Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MICHAL BOBEK
presentadas el 30 de abril de 2019 [1]

Asunto C-556/17

Alekszij Torubarov
contra
Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Pécs, Hungría)]

«Petición de decisión prejudicial — Espacio de libertad, seguridad y justicia — Control fronterizo, asilo e inmigración — Procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional — Control judicial de las resoluciones administrativas sobre las solicitudes de protección internacional — Derecho a la tutela judicial efectiva — Competencia del órgano jurisdiccional nacional limitada a la facultad de anulación»

I. Introducción

1. El tenis de mesa (o *ping-pong*, según su denominación comercial) es un deporte popular, cuyos orígenes parece que se remontan a la Inglaterra del siglo XIX o principios del XX. El juego «consiste en golpear la pelota de forma que pase por encima de la red y bote en la mitad de la mesa del oponente sin que este pueda alcanzarla o devolverla correctamente». A esta definición básica, la *Encyclopaedia Britannica* añade un interesante hecho histórico: «el primer campeonato mundial se celebró en Londres [Inglaterra] en 1926, y desde entonces hasta 1939 los jugadores procedentes de Europa central dominaron este deporte, ya que Hungría y Checoslovaquia ganaron el torneo masculino por equipos en nueve y dos ocasiones, respectivamente». [2]

2. Lamentablemente, existe otra variedad del juego que suele ser menos agradable. En el argot judicial checo, pero quizás no solo en ese contexto, el término «*ping-pong* judicial» o «*ping-pong* procesal» se refiere a una situación poco deseable en la que un asunto va y viene repetidamente de un órgano jurisdiccional a otro dentro de una estructura judicial, o, en el marco de la justicia administrativa, de los órganos jurisdiccionales a las autoridades administrativas.

3. El presente asunto y los problemas que plantea podrían justificar la teoría de que la popularidad de este deporte en Europa central, lamentablemente en esta última variedad judicial, no se limita todavía a los libros de historia y a las enciclopedias.

1 Lengua original: inglés.

2 Entrada «table tennis», *Britannica Academic*, *Encyclopaedia Britannica*, 21 de agosto de 2018, https://academic.eb.com/levels/collegiate/article/table-tennis/70842 (consultada por última vez el 15 de enero de 2019).

4. En 2015, el legislador húngaro reformó la competencia de los tribunales en lo que se refiere al control de las resoluciones administrativas sobre solicitudes de asilo, de tal forma que se les retiró la posibilidad de *modificar* directamente una resolución, y únicamente se les facultó para su *anulación* y devolución. En consecuencia, los órganos jurisdiccionales nacionales no pueden sustituir esas resoluciones cuando consideran que son contrarias a Derecho. Simplemente pueden anular la resolución y devolver el asunto a la autoridad administrativa para que adopte una nueva.

5. El Sr. Alekszij Torubarov (en lo sucesivo, «demandante») presentó una solicitud de protección internacional en Hungría en 2013. La autoridad administrativa desestimó su solicitud en dos ocasiones. El órgano jurisdiccional remitente anuló ambas resoluciones desestimatorias por diferentes motivos. La autoridad administrativa desestimó la solicitud por tercera vez, aparentemente desatendiendo la orientación judicial del órgano jurisdiccional remitente formulada en la segunda sentencia que anulaba la segunda resolución administrativa.

6. El órgano jurisdiccional remitente debe pronunciarse ahora sobre la cuestión por tercera vez. Ante el problema que plantea la renuencia de la autoridad administrativa a acatar una resolución judicial, dicho órgano jurisdiccional desea saber si puede ampararse en el Derecho de la Unión para modificar la resolución administrativa controvertida, y más concretamente en la Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (en lo sucesivo, «Directiva 2013/32»),[3] interpretada a la luz del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

7. Sí, puede.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

8. El artículo 46, apartados 1, letra a), y 3, de la Directiva 2013/32 establece lo siguiente:

«1. Los Estados miembros garantizarán que los solicitantes tengan derecho a un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional contra lo siguiente:

a) una resolución adoptada sobre su solicitud de protección internacional, incluida:

   i) la decisión de considerar infundada una solicitud en relación con el estatuto de refugiado y/o el estatuto de protección subsidiaria,

   […]

3. Para cumplir el apartado 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, [4] al menos en los recursos ante un juzgado o tribunal de primera instancia.»

3 Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (DO 2013, L 180, p. 60).

4 Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (DO 2011, L 337, p. 9).

9. El artículo 52 de la Directiva 2013/32 contiene las siguientes disposiciones transitorias:

«Los Estados miembros aplicarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas a que se refiere el artículo 51, apartado 1, a las solicitudes de protección internacional presentadas y a los procedimientos para la retirada de la protección internacional iniciados después del 20 de julio de 2015 o en una fecha anterior. Las solicitudes presentadas antes del 20 de julio de 2015 y los procedimientos para la retirada del estatuto de refugiado iniciados antes de dicha fecha se regirán por las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de conformidad con la Directiva 2005/85/CE. [5]

[…]»

10. Las «disposiciones legales, reglamentarias y administrativas a que se refiere el artículo 51, apartado 1,» de la Directiva 2013/32 incluyen medidas relativas a la aplicación del artículo 46 de la misma Directiva.

B. Derecho húngaro

11. El artículo 46, apartado 1, letra a), de la 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról (Ley LXXX de 2007 sobre el derecho de asilo; en lo sucesivo, «Ley sobre el Derecho de Asilo») dispone lo siguiente:

«En los procedimientos de asilo ante la autoridad competente en materia de refugiados:

a) no se podrá interponer recurso ni solicitar que se vuelva a examinar el asunto».

12. Con arreglo al artículo 68, apartados 5 y 6, de la Ley sobre el Derecho de Asilo:

«(5) El órgano jurisdiccional no podrá modificar la resolución de la autoridad competente en materia de refugiados. El órgano jurisdiccional anulará cualquier resolución administrativa que considere contraria a Derecho —con la excepción de las violaciones de una norma procesal que no afecten al fondo del asunto— y, en caso necesario, ordenará a la autoridad competente en materia de asilo tramitar un nuevo procedimiento.

(6) La decisión adoptada por el órgano jurisdiccional al término del proceso es definitiva y contra ella no cabe recurso alguno.»

13. El artículo 339, apartado 1, de la 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról (Ley III de 1952, de Enjuiciamiento Civil; en lo sucesivo, «LEC») establece lo siguiente:

«Salvo disposición en contrario prevista en la legislación aplicable, el órgano jurisdiccional anulará cualquier resolución administrativa que considere contraria a Derecho —con la excepción de las violaciones de una norma procesal que no afecten al fondo del asunto— y, en caso necesario, ordenará [al órgano administrativo] tramitar un nuevo procedimiento.»

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

14. El artículo 109, apartado 4, de la 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ley CXL de 2004, por la que se establecen disposiciones generales en materia de procedimiento y servicios administrativos; en lo sucesivo, «Ley de procedimiento y servicios administrativos») dispone lo siguiente:

«El fallo y la motivación de la resolución del tribunal de lo contencioso-administrativo serán vinculantes para la autoridad, que deberá acatarlos al tramitar el nuevo procedimiento y al dictar una nueva resolución.»

15. A tenor del artículo 121, apartado 1, letra f), de la Ley de procedimiento y servicios administrativos:

«En los procedimientos regulados por lo dispuesto en el presente capítulo, la resolución se anulará en los siguientes casos:

[…]

f) cuando el contenido de la resolución sea contrario a lo establecido en el artículo 109, apartados 3 y 4».

III. Hechos, procedimiento nacional y cuestión prejudicial

16. El demandante es un empresario de nacionalidad rusa. Era miembro del partido de la oposición ruso Causa Justa, así como de la organización de la sociedad civil Rusia Comercial Activa, que ayuda a los empresarios en dicho país.

17. A partir de 2008 se incoaron contra él varios procesos penales en Rusia. Viajó a Austria y después a la República Checa, que le extraditó a Rusia el 2 de mayo de 2013 en virtud de una orden de detención internacional. Tras su regreso a Rusia, se formalizó acusación contra el demandante, aunque se le dejó en libertad.

18. El 9 de diciembre de 2013, el demandante cruzó la frontera húngara. Ese mismo día, los agentes del servicio de policía de fronteras húngaro le arrestaron y el demandante presentó una solicitud de protección internacional.

19. Mediante resolución de 15 de agosto de 2014, la autoridad húngara competente en materia de asilo, la Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Oficina de Inmigración y Asilo, Hungría; en lo sucesivo, «demandada») denegó la solicitud (*la primera resolución administrativa*). En opinión de la demandada, ni las declaraciones del demandante ni la información sobre el país de origen probaban que corriera un riesgo real de sufrir persecución o un daño grave.

20. El demandante interpuso recurso contencioso-administrativo contra la primera resolución administrativa ante el órgano jurisdiccional remitente, el cual, mediante sentencia de 6 de mayo de 2015, anuló la resolución de la demandada y la ordenó que tramitara un nuevo procedimiento (*la primera resolución judicial*). El órgano jurisdiccional señaló que la primera resolución administrativa adolecía de contradicciones y que la demandada había dejado sin investigar algunos hechos y había evaluado aleatoriamente los hechos considerados probados. El órgano jurisdiccional ordenó a la demandada ampliar su investigación relativa a la información sobre el país de origen y proceder a una apreciación completa de los hechos y las pruebas en un nuevo procedimiento.

21. Mediante su segunda resolución, dictada el 22 de junio de 2016, la demandada volvió a denegar la solicitud controvertida (*la segunda resolución administrativa*). Llegó a la conclusión de que, aunque se había formalizado una acusación penal contra el demandante en Rusia por motivos políticos, en ese país se le garantizaría el derecho a un juicio equitativo ante un tribunal independiente. Asimismo, la

demandada invocó un dictamen recabado de la Alkotmányvédelmi Hivatal (Oficina para la Protección de la Constitución, Hungría). La demandada señaló que la permanencia del demandante en Hungría era contraria a los intereses de seguridad nacional, al existir motivos fundados para presumir que se cumplía el motivo de exclusión establecido en el artículo 1, parte F), letra c), de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. [6]

22. El demandante impugnó la segunda resolución administrativa ante el órgano jurisdiccional remitente. Mediante su segunda sentencia, de 25 de febrero de 2017, el órgano jurisdiccional remitente anuló dicha resolución (*la segunda resolución judicial*). Consideró que la resolución de la demandada era contraria a Derecho por dos motivos: primero, por la apreciación manifiestamente incoherente de la información sobre el país de origen y, segundo, por invocar el dictamen de la Oficina para la Protección de la Constitución, que contenía datos confidenciales.

23. En relación con el primer punto, el órgano jurisdiccional remitente consideró que se había justificado claramente que el demandante tenía un temor fundado a sufrir persecución política. En cuanto al segundo punto, el órgano jurisdiccional remitente declaró que la apreciación del dictamen había sido manifiestamente incoherente, puesto que no dejaba claro que el demandante pudiera haber estado implicado en actividades de servicios secretos extranjeros que pudieran menoscabar la independencia o los intereses políticos, económicos, de defensa u otros intereses relevantes de Hungría, ni podía afirmarse que se cumplía el motivo de exclusión establecido en el artículo 1, parte F), letra c), de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

24. Por consiguiente, el órgano jurisdiccional remitente ordenó a la demandada que tramitara un nuevo procedimiento. En la fundamentación de su sentencia declaró que, en principio, debía concederse la protección internacional solicitada por el demandante.

25. Mediante su resolución de 15 de mayo de 2017, la demandada desestimó la solicitud del demandante (*la tercera resolución administrativa*). La demandada ya no invocó el dictamen mencionado anteriormente. No obstante, insistió en que no se había justificado el temor fundado del demandante a sufrir persecución por motivos políticos.

26. En el marco del recurso interpuesto contra la tercera resolución administrativa, el demandante solicita al órgano jurisdiccional remitente que modifique dicha resolución y le conceda el estatuto de refugiado o, al menos, de protección subsidiaria o declare aplicable el principio de no devolución. Con carácter subsidiario, solicita que se anule la tercera resolución administrativa. A este respecto, alega que, según la segunda resolución judicial, debería habérsele concedido el estatuto de refugiado, con la única salvedad de que existiese un motivo de exclusión. En su opinión, la tercera resolución administrativa es nula porque no cumple la sentencia anterior del órgano jurisdiccional.

27. La demandada reitera la postura que adoptó en la tercera resolución administrativa.

28. El órgano jurisdiccional remitente señala que la demandada no cumplió la segunda resolución judicial, lo que constituye un motivo de anulación con arreglo al artículo 109, apartados 3 y 4, de la Ley de procedimiento y servicios administrativos. Dicho órgano jurisdiccional también señala que, en virtud de las disposiciones nacionales pertinentes, no tiene competencia para modificar una resolución administrativa y conceder la protección internacional solicitada por el demandante. Tampoco está facultado para obligar a la autoridad competente en materia de asilo a cumplir una sentencia anterior,

6 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 [Recopilación de los Tratados de las Naciones Unidas, vol. 189, p. 137, n.º 2545 (1954)], completada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967, que entró en vigor el 4 de octubre de 1967.

por ejemplo sancionándola por no haberlo hecho. Dicho órgano jurisdiccional solo tiene la posibilidad de anular la resolución administrativa inválida y ordenar a la autoridad competente en materia de asilo que tramite un nuevo procedimiento y dicte una nueva resolución. Sin embargo, esto puede dar lugar a un ciclo procesal sin fin, lo que deja al solicitante de asilo en una situación de inseguridad jurídica.

29. En estas circunstancias, el Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Pécs, Hungría) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el artículo 46, apartado 3, de la [Directiva 2013/32], en relación con el artículo 47 de la [Carta], en el sentido de que los tribunales húngaros están facultados para modificar las resoluciones administrativas de la autoridad competente en materia de asilo mediante las que se deniegue la protección internacional, así como para conceder dicha protección?»

30. Han presentado observaciones escritas el demandante, los Gobiernos eslovaco y húngaro y la Comisión Europea. El demandante, el Gobierno húngaro y la Comisión formularon observaciones orales en la vista celebrada el 8 de enero de 2019.

IV. Apreciación

31. Las presentes conclusiones se estructuran de la siguiente manera. Comenzaré con dos observaciones iniciales sobre la aplicabilidad de la Directiva 2013/32 *ratione temporis* al caso de autos y sobre la terminología adoptada en las presentes conclusiones (A). En segundo lugar, expondré los requisitos que se derivan de la obligación de ofrecer una tutela judicial efectiva, consagrada tanto en el artículo 46, apartado 3, de la Directiva como en el artículo 47 de la Carta y en el Derecho de la Unión en general (B). A continuación, examinaré el funcionamiento del recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones administrativas en materia de protección internacional adoptadas en Hungría a la luz de esos requisitos (C). Tras llegar inevitablemente a la conclusión de que este sistema de recurso contencioso-administrativo no está garantizando en particular la tutela judicial efectiva, terminaré sugiriendo qué recurso debe aplicarse en las circunstancias del litigio principal (D).

A. Observaciones preliminares

1. Aplicación temporal

32. El demandante presentó su solicitud *antes* del 20 de julio de 2015. Esa fecha en principio determina, con arreglo al artículo 52 de la Directiva 2013/32, la aplicabilidad de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas adoptadas para dar cumplimiento a esta última Directiva. En virtud de la misma disposición, la Directiva podría, en su caso, aplicarse también (en lo que aquí interesa) a las solicitudes de protección internacional presentadas *antes* del 20 de julio de 2015.

33. A petición del Tribunal de Justicia, el órgano jurisdiccional remitente confirmó que, en Hungría, la Directiva 2013/32 también se aplica a las solicitudes de protección internacional presentadas antes del 20 de julio de 2015. La circunstancia pertinente para determinar la aplicabilidad de la Directiva 2013/32 con arreglo al Derecho nacional parece ser la fecha en que se dictó la resolución administrativa o judicial.

34. En el presente asunto, la resolución administrativa pertinente (la tercera) se dictó el 15 de mayo de 2017. Así pues, partiré de la hipótesis de que la Directiva 2013/32 es aplicable al litigio principal *ratione temporis*.

2. Terminología

35. A lo largo de estas conclusiones, me referiré a dos tipos de control de las resoluciones de las autoridades administrativas: modificación y casación. El elemento diferenciador a este respecto es la competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales en materia de (no) sustitución de las resoluciones administrativas sobre el fondo por las suyas propias.

36. Por *modificación* (de la resolución administrativa por un órgano jurisdiccional) entiendo una situación en la que una parte o la totalidad (del fallo) de la resolución de una autoridad administrativa se anula e inmediatamente se sustituye por una decisión del órgano jurisdiccional. Así pues, si el órgano jurisdiccional que revisa la resolución es de la opinión de que puede pronunciarse sobre el fondo del asunto, dicta una decisión (parcial) sobre el asunto principal, sin necesidad de devolver el asunto a la autoridad administrativa. La resolución judicial sustituirá (la parte pertinente o la totalidad de) la resolución administrativa.

37. Por *casación* (de la resolución administrativa por un órgano jurisdiccional) me refiero a un marco institucional en el que un órgano jurisdiccional nacional no puede sustituir ninguna de las partes de la resolución administrativa directamente por la suya propia. Solo puede anular o revocar la resolución administrativa (en parte o en su totalidad) y devolverla a la autoridad administrativa para una nueva apreciación.

B. Tutela judicial efectiva

38. El Tribunal de Justicia ya ha tenido la oportunidad de aclarar, en su reciente sentencia Alheto,[7] algunos aspectos de la exigencia de la tutela judicial efectiva en virtud del artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32, interpretada a la luz del artículo 47 de la Carta (1). Sin embargo, a efectos del presente asunto, también son importantes consideraciones más amplias de orden constitucional y relativas a los derechos fundamentales (2).

1. Alheto

39. El artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32 «concreta el alcance del derecho a un recurso efectivo del que deben disponer los solicitantes de protección internacional […] contra las decisiones relativas a su solicitud». Dicha disposición exige expresamente «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» por un juzgado o tribunal.[8] En otra sentencia, el Tribunal de Justicia añadió que «de lo anterior se desprende que las características del recurso previsto en el artículo 46 de la Directiva 2013/32 deben determinarse de conformidad con el artículo 47 de la Carta, que constituye una reafirmación del principio de tutela judicial efectiva».[9]

7 Sentencia de 25 de julio de 2018 (C-585/16, EU:C:2018:584).

8 Sentencia de 25 de julio de 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584), apartados 105 a 106.

9 Sentencia de 18 de octubre de 2018, E. G. (C-662/17, EU:C:2018:847), apartado 47 y jurisprudencia citada.

40. Procede recordar que el artículo 47, párrafo primero, de la Carta [10] se corresponde, en principio, con el artículo 13 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «CEDH»), mientras que el artículo 47, párrafo segundo, se corresponde con el artículo 6, apartado 1, del CEDH. [11] En virtud del vínculo creado en el artículo 52, apartado 3, de la Carta, el alcance y la interpretación otorgados a esas disposiciones de la Carta deberían ser iguales a los conferidos a las disposiciones mencionadas del CEDH, o incluso más extensos.

41. En la sentencia Alheto se destacaron tres puntos cruciales.

42. En primer lugar, como señaló el Tribunal de Justicia en dicha sentencia en respuesta a la sexta cuestión, el artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32, en relación con el artículo 47 de la Carta, no menciona *ex ante* el tipo de control judicial establecido por un Estado miembro en aplicación de dicho artículo. El Tribunal de Justicia observó que el artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32 regula el «"examen" del recurso y no se refiere, por tanto, al resultado de una eventual anulación de la decisión recurrida». [12] De lo anterior se deduce que, a falta de medidas de armonización, los Estados miembros son libres de prever un control basado en la lógica de la modificación o la casación.

43. En segundo lugar, sin embargo, se impusieron importantes condiciones a esa aseveración. Asimismo, el Tribunal de Justicia añadió que «se desprende de su objetivo relativo a la garantía de una tramitación lo más rápida posible de las solicitudes […], de su obligación de garantizar un efecto útil al artículo 46, apartado 3, [de la Directiva 2013/32], así como de la necesidad, derivada del artículo 47 de la Carta, de garantizar la efectividad del recurso, que todos los Estados miembros vinculados por dicha Directiva deben establecer en su Derecho nacional que, tras la anulación de la decisión inicial y en caso de devolución del expediente al órgano cuasijudicial o administrativo contemplado en el artículo 2, letra f), de esta Directiva, la nueva decisión se adopte en el menor tiempo posible y sea conforme a la apreciación contenida en la resolución que anuló la decisión inicial». [13]

44. Por lo tanto, la respuesta del Tribunal de Justicia significa lo siguiente: si bien no existe ninguna obligación derivada del artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32, por la cual los Estados miembros deban transponer esta disposición concediendo a los órganos jurisdiccionales nacionales competencia para pronunciarse sobre el fondo de una solicitud, la preservación del efecto útil de dicha disposición exige que un órgano jurisdiccional esté facultado para impartir instrucciones vinculantes que han de ser acatadas y aplicadas por la autoridad administrativa con diligencia. [14]

10 El artículo 47, párrafo primero, de la Carta dispone lo siguiente: «Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo».

11 Al mismo tiempo, las explicaciones sobre la Carta dejan patente que la protección prevista en el artículo 47, párrafo primero, de la Carta, es más amplia que la establecida en el artículo 13 del CEDH, ya que garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva. Asimismo, en comparación con el artículo 6, apartado 1, del CEDH, el derecho a un proceso equitativo consagrado en el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta no se aplica únicamente a los litigios sobre derechos y obligaciones de carácter civil o a acusaciones penales. Véanse las Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales (DO 2007, C 303, p. 17).

12 Sentencia de 25 de julio de 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584), apartado 145.

13 Sentencia de 25 de julio de 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584), apartado 148.

14 Véanse, a este respecto, las conclusiones del Abogado General Mengozzi presentadas en el asunto Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327), punto 71.

45. En tercer lugar, este último requisito debe interpretarse a la luz de la respuesta facilitada por el Tribunal de Justicia a la tercera cuestión planteada en el mismo asunto, en la que se explica lo que significa un examen judicial completo y *ex nunc* de conformidad con el artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32.[15] En este sentido, el Tribunal de Justicia afirmó que la expresión «*ex nunc*» hace referencia a la obligación del juez de proceder a «una apreciación que tenga en cuenta […] los nuevos elementos surgidos después de la adopción de la decisión objeto de recurso».[16]

46. El adjetivo «completo» pone de relieve la exigencia de que la función del órgano jurisdiccional no se limite a verificar el «respeto de las normas jurídicas aplicables, sino que se extienda a la determinación y apreciación de los hechos».[17] A este respecto, el examen completo exige al juez apreciar «tanto los elementos que la autoridad decisoria tuvo o pudo tener en cuenta como aquellos que han surgido tras la adopción de la decisión» objeto de revisión.[18]

47. Así pues, en resumen, *en primer lugar*, la Directiva 2013/32 no especifica de qué manera debe aplicarse el artículo 46, apartado 3. Los Estados miembros pueden decidir sobre esta cuestión, con arreglo a sus tradiciones y prácticas judiciales y administrativas. Pueden decidir que sea posible modificar las decisiones, pueden optar por la casación o incluso por distintas combinaciones de las dos opciones. *En segundo lugar*, la idea fundamental en ambos casos es que debe suponer un examen completo en el que se evalúen tanto los hechos como los fundamentos de Derecho. *En tercer lugar*, si los Estados miembros optan por la casación, tienen que garantizar que la autoridad administrativa acate con diligencia el resultado del control judicial cuando dicha autoridad dicte una nueva decisión tras la sentencia que anula la decisión inicial.

2. El panorama (constitucional) más amplio

48. En el ámbito específico de la protección internacional, las precisiones aportadas por el Tribunal de Justicia en la sentencia Alheto constituyen una expresión de principios más generales relacionados con la exigencia de tutela judicial efectiva consagrada actualmente en el artículo 47 de la Carta y a la que se refiere el artículo 19 TUE, apartado 1.[19]

49. El control judicial efectivo constituye la piedra angular del Estado de Derecho sobre la que, como ha recordado con frecuencia el Tribunal de Justicia desde su sentencia Les Verts, se asienta la Unión Europea.[20] El Estado de Derecho es uno de los valores en que se fundamenta la Unión Europea, enunciados en el artículo 2 TUE, y es común «a los Estados miembros en una sociedad caracterizada, entre otras cosas, por la justicia».[21]

15 Sentencia de 25 de julio de 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584), apartados 102 a 118.

16 Sentencia de 25 de julio de 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584), apartado 111. En el mismo contexto y, más concretamente, en cuanto a la necesidad de que el órgano jurisdiccional encargado del control celebre una audiencia, véase la sentencia de 26 de julio de 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591), apartados 42 a 48.

17 Conclusiones del Abogado General Mengozzi presentadas en el asunto Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327), punto 68.

18 Sentencia de 25 de julio de 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584), apartado 113.

19 Sentencias de 28 de marzo de 2017, Rosneft (C 72/15, EU:C:2017:236), apartado 73 y jurisprudencia citada, y de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), apartado 35 y jurisprudencia citada.

20 Sentencias de 23 de abril de 1986, Les Verts/Parlamento (294/83, EU:C:1986:166), apartado 23, y de 25 de julio de 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Consejo (C-50/00 P, EU:C:2002:462), apartados 38 y 39. Véase, con carácter más reciente, la sentencia de 3 de octubre de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo (C-583/11 P, EU:C:2013:625), apartado 91 y jurisprudencia citada.

21 Sentencia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), apartado 30. Véase también la sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), apartado 72 y jurisprudencia citada.

50. La función arquetípica e inalterable del órgano jurisdiccional (nacional) es garantizar el cumplimiento de la ley y la protección de los derechos individuales. Esa función se asume, en particular, mediante el control judicial de la Administración Pública. Por supuesto, no es solo posible, sino también deseable, que esa protección ya se conceda a nivel de la Administración Pública. Pero, indudablemente, esta posibilidad no priva de todo efecto útil al derecho de los particulares a acceder al control judicial de las acciones de la Administración Pública o a la función de los tribunales de lo contencioso-administrativo. [22]

51. Esa función también debe respetarse en lo que se refiere a la aplicación a nivel nacional del Derecho de la Unión. Cuando los jueces nacionales actúan como jueces en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión [23] obviamente asumen la misma obligación inherente de garantizar el cumplimiento de la ley y la protección a nivel nacional de los derechos de los particulares que se derivan de la legislación de la Unión. En el contexto de la división constitucional de poderes de un Estado miembro, la función del poder judicial es esencial para la aplicación efectiva del Derecho de la Unión. [24]

52. Ciertamente, en el reparto de competencias dentro de la Unión, dichos pronunciamientos deben limitarse a los casos en que los Estados miembros aplican el Derecho de la Unión (en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta) o actúan «en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión» (a que se refiere el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo).

53. Si bien lo anterior es cierto, considero útil distinguir dos tipos de situaciones a este respecto: cuestiones específicas sobre los procedimientos y los recursos (junto con los argumentos y las consideraciones relativas a un elemento concreto del funcionamiento o el sistema judicial), por una parte, y cuestiones transversales u horizontales (que impregnan todos y cada uno de los elementos de la función jurisdiccional nacional), por otra. Mientras que a los efectos del análisis del primer tipo de situación, como la posible interpretación de la forma y el alcance exactos de los recursos judiciales en materia de protección internacional recogidos en el artículo 46 de la Directiva 2013/32, debe demostrarse que un caso está comprendido plenamente en el ámbito de aplicación de la legislación de la Unión, todo este análisis reviste una importancia limitada en el segundo tipo de asuntos, en los que las medidas adoptadas a nivel nacional, por definición, estructuralmente conciernen al conjunto de la función jurisdiccional, con independencia de si un asunto concreto se resolverá en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.

54. Por todos estos motivos, comprendo muy bien por qué el Tribunal de Justicia no se preocupó demasiado, en la sentencia Associação Sindical dos Juízes Portugueses, en distinguir con total precisión entre el ámbito de aplicación del artículo 19 TUE, apartado 1, o del artículo 51, párrafo primero, de la Carta. [25] En mi opinión, la lógica por lo que respecta a por qué entran claramente dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión las cuestiones relativas a los *cambios estructurales de carácter transversal* en la función jurisdiccional nacional es otra diferente: dichos cambios, por definición, se aplicarán de forma indiscriminada a *todas y cada una de las funciones* ejercidas por los jueces nacionales. Por lo tanto, si a los jueces nacionales se les aplica una reducción

22 Como ya he señalado en otra ocasión, la competencia y la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de la ley recae, en última instancia, en el órgano jurisdiccional (nacional). Por consiguiente, el hecho de que determinados elementos de la toma de decisiones a nivel nacional sean competencia de la Administración no puede privar a los órganos jurisdiccionales de su función inherente de proteger los derechos individuales (véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Klohn, C-167/17, EU:C:2018:387, puntos 127 a 129, y en el asunto Link Logistik N&N, C-384/17, EU:C:2018:494, punto 112).

23 Sentencia de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105).

24 Véase especialmente el auto de 17 de diciembre de 2018, Comisión/Polonia (C-619/18 R, EU:C:2018:1021), apartados 41, 42 y 65 a 67 y jurisprudencia citada; sentencias de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), apartados 42 y ss; de 6 de marzo de 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158), apartados 35 a 37, y de 25 de julio de 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), apartados 60 y ss.

25 Sentencia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), apartados 29 y ss. y jurisprudencia citada.

salarial,[26] o se les obliga a prejubilarse[27] o, desde un punto de vista puramente hipotético, se abrieran de forma abusiva procedimientos disciplinarios contra ellos o sufrieran presiones de presidentes de sus órganos jurisdiccionales nombrados políticamente o de otras instituciones judiciales nacionales usurpadas, y se vieran afectadas otras condiciones transversales de su trabajo y función, cualquier sugerencia de que todo lo anterior solo es relevante para su trabajo como jueces «nacionales», mientras que, en lo que se refiere a su actuación como «jueces de la Unión», seguirán disfrutando de una independencia sin mácula, no es un argumento que deba siquiera examinarse seriamente.

55. Por lo tanto, tales medidas horizontales de carácter transversal, que por definición afectarán a todas y cada una de las actuaciones de los tribunales nacionales son una cuestión de Derecho de la Unión. Y esto, en mi opinión personal, incluso con independencia de si la consideración procesal específica que dio lugar a ese litigio está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión en el sentido tradicional. En este contexto, un análisis pormenorizado del alcance exacto del artículo 51, apartado 1, de la Carta, en comparación con el artículo 19 TUE, apartado 1, parece un debate sobre qué color elegir para el cubreteteras y qué vajilla escoger para la casa, unido a un vehemente intercambio de opiniones sobre si ese tono coincide exactamente con el color de las cortinas ya seleccionadas para el comedor, sin tener en cuenta que el techo tiene goteras, que alguien se está llevando las puertas y las ventanas de la casa y que las paredes se están agrietando. No obstante, el hecho de que la lluvia entre en la casa y de que las paredes se estén agrietando siempre será estructuralmente pertinente para cualquier debate acerca del estado de la casa judicial, al margen de que la cuestión del color del cubreteteras finalmente se declare comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión con arreglo a una de sus disposiciones.

56. Por último, podría ser útil recordar que todas esas garantías constitucionales e institucionales no son un fin en sí mismas. Su objetivo tampoco es beneficiar a los jueces. Sirven para otro fin: la tutela judicial efectiva a nivel nacional de los derechos de los particulares garantizados por el Derecho de la Unión, y cuya existencia es, por lo tanto, inherente a un Estado de Derecho.[28]

57. La ejecución de las resoluciones judiciales es una cuestión surgida de la encarnación de estos principios constitucionales y un elemento necesario para el funcionamiento eficaz y correcto del sistema de tutela judicial, así como para la realización del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 47, párrafo primero, de la Carta. La posible falta de aplicación del resultado del control judicial puede plantear problemas en relación con dos aspectos que no se excluyen mutuamente, sino que revelan el mismo problema desde distintos puntos de vista.

58. En primer lugar, hay que hacer referencia a los problemas *sistémicos y estructurales* del Estado de Derecho. Aunque el funcionamiento efectivo del control judicial en un ámbito determinado está sujeto a normas específicas (como, en el presente asunto, el requisito de jurisdicción completa y *ex nunc* previsto en el Derecho de la Unión),[29] una vez que un órgano jurisdiccional haya adoptado una posición en una resolución definitiva, todas las partes a las que se dirige, incluida, por supuesto, la Administración Pública, deben acatar y aplicar dicha resolución. Sin embargo, si la Administración Pública no cumple una resolución judicial firme, y si tal incumplimiento no es un incidente aislado, se menoscaba el buen funcionamiento de cualquier sociedad que se sustente en la premisa del Estado de Derecho y en la separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

26 Al igual que en el asunto que dio lugar a la sentencia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

27 Cuestión controvertida en el asunto que dio lugar al auto de 17 de diciembre de 2018, Comisión/Polonia (C-619/18 R, EU:C:2018:1021).

28 Sentencias de 28 de marzo de 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), apartado 73 y jurisprudencia citada, y de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), apartado 36.

29 A tenor del artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32.

59. En segundo lugar, desde el punto de vista del litigante y la protección de sus *derechos fundamentales*, el cumplimiento por parte de la Administración Pública de la resolución judicial constituye un elemento importante del derecho de acceso a los tribunales, consagrado en el artículo 47, párrafo primero, de la Carta. Este derecho no puede reducirse a la fase «inicial» que da lugar a la resolución de un órgano jurisdiccional, es decir, a la mera posibilidad de «acceder al juzgado», interponer recurso, y poder defender su caso. Naturalmente, también incluye determinados requisitos relativos al «resultado» de todo el proceso, a saber, la fase de ejecución de la resolución definitiva.

60. Tal como señaló el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «TEDH») en su interpretación del artículo 6, apartado 1, del CEDH, «el "derecho a un tribunal" del que constituye un apartado el derecho de acceso, es decir, el derecho a someter un asunto civil ante un tribunal […] sería una ilusión si el ordenamiento jurídico interno de un Estado parte permitiese que una decisión judicial definitiva y obligatoria resulte inoperante en detrimento de una parte». [30] El TEDH añadió que «no se entendería que el artículo [6, apartado 1, del CEDH] describiese en detalle las garantías del procedimiento […] concedidas a las partes y que al mismo tiempo no protegiese la ejecución de las resoluciones judiciales; si dicho artículo [6, apartado 1, del CEDH] se refiriese exclusivamente al acceso al Juez y al desarrollo de la instancia, ello crearía un riesgo de crear situaciones incompatibles con el principio de preeminencia del derecho que los Estados parte se obligaron a respetar al ratificar el Convenio».

61. Por lo tanto, el TEDH llegó a la conclusión de que «la ejecución de una resolución o de una sentencia, sea cual sea la jurisdicción, debe, por tanto, considerarse como parte integrante del "proceso" en el sentido del artículo 6». [31] Asimismo, «este principio es de una importancia aún mayor en el contexto de los procedimientos contencioso-administrativos cuyo resultado es decisivo para los derechos civiles del litigante». Es importante señalar que «no cabe esperar de una persona que haya obtenido una sentencia favorable en contra del Estado que inicie, por separado, un procedimiento de ejecución». [32]

62. La cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente en el presente asunto debe examinarse precisamente a la luz de ese marco general.

C. El presente asunto: ¿tutela judicial efectiva?

63. La apreciación del Tribunal de Justicia en la sentencia Alheto fue de carácter general y prospectivo. La cuestión planteada hacía referencia a si el artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32 presupone algún método para su aplicación. La respuesta a esta cuestión, como ya se ha indicado en los puntos 39 a 47 de las presentes conclusiones, fue negativa. Los Estados miembros pueden tomar sus propias decisiones al respecto, siempre que los procedimientos establecidos cumplan determinados requisitos mínimos para su funcionamiento efectivo.

30 TEDH, sentencia de 19 de marzo de 1997, Hornsby c. Grecia (CE:ECHR:1997:0319JUD001835791), § 40, en la que se llegó a la conclusión de que había habido una violación del artículo 6, apartado 1, del CEDH debido a la ausencia de ejecución por parte del poder ejecutivo de una resolución judicial. Estas consideraciones se han confirmado en numerosas ocasiones. Véase, por ejemplo, TEDH, sentencias de 7 de mayo de 2002, Burdov c. Rusia (CE:ECHR:2002:0507JUD005949800), §§ 34 a 37; de 6 de marzo de 2003, Jasiūnienė c. Lituania (CE:ECHR:2003:0306JUD004151098), §§ 27 a 31; de 7 de abril de 2005, Užkurėlienė c. Lituania (CE:ECHR:2005:0407JUD006298800), § 36, en la que, sin embargo, no se consideró que hubiera violación del artículo 6, apartado 1, del CEDH debido a la supuesta dilación en la ejecución de una resolución judicial; de 7 de julio de 2005, Malinovskiy c. Rusia (CE:ECHR:2005:0707JUD004130202), §§ 34 a 39; de 31 de octubre de 2006, Jeličić c. Bosnia y Herzegovina (CE:ECHR:2006:1031JUD004118302), §§ 38 a 45; de 15 de octubre de 2009 Yuriy Nikolayevich Ivanov c. Ucrania (CE:ECHR:2009:1015JUD004045004), §§ 51 a 57, y de 19 de junio de 2012, Murtić y Ćerimović c. Bosnia y Herzegovina (CE:ECHR:2012:0619JUD000649509), §§ 27 a 30.

31 TEDH, sentencia de 19 de marzo de 1997, Hornsby c. Grecia (CE:ECHR:1997:0319JUD001835791), §§ 40.

32 TEDH, sentencia de 11 de enero de 2018, Sharxhi y otros c. Albania (CE:ECHR:2018:0111JUD001061316), §§ 92 y 93, donde se remite a las sentencias del TEDH de 12 de julio de 2005, Okyay y otros c. Turquía (CE:ECHR:2005:0712JUD003622097), § 72. Véase también TEDH, sentencia de 15 de enero de 2009, Burdov c. Rusia (n.º 2) (CE:ECHR:2009:0115JUD003350904), § 68.

64. Por el contrario, el presente asunto es específico y de carácter retrospectivo. En esencia, empieza y continúa donde quedó pendiente la cuestión en el asunto Alheto. En el caso de autos, un Estado miembro ya ha elegido la estructura y la configuración procesal del modelo nacional de que se trata. La cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente versa sobre si, en la práctica, según ilustra el litigio principal, el procedimiento nacional específico elegido es compatible con las exigencias establecidas en la sección anterior de las presentes conclusiones.

65. Normalmente, para examinar las opciones procesales o institucionales de los Estados miembros se utiliza el doble requisito de la equivalencia y la efectividad, que ayuda, en ausencia de armonización a escala de la Unión, a limitar la condición básica de la autonomía (procesal) nacional.

66. Aunque estoy de acuerdo en que, en el caso de autos, el elemento clave de la cuestión radica en la (in)efectividad del sistema nacional de control judicial, comparada con el requisito de efectividad y el artículo 47, párrafo primero, de la Carta (2), considero que puede ser muy instructivo comenzar el análisis examinando el requisito de equivalencia (1). Es aleccionador, además, porque, teniendo en cuenta el alcance del margen de apreciación concedido a los Estados miembros en el asunto Alheto en cuanto al grado de precisión con el que desean estructurar sus procedimientos de conformidad con el artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32, las consideraciones relativas a la equivalencia se (re)insertaron en un panorama que de otro modo podría parecer relacionado exclusivamente con la efectividad de una medida de armonización del Derecho de la Unión.

1. Equivalencia

67. El requisito de equivalencia prohíbe, en esencia, a los Estados miembros establecer para los recursos destinados a garantizar la protección de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables una regulación procesal menos favorable que la que se aplica a recursos similares de Derecho interno. [33]

68. A fin de proseguir con el examen de este requisito, se ha de aclarar de forma precisa qué norma se debe revisar y con qué otras normas se debe comparar.

69. Por lo que respecta al primer punto, de la resolución de remisión y del debate que se desarrolló en la vista se desprende que la normativa nacional que define el alcance del control judicial en materia de protección internacional ha evolucionado a lo largo de tres períodos distintos.

70. En primer lugar, *antes del 15 de septiembre de 2015*, parece que el control judicial de las resoluciones administrativas se regía, en general, por el principio casacional, mientras que la competencia reformatoria era la excepción. [34] Se otorgó a los tribunales de lo contencioso-administrativo la facultad de modificar una decisión en cuestiones concretas, como las relativas al estatuto personal (adopción o inscripciones en el registro de datos personales en las estadísticas vitales); en asuntos que requieren una decisión rápida (custodia parental o internamiento de un menor en una institución adecuada para el cuidado de los niños); en algunas cuestiones de carácter económico (bienestar de la familia y prestaciones de seguridad social, la inscripción de derechos y hechos relativos a un bien inmueble, impuestos, obligaciones fiscales y otras obligaciones de pago, transferencia de la propiedad y el uso de bienes residenciales), y en asuntos de especial relevancia histórica (almacenamiento de material en archivos generales o la cuestión del período de tiempo pasado en internamiento, custodia por motivos de protección de la seguridad pública o en campos de prisioneros en la Unión Soviética). También se incluyó en la lista de excepciones prevista en el

33 Véanse recientemente, por ejemplo, las sentencias de 24 de octubre de 2018, XC y otros (C-234/17, EU:C:2018:853), apartado 25, y de 7 de noviembre de 2018, K y B (C-380/17, EU:C:2018:877), apartado 56 y jurisprudencia citada.

34 Véase el artículo 339, apartado 1, de la LEC en vigor en ese momento. En cuanto a la lista (abierta) de excepciones, véase el artículo 339, apartado 2, de la LEC.

artículo 339, apartado 2, letra j), de la LEC cuestiones relacionadas con la protección internacional (asilo). La competencia reformatoria de los jueces se reconoció en el artículo 68, apartado 5, de la Ley sobre el Derecho de Asilo.[35] Por consiguiente, antes del 15 de septiembre de 2015, los jueces nacionales estaban facultados para modificar las decisiones administrativas en materia de protección internacional.

71. En segundo lugar, *entre el 15 de septiembre de 2015 y el 1 de enero de 2018*, el principio casacional aplicable por defecto en materia de justicia administrativa no varió,[36] pero se derogó el artículo 339, apartado 2, letra j), de la LEC, que contenía la excepción relativa al asilo.[37] Por lo tanto, se eliminaron de la lista de excepciones las cuestiones relacionadas con el asilo, de manera que se volvió al principio casacional aplicable por defecto. Se modificó el artículo 68, apartado 5, de la Ley sobre el Derecho de Asilo; su redacción quedó así: «El órgano jurisdiccional no podrá modificar la resolución de la autoridad competente en materia de refugiados. El órgano jurisdiccional anulará cualquier resolución administrativa que considere contraria a Derecho […] y, en su caso, ordenará a la autoridad competente tramitar un nuevo procedimiento».

72. La resolución de remisión explica que, con arreglo a las razones que motivaron la modificación aportadas por el legislador, su finalidad era favorecer la uniformidad de las decisiones judiciales. Sin embargo, la motivación alegada por el legislador se refería a la propuesta original, que inicialmente solo concernía al control judicial de las solicitudes presentadas en «zonas de tránsito». Por el contrario, parece que no se han explicado las razones que fundamentaron la reforma resultante de carácter más general que atañe al control judicial de todas las solicitudes de protección internacional (independientemente del lugar de su presentación).

73. En tercer lugar, *el 1 de enero de 2018*, la norma general aplicable por defecto al control judicial de las resoluciones administrativas se reformó de tal manera que de la casación se pasó a la facultad de modificar decisiones, ya que la nueva norma disponía que «el órgano jurisdiccional modificará el acto administrativo si la naturaleza del asunto así lo permite, los hechos se han aclarado debidamente y, sobre la base de la información disponible, se puede dictar una decisión firme sobre el litigio».[38] Sin embargo, la nueva norma sigue sin contemplar el ámbito de la protección internacional, ya que, en principio, no se ha reformado el artículo 68, apartado 5, de la Ley sobre el Derecho de Asilo.[39] Por consiguiente, desde el 1 de enero de 2018, la norma general aplicable por defecto es la competencia reformatoria, pero las decisiones relativas a la protección internacional siguen estando entre las cuestiones objeto de excepción y, por lo tanto, continúan sujetas al principio casacional.

74. El litigio principal parece que tuvo lugar en el segundo período, durante el cual se excluyeron de la lista de excepciones las cuestiones relativas a la protección internacional y, por tanto, estas se regían por el principio casacional aplicable por defecto. Por consiguiente, ese es el régimen que debe ser objeto de la presente apreciación.

35 «El órgano jurisdiccional podrá modificar la resolución de la autoridad competente en materia de refugiados. La resolución del órgano jurisdiccional es definitiva y contra ella no cabe recurso.»

36 Véanse el artículo 109, apartado 4, de la Ley de procedimiento y servicios administrativos y el artículo 339, apartado 1, de la LEC. La misma legislación también estaba en vigor antes del 1 de septiembre de 2015.

37 Véase la egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (Ley CXL de 2015, por la que se modifican determinadas leyes en relación con la gestión de la inmigración en masa).

38 Artículo 90, apartado 1, de la a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (la nueva Ley I de 2017, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; en lo sucesivo, «Ley sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa») que sustituyó, el 1 de enero de 2018, a la antigua LEC en lo que respecta al procedimiento contencioso administrativo.

39 El artículo 68, apartado 5, de la Ley sobre el Derecho de Asilo establece que «el órgano jurisdiccional no podrá modificar la resolución de la autoridad competente en materia de refugiados».

75. Volviendo al elemento de comparación adecuado para poder evaluar el (segundo) régimen, cabe señalar que las normas armonizadas en la Directiva 2013/32 no parece que tengan un equivalente (nacional) «interno» y, por tanto, un elemento de comparación. En efecto, el procedimiento en cuestión se engloba en un ámbito del Derecho armonizado que carece de elementos de comparación directa a nivel nacional. En esas circunstancias, se deben buscar, en un nivel superior de abstracción, «recursos de carácter interno similares» cuyo «objeto, causa y elementos esenciales» [40] puedan ser comparables con el procedimiento en cuestión, a la vez que se busca en el ordenamiento jurídico nacional la analogía más próxima posible al recurso o norma del Derecho de la Unión correspondiente. [41] Sin embargo, el nivel de abstracción de la analogía más próxima posible no puede ser tal que abarque toda una rama del derecho, ya que la comparación resultaría imposible.

76. Si bien corresponde en última instancia al órgano jurisdiccional nacional proceder a la apreciación, teniendo en cuenta sus conocimientos de las normas procesales internas, observo que en el segundo período, mencionado con anterioridad (15 de septiembre de 2015 a 1 de enero de 2018), las cuestiones relativas al estatuto personal y aquellas que por su naturaleza requieren, en principio, una decisión rápida (adopción, custodia parental o el internamiento de un menor en una institución adecuada para el cuidado de los niños) [42] siguen quedando excluidas, en comparación con las cuestiones relativas a la protección internacional, del principio casacional aplicable por defecto.

77. Esas esferas del Derecho, al igual que las decisiones sobre la protección internacional, afectan a elementos importantes del estatuto personal con respecto a los cuales parece esencial obtener un pronunciamiento rápido y definitivo de la solicitud. Sin perjuicio de la apreciación del órgano jurisdiccional remitente sobre si se puede sustentar la conclusión relativa a esa comparabilidad teniendo en cuenta el objeto, la causa y los elementos esenciales de los recursos sobre esas materias, [43] parece difícil determinar los motivos y argumentos que explican esa diferenciación sistémica de los asuntos relacionados con la protección internacional.

78. Deseo destacar claramente un punto: el análisis que acabo de exponer no es un argumento a favor de la inmutabilidad. El hecho de que, hasta un momento concreto, haya habido una determinada configuración procesal no significa ciertamente que dicha configuración no pueda modificarse en el futuro. No obstante, la cuestión pertinente es la razón por la cual hay una necesidad repentina de un cambio de este tipo, si al parecer no se identificó una necesidad similar en otros ámbitos análogos que siguieron sujetos a las mismas normas.

79. Es en este punto donde las alegaciones formuladas por el Gobierno húngaro no llegan a convencer. Dicho Gobierno ha formulado dos alegaciones sobre la razón por cual, en 2015, fue necesario eliminar la facultad judicial de modificación de las decisiones y sustituirla por la facultad de anulación y devolución: en primer lugar, que la protección internacional es un ámbito particularmente complejo y difícil que requiere conocimientos específicos que solo posee una autoridad administrativa especializada, y, en segundo lugar, que es necesario garantizar la uniformidad del proceso de toma de decisiones en este ámbito.

40 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 27 de junio de 2013, Agrokonsulting-04 (C-93/12, EU:C:2013:432), apartado 39 y jurisprudencia citada, y de 12 de febrero de 2015, Baczó y Vizsnyiczai (C-567/13, EU:C:2015:88), apartado 44 y jurisprudencia citada. Véase, asimismo, la sentencia de 16 de mayo de 2000, Preston y otros (C-78/98, EU:C:2000:247), apartado 57.

41 Véanse, a este respecto, mis conclusiones presentadas en el asunto Scialdone (C-574/15, EU:C:2017:553), puntos 100 a 103.

42 Véanse los puntos 70 y 71 de las presentes conclusiones.

43 Sentencia de 24 de octubre de 2018, XC y otros (C-234/17, EU:C:2018:853), apartado 27.

80. En primer lugar, si bien ciertamente no niego la sensibilidad que caracteriza a los asuntos de asilo, mantengo mi perplejidad ante la alegación de que este ámbito del Derecho, a diferencia de algunas otras materias que figuran en el artículo 339, apartado 2, de la LEC,[44] tales como las relativas al estatuto personal o las que exigen una decisión rápida, es tan sumamente complejo que ha de recibir ese trato especial.

81. En segundo lugar, el Gobierno húngaro explica también que, en este contexto, solo se puede conceder a los órganos jurisdiccionales la competencia anulatoria debido a que es necesario garantizar la uniformidad de las decisiones. A juicio del Gobierno, esa necesidad se deriva del hecho de que no quepa recurso contra la resolución judicial.

82. En mi opinión, se trata de una alegación curiosa, en la que se pone el carro delante del caballo e inmediatamente después se aduce que el caballo está cojo porque no puede tirar adecuadamente del carro. Si se desea garantizar la uniformidad del proceso judicial de toma de decisiones en un ámbito específico, la forma natural de hacerlo es mediante la designación de un tribunal superior cuya misión sea precisamente esa. No veo cómo es posible lograr el objetivo de la uniformidad privando a los órganos jurisdiccionales de competencia para modificar decisiones y facultando a la Administración para pronunciarse sobre el fondo de las solicitudes de asilo. Mientras exista la posibilidad de ejercer cualquier tipo de control, incluso en casación, y la competencia se atribuya a diferentes órganos jurisdiccionales, o incluso jueces, existirá, por definición, el «peligro» de obtener diversos resultados ante distintos órganos jurisdiccionales. Más bien, la última consecuencia demuestra todo el alcance del razonamiento empleado en esa alegación, que también podría utilizarse para sugerir que, a fin de mantener la uniformidad de la práctica decisoria ante una autoridad administrativa, no puede existir control judicial alguno.

83. Habida cuenta de todos los elementos anteriores, considero que son difíciles de mantener las alegaciones formuladas por el Gobierno húngaro en cuanto a la razón por la que, por su naturaleza, la cuestión de la protección internacional había recibido un trato especial.

84. Esta dificultad es aún más sorprendente si se considera, como alegación subsidiaria, el período posterior a la reforma de 1 de enero de 2018, de conformidad con la cual se dejó de aplicar por defecto (es decir, en todos los ámbitos del control judicial de las resoluciones administrativas) el principio casacional y se estableció el reformatorio, dejando el asilo fuera de esta nueva norma. Aunque este período no sea directamente pertinente para la presente valoración de la equivalencia, procede señalar que la competencia para modificar una resolución se ha establecido por regla general en una serie de ámbitos que parecen ser mucho más complejos que las cuestiones de protección internacional (con, por supuesto, todo el debido respeto a estas últimas).

85. Por tanto, teniendo en cuenta las modificaciones realizadas en el control judicial en los tres períodos diferentes comentados anteriormente, debo admitir que no logro entender por qué la protección internacional es tan especial desde el punto de vista estructural e incompatible con el principio reformatorio. Esto no excluye en absoluto la posibilidad de que existan razones para este trato diferenciado. Sin embargo, no es menos cierto que, si las hay, el Gobierno húngaro no las ha manifestado en el presente litigio.

44 Véase el punto 70 de las presentes conclusiones.

2. Efectividad

86. Conforme al requisito de efectividad, la regulación procesal de los recursos destinados a garantizar la protección de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables no debe hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de esos derechos.[45] Además, la cuestión de «si una disposición procedimental nacional hace imposible o excesivamente difícil la aplicación del Derecho de la Unión debe analizarse teniendo en cuenta el lugar que ocupa dicha disposición en el conjunto del procedimiento, su desarrollo y las peculiaridades de este, ante las diversas instancias nacionales. Desde esta perspectiva, procede tomar en consideración, en su caso, la protección del derecho de defensa, el principio de seguridad jurídica y el buen desarrollo del procedimiento».[46]

87. El significado de tutela judicial efectiva en el contexto específico del artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32, interpretado a la luz del artículo 47, párrafo primero, de la Carta ya se ha expuesto en la sentencia Alheto del Tribunal de Justicia y en los puntos 39 a 47 de las presentes conclusiones.

88. Si bien el criterio de apreciación es relativamente claro, es necesario disipar, en primer lugar, otro tipo de duda. En las decisiones prejudiciales, el Tribunal de Justicia es competente para interpretar el Derecho de la Unión. Al hacerlo, según la apreciación de la efectividad o la equivalencia, puede dar indicaciones sobre la compatibilidad *normativa general*: las normas nacionales estructuradas o aplicadas de determinada manera pueden ser o no ser compatibles con los requisitos derivados del Derecho de la Unión. Por lo tanto, la atención se centra en el conflicto *normativo*, aunque partiendo del supuesto de que los organismos o las autoridades nacionales respetan efectivamente el código (normativo), y en la aplicación *general* de la norma y no en su posible aplicación incorrecta en el asunto concreto.

89. Ese panorama tradicional resulta algo más difuso si esos dos niveles comienzan a desplazarse: ¿qué ocurre si, en un asunto *concreto*, la norma jurídica «aplicada» se aparta de la norma jurídica «teórica»?

90. La posible disociación entre los dos niveles de análisis también se refleja en los distintos puntos de vista explicados anteriormente en los puntos 58 y 59 de las presentes conclusiones: por una parte, el *análisis estructural* de un determinado modelo o de su aplicación en la práctica puede apuntar a deficiencias estructurales. Por otra parte, el *análisis del asunto concreto* puede señalar una violación de los derechos fundamentales del demandante, pero no un problema estructural, que se puede descartar por ser un caso aislado (de un sistema correcto).

91. Deseo aclarar que, en mi opinión, este asunto sigue siendo un ejemplo del primer tipo de análisis. Se podría argumentar que el presente asunto se trata simplemente de una aplicación incorrecta de la ley en un caso concreto de un único demandante en el que no hay pruebas de deficiencias estructurales más graves.

92. Sin embargo, es imposible mantener esta sugerencia.

93. En primer lugar, como ya se ha señalado en los puntos 67 a 85 al analizar el requisito de equivalencia, el presente asunto está completamente integrado en un tipo o modelo de control judicial cuyos parámetros ha establecido el legislador. Esos parámetros limitan necesariamente lo que puede hacer el juez en un asunto concreto, como el presente.

45 Véase, recientemente, la sentencia de 24 de octubre de 2018, XC y otros (C-234/17, EU:C:2018:853), apartado 22 y jurisprudencia citada.

46 Recientemente, la sentencia de 24 de octubre de 2018, XC y otros (C-234/17, EU:C:2018:853), apartado 49 y jurisprudencia citada. Véanse también las sentencias de 14 de diciembre de 1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437), apartado 14, y de 14 de diciembre de 1995, van Schijndel y van Veen, (C-430/93 y C-431/93, EU:C:1995:441), apartado 19.

94. En segundo lugar, el Gobierno húngaro alega que el funcionamiento del sistema tal como se pone de manifiesto en el presente asunto es el funcionamiento que estaba previsto por el legislador, especialmente teniendo en cuenta la explicación del Gobierno sobre la interpretación del artículo 109, apartado 4, de la Ley de procedimiento y servicios administrativos. En efecto, el Gobierno húngaro presentó una visión bastante peculiar del papel y las funciones de la justicia administrativa a la hora de controlar las resoluciones administrativas de conformidad con esa disposición. Señaló a ese respecto que los tribunales de lo contencioso administrativo solo pueden dictar instrucciones en cuanto a qué hechos deben examinarse y qué nuevas pruebas deben recabarse, e interpretar en abstracto la legislación e indicar los factores pertinentes que debe tener en cuenta la Administración en su toma de decisiones. Por el contrario, la apreciación específica en un asunto concreto del tribunal de lo contencioso-administrativo no vincula a la Administración y el tribunal no puede resolver el litigio en lugar de la autoridad competente en materia de asilo, que está facultada para hacerlo en virtud de la Directiva 2013/32.

95. Por consiguiente, aparentemente lejos de constituir un ejemplo único, el presente asunto debe considerarse una demostración concreta de un diseño intencional institucional más amplio. A este respecto, y suponiendo que tenga los parámetros puestos de manifiesto por el presente asunto y explicados en detalle por el Gobierno húngaro, se puede evaluar la cuestión de la efectividad estructural del modelo específico de control judicial que Hungría eligió para aplicar el artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32.

96. Evaluado en ese nivel, un modelo de control judicial en materia de protección internacional en el que a los órganos jurisdiccionales se les dota de una simple competencia casacional y los órganos administrativos desatienden la orientación judicial formulada en sus decisiones de anulación claramente no cumple los requisitos del control judicial efectivo establecidos en el artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32, interpretados a la luz del artículo 47, párrafo primero, de la Carta.

97. En primer lugar, deseo subrayar que no cabe duda de que la autoridad competente para el examen de las solicitudes de protección internacional en primera instancia[47] (es decir, en el ámbito administrativo) desempeña un papel especialmente importante en el contexto del sistema de asilo según lo previsto en la Directiva 2013/32.[48]

98. Dicho esto, no se desprende de esa confirmación del papel clave desempeñado por las autoridades administrativas que el control judicial correspondiente deba ser parcial o limitado. En particular, deseo detenerme en la visión, anteriormente mencionada, del alcance del control judicial presentada por el Gobierno húngaro. El ya citado artículo 109, apartado 4, de la Ley de procedimiento y servicios administrativos establece que «*el fallo y la motivación* de la resolución del tribunal de lo contencioso-administrativo serán vinculantes para la autoridad, que deberá acatarlos al tramitar el nuevo procedimiento y al dictar una resolución».[49]

99. A primera vista, esta disposición es muy similar a otras disposiciones que pueden encontrarse en los sistemas del tipo de control casacional de las resoluciones administrativas. Sin embargo, lo que sí es bastante diferente es la interpretación (especialmente restrictiva) que de ella hace el Gobierno húngaro.

47 «Autoridad decisoria», utilizando el lenguaje de la Directiva 2013/32, que se define en el artículo 2, letra f), como «cualquier organismo cuasi-judicial o administrativo de un Estado miembro responsable del examen de las solicitudes de protección internacional y competente para dictar resoluciones en primera instancia en tales casos».

48 En efecto, el Tribunal de Justicia señaló que «el examen de la solicitud de protección internacional por un órgano administrativo o cuasijudicial previsto de medios específicos y de personal especializado en la materia es una fase esencial de los procedimientos comunes establecidos por [la Directiva 2013/32]». Véanse las sentencias de 25 de julio de 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584), apartado 116, y de 4 de octubre de 2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801), apartado 96.

49 El subrayado es mío.

100. Desde luego es cierto que el diseño y la interpretación del artículo 109, apartado 4, de la Ley de procedimiento y servicios administrativos es competencia del legislador y los órganos jurisdiccionales nacionales.

101. No obstante, si esa misma disposición se utiliza como instrumento para hacer efectivos los derechos consagrados en el Derecho de la Unión, como, por ejemplo, en materia de protección internacional, la interpretación dada a esta disposición por el Gobierno húngaro sería insostenible. Como ya ha señalado el Tribunal de Justicia, los requisitos del artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32, tal como se han interpretado en la sentencia Alheto, incluyen el control *ex nunc* con plena jurisdicción con respecto a elementos tanto de hecho como de Derecho, y cuyos efectos serán vinculantes para la autoridad administrativa, que los deberá aplicar con diligencia. [50]

102. Esto significa que un órgano jurisdiccional nacional que se encargue del control de una resolución tiene derecho a impartir indicaciones sobre razones de Derecho, así como a apreciaciones sobre los hechos relacionados con el caso concreto, que serán vinculantes y de obligado cumplimiento para la autoridad administrativa. Esa visión del control judicial es muy diferente: el tribunal controla a la Administración Pública, no actúa como un humilde *amicus administratoris* que formula sugerencias sobre cómo se puede interpretar la ley o qué hechos de la Administración se podrían recoger en la próxima ocasión.

103. Por otro lado, naturalmente, también es cierto que tales efectos vinculantes de una resolución judicial se plantearán únicamente con respecto a la cuestión de la que trata dicha resolución. Dicho de otro modo, a raíz de una decisión del órgano jurisdiccional sobre determinadas cuestiones, el espacio fáctico y jurídico en que la Administración puede actuar se reduce. En la medida en que el órgano jurisdiccional haya efectivamente «cerrado» el espacio jurídico a un examen más profundo mediante un pronunciamiento definitivo, no se puede volver a apreciar la misma cuestión. Si no se hiciera así, se contravendría el sentido y la finalidad del control judicial y la justicia administrativa entraría en el juego sin fin del *ping-pong* procesal.

104. Por el contrario, la Administración puede realizar su propia apreciación en el espacio jurídico que el juez haya dejado aún «abierto» y, en el contexto de la protección internacional, cuando la apreciación se lleve a cabo *ex nunc*, también está obligada a tener en cuenta cualquier hecho nuevo que surja entre la decisión judicial de anulación y la adopción de una nueva decisión administrativa.

105. Sin embargo, en ambos aspectos, la Administración debe utilizar de buena fe el «espacio» potencialmente dejado abierto por una decisión judicial anterior o la naturaleza *ex nunc* de la apreciación: si bien la Administración debe evaluar siempre las circunstancias fácticas, no puede usar (o abusar de) dicha obligación, de modo que se base en elementos nuevos desde el punto de vista formal, pero que no afecten a la apreciación de los hechos, con el fin de eludir los límites de la anterior apreciación judicial que estaba necesariamente vinculada a la anterior resolución administrativa que comprendía determinados elementos fácticos.

106. Deseo añadir que, en mi opinión, también se puede extraer la misma conclusión de los requisitos del artículo 47, párrafo primero, de la Carta, [51] que al interpretar y aplicar el artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32 deben cumplir los Estados miembros. [52]

50 Puntos 41 a 47 de las presentes conclusiones.

51 En cuanto a la relación entre el principio de efectividad como uno de los dos requisitos de la autonomía procesal de los Estados miembros y el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en virtud del artículo 47 de la Carta, véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Banger (C-89/17, EU:C:2018:225), puntos 99 y ss.

52 Sentencia de 18 de octubre de 2018, E. G. (C-662/17, EU:C:2018:847), apartado 47 y jurisprudencia citada.

107. Debe señalarse en este contexto que el artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32 carecería de efectos prácticos si la Administración pudiera volver a examinar cuestiones ya resueltas en una sentencia dictada por un tribunal que ponga fin al proceso. [53] Una situación de este tipo también sería contraria al principio de seguridad jurídica, que debe considerarse parte del derecho a la tutela judicial efectiva y es «uno de los aspectos fundamentales del Estado de Derecho». [54] En efecto, como recuerda el TEDH, el principio de seguridad jurídica exige que «cuando los tribunales hayan resuelto un litigio de forma definitiva su resolución no pueda ser cuestionada». [55] Además, como ya se ha explicado en general con anterioridad, [56] el incumplimiento de la exigencia de la tutela judicial efectiva es contraria al propio valor del Estado de Derecho dentro de la Unión Europea.

108. Volviendo al asunto del litigio principal, a la luz de los elementos presentados en la resolución de remisión, parece que el órgano jurisdiccional remitente ha cerrado todo espacio decisorio residual de la autoridad administrativa a raíz de la anulación de la segunda resolución administrativa. En efecto, mientras que en la primera sentencia de anulación el órgano jurisdiccional remitente encomendó a la autoridad examinar pruebas específicas, en la segunda sentencia de anulación se indicaba que la solicitud de protección internacional del demandante debía concederse porque se había demostrado el temor fundado. Por consiguiente, la autoridad administrativa no tenía la opción de volver a examinar esa evaluación.

109. Por otra parte, procede añadir que, al no tener en cuenta la apreciación llevada a cabo por el órgano jurisdiccional nacional, señalada en la motivación de la segunda decisión de anulación, la Administración prolongó la duración total del litigio (que dura ya cinco años). De esta forma, obstaculizó la consecución del objetivo de examinar los asuntos con celeridad que se debe perseguir en las fases administrativa y judicial de la evaluación de una solicitud de protección internacional. [57]

110. Por estos motivos, mi conclusión provisional es que un modelo de control judicial en materia de protección internacional en el que a los órganos jurisdiccionales se les dota de una simple competencia casacional, y en el que los órganos administrativos hacen caso omiso de la orientación judicial formulada en sus decisiones de anulación a la hora de decidir sobre el mismo asunto de nuevo, como se demuestra en el litigio principal, no cumple los requisitos del control judicial efectivo establecidos en el artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32 e interpretados a la luz del artículo 47, párrafo primero, de la Carta.

D. Recurso

111. La conclusión provisional a la que acabo de llegar plantea dos nuevas cuestiones también examinadas por el órgano jurisdiccional remitente: ¿*Qué* recurso se ha de aplicar en las circunstancias del presente asunto y *cuándo* exactamente?

53 Véase también, por analogía, TEDH, sentencias de 2 de noviembre de 2004, Tregubenko c. Ucrania (CE:ECHR:2004:1102JUD006133300), §§ 34 a 38, y de 6 de octubre de 2011, Agrokompleks c. Ucrania (CE:ECHR:2011:1006JUD002346503), §§ 150 y 151.

54 TEDH, sentencia de 6 de octubre de 2011, Agrokompleks c. Ucrania (CE:ECHR:2011:1006JUD002346503), § 144 y jurisprudencia citada.

55 TEDH de 6 de octubre de 2011, Agrokompleks c. Ucrania (CE:ECHR:2011:1006JUD002346503), § 144 y jurisprudencia citada.

56 Véanse los puntos 48 a 62 de las presentes conclusiones.

57 Con respecto a la fase prejurisdiccional, véanse el artículo 31, apartado 2, y el considerando 18 de la Directiva 2013/32. En cuanto a la obligación de los órganos jurisdiccionales de garantizar «una tramitación lo más rápida posible de las solicitudes», véase la sentencia de 25 de julio de 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584), apartado 148.

1. ¿Qué recurso se ha de aplicar?

112. Está cuestión fue objeto de debate en la vista. El Tribunal de Justicia preguntó al Gobierno húngaro sobre los instrumentos y medidas previstos por el Derecho húngaro que puedan garantizar la ejecución forzosa de resoluciones judiciales frente a la autoridad administrativa. Sin perjuicio de la correspondiente comprobación del órgano jurisdiccional remitente, de la respuesta facilitada se desprende que no existen tales medidas.

113. En un procedimiento en curso, parece que el órgano jurisdiccional nacional no puede obligar a la Administración a adoptar una medida específica en lo que se refiere al *fondo* del asunto. Aunque, en teoría, cabría sugerir la imposición de multas o la emisión de órdenes conminatorias, estas medidas (con independencia de la cuestión de su eficacia) parecen no estar disponibles.

114. Una vez que el órgano jurisdiccional dicte una resolución definitiva sobre el fondo, concluirán tanto el asunto como el procedimiento judicial conexo. A partir de entonces, por lógica, resulta imposible que el órgano jurisdiccional imponga a la Administración el cumplimiento de su propia resolución, dado que no existe un asunto pendiente. En efecto, la resolución del órgano jurisdiccional debería imponerse a la Administración por el simple ministerio de la ley, a saber, el artículo 109, apartado 4, de la Ley de procedimiento y servicios administrativos, siempre que la interpretación de esa disposición y la realidad nacional conduzcan a esa conclusión.

115. Por lo tanto, parece que no hay alternativas viables en el Derecho nacional al cumplimiento voluntario de una resolución judicial que puedan facultar a los órganos jurisdiccionales para obligar a la Administración a cumplir su resolución. En ese caso, se ha de examinar, como señala el órgano jurisdiccional remitente, si el Derecho de la Unión proporciona al órgano jurisdiccional nacional algún recurso en una situación así.

116. En mi opinión, sí lo hace. Como ha señalado el Tribunal de Justicia, «en virtud del principio de primacía del Derecho de la Unión, que es una característica esencial del ordenamiento jurídico de la Unión […], la invocación por un Estado miembro de las disposiciones del Derecho nacional, aun si son de rango constitucional, no puede afectar a la eficacia del Derecho de la Unión en el territorio de ese Estado». [58] El principio de primacía (y el efecto directo) [59] obliga al juez nacional a dejar sin efecto una norma nacional que regula el control judicial en materia de protección internacional de una manera que es incompatible con el artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32, así como con el artículo 47, párrafo primero, de la Carta, y que impide que el órgano jurisdiccional nacional logre el objetivo perseguido por estas disposiciones. [60]

117. Entiendo que, en el presente asunto, no es posible interpretar el Derecho nacional de conformidad con el Derecho de la Unión. La inaplicación de una normativa incompatible es, por lo tanto, con arreglo al Derecho de la Unión, el único recurso posible en el caso de autos. [61] Sin embargo, la cuestión que se plantea inmediatamente después de esta conclusión es qué efectos tendría la inaplicación en este caso.

118. Dependería de qué normas procesales sean aplicables, en última instancia, al litigio principal en el momento en que el órgano jurisdiccional remitente se pronuncie de nuevo.

58 Véase la sentencia de 26 de febrero de 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107), apartado 59 y jurisprudencia citada.

59 Sin querer entrar en el debate (más bien académico) de si el hecho de dejar sin efecto las normas nacionales en conflicto en un asunto como el presente se deriva únicamente de la primacía del Derecho de la Unión o de la primacía y el efecto directo, basta señalar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el artículo 47, párrafo primero, de la Carta tiene efecto directo en la sentencia de 17 de abril de 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257), apartado 78.

60 Véase, también por analogía, la sentencia de 5 de junio de 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320), apartados 30, y 62 a 64.

61 Aunque, por supuesto, y al menos en teoría, también podría contemplarse la indemnización de daños y perjuicios por la posible infracción del Derecho de la Unión imputable a un Estado miembro, está bastante claro que en la situación de los solicitantes de protección internacional dicho recurso sería ilusorio e ineficaz.

119. Si las normas procesales aplicables fueran aquellas en vigor el *1 de enero de 2018*, la primacía del Derecho de la Unión implicaría la exclusión de la excepción que retiraba a los tribunales administrativos la posibilidad de modificar resoluciones administrativas en materia de protección internacional. Entiendo que esta excepción está incluida en el artículo 68, apartado 5, de la Ley sobre el Derecho de Asilo. Un asunto tramitado a nivel nacional se apoyaría entonces por defecto en la competencia general para modificar las resoluciones administrativas que actualmente se ejerce en virtud del artículo 90, apartado 1, de la Ley sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

120. En caso de que la legislación procesal aplicable fuera aquella en vigor *entre el 15 de septiembre de 2015 y el 1 de enero de 2018*, la facultad de modificar resoluciones administrativas en la materia que nos ocupa se podría ejercer mediante la inaplicación de la ley que derogó la letra j) de la lista contenida en el artículo 339, apartado 2, de la LEC, vigente con anterioridad al 15 de septiembre de 2015, y que también modificó el artículo 68, apartado 5, de la Ley sobre el Derecho de Asilo. De este modo, las normas procesales se retrotraerían por defecto efectivamente al régimen en materia de protección internacional vigente antes del 15 de septiembre de 2015.

121. En conclusión, el denominador común es que la solución propuesta consistiría en la exclusión efectiva de la eliminación de la facultad de modificar resoluciones en el ámbito del control judicial en materia de protección internacional. En ambos casos, después de dicha exclusión, los jueces nacionales no se encargarían de ninguna función con la que no estuvieran familiarizados anteriormente, pero esta no es en realidad la posición procesal por defecto actual.

2. ¿Cuándo se ha de aplicar?

122. La última cuestión se refiere al momento en que la primacía del Derecho de la Unión provocaría el citado efecto de exclusión. Teniendo en cuenta el carácter acumulativo de los requisitos de revisión rápida y cumplimiento de una resolución judicial anterior contenidos en el artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32, interpretado a la luz del artículo 47, párrafo primero, de la Carta, el momento en que se activaría la mencionada facultad del juez nacional correspondería a la situación en que: i) la autoridad administrativa haga caso omiso de la apreciación clara incluida en una decisión judicial que anule una resolución administrativa, ii) sin aportar dicha autoridad ningún elemento nuevo que debería haber tenido en cuenta válida y razonablemente, privando así a la protección judicial ofrecida al demandante de cualquier efecto útil.

123. En otras palabras, el punto desencadenante no es una cuestión de números, sino de calidad. Siguiendo la lógica del cierre del espacio para la toma de decisiones administrativas por una apreciación judicial anterior, expuesta en los puntos 103 a 105 de las presentes conclusiones, un órgano jurisdiccional nacional adquiere la competencia para modificar una resolución sobre protección internacional con arreglo al Derecho de la Unión la primera vez que se desatiende su decisión. No importa si esto ocurre en la séptima, la tercera, o incluso en la segunda ronda de control judicial.

124. En virtud de las consideraciones expuestas, mi segunda conclusión provisional es que, con el fin de garantizar el cumplimiento del artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32, interpretado a la luz del artículo 47, párrafo primero, de la Carta, un órgano jurisdiccional nacional, que decide en circunstancias como las del litigio principal, debe dejar sin efecto la normativa nacional que limita su competencia a la mera anulación de la resolución administrativa de que se trate. Dicha obligación nace cuando la autoridad administrativa hace caso omiso de la clara apreciación contenida en una decisión judicial que anula una resolución administrativa anterior al decidir sobre el mismo asunto de nuevo, sin aportar ningún otro elemento que podría haber tenido en cuenta legítima y razonablemente, privando así de cualquier efecto útil a la protección judicial ofrecida de conformidad con las disposiciones invocadas.

125. A modo de observación final, es preciso señalar que las consideraciones generales sobre el papel fundamental del control judicial efectivo a la hora de preservar el Estado de Derecho en cualquier ordenamiento jurídico son adecuadas para todos los ámbitos del Derecho de la Unión que deban aplicarse a nivel nacional. Así ocurre, en particular, con el alcance y la magnitud de los efectos vinculantes de las resoluciones judiciales y la obligación que incumbe a las autoridades públicas de cumplirlas plenamente y de buena fe. Dicho esto, cabría subrayar asimismo que el presente asunto se refiere a los requisitos concretos en lo relativo a la diligencia y la calidad del control judicial establecidos en el marco del Derecho derivado detallado, a saber, el artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32, relativo a un ámbito muy específico del Derecho.

V. Conclusión

126. A la vista de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo al Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Pécs, Hungría):

«– El artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, en relación con el artículo 47, párrafo primero, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que un modelo de control judicial en materia de protección internacional en el que los órganos jurisdiccionales están dotados de una simple competencia casacional, y en el que los órganos administrativos desatienden claramente la orientación judicial que formulan en sus decisiones de anulación a la hora de decidir sobre el mismo asunto de nuevo, como se demuestra en el litigio principal, no cumple los requisitos de control judicial efectivo establecidos en el artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32 e interpretados a la luz del artículo 47, párrafo primero, de la Carta.

– Un órgano jurisdiccional nacional que decide en circunstancias como las del litigio principal debe dejar sin efecto la normativa nacional que limita su competencia a la mera anulación de la resolución administrativa de que se trate. Dicha obligación nace cuando la autoridad administrativa hace caso omiso de la clara apreciación contenida en una decisión judicial que anula una resolución administrativa anterior al decidir sobre el mismo asunto de nuevo, sin aportar ningún otro elemento que podría haber tenido en cuenta legítima y razonablemente, privando así de cualquier efecto útil a la protección judicial ofrecida de conformidad con las disposiciones invocadas.»