Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MICHAL BOBEK
presentadas el 5 de diciembre de 2019[1]

Asunto C-406/18

PG
contra
Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal

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

«Procedimiento prejudicial — Política común en materia de asilo y de protección subsidiaria — Procedimientos comunes para la concesión de la protección internacional — Directiva 2013/32/UE — Artículo 46, apartado 3 — Artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Derecho a un recurso efectivo — Alcance de la competencia del juzgado o tribunal de primera instancia — Inexistencia de facultad de modificación — Plazo de sesenta días para que un juzgado o tribunal adopte una decisión»

I. Introducción

1. ¿Cuál es la duración razonable de un procedimiento judicial? Esta pregunta, que resulta familiar en todo sistema judicial moderno, suele plantearse al decidir si el tiempo dedicado a resolver un asunto fue demasiado largo y, por lo tanto, vulneró el derecho de una parte a un juicio justo.

2. No es frecuente que un tribunal, incluido este Tribunal de Justicia, se enfrente a la cuestión opuesta, a saber, si un plazo (*in casu*, un plazo máximo de sesenta días) es demasiado corto, impidiendo así que el tribunal en cuestión examine debidamente el asunto (*in casu*, un examen completo y *ex nunc* de una decisión administrativa por la que se deniega una solicitud de protección internacional, según se establece en el artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32/UE[2]) y, por tanto vulnerando potencialmente el derecho de una parte a un juicio justo.

3. El tribunal remitente también pregunta si puede considerarse que se respeta el derecho a un recurso efectivo, establecido en el artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32, cuando los tribunales nacionales carecen de competencia para modificar la decisión administrativa, cuestión que fue analizada recientemente por este Tribunal de Justicia en los asuntos Alheto y Torubarov.[3]

1 Lengua original: inglés.

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

3 Sentencias de 25 de julio de 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584), y de 29 de julio de 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626).

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

4. El considerando 18 de la Directiva 2013/32 señala que «en interés tanto de los Estados miembros como de los solicitantes de protección internacional, debe tomarse cuanto antes una decisión sobre las solicitudes de protección internacional, sin perjuicio de que se efectúe un examen suficiente y completo.»

5. El considerando 34 de dicha Directiva señala que «los procedimientos de examen de las necesidades de protección internacional deben organizarse de modo que las autoridades competentes puedan llevar a cabo un examen riguroso de las solicitudes de protección internacional».

6. El artículo 31 de la Directiva 2013/32 se refiere al «procedimiento de examen». Dispone lo siguiente:

«[…]

2. Los Estados miembros procurarán que dicho examen concluya lo más rápidamente posible, sin perjuicio de un examen suficiente y completo.

3. Los Estados miembros procurarán que el procedimiento de examen termine en el plazo de seis meses a partir de la presentación de la solicitud.

[…]

5. En cualquier caso, los Estados miembros concluirán el procedimiento de examen en un plazo máximo de veintiún meses a partir del momento de presentación de la solicitud.

[…]»

7. El artículo 46 de la Directiva 2013/32 se refiere al «derecho a un recurso efectivo». Reza así:

«1. Los Estados miembros garantizarán que los solicitantes tengan derecho a un recurso efectivo ante un juzgado o tribunal 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,

   ii) la decisión de considerar inadmisible una solicitud de conformidad con el artículo 33, apartado 2,

   iii) la adoptada en la frontera o en las zonas de tránsito de un Estado miembro a que se refiere el artículo 43, apartado 1,

   iv) la decisión de no llevar a cabo un examen con arreglo al artículo 39;

[…]

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, al menos en los recursos ante un juzgado o tribunal de primera instancia.

4. Los Estados miembros establecerán los plazos razonables y demás normas necesarias para que el solicitante pueda ejercitar su derecho a un recurso efectivo de conformidad con el apartado 1. Los plazos no harán imposible o excesivamente difícil dicho ejercicio.

[…]

10. Los Estados miembros podrán fijar plazos para el estudio de la resolución de la autoridad decisoria por parte del tribunal con arreglo al apartado 1.

[…]»

B. Derecho húngaro

8. Con arreglo al artículo 68, apartado 2, de la menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Ley LXXX de 2007 sobre el Derecho de Asilo; en lo sucesivo, «Ley sobre el Derecho de Asilo»), el tribunal debe dictar sentencia en un plazo de sesenta días a partir de la fecha de la solicitud de examen de una decisión administrativa por parte del tribunal. Con arreglo al artículo 68, apartado 5, de la misma ley, el tribunal no podrá modificar las decisiones adoptadas por la autoridad competente en materia de asilo.

III. Hechos, procedimiento nacional y cuestiones prejudiciales

9. El demandante en el procedimiento principal, nacional iraquí de etnia kurda, llegó a la zona de tránsito húngara de Tompa, situada en la frontera entre Hungría y Serbia.

10. El 22 de agosto de 2017, presentó una solicitud de reconocimiento de su estatuto de refugiado.

11. El 18 de enero de 2018, la Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Oficina de Inmigración y Asilo, Hungría) acordó desestimar la solicitud de protección internacional del demandante. Dispuso su retorno desde el territorio de la Unión Europea al territorio del Gobierno Regional del Kurdistán Iraquí y ordenó la ejecución de la resolución mediante la expulsión de aquel. Asimismo, impuso una prohibición de entrada de dos años al solicitante.

12. El demandante impugnó dicha decisión administrativa ante el Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de la Capital, Hungría), el tribunal remitente.

13. En la vista, se confirmó que ya se habían adoptado previamente otras dos decisiones administrativas por las que se rechazaba la misma solicitud. Estas decisiones fueron anuladas por dos sentencias dictadas por un tribunal nacional distinto. Sin embargo, a raíz de los cambios legislativos introducidos a nivel nacional en relación con la competencia de los tribunales en materia de asilo, la competencia para conocer del presente asunto se atribuyó al tribunal remitente.

14. En tales circunstancias, el Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de la Capital) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Cabe interpretar el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales [de la Unión Europea] y el artículo 31 de la [Directiva 2013/32], a la luz de lo dispuesto por los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en el sentido de que es posible que un Estado miembro garantice la tutela judicial efectiva aun en caso de que sus órganos jurisdiccionales no puedan modificar las resoluciones dictadas en procedimientos de asilo, sino que solo puedan anularlas y ordenar la tramitación de un nuevo procedimiento[?]

2) ¿Cabe interpretar el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales [de la Unión Europea] y el artículo 31 de la [Directiva 2013/32], nuevamente a la luz de lo dispuesto por los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en el sentido de que es conforme con dicha normativa la legislación de un Estado miembro que establece un plazo imperativo único de sesenta días en total para los procedimientos judiciales en materia de asilo, con independencia de toda circunstancia individual y sin considerar las particularidades del asunto ni las posibles dificultades en materia de prueba?»

15. El tribunal remitente ha solicitado que la presente petición de decisión prejudicial se tramite mediante el procedimiento prejudicial de urgencia con arreglo a lo dispuesto en el artículo 107 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. Mediante resolución de 31 de julio de 2018, la sala designada del Tribunal de Justicia decidió no acceder a dicha solicitud.

16. El demandante, el Gobierno húngaro y la Comisión Europea presentaron observaciones por escrito. También comparecieron en la vista que se celebró el 11 de septiembre de 2019.

IV. Evaluación

17. Las presentes conclusiones se estructuran de la siguiente manera. Comenzaré explicando por qué creo que las recientes sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos Alheto y Torubarov han resuelto todos los extremos que plantea la primera cuestión prejudicial formulada por el tribunal remitente (A). En cuanto a la segunda cuestión prejudicial, sugeriré más adelante que la idoneidad del plazo establecido de sesenta días depende de si permite que se garanticen los derechos procesales del demandante. Este extremo debe ser valorado por el tribunal nacional a la luz de las circunstancias específicas del caso, teniendo en cuenta su obligación de proceder a un examen completo y *ex nunc*, pero también en el marco de las circunstancias y condiciones generales en las que dicho tribunal está llamado a ejercer sus funciones judiciales. Si el tribunal nacional llegara a la conclusión de que, habida cuenta de estos elementos, no puede respetarse el plazo controvertido, deberá dejar sin efecto el plazo aplicable y concluir el examen lo antes posible una vez vencido dicho plazo (B).

A. Sobre la primera cuestión prejudicial: asuntos Alheto y Torubarov

18. Mediante su primera cuestión prejudicial, el tribunal remitente desea saber, en esencia, si su falta de competencia para modificar una decisión adoptada por un órgano administrativo en un procedimiento de protección internacional es compatible con el derecho a un recurso efectivo ante un juzgado o tribunal, previsto en el artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32,[4] entendido en relación con el artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).[5]

19. El artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32 dispone que «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, al menos en los recursos ante un juzgado o tribunal de primera instancia».

20. Esta disposición establece, a nivel de Derecho derivado, el tipo de revisión que debe efectuarse cuando se impugna ante un tribunal una decisión que pertenece al ámbito de aplicación de la Directiva 2013/32. Como es natural, la interpretación y la aplicación de esta disposición deben respetar el derecho a un recurso judicial efectivo establecido en el artículo 47 de la Carta.[6]

21. El artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32 ha sido interpretado recientemente por el Tribunal de Justicia en dos sentencias.

22. En el asunto Alheto, el Tribunal de Justicia subrayó que, en primer lugar, la Directiva 2013/32 no determina la forma concreta en que debe aplicarse el artículo 46, apartado 3. Así pues, el modelo específico de revisión debe ser diseñado por los Estados miembros. En segundo lugar, el examen por parte de un juzgado o tribunal debe ser una revisión *ex nunc* y completa, que abarque cuestiones tanto de hecho como de Derecho. En tercer lugar, cuando el tribunal solo pueda anular la decisión administrativa que considere ilegal, los Estados miembros deben garantizar que el resultado del examen realizado por el tribunal sea ejecutado con celeridad por el organismo administrativo competente en la decisión posterior.[7]

23. En el asunto Torubarov,[8] el Tribunal de Justicia tuvo la oportunidad de profundizar sobre estos requisitos con respecto al funcionamiento en un caso concreto del modelo de revisión adoptado por Hungría en el ámbito de la protección internacional. Ese modelo cambió, a partir del 15 de septiembre de 2015, de uno en el que el tribunal tenía la facultad de anular y modificar una decisión administrativa a otro en el que el tribunal solo podía anular la decisión y devolver el caso al órgano administrativo para que adoptara una nueva decisión.

4 El presente asunto entra en el ámbito de aplicación de la Directiva 2013/32, tal como ha sido correctamente identificado por el tribunal remitente. Sin embargo, las dos preguntas formuladas plantean la cuestión de los parámetros específicos del derecho a un recurso efectivo en materia de protección internacional *ante un juzgado o tribunal*. Como señalan todas las partes interesadas, en principio, la disposición aplicable al presente asunto es, por tanto, el artículo 46 de dicha Directiva, en particular el apartado 3 del mismo, que se ocupa específicamente del derecho a un recurso efectivo ante un juzgado o tribunal, y no el artículo 31, que se refiere al procedimiento de examen administrativo.

5 El tribunal remitente alude a los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos (en lo sucesivo, «CEDH»). Puesto que la Unión Europea no es parte de dicho instrumento, y habida cuenta del apartado 3 del artículo 52 de la Carta, entenderé que esa referencia alude al artículo 47 de la Carta.

6 Sentencia de 25 de julio de 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584), apartado 114.

7 *Ibidem*, apartados 110 a 113, y 145 a 148.

8 Sentencia de 29 de julio de 2019, Torubarov (C-556/17, UE:C:2019:626).

24. En ese contexto, este Tribunal de Justicia destacó la falta de discrecionalidad por parte de las autoridades competentes a la hora de conceder el estatuto de refugiado o una protección subsidiaria una vez cumplidos los requisitos establecidos en la Directiva 2011/95.[9] Al establecer la obligación de que el tribunal competente examine, en su caso, las necesidades de protección internacional del solicitante, el artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32 le confiere la facultad de decidir si el solicitante cumple dichos requisitos.[10]

25. Por lo tanto, cuando el tribunal anula una decisión de un órgano administrativo, sobre la base de un examen exhaustivo y actualizado de todos los elementos pertinentes de hecho y de Derecho, y devuelve el asunto al órgano administrativo para que adopte una nueva decisión, dicho órgano ya no tiene potestad discrecional en cuanto a la decisión de conceder o denegar la protección solicitada. De lo contrario, como ha declarado el Tribunal de Justicia, el artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32, entendido en relación con el artículo 47 de la Carta, así como los artículos 13 y 18 de la Directiva 2011/95, se vería privado de todo efecto útil.[11]

26. Por otra parte, al no haber ningún otro recurso de Derecho húngaro que permitiera al tribunal nacional garantizar el cumplimiento de su sentencia, el Tribunal de Justicia estimó que el solicitante afectado se había visto privado de un recurso efectivo.[12] En cuanto a la forma de proceder requerida, el Tribunal de Justicia concluyó que, en tales circunstancias, el tribunal *debe modificar* la decisión administrativa que no resulta conforma con su resolución anterior y dejar inaplicada la legislación nacional que le prohíba proceder de esa manera.[13]

27. Por lo que se refiere al presente asunto, cabe destacar tres extremos.

28. En primer lugar, de la explicación aportada por el tribunal remitente se desprende que la norma nacional controvertida en el presente asunto es la misma que se analizó en el asunto Torubarov, a saber, el artículo 68, apartado 5, de la Ley sobre el Derecho de Asilo, que establece que los tribunales nacionales no pueden modificar las decisiones administrativas adoptadas en materia de protección internacional.

29. En segundo lugar, el tribunal remitente no indica en su resolución de remisión si el órgano administrativo competente no ha ejecutado una sentencia anterior dictada por otro tribunal nacional en un asunto relativo al mismo solicitante, ni en qué medida.[14]

30. En tercer lugar, la redacción de la primera cuestión prejudicial y el razonamiento recogido en la resolución de remisión son relativamente breves y abstractos. No exponen ninguna otra consideración que vaya más allá de una pregunta general sobre si el derecho a un recurso efectivo con arreglo al artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32, entendido a la luz del artículo 47 de la Carta, permite aplicar el modelo de protección judicial definido en el artículo 68, apartado 5, de la Ley sobre el Derecho de Asilo.

31. Por lo tanto, a falta de otras características distintivas, creo que la respuesta a la primera cuestión prejudicial del tribunal remitente ha sido proporcionada íntegramente entretanto por las sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos Alheto y Torubarov. Habida cuenta de dichas resoluciones, la respuesta tiene dos vertientes.

9 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2011 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).

10 Sentencia de 29 de julio de 2019, Torubarov (C-556/17, UE:C:2019:626), apartado 65.

11 *Ibidem*, apartado 66.

12 *Ibidem*, apartado 72.

13 *Ibidem*, apartado 77.

14 Lo único que se sabe es que ha habido dos decisiones anteriores con respecto al mismo solicitante (véase el punto 13 anterior).

32. En primer lugar, del asunto Alheto se desprende que la existencia de un modelo judicial basado en la facultad de anular decisiones administrativas no infringe, como tal, el requisito de la protección judicial efectiva. Los Estados miembros son libres de establecer cualquier modelo de examen por el juzgado o tribunal que consideren oportuno. No obstante, también deben garantizar que, en caso de que se devuelva un expediente al órgano administrativo competente tras la anulación de una decisión inicial, se adopte rápidamente una nueva decisión que se ajuste a la valoración contenida en la sentencia.

33. En segundo lugar, del asunto Torubarov se deduce que, cuando una decisión judicial en la que el tribunal ha llevado a cabo una revisión completa y *ex nunc* de la necesidad de protección internacional no ha sido tenida en cuenta en la decisión posterior del órgano administrativo competente, el tribunal *debe* modificar dicha decisión y sustituirla por la suya, dejando inaplicada al mismo tiempo la normativa nacional que impida al tribunal proceder de esa manera.

34. En mi opinión, estas afirmaciones constituyen una respuesta suficiente a la primera cuestión prejudicial planteada.

35. Por consiguiente, mi primera conclusión provisional es que el artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32, en relación con el artículo 47 de la Carta y del derecho a un recurso efectivo consagrado en él, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una legislación nacional que no confiera a los tribunales la facultad de modificar las decisiones administrativas adoptadas en materia de protección internacional. Sin embargo, para dar un efecto útil al artículo 46, apartado 3, de dicha Directiva y garantizar el derecho a un recurso efectivo de conformidad con el artículo 47 de la Carta, en caso de que se devuelva el expediente al órgano administrativo competente, la nueva decisión debe adoptarse en el menor tiempo posible y debe ajustarse a la valoración contenida en la sentencia que anuló la decisión inicial. Por otra parte, cuando un tribunal nacional —tras efectuar un examen completo y *ex nunc* de todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes presentados por un solicitante de protección internacional— haya declarado que, en aplicación de los criterios previstos en la Directiva 2011/95, debe reconocerse al solicitante interesado tal protección por el motivo invocado en apoyo de su solicitud, pero el órgano administrativo adopte posteriormente una decisión en sentido contrario, sin que haya hecho constar la aparición de nuevos elementos que justifiquen una nueva apreciación de la necesidad de protección internacional del solicitante, dicho tribunal deberá modificar esa decisión que no resulta conforme con su sentencia anterior, y sustituirla por su propia decisión sobre la solicitud de protección internacional, dejando inaplicada, si fuera preciso, la normativa nacional que le prohíba proceder de esa manera.

B. Sobre la segunda cuestión prejudicial: la adecuación del plazo de sesenta días

36. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32, interpretado a la luz del artículo 47 de la Carta,[15] se opone a una normativa que establece un plazo único imperativo de sesenta días para que un tribunal efectúe su revisión de una decisión administrativa en el ámbito de la protección internacional, con independencia de las circunstancias individuales y sin tener en cuenta las particularidades del asunto.

37. Comenzaré señalando los problemas que plantea el establecimiento de plazos generales, sin permitir la diferenciación para casos concretos (1). A continuación, abordaré el plazo en cuestión desde dos ángulos complementarios. Por una parte, desde la perspectiva de los derechos que deben garantizarse a los solicitantes de protección internacional en cada caso concreto en la fase de revisión por un juzgado o tribunal (2). Por otra parte, aunque no sean decisivas en el contexto del presente asunto, también deben mencionarse las implicaciones estructurales de unos plazos que podrían resultar excesivamente cortos para el buen funcionamiento del tribunal nacional (3).

15 Como se ha aclarado en las notas 4 y 5 de las presentes conclusiones.

1. Problemas con los plazos judiciales (o por qué la talla única casi nunca le vale a todo el mundo)

38. El tribunal remitente señala que, en muchas ocasiones, el plazo de sesenta días no puede respetarse, o solo puede respetarse con gran dificultad, especialmente cuando se precisan varias vistas orales para aclarar los hechos o resulta necesario obtener nuevas pruebas. El plazo podría inducir al tribunal a actuar ilegalmente si, por tratar de respetarlo, no aclarase los hechos. Los solicitantes suelen tener que comparecer ante el tribunal en persona y asistidos por un intérprete, y ello puede conllevar bastante tiempo, máxime en el caso de lenguas escasamente habladas en Hungría. La conclusión del procedimiento en el plazo controvertido puede resultar aún más difícil si el solicitante no se encuentra en el lugar en que el tribunal tiene su sede y este considera necesario que el solicitante comparezca en persona.

39. Las partes expresan opiniones divergentes sobre la idoneidad del plazo controvertido.

40. El solicitante sugirió en la vista que, en la práctica, el plazo controvertido impide que los tribunales realicen un análisis exhaustivo y completo. Compartiendo en esencia el criterio del tribunal remitente, el solicitante enumeró una serie de trámites procesales que debe adoptar un tribunal que se pronuncie sobre cuestiones de protección internacional. Si un tribunal nacional se esfuerza por llevar a cabo una revisión completa con arreglo a las normas exigidas, en la práctica le resultará imposible cumplir con el plazo de sesenta días.

41. El Gobierno húngaro considera que el plazo en cuestión es compatible con la exigencia de una tutela judicial efectiva, máxime cuando el tribunal puede recurrir a medios de comunicación electrónicos y a las nuevas tecnologías para agilizar el procedimiento en los casos que requieren un examen más complejo.

42. La Comisión observa que, dado que la Directiva 2013/32 no contiene normas comunes en materia de plazos, la cuestión se circunscribe a la autonomía procesal de los Estados miembros. En este contexto, considera que no se cumple el requisito de efectividad porque el plazo controvertido es uniforme e imperativo y no permite tener en cuenta circunstancias particulares. La Comisión se remite más concretamente al borrador de artículo 55 que se recoge en su propuesta de Reglamento que sustituya a la vigente Directiva 2013/32.[16] En dicho documento, la Comisión propone que se establezcan normas comunes sobre plazos y sugiere plazos de seis meses, dos meses y un mes, todos ellos prorrogables por otros tres meses. Habida cuenta del plazo general de seis meses, la Comisión considera que sesenta días son insuficientes.

43. Durante la vista oral se hicieron varias aclaraciones importantes sobre la naturaleza del plazo en cuestión.

44. En primer lugar, el plazo tiene carácter indicativo y procesal. Crea la «obligación moral» de que los jueces decidan dentro de ese plazo. El Gobierno húngaro sostuvo que el incumplimiento del plazo de sesenta días no tiene consecuencias *directas* ni *inmediatas*, ni en relación con el propio asunto o con la facultad de adoptar una decisión al respecto (como que el juez pierda la competencia para decidir sobre el asunto), ni en relación con el juez en cuestión (como que se sancione automáticamente al juez).[17]

16 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32 (COM/2016/0467), actualmente objeto del procedimiento legislativo 2016/0224/COD.

17 Sin embargo, de la respuesta cuidadosamente redactada del Gobierno húngaro se desprende también que estas confirmaciones no excluían las consecuencias *indirectas* y *posteriores* para el juez en cuestión – véanse más adelante los puntos 72 y 73.

45. En segundo lugar, el plazo en cuestión es general (puesto que se aplica a todos los casos en materia de protección internacional) y no puede prorrogarse (ya que no existe ningún mecanismo para prorrogar o reajustar el plazo en función de las circunstancias de un caso concreto).

46. En tercer lugar, el plazo se refiere a la fecha en la que debe leerse la sentencia en audiencia pública, y no a la fecha en la que debe notificarse al solicitante la sentencia escrita.

47. Por último, el Gobierno húngaro señaló que la norma en cuestión ha estado diez años en vigor. Por lo tanto, es anterior al cambio legislativo de septiembre de 2015 relativo a la facultad de los tribunales para modificar las decisiones administrativas.

48. Cabe subrayar desde el principio que, en general, la existencia de plazos para la revisión *como tal* no resulta problemática. Existen en muchos Estados miembros. [18] Además, el artículo 46, apartado 10, de la Directiva 2013/32 prevé expresamente esta posibilidad. De hecho, la existencia de un plazo para la realización del examen por un juzgado o tribunal contribuye al objetivo de tramitar las solicitudes de protección internacional lo antes posible, tal como se expresa de forma general en el considerando 18 y en el artículo 31, apartado 2, de la Directiva 2013/32.

49. Sin embargo, más allá de estas amplias declaraciones de principio, a saber, que pueden establecerse plazos y estos pueden contribuir a acelerar los procedimientos de revisión, la Directiva no contiene ninguna otra norma común.

50. La propuesta de la Comisión [19]pretende establecer normas detalladas sobre los plazos. Sin embargo, aparte del hecho de que el procedimiento legislativo aún esté en curso, no se puede negar, como señaló Hungría en sus escritos y como reconoció la Comisión en la vista oral, que esta propuesta concreta no contó con respaldo universal, por decirlo suavemente.

51. Es posible que esta situación sea sintomática de una dificultad más amplia y doble a la hora de establecer plazos generales y universalmente aplicables para que la revisión por un juzgado o tribuna tenga una duración adecuada.

52. En primer lugar, el tiempo es relativo. Quizás no sea ningún secreto que los distintos sistemas judiciales de la Unión Europea funcionan a velocidades distintas. [20] Así, la duración específica de un procedimiento considerada aceptable en un Estado miembro para un determinado tipo de causas podría parecer exageradamente corta para otro Estado miembro y demasiado generosa para otro.

53. En segundo lugar, está la dificultad de establecer períodos generales de días o de meses dentro de los cuales debe tramitarse un determinado procedimiento judicial. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) pone de manifiesto esta dificultad, *mutatis mutandis*, a la hora de evaluar si un determinado procedimiento judicial ha sido excesivamente largo y, por tanto, vulnera el derecho a un juicio justo con arreglo al artículo 6, apartado 1, del CEDH. En este contexto, el TEDH elaboró una prueba basada en distintos criterios mediante los cuales evalúa si la duración de

18 Se pone de manifiesto que la legislación de los distintos Estados miembros es bastante variada. Algunos carecen de plazos, y los que sí los tienen establecen plazos de duración variable. Véanse los estudios de la Red Europea de Migración, *EMN Ad-Hoc Query on Judicial review of appeals against international protection decisions: Requested by BG EMN NCP on 11th April 2018* (en relación con 22 Estados miembros y Noruega) y *EMN Ad-Hoc Query on accelerated asylum procedures and asylum procedures at the border (part 2): Requested by EE EMN NCP on 13th February 2017* (en relación con 20 Estados miembros y Noruega).

19 Véase la nota 16 de las presentes conclusiones.

20 Véase Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ) del Consejo de Europa, *Informe de evaluación de los sistemas judiciales europeos - edición de 2014* (datos de 2012), Estudios CEPEJ n.º 20 (en versión electrónica en https://www.coe.int/en/web/cepej/documentation/cepej-studies), en particular la comparación de la duración media de los procedimientos en determinados tipos de asuntos en primera instancia en el punto 9.3 (pp. 230 a 257).

un determinado procedimiento judicial ha sido razonable o no.[21] Esta determinación depende siempre, en gran medida, de cada caso concreto: en algunas circunstancias, una duración de ocho años se ajustará al artículo 6 del CEDH, mientras que en otros casos no lo hará una duración de tres años. En todo caso, es prácticamente imposible trazar líneas generales y universalmente aplicables para determinar exactamente cuántos años o meses se considerarán idóneos.[22] La jurisprudencia de este Tribunal de Justicia sobre la materia sigue el mismo enfoque basado en las circunstancias específicas de cada caso.[23]

54. Habida cuenta de lo anterior, resulta bastante difícil, si no imposible, establecer en abstracto plazos generales y universalmente aplicables para la revisión, ya sea en lo que se refiere a una duración máxima (más allá de la cual el procedimiento se considerará excesivamente largo de forma automática) o a una duración mínima (por debajo de la cual cualquier procedimiento se considerará demasiado corto).

55. La posición de la Comisión en el presente asunto también pone de manifiesto esta dificultad. Por una parte, en aras del interés comprensible y loable de garantizar una rápida revisión por parte de un juzgado o tribunal en materia de protección internacional, la Comisión parece respaldar los plazos máximos en general, como demuestra su propuesta legislativa.[24] Por otra parte, cuando se ha enfrentado a un caso específico de plazo (de hecho, bastante corto, pero que no dejaba de ser un plazo), la Comisión no ha podido disimular un cierto malestar. Pero ese malestar no tiene relación con las decisiones adoptadas *fuera* de ese plazo, sino con las adoptadas *dentro* del mismo. Por lo tanto, implícitamente, la capacidad de respetar un plazo de este tipo se percibe con cierta sospecha, como un posible indicio de una labor precipitada y poco profesional por parte del juez. Sin embargo, hay casos que *pueden* resolverse con bastante rapidez y, evidentemente, es probable que haya algunos jueces que *puedan* realizar su labor de manera más eficiente que otros.

56. Ahí radica el problema inherente a los plazos. De hecho, pueden ayudar a acelerar los procedimientos. Pero también tienen el potencial de dividir este ámbito en dos grupos (igualmente sospechosos): los que son sospechosos por ser demasiado lentos y los que son sospechosos por ser demasiado rápidos. Dicho de otra manera, mal si te ajustas a los plazos y mal si no lo haces.

57. Por supuesto, estas dudas podrían disiparse si se pudiera garantizar que el legislador selecciona plazos *correctos* y que los tribunales los respetan. Pero eso hace que el debate vuelva al punto de partida y genera la (im)posibilidad de establecer tales plazos universalmente adecuados. En lugar de reavivar ese debate en este momento, simplemente quiero hacer una advertencia sobre el grado (no necesariamente útil[25]) de optimismo legislativo que suponen tales esfuerzos.

21 Por citar un ejemplo reciente, «la razonabilidad de la duración del procedimiento debe apreciarse a la luz de las circunstancias del caso, que exigen una apreciación global, y teniendo en cuenta los criterios establecidos en la jurisprudencia del Tribunal, en particular la *complejidad del asunto*, *el comportamiento del demandante* y de *las autoridades competentes* y *lo que estaba en juego* para el demandante en el litigio.» El subrayado es mío. TEDH, sentencia de 7 de junio de 2018, O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd c. Irlanda (CE:ECHR:2018:0607JUD004446016), § 144 y jurisprudencia citada. Para consultar un análisis completo de la jurisprudencia, véase, por ejemplo, CEPEJ: *Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Rights*, 3.ª ed., CPEJ Studies n.º 27 (en versión electrónica en https://www.coe.int/en/web/cepej/documentation/cepej-studies).

22 Véanse y compárense, por ejemplo, TEDH, sentencia de 23 de mayo de 2000, Van Pelt c. Francia (CE:ECHR:2000:0523JUD003107096), § 48, y TEDH, sentencia de 26 de mayo de 1993, Bunkate c. Países Bajos (CE:ECHR:1993:0526JUD001364588), §§ 21 a 23.

23 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 26 de noviembre de 2013, Gascogne Sack Deutschland GmbH/Comisión Europea (C-40/12 P, EU:C:2013:768), apartados 91 a 92 y jurisprudencia citada, y de 12 de enero de 2017, Timab Industries y CFPR/Comisión (C-411/15 P, EU:C:2017:11), apartados 168 y 169 y jurisprudencia citada, o sentencia de 7 de junio de 2017, Guardian Europe/Unión Europea (T-673/15, EU:T:2017:377), apartado 134.

24 Véase el punto 42.

25 La realidad en numerosos juzgados contencioso-administrativos nacionales de primera instancia refleja el hecho de que, metafóricamente hablando, para garantizar la rapidez y la calidad judicial, cultivar al menos una zanahoria siempre resulta más útil que fabricar un palo más.

58. Sin perjuicio de estas consideraciones, no es menos cierto que, en la actualidad, el artículo 46, apartado 10, de la Directiva 2013/32 ofrece a los Estados miembros la posibilidad de fijar plazos para la revisión de las decisiones en materia de protección internacional. La propia Hungría se acogió a esta posibilidad y fijó un plazo de sesenta días. ¿Es adecuado este plazo?

2. Evaluación específica para cada caso y orientada a los derechos

59. Cuando se trata de evaluar la idoneidad de un plazo, el punto de partida es el caso individual. El plazo debe permitir una revisión completa y efectiva de la decisión administrativa en cuestión, conforme al criterio exigido, respetando al mismo tiempo los derechos procesales del solicitante. Sin embargo, incluso en el marco de esta evaluación basada en casos específicos, también son pertinentes el contexto más amplio y las condiciones en las que se ejerce la función judicial a nivel nacional.

60. Además de las garantías concretas a este respecto consagradas en la Carta (en virtud de la cual pueden ser pertinentes diferentes derechos en función de la configuración específica de cada caso), el criterio exigido de revisión y los derechos procesales específicos también se recogen en el derecho derivado, en particular en la Directiva 2013/32.

61. Los solicitantes tienen derecho a un examen completo y *ex nunc*, que incluya, en caso necesario, un examen de las necesidades de protección internacional,[26] así como el derecho a que sus solicitudes se evalúen a la luz de sus situaciones individuales y circunstancias específicas (ya sea en la fase administrativa o judicial).[27] El Tribunal de Justicia también ha dejado claro que las autoridades nacionales tienen la obligación de cooperar, en todas las fases, con los solicitantes para reunir todos los elementos pertinentes para la decisión.[28] El procedimiento de examen deberá prever un plazo suficiente para que se cumplan dichas obligaciones.

62. Por lo que respecta a los derechos procesales específicos, del artículo 12, apartado 1, interpretado en combinación con el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2013/32, se desprende que deben garantizarse a los solicitantes los siguientes derechos (o sus equivalentes) en la fase de revisión.

63. *En primer lugar*, en virtud del artículo 12, apartado 1, letra b), en relación con el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2013/32, deben recibir los servicios de un intérprete. A este respecto, cabe señalar las posibles dificultades mencionadas por el tribunal remitente y por el solicitante a la hora de encontrar (y garantizar que esté disponible) un intérprete para ciertas lenguas poco habladas. *En segundo lugar*, en virtud del artículo 12, apartado 1, letra c), en relación con el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2013/32, no debe negarse a los solicitantes la posibilidad de ponerse en contacto con ACNUR o con otra organización que preste asesoramiento jurídico o de otro tipo a los solicitantes; *En tercer lugar*, en virtud del artículo 12, apartado 1, letra d), en relación con el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2013/32, los solicitantes y sus asesores jurídicos deben tener acceso a la información a que se refiere el artículo 10, apartado 3, letra b)[29], y a la información facilitada por los expertos a que se refiere el artículo 10, apartado 3, letra d),[30] cuando dicha información se haya tenido en cuenta para tomar una decisión sobre su solicitud. *En cuarto lugar*, con arreglo al artículo 20 de la Directiva 2013/32, los solicitantes deben recibir asistencia jurídica y representación

26 A tenor del artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32/EU. Sentencias de 25 de julio de 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584), apartados 105 y 106, y de 29 de julio de 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626), apartado 51.

27 Véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de septiembre de 2012, Y Z (C-71/11, EU:C:2012:518), apartado 77; de 2 de diciembre de 2014, A y otros (C-148/13 a C-150/13, EU:C:2014:2406), apartado 57; de 25 de enero de 2018, F (C-473/16, EU:C:2018:36), apartado 41 y jurisprudencia citada, y de 4 de octubre de 2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801), apartado 48 y jurisprudencia citada.

28 Sentencia de 22 de noviembre de 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744), apartado 66.

29 A saber, «que se obtenga información precisa y actualizada de diversas fuentes, por ejemplo, información de la EASO y del ACNUR y de organizaciones internacionales pertinentes de defensa de los derechos humanos, respecto a la situación general imperante en los países de origen de los solicitantes y, si fuera necesario, en aquellos países por los que hayan transitado».

30 Es decir, «que el personal que examina las solicitudes y dicta las resoluciones tenga la posibilidad de obtener, de ser necesario, el asesoramiento de expertos en ámbitos particulares, tales como los temas médicos, culturales, religiosos, de menores o de género».

legal gratuitas. De conformidad con el artículo 22, se debe brindar a los solicitantes la oportunidad de consultar a un asesor jurídico en todas las fases del procedimiento. *En quinto lugar*, de conformidad con los artículos 24 y 25, deben ofrecerse garantías específicas a los solicitantes con necesidades especiales y a los menores no acompañados. *En sexto lugar*, puede ser necesario (aunque no estrictamente obligatorio en todos los casos) entrevistar personalmente al solicitante [31] o realizar un examen médico.

64. El tribunal remitente no menciona si se ha vulnerado alguno de los derechos procesales u otros derechos garantizados por el Derecho de la Unión (y, en particular, por la Carta) por razón del plazo que la legislación establece para la revisión.

65. A falta de más información al respecto, la orientación que puede proporcionar este Tribunal de Justicia es necesariamente limitada. No obstante, en general, el tribunal nacional debe cerciorarse de que pueda garantizar: i) todos los criterios de revisión y los derechos individuales antes mencionados, habida cuenta de las circunstancias del caso individual de que se trate, ii) en el contexto de las circunstancias y condiciones generales en las que debe ejercer sus funciones judiciales.

66. Ambos puntos van de la mano. La fijación y el funcionamiento efectivo de los plazos están relacionados con la necesidad de tener en cuenta la configuración y la complejidad del caso individual, así como la carga de trabajo global y las condiciones en las que el juez en cuestión debe ejercer sus funciones judiciales.

67. En determinadas circunstancias, incluso un plazo ajustado podría ser razonable si un juez solo se ocupara de uno o unos pocos casos y dispusiera de todos los medios técnicos y materiales necesarios. Sin embargo, dado que el funcionamiento normal de los tribunales en los Estados miembros tiende a quedarse bastante lejos de esa utopía, más allá del caso individual, la carga de trabajo y las condiciones de trabajo en un determinado tribunal también deben tenerse en cuenta.

68. Es indudable que un Estado miembro puede exigir celeridad judicial en asuntos de Derecho de la Unión si crea las condiciones organizativas y materiales necesarias para que se alcance dicha celeridad, sin necesidad de comprometer la calidad de la toma de decisiones judiciales. Por el contrario, si la única aportación de un Estado miembro son unos plazos estrictos, sin crear las condiciones materiales razonablemente necesarias para que se cumplan (por ejemplo, si se asignan a los jueces nacionales docenas o incluso cientos de demandas paralelas sin que cambien las condiciones de trabajo), insistir en unos plazos estrictos no resulta ser en absoluto una garantía de un juicio justo.

69. Si, habida cuenta de estos elementos, el tribunal nacional observa que es imposible, dentro del plazo legal establecido, llevar a cabo la revisión completa y *ex nunc*, incluido el examen de las necesidades de protección internacional del solicitante, respetando al mismo tiempo los derechos del solicitante garantizados por el Derecho de la Unión, dicho tribunal debe dejar inaplicada la disposición pertinente del Derecho nacional y concluir la revisión lo antes posible una vez vencido el plazo. [32]

70. Por consiguiente, mi segunda conclusión provisional es que el artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32, analizado a la luz del artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que la idoneidad del plazo para la revisión previsto por la legislación nacional en el asunto del que conoce es una cuestión que corresponde valorar al tribunal nacional, a la luz de su obligación de

31 Sobre la posible obligación de organizar una entrevista personal con el solicitante en la fase judicial, véase la sentencia de 26 de julio de 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591), apartados 37 y 44 a 48. Véase también, por analogía, la sentencia de 10 de septiembre de 2013, G. y R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533), apartados 32 a 34.

32 Cabe recordar que tanto el artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32 —véase la sentencia de 29 de julio de 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626), apartados 56 y 73— como el artículo 47 de la Carta —véanse las sentencias de 17 de abril de 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257), apartado 78, y de 19 de noviembre de 2019, A. K.y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo) (C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982), apartado 162— tienen efecto directo.

llevar a cabo una revisión completa y *ex nunc* que incluya, en su caso, un examen de las necesidades de protección internacional con arreglo a la Directiva 2011/95, garantizando al mismo tiempo los derechos del solicitante tal como se definen, en particular, en la Directiva 2013/32. Si el tribunal nacional considera que estos derechos no pueden garantizarse, habida cuenta de las circunstancias específicas del caso o de las condiciones generales en las que dicho tribunal debe llevar a cabo su labor, como la presentación simultánea de un número particularmente elevado de solicitudes, dicho tribunal debe dejar inaplicado el plazo establecido y concluir el examen lo antes posible una vez vencido dicho plazo.

71. Debe añadirse que, si finalmente resultara necesario dejar inaplicada una norma nacional que establezca un plazo para la revisión por un juzgado o tribunal, como *ultima ratio*, no podrá haber consecuencias negativas directas o indirectas para el juez que tome esa decisión. A continuación, me referiré a las potenciales consecuencias indirectas.

3. Nivel estructural (y observaciones finales)

72. En la vista oral, el Gobierno húngaro insistió en que el incumplimiento del plazo en cuestión no tendría consecuencias *directas* ni *inmediatas* para el juez correspondiente.

73. Sin embargo, también en la vista oral, el demandante llamó la atención del Tribunal de Justicia sobre una serie de consecuencias en cierto modo *indirectas* y *subsiguientes* que supuestamente podrían derivarse de dicho incumplimiento. El demandante sugiere que un juez que no respete los plazos en cuestión podría sufrir consecuencias en lo tocante a sus condiciones de trabajo y sus evaluaciones periódicas. Su sueldo y sus ascensos podrían verse afectados. En caso de incumplimiento reiterado de los plazos, el juez en cuestión puede ser objeto de una evaluación más exhaustiva (extraordinaria) y se expone a ser amonestado o incluso inhabilitado. [33]

74. En el contexto del presente asunto, la respuesta a la segunda cuestión planteada por el tribunal remitente debe basarse en la valoración del plazo de que se trate, orientada hacia los derechos y específica para cada caso, según se ha expuesto en el apartado anterior: ¿es posible, dentro de lo razonable, realizar la valoración exigida por el Derecho de la Unión teniendo en cuenta el caso concreto y la carga de trabajo del tribunal en cuestión?

75. Naturalmente, más allá del enfoque individual y centrado en los derechos respecto de esos plazos, también está la cuestión más amplia y estructural de las repercusiones de esos plazos sobre la calidad de la revisión y sobre la función judicial nacional. El eje central de esta evaluación se traslada de la protección jurídica en cada caso concreto a las cuestiones estructurales y al funcionamiento del sistema. [34]

76. Por muy importantes y válidas que sean esas consideraciones, no corresponde al Tribunal de Justicia especular a ese respecto en el presente asunto. A excepción de las declaraciones del demandante, ni la resolución de remisión ni ninguna otra información presentada ante este Tribunal de Justicia confirman la existencia de tales problemas estructurales. Por lo tanto, creo que puede darse una respuesta útil y suficiente centrándose en el caso individual, como se ha sugerido en el apartado anterior, y subrayando a la vez que el incumplimiento justificado de un plazo irrazonable en un caso individual no podrá tener ningún tipo de consecuencias, ni tan siquiera *indirectas* o *posteriores*, para el juez de que se trate.

33 Entiendo que la inhabilitación podría producirse, como ocurre en otros Estados miembros, tras un procedimiento disciplinario contra el juez en cuestión. De hecho, el incumplimiento de los plazos aplicables suele constituir una infracción disciplinaria en varias jurisdicciones.

34 Si bien ambos puntos de vista son complementarios, requieren diferentes tipos de pruebas y argumentos jurídicos. Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339), puntos 57 a 61.

77. Cabe reiterar que la existencia de plazos indicativos para la revisión *como tal* es un fenómeno bastante común y no problemático. Huelga decir también que los jueces que no llevan a cabo sus tareas conforme al criterio exigido, incluido el cumplimiento de plazos razonables, sufren necesariamente consecuencias profesionales. Podrían ser amonestados en cierta medida dentro del sistema de evaluación interna del tribunal pertinente. Podrían no ser nombrados para presidir una sala (o no ser ascendidos a un tribunal superior) o no asumir otras responsabilidades en función del mérito dentro del tribunal. En este sentido, la profesión de juez no es diferente de otras muchas profesiones.

78. Así pues, lo importante en el presente caso no es determinar si pueden existir plazos judiciales en materia de protección internacional (que sí que pueden existir), sino más bien cuáles podrían ser razonablemente dichos plazos y, como trasfondo, con qué fin pueden aplicarse. Cabe expresar dos observaciones finales sobre estas últimas cuestiones.

79. En primer lugar, he advertido contra el excesivo optimismo legislativo a la hora de establecer plazos universales. Sin embargo, si no se considera suficiente la mera asignación de un tratamiento prioritario a determinados tipos de asuntos y, en cambio, se opta por plazos judiciales fijos, la cuestión clave no es necesariamente la duración de los plazos, sino más bien su diseño y funcionamiento. El enfoque de la «talla única» para todos los casos resulta problemático. Así pues, además de ser *razonable* en cuanto a su duración a la vista del volumen general de causas de un tribunal o de un juez individual, dicho plazo también debería ser *flexible*, en el sentido de permitir que se tengan en cuenta las particularidades y la complejidad de un asunto individual y que el plazo se amplíe en caso necesario. En pocas palabras, un tribunal no es una línea de montaje de una fábrica.

80. En segundo lugar, el Tribunal de Justicia ha recordado reiteradamente la obligación de los Estados miembros, derivada del artículo 19 TUE, apartado 1, de crear y mantener unas condiciones adecuadas en las que se garantice la independencia de los jueces y en las que estos puedan desempeñar sus funciones de forma que se posibilite la protección efectiva de los derechos de los que disfrutan las personas en virtud del Derecho de la Unión. [35]

81. En términos puramente hipotéticos, un sistema en el que los propios guardianes de la legalidad se vieran obligados a comportarse ilegalmente difícilmente cumpliría lo preceptuado en el artículo 19 TUE, apartado 1. Además, si alguna vez se hiciesen cumplir forzosamente unos plazos relativamente cortos, ya sea directa o indirectamente, [36] habría que establecer sólidas garantías para asegurar una estricta igualdad en la aplicación de los mismos y excluir cualquier posibilidad de abuso mediante la (no) imposición selectiva de obligaciones imposibles únicamente frente a determinados jueces.

V. Conclusión

82. Por las razones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia responder al Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de la Capital, Hungría) del siguiente modo:

«1) 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 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el derecho a un recurso efectivo consagrado en él, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una legislación nacional que no confiera a los tribunales la facultad

35 Véanse, en particular, las sentencias de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), especialmente los apartados 32 a 37; de 25 de julio de 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), especialmente los apartados 50 a 53, y de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo) (C-619/18, EU:C:2019:531), especialmente los apartados 47 a 50, 54 a 55 y 71 y ss.

36 Por alguno de los medios relacionados en el punto 73 de las presentes conclusiones.

de modificar las decisiones administrativas adoptadas en materia de protección internacional. Sin embargo, la necesidad de garantizar el efecto útil del artículo 46, apartado 3, de dicha Directiva y un recurso efectivo de conformidad con el artículo 47 de la Carta exige que, en caso de que se devuelva el expediente al órgano administrativo competente, la nueva decisión se adopte en el menor tiempo posible y sea conforme a la valoración contenida en la sentencia que anuló la decisión inicial. Por otra parte, cuando un tribunal nacional —tras efectuar un examen completo y *ex nunc* de todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes presentados por un solicitante de protección internacional— haya declarado que, en aplicación de los criterios previstos en la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, debe reconocerse al solicitante interesado tal protección por el motivo invocado en apoyo de su solicitud, pero el órgano administrativo adopte posteriormente una resolución en sentido contrario, sin que haya hecho constar la aparición de nuevos elementos que justifiquen una nueva valoración de la necesidad de protección internacional del solicitante, dicho tribunal deberá modificar esa decisión que no resulta conforme con su sentencia anterior, y sustituirla por su propia decisión sobre la solicitud de protección internacional, dejando inaplicada, si fuera preciso, la normativa nacional que le prohíba proceder de esa manera.

2) El artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2013/32, en relación con el artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que corresponde al tribunal nacional apreciar si el plazo fijado por la legislación nacional para la revisión es adecuado en el asunto del que conoce, a la luz de su obligación de llevar a cabo un examen completo y *ex nunc* que incluya, en su caso, el examen de las necesidades de protección internacional con arreglo a la Directiva 2011/95, garantizando al mismo tiempo los derechos del solicitante tal como se definen, en particular, en la Directiva 2013/32. Si el tribunal nacional considera que estos derechos no pueden garantizarse, habida cuenta de las circunstancias específicas del caso o de las condiciones generales en las que dicho tribunal debe llevar a cabo su labor, como la presentación simultánea de un número particularmente elevado de solicitudes, dicho tribunal debe dejar inaplicado el plazo establecido y concluir el examen lo antes posible una vez vencido dicho plazo.»