver en su caso la inacción de la administración al no dar cumplimiento a la resolución judicial; pero los medios para conseguirlo están en un Derecho que no tiene tal cosa en la cabeza y, en ocasiones, las cuestiones prejudiciales se acumulan unas sobre otras de tal forma que el conjunto de las decisiones del Tribunal de Justicia más parece un código que pura doctrina jurisprudencial. La odisea en España sobre las cláusulas abusivas en los contratos de consumidores, iniciada por la citada sentencia Océano y continuada durante décadas, especialmente en el tema de los contratos hipotecarios, da buena cuenta de esa situación.

En fin, es lo que hay, el Derecho de la UE así es. Quizás solamente quede lamentar que en este caso, como en otros, el legislador europeo no aproveche más las ocasiones que tiene para convertir en normas eficaces esa doctrina jurisprudencial, lo que redundaría en la claridad y en la seguridad jurídica.

(1) Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, DO n.º L 180 de 29 de junio de 2013.

Todos los derechos reservados © Aranzadi LA LEY

Ver Texto

(2) STJ 4 de junio de 2026, *Quotal,* C-198/25, ECLI:EU:C:2026:447.

Ver Texto

(3) Véase n.º 16 de la sentencia Quotal.

Ver Texto

(4) Reglamento (UE) 2024/1347, de 14 de mayo de 2024 sobre normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiaros de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas que puedan acogerse a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo y se deroga la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y 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 de 22 de mayo de 2024).

Ver Texto

(5) *Supra* n. n.º 1.

Ver Texto

(6) Directiva 2005/85/CE del Consejo de 1 de diciembre de 2005 sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado, DO n.º L 326 de 13 de diciembre de 2005.

Ver Texto

(7) STJ 28 de julio de 2011, *Samba Diouf*, C-69/10, ECLI:EU:C:2011:524.

Ver Texto

(8) STJ 17 de diciembre de 2015, *Tall*, C-239/14, ECLI:EU:C:2015:824.

Ver Texto

(9) STJ 26 de septiembre de 2018, *Belastingdienst/Toeslagen*, C-175/17, ECLI:EU:C:2018:776.

Ver Texto

(10) STJ 31 de enero de 2013, *D. y A.*, C-175/11, ECLI:EU:C:2013:45.

Ver Texto

(11) *Supra* n. n.º 1.

Ver Texto

(12) «Para cumplir el ap. 1, los Estados miembros garantizarán que un recurso efectivo suponga el examen completo y *ex nunc* tanto de los hechos como de los fundamentos de Derecho, incluido cuando proceda un examen de las necesidades de protección internacional de conformidad con la Directiva 2011/95/UE, al menos en los recursos ante un juzgado o tribunal de primera instancia».

Ver Texto

(13) Véase A. M. Reneman, *EU asylum procedures and the right to an effective remedy*, tesis, Universidad de Leiden, 2013, https://hdl.handle.net/1887/20403, p. 257. Véase también *Improving asylum procedures. Comparative Analysis and recommendations for law and practice*, ACNUR, 2010, https://www.unhcr.org/media/improving-asylum-procedures-comparative-

Todos los derechos reservados © Aranzadi LA LEY

analysis-and-recommendations-law-and-practice-key, pp. 83-92.

Ver Texto

(14) Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 2005/85/CE, 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 de 8 de septiembre de 2010, COM(2010) 465 final.

Ver Texto

(15) 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 (refundición) de 21 de octubre de 2009, COM(2009) 554 final.

Ver Texto

(16) Véase n.º 135 de la Propuesta.

Ver Texto

(17) I*bid..*, n.º 136.

Ver Texto

(18) Demanda n.º 1948/04, https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-78986%22]}

Ver Texto

(19) Véase ap. 136: «This further implies that, in assessing an alleged risk of treatment contrary to Article 3 in respect of aliens facing expulsion or extradition, a full and *ex nunc* assessment is called for as the situations in a country of destination may change in the course of time ». Esta misma decisión censura que el tribunal que deba pronunciarse se limite a los materiales aportados por las autoridades de su propio Estado: «In its supervisory task under Article 19 of the Convention, it would be too narrow an approach under Article 3 in cases concerning aliens facing expulsion or extradition if the Court, as an international human rights court, were only to take into account materials made available by domestic authorities of the Contracting State concerned, without comparing these with materials from other reliable and objective sources» (*ibid.*).

Ver Texto

(20) Véase ap. 25 de la sentencia *Quotal*.

Ver Texto

(21) *Ibid.*, ap. 28.

Ver Texto

(22) *Ibid.*, ap. 26.

Ver Texto

(23) En este sentido, es interesante la sentencia GM (STJ 22 de septiembre de 2022, GM, C-159/21, ECLI:EU:C:2022:708), en la que se estableció, por un lado, que la autoridad que ha de decidir sobre la retirada de la protección internacional no puede estar vinculada por una decisión previa de otra autoridad (en el caso concreto, una con funciones específicas sobre seguridad nacional) y, por otro lado, que no puede privarse al interesado o a su abogado de información sobre las razones en que se fundamentan las resoluciones.

Todos los derechos reservados © Aranzadi LA LEY

Ver Texto

(24) STJ 25 de julio de 2018, *Alheto*, C-585/16, ECLI:EU:C:2018:584, ap. 116; STJ 16 de julio de 2020, *Addis*, C-517/17, ECLI:EU:C:2020:579, ap. 61.

Ver Texto

(25) STJ 22 de noviembre de 2012, M, C-277/11, ECLI:EU:C:2012:744.

Ver Texto

(26) Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida, DO L 304 de 30.9.2004.

Ver Texto

(27) «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 sol•licitud».

Ver Texto

(28) Véase ap. 70 de la sentencia *M*.

Ver Texto

(29) Véase ap. 29 de la sentencia *Quotal*.

Ver Texto

(30) *Supra* n. n.º 24.

Ver Texto

(31) Véase ap. 106 de la sentencia *Alheto*.

Ver Texto

(32) STJ 1 de agosto de 2025, *Alace y Canpelli*, C-758/24 y C-759/24, ECLI:EU:C:2025:591, aps. 76 y 81.

Ver Texto

(33) STJ 4 de octubre de 2024, CV, C-406/22, ECLI:EU:C:2024:841, ap. 85.

Ver Texto

(34) STJ 29 de julio de 2019, *Torubarov*, C-556/17, ECLI:EU:C:2019:626, ap. 51.

Ver Texto

(35) Véase ap. 52 de la sentencia *Torubarov*.

Ver Texto

Todos los derechos reservados © Aranzadi LA LEY

(36) Véase n.º 146 de la sentencia *Alheto* y el ap. 49 de la sentencia *Quotal*.

Ver Texto

(37) Véase su ap. 149.

Ver Texto

(38) Véase *supra* n. n.º 34. Ap. 59 de la sentencia.

Ver Texto

(39) Véase ap. 78 de la sentencia *Torubarov*.

Ver Texto

(40) STJ 19 de marzo de 2020, *PG*, C-406/18, ECLI:EU:C:2020:216, ap. 23.

Ver Texto

(41) Ap. 16 de la sentencia.

Ver Texto

(42) Ap. 24 de la sentencia.

Ver Texto

(43) Véase el ap. 148 de la sentencia *Alheto, ap. 59 de la sentencia Torubarov y ap. 19 de la sentencia PG*.

Ver Texto

(44) Véase ap. 20 de la sentencia PG y ap. 50 de la sentencia *Quotal*.

Ver Texto

(45) STJ 27 de junio de 2000, *Océano*, asuntos acumulados C-240/98 a C-244/98, ECLI:EU:C:2000:346.

Ver Texto

(46) En este sentido es relevante la distinción que establece W. van Gerven («Of Rights, Remedies and Procedures», *CMLR*, 2000, vol. 37, n.º 3, pp. 501-536, p. 524) entre «procedural rules» y «remedial rules». Mientras las segundas pueden venir determinadas por la jurisprudencia del Tribunal (exigencia de una determinada medida para la garantía de un derecho), las primeras, por su carácter técnico, precisan la actuación del legislador.

Ver Texto

(47) Véase ap. 55 de la sentencia *Quotal*.

Ver Texto

(48) Véase, por ejemplo, M. Gómez de Liaño Fonseca-Herrero, «El control de oficio de las cláusules abusivas. El Juez nacional como garante de la protección del consumidor», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2014, n.º 26, pp. 313-328, p. 322, donde indica que la exigencia de control en el proceso monitorio implica un «claro peligro de desnaturalitzar el procedimiento». La autora no lo plantea como una crítica al Tribunal de Luxemburgo, sino como una consecuencia de la instauración de un mecanismo que ella considera necesario para la protección del consumidor. Nos sirve, sin embargo, como ejemplo de la tensión que se crea entre las exigencias derivadas de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y la arquitectura de los procedimientos regulados por el derecho

Todos los derechos reservados © Aranzadi LA LEY

interno de los estados miembros.

Ver Texto

(49) Véase ap. 13 de la sentencia *Quotal*.

Ver Texto

(50) La transposición de la Directiva en los Países Bajos se hizo por medio de Ley de 8 de julio de 2015 (https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2015-292.pdf). El art. I.X de esa ley introdujo un art. 83a en la Ley de Extranjería que prevé un examen completo y *ex nunc* de la solicitud por parte del órgano jurisdiccional.

Ver Texto

(51) Puede consultarse en la siguiente dirección de Internet: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34088-3.pdf

Ver Texto

(52) Véase página 21 de la memoria.

Ver Texto

(53) La parte relevante de la memoria es como sigue: *De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in de consultatiereactie naar mijn oordeel een heldere schets gegeven van de huidige systematiek en de ratio hiervan. De Afdeling bestuursrechtspraak geeft aan dat sprake zou moeten zijn van een toetsende rechter en niet van een beoordelende rechter. Een beoordelende rechter zal, geheel los van het besluit, een eigen beoordeling geven over de geloofwaardigheid van de door de vreemdeling gestelde feiten. Een toetsende rechter toetst of de beslissing van het bestuursorgaan rechtmatig is. Terecht heeft de Afdeling uit de toelichting afgeleid dat in dit wetsvoorstel een toetsende rechter wordt beoogd. Het volledig en ex nunc onderzoek en de wijze waarop hieraan binnen de grenzen van de scheiding der machten en de wettelijke taak van de bestuursrechter vorm kan worden gegeven moeten in dit licht worden begrepen. Een volle toetsing van het geloofwaardigheidsoordeel van het bestuursorgaan op basis van het dossier is naar het oordeel van de regering een goede invulling hiervan*. Se traduciría como: «La *Afdeling bestuursrechtspraak* ha ofrecido en su dictamen de consulta, a mi juicio, un esbozo claro del sistema actual y de su razón de ser. La *Afdeling bestuursrechtspraak* señala que debe tratarse de un juez que controla y no de un juez que valora. Un juez que valora dará, con entera independencia de la resolución, una apreciación propia sobre la credibilidad de los hechos alegados por el extranjero. Un juez que controla examina si la decisión del órgano administrativo es conforme a Derecho. Con razón ha deducido la *Afdeling* de la exposición de motivos que en este proyecto de ley se pretende un juez que controla. El examen completo y ex nunc, y el modo en que puede dársele forma dentro de los límites de la separación de poderes y de la tarea legal del juez contencioso-administrativo, deben entenderse a esta luz. Un control pleno del juicio de credibilidad del órgano administrativo sobre la base del expediente es, a juicio del Gobierno, una buena concreción de ello» (traducción hecha por Claude Opus 5).

Ver Texto

(54) Véase ap. 51 de la sentencia *Quotal*.

Ver Texto

(55) Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, BOE 31.10.2009.

Ver Texto

(56) Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, BOE 14.VII.1998.

Ver Texto

(57) Art. 31.2.

Ver Texto

Todos los derechos reservados © Aranzadi LA LEY

(58) Art. 71.1.b).

Ver Texto

(59) Véase, por ejemplo, en relación a la protección temporal, y entre otras muchas recientes, la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5) de 6 de mayo de 2026, ECLI:ES:TS:2026:2015, donde, en el fallo, se declara la procedencia de aplicar a los recurrentes el régimen de protección temporal derivado de la Directiva del año 2001 (Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida, *DO*, n.º L 212 de 7 de agosto de 2001). Para la condición de refugiado, es significativa la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3) de 16 de marzo de 2016, ECLI:ES:TS:2016:1182, que en su fallo no solamente anula la resolución del Ministerio del Interior que negaba la solicitud, sino que concluye «reconociendo la condición de refugiados a los referidos ciudadanos en los términos fundamentados». La decisión aplica normativa anterior a la Directiva del año 2013; pero es muestra de la falta de debate en nuestro Derecho sobre la facultad de los tribunales de reconocer situaciones jurídicas individualizadas en la resolución de los recursos contencioso-administrativos, así como en la proyección de esta facultad a los casos de solicitudes de protección internacional.

Ver Texto

(60) Véase *supra* n. anterior.

Ver Texto

(61) Véase en el Fundamento de Derecho Segundo este razonamiento: «los Tribunales Contencioso-Administrativos deben verificar, a los efectos de enjuiciar si las resoluciones del Ministerio del Interior en materia de asilo son conformes al principio de legalidad, en primer término, si de los datos obrantes en el expediente administrativo y de las pruebas aportadas en sede judicial, se deduce que el relato ofrecido por el peticionario de asilo es creíble y verosímil, y si puede entenderse, además, acreditado, aún siquiera a nivel indiciario, como se requiere en esta materia, el hecho de que sufre persecución por razones políticas, ideológica, religiosas u otras circunstancias enunciadas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951».

Ver Texto

(62) Véase, por ejemplo, las sentencias de la AN (Sala de lo Contencioso, Sección 2) de 11 de junio de 2015, ECLI:ES:AN:2015:2584 y ECLI:ES:AN:2015:2156 entre otras muchas.

Ver Texto

(63) Véase, por ejemplo, la ya citada STS de 16 de marzo de 2016 (*supra* n. n.º 59), que casa la segunda de las decisiones de la AN citadas en la nota anterior.

Ver Texto

(64) Véase, por ejemplo, recientemente, la SAN (Sala de lo Contencioso, Sección 6) de 15 de julio de 2026, ECLI:ES:AN:2026:3465.

Ver Texto

(65) El Tribunal de Luxemburgo ya había establecido la necesidad de garantizar la permanencia del solicitante en el estado en el que había solicitado el asilo en tanto no se resolviera el recurso judicial contra la denegación al interpretar el art. 5 de la Directiva 2008/115 (Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, *DO, n.º* L 348 de 24 de diciembre de 2008) junto con la Carta de Derechos Fundamentales en su sentencia Gnandi (STJ de 19 de junio de 2018, Gnandi, C-181/16, ECLI:EU:C:2018:465). Aunque por razones temporales la Directiva del año 2013 no era aplicable, sí que se menciona en la sentencia el art. 46.5 de la misma (ap. 12 de la sentencia). En esta decisión, aunque no resultaba aplicable ese precepto, se consideró que la solución que recoge —no devolución del extranjero en tanto se tramita el recurso— era obligada a partir del principio de no devolución y de los derechos reconocidos en la Carta de Derechos Fundamentales. Es necesario, sin embargo, indicar que la propia Directiva prevé una excepción a este derecho de permanencia para determinadas decisiones

Todos los derechos reservados © Aranzadi LA LEY

manifiestamente infundadas, para ciertas decisiones inadmisibles, en casos de reapertura del caso o en supuestos en los que el solicitante ha entrado desde un país seguro (Véase art. 46.6 de la Directiva).

Ver Texto

(66) Véase el art. 29.2 de la Ley de Asilo.

Ver Texto

(67) *Cf.* P. Jiménez Blanco, «La regularización por motivos de protección internacional y razones humanitarias », en P. Rodríguez Mateos/P. Jiménez Blanco/A. Espiniella Menéndez, *Régimen jurídico de los extranjeros y de los ciudadanos de la UE*, Cizur Menor, Aranzadi, 2017, pp. 453-471, pp. 461-462. Se trata de la STEDH de 22 de abril de 2014, *A.C. y otros contra España*, demanda n.º 6528/11.

Ver Texto

(68) STS (Sala de lo Contencioso, Sección 5) de 29 de noviembre de 2022, ECLI:ES:TS:2022:4365; STS (Sala de lo Contencioso, Sección 5) de 13 de octubre de 2023, ECLI:ES:TS:2023:4188; STS (Sala de lo Contencioso, Sección 5) de 11 de octubre de 2024, ECLI:ES:TS:2024:5004. Las dos primeras fueron utilizadas por el Gobierno español para justificar, ante el Comité de Ministros del Consejo de Europa, el cumplimiento de la STEDH de 22 de abril de 2014 (Comunicación de las autoridades españolas de 16 de septiembre de 2024, DH-DD(2024)1051, presentada en el marco de la supervisión de la ejecución de la STEDH *A.C. y otros c. España*, de 22 de abril de 2024, https://www.refworld.org/sites/default/files/2024-10/dh-dd20241051.pdf).

Ver Texto

(69) Véase p. 6 de la Comunicación de las autoridades españolas que se cita en la n. anterior.

Ver Texto

(70) AAN (Sala de lo Contencioso, Sección 7) de 20 de agosto de 2026, ECLI:ES:AN:2026:3583A.

Ver Texto

(71) Véase *supra* n. n.º 4.

Ver Texto

(72) Sobre esta circunstancia «curiosa» (Reglamentos que precisan una especie de «transposición») me remito a R. Arenas García, «Reglamentos Europeos y Derecho Procesal Nacional: Delimitación e interacción», en C. Parra (ed.), *Nuevos Reglamentos comunitarios y su impacto en el derecho catalán*, J.M. Bosch Editor, 2012, pp. 69-93. En el caso que nos ocupa, es significativo que el art. 67.7 del Reglamento imponga a los estados miembros la obligación de establecer determinados plazos de recurso dentro de los límites marcados por el propio Reglamento. Esto es, se hace expreso que el Reglamento necesitará adaptación a los derechos nacionales; pese a que una de las ventajas del Reglamento sobre la Directiva es, precisamente, su presunta aplicación uniforme. Véase, por ejemplo, el Considerando 5 del Reglamento, donde se recoge la idea de que las solicitudes de protección internacional deben examinarse en un procedimiento regido por las mismas normas en todos los estados miembros en aras a la claridad y seguridad jurídicas.

Ver Texto

(73) BOE 13.6.2026.

Ver Texto

(74) Véase *supra* n. n.º 72.

Ver Texto

Todos los derechos reservados © Aranzadi LA LEY

(75) En concreto, los casos que recoge el art. 66.6 del Reglamento: cuando el solicitante ha renunciado a su reconocimiento como beneficiario de la protección internacional, cuando se ha convertido en nacional de un estado miembro o se le haya concedido la protección internacional en otro estado miembro.

Ver Texto

Todos los derechos reservados © Aranzadi LA LEY