

Línea de Migrantes y Derechos.

Clínica Jurídica de Acción Social.

Universidad de Salamanca

INFORME SOBRE LOS EFECTOS SUSPENSIVOS EN LOS RECURSOS PRESENTADOS POR SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Línea de Migrantes y Derechos
Clínica Jurídica de Acción Social
Universidad de Salamanca

DARÍO CABORNERO BOSCH. Grado en Ciencia Política y
Administración Pública

BEATRIZ FERNÁNDEZ OSADO. Grado en Derecho

LUCÍA HOLGADO FRANCO. Grado en Derecho. Coordinadora del
equipo de trabajo

LORENA JUSTO DASILVA. Grado en Derecho

ANDREA MAZÓN IGLESIAS. Grado en Criminología

EDUARDO MUÑOZ SUÁREZ. Grado en Ciencia Política y
Administración Pública. Coordinador del equipo de trabajo

NADIA RODRÍGUEZ SÁNCHEZ. Grado en Ciencia Política y
Administración Pública

DANIEL VICENTE GARCÍA. Grado en Criminología

Coordinadoras académicas:

NURIA DEL ÁLAMO GÓMEZ. Profesora Contratada Doctora de
Trabajo Social y Servicios Sociales

ANTONIA DURÁN AYAGO. Profesora Titular de Derecho
Internacional Privado



SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN	3
II. CONTEXTO.....	4
III. LAS DIRECTIVAS 2013/32 Y 2013/33 DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL: CONTENIDO, DERECHOS, PROCEDIMIENTO. JURISPRUDENCIA DEL TJUE SOBRE SU INTERPRETACIÓN	7
1. Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o retirada de la protección internacional. Contenido, derechos, procedimiento. Jurisprudencia del TJUE sobre su interpretación.	7
A). Contenido	7
C). Procedimiento	8
C.1. Procedimiento de examen (art. 31)	8
C.2. Normas de procedimiento (art. 42)	8
C.3. Procedimiento de recurso (art. 46)	8
D). Jurisprudencia del TJUE sobre la Directiva 2013/32	9
D.1. STJUE de 17 de diciembre de 2020	9
2. La Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.	12
A). Contenido.	12
A.1. Condiciones de acogida.	13
A.1.1. Información y documentación.	13
A.1.2. Residencia y libertad de circulación.	15
A.1.3. Escolarización y educación de los menores.	15
A.1.4. Empleo.	16
A.1.5. Condiciones materiales de acogida y atención sanitaria.	16
A.1.6. Reducción o retirada del beneficio de las condiciones materiales de acogida.	16
A.2. Recursos.	17
B). Jurisprudencia del TJUE sobre la interpretación de la Directiva 2013/33.	17
B.1. STJUE de 14 de enero de 2021.	18
B.2. STJUE de 19 de junio de 2018.	19
B.3. STJUE 18 de diciembre de 2014	20
IV. PRAXIS ESPAÑOLA.....	20
V. ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO	25
VI. PROPUESTAS DE ACCIÓN.....	33

I. INTRODUCCIÓN

La Línea de actuación de Migrantes y Derechos de la Clínica Jurídica de Acción Social de la Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca (en adelante, CJAS), ha trabajado durante el curso académico 2020-2021 en la elaboración de este informe, con el que pretendemos destacar la situación de inseguridad jurídica que se genera para los solicitantes de protección internacional en España cuando, al recurrir la denegación de dicha solicitud, quedan suspendidos los derechos de que disfrutaban como solicitantes. Para ello, es preciso conocer el entramado jurídico que provoca esta situación, y poner de manifiesto las posibles soluciones que podrían adoptarse para revertir esta situación que afecta a un número elevado de personas, si tenemos en cuenta, como veremos, el alto índice de solicitudes denegadas que se adoptan anualmente en nuestro país.

Fundamentalmente, este informe se centrará, en primer lugar, en la contextualización en cifras en materia de solicitudes de asilo y protección subsidiaria en España, con el objetivo de dimensionar a las personas que afecta, y, en segundo lugar, en un análisis de Derecho comparado para poner en valor la legislación que se ha aplicado en otros países de la Unión Europea tras la transposición de las *Directivas 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional*¹ y la *Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional*². Directivas especialmente relevantes en cuanto a los efectos suspensivos automáticos de los recursos y la garantía del disfrute de los derechos reconocidos a los solicitantes durante todo el tiempo que tienen esta consideración, y que España no ha traspuesto³.

Acompañados por Fundación Cepaim, YMCA, ACCEM, Cruz Roja, Cáritas y Salamanca Acoge, hemos podido conocer la realidad de las personas solicitantes de protección internacional desde un punto de vista crítico y desde la profundidad que aporta el trabajo diario con ellas. Como consecuencia de la práctica constante, estas entidades son conocedoras precisas de las deficiencias jurídicas que muestra nuestro ordenamiento jurídico para su correcta protección. En concreto, este trabajo se ha centrado, por encomienda de las citadas entidades, en la problemática que supone para los inmigrantes solicitantes de protección internacional el que no tenga efecto suspensivo automático la interposición de un recurso ante la denegación de la solicitud de asilo y/o protección subsidiaria. Esta circunstancia implica que la persona pierda todos los derechos que el estatuto de solicitante de protección internacional lleva anudados, entre ellos, destaca especialmente, la posibilidad de trabajar en España.

El principal marco regulatorio sobre esta materia en España se encuentra en la *Ley 12/2009, de 31 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección*

¹ Publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea el 26 de junio de 2013. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=es>

² Publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea el 26 de junio de 2013. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=ES>

³ De forma incomprensible se afirma lo contrario en el Marco estratégico del Programa Nacional del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) para el período 2021-2027, p. 9, accesible en <https://www.inclusion.gob.es/participacion/participa?tramite=2>, consultado el 24 de mayo de 2021.

*subsidiaria*⁴, un tanto ambigua y que ha quedado obsoleta con el aumento de los solicitantes de protección internacional que se ha producido en los últimos años, lo que ha dado lugar a aplicar algunas herramientas esenciales incorporadas mediante la modificación de la Ley de Extranjería y no en bloque en una norma que tuviera en cuenta el nuevo planteamiento de la política de asilo y refugio.

En el presente informe, a través de un análisis de Derecho comparado, ponemos de manifiesto la urgente necesidad de adecuar nuestro ordenamiento jurídico a la normativa europea en la materia. La constante praxis judicial que deniega la posibilidad de adoptar medidas cautelares anudadas a los recursos presentados ante las resoluciones denegatorias de protección internacional confirma lo perentorio que resulta que desde el ámbito legislativo se den los pasos adecuados para revertir una situación que vulnera los derechos de las personas solicitantes de protección internacional.

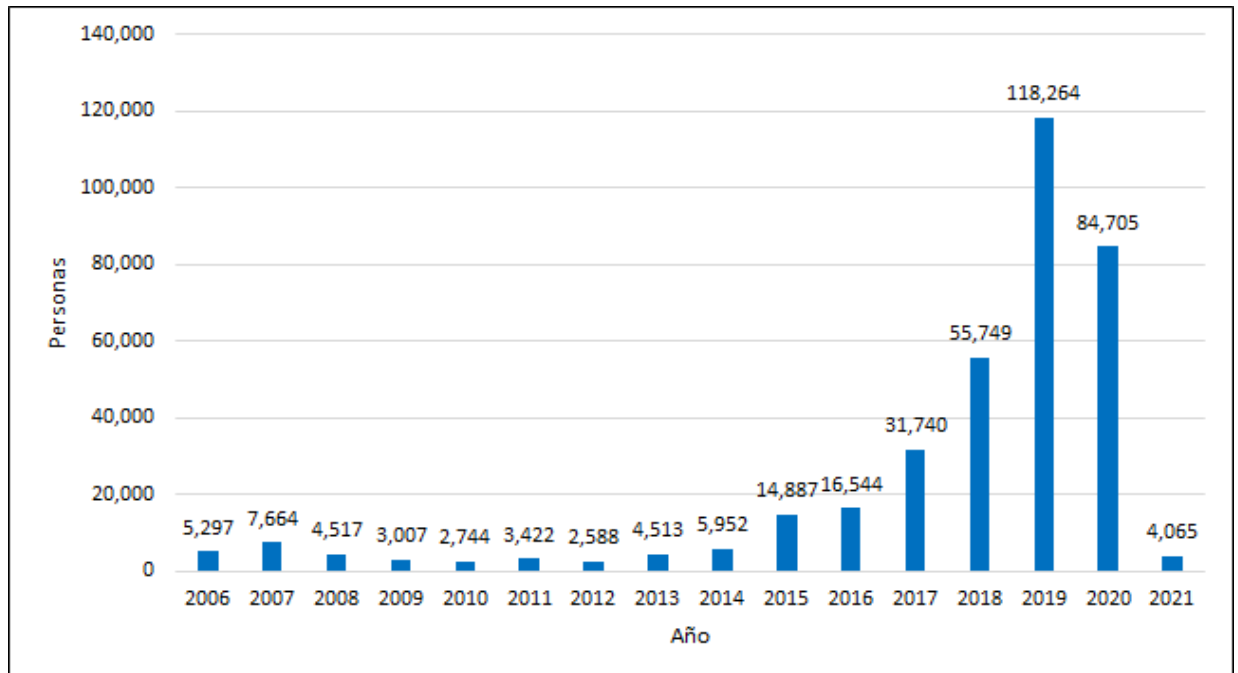
II. CONTEXTO

Para conocer la realidad de un problema es necesario comprender las partes del mismo. Tratándose de migraciones, la mejor forma de hacerlo es mediante la exposición de aquellos datos más relevantes que ayuden a conocer en primera instancia la dimensión y características fundamentales de las personas solicitantes de protección internacional, desde aspectos generales como el número de solicitudes, hasta la población que más la solicita según su edad, y, por supuesto, cuántas de las solicitudes presentadas son finalmente aceptadas.

En primer lugar, el Gráfico 1 muestra la **evolución del número de solicitudes** en España desde 2006 hasta la actualidad. El aumento en los últimos años ha sido significativo. Entre 2006 y 2014 el pico de solicitudes en un año se alcanzó en 2007 con 7.664 solicitudes. Desde 2015, la progresión ha ido en aumento, registrándose 2019 el pico más alto de toda la serie con un total de 118.264 solicitudes.

⁴ BOE núm. 263, de 31 de octubre de 2009.

Gráfico 1. Evolución de solicitudes de protección internacional en España (2021-2006)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Interior

En cuanto al **género de las personas solicitantes**, los datos del Ministerio del Interior, en datos agregados desde 2006 hasta 2020, muestran que el 56,92 por ciento son de hombres, mientras que el 43,08 por ciento son de mujeres. Prácticamente no hay diferencia por género entre las personas que solicitan asilo en España, por lo que el género no es un condicionante.

Un aspecto relevante es conocer la **edad de la población solicitante**, en la medida en que ello va a condicionar la legislación que se le aplique al solicitante, distinguiéndose entre menores y mayores de edad, y teniendo en cuenta en lo relativo al mercado laboral, que sólo los mayores de 16 años pueden acceder al mismo. Tal como muestra la Tabla 1, la mayoría de la población es mayor de edad y se encuentra en edad de trabajar, y el segundo grupo poblacional que más solicita la protección internacional son menores que no superan los 13 años de edad.

Tabla 1. Solicitantes de asilo por rango de edad y año de solicitud

Año/Edad	0-13 años	14-17 años	18-34 años	35-64 años	65+ años
2021	522	109	2,094	1,241	99
2020	12,360	2,846	41,217	26,897	1,385
2019	18,468	3,905	59,311	34,928	1,652

2018	9,759	2,008	28,279	15,031	672
2017	6,466	1,195	16,245	7,550	284
2016	3,418	580	8,547	3,844	155
2015	3,120	630	7,401	3,564	172
2014	1,011	211	3,147	1,288	82
2013	415	123	2,868	1,060	47
2012	350	114	1,585	525	14
2011*					
2010	317	65	1,734	597	31
2009	257	78	2,106	559	7
2008*					
2007*					
2006*					

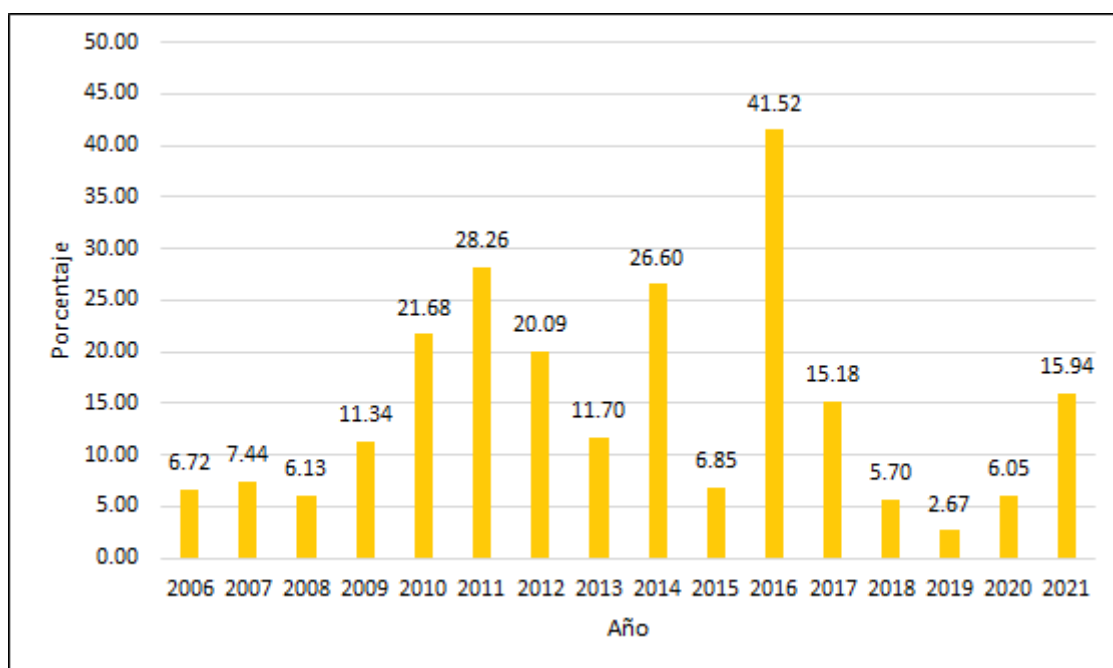
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Interior.

**Los rangos de edad de los informes para ese año eran diferentes a los estipulados en la tabla. Comunes para los informes desde 2012, y de 2010 y 2009.*

El último aspecto a remarcar para el caso de España es cuántas de estas solicitudes se han aceptado a lo largo de los años. En cuanto al **reconocimiento del estatuto de refugiado, o concesión de protección subsidiaria**, tal como muestra el Gráfico 2, si bien tiene variación a lo largo de los años, únicamente despunta el año 2016, en que se concedieron el 41 % de las solicitudes presentadas. El porcentaje de concesiones en el resto de años es bastante bajo, en una media del 14,6 % en los últimos 16 años, siendo el más bajo en 2019, con sólo el 2,67 % de las solicitantes presentadas concedidas. La denegación de la solicitud de protección internacional conlleva para el solicitante la posibilidad bien de abandonar en un periodo máximo de 15 días el país, o interponer un recurso para que se revise el caso, el problema es que nuestro ordenamiento no contempla la suspensión automática del acto por la interposición del recurso y priva a los solicitantes de los derechos de que disponía hasta recibir la notificación de la resolución, entre ellos, la posibilidad de trabajar

regularmente en España, lo que los aboca a una situación de vulnerabilidad no ya sólo jurídica, sino económica, laboral y social.

Gráfico 2. Porcentaje de solicitudes de asilo y protección internacional aceptadas por año en España



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Interior

III. LAS DIRECTIVAS 2013/32 Y 2013/33 DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL: CONTENIDO, DERECHOS, PROCEDIMIENTO. JURISPRUDENCIA DEL TJUE SOBRE SU INTERPRETACIÓN

A continuación, se analizarán las Directivas 2013/32/UE y 2013/33/UE atendiendo a su contenido, a los derechos que garantizan y a las normas de procedimiento que establecen con el objetivo de ofrecer una visión global de las mismas. Además, se incluirá jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea relevante para la correcta interpretación de estas Directivas.

1. Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o retirada de la protección internacional. Contenido, derechos, procedimiento. Jurisprudencia del TJUE sobre su interpretación.

A). Contenido

La Directiva 2013/32/UE tiene por objeto establecer procedimientos comunes en los Estados miembros de la Unión para la concesión y la retirada de la protección internacional. Es aplicable a todas las solicitudes de protección internacional que se presenten en el territorio de la Unión Europea, incluidas las fronteras, las aguas

territoriales y las zonas de tránsito de los Estados miembros. Es igualmente aplicable a la retirada de la protección internacional. No es aplicable, sin embargo, a las solicitudes de asilo diplomático o territorial presentadas en las representaciones de los Estados miembros.

B). Condición de solicitante de protección internacional

Según establece el artículo 2 c) de la Directiva, será considerado solicitante, *“un nacional de un tercer país o un apátrida que ha formulado una solicitud de protección internacional sobre la cual todavía no se ha adoptado una resolución definitiva”*. Y por resolución definitiva, el artículo 2 e) especifica que se entenderá por tal la resolución por *“la cual se establece si se concede o no al nacional de un tercer país o al apátrida el estatuto de refugiado o de protección subsidiaria en virtud de la Directiva 2011/95/UE y contra la que ya no puede interponerse recurso en el marco de lo dispuesto en el capítulo V de la presente Directiva, con independencia de que el recurso tenga el efecto de permitir que el solicitante permanezca en el Estado miembro de que se trate a la espera de su resultado”*.

Ello implica que la condición de solicitante no se pierde hasta que se dicte resolución definitiva, contra la que ya no quepa interponer recurso, y que mientras tanto, durante todo el tiempo de tramitación del procedimiento, el solicitante podrá disfrutar de los derechos que lleva aparejados su condición.

C). Procedimiento

C.1. Procedimiento de examen (art. 31)

La Directiva contempla un plazo de seis meses para la terminación de su examen, contado a partir de la presentación de la solicitud. No obstante, es posible que este plazo se extienda hasta nueve meses más cuando las cuestiones planteadas sean muy complejas, haya un gran número de solicitudes simultáneas que imposibilite la conclusión del procedimiento o el solicitante incumpla sus obligaciones.

C.2. Normas de procedimiento (art. 42)

La Directiva recoge una serie de normas de procedimiento que permite a los Estados fijar en su Derecho nacional la obligación del solicitante de indicar los hechos y presentar las pruebas justificativas de su solicitud o permitir que en el examen inicial se atienda únicamente a la documentación escrita, sin entrevista personal.

Es obligatorio que los Estados garanticen que se informe en debida forma al solicitante el resultado del examen inicial y, en su caso, los motivos de no continuación del examen y las posibilidades de apelación o revisión de la decisión.

C.3. Procedimiento de recurso (art. 46)

La Directiva reconoce el derecho a un recurso efectivo para los solicitantes. Los Estados miembros deben garantizar el derecho de los solicitantes de un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional. Este recurso puede ser contra una resolución sobre su solicitud, contra la negativa de reabrir un examen de solicitud después de la suspensión o contra una decisión de retirada de la protección internacional.

El recurso efectivo, al menos ante un juzgado de primera instancia, supone el examen completo y *ex nunc* de los hechos y de los fundamentos de Derecho, así como de un examen de las necesidades de protección internacional, cuando proceda.

El recurso debe ser resuelto en un plazo razonable.

La Directiva establece en el apartado 5 de este artículo 46 otra garantía y derecho para los solicitantes, que consiste en que ***“los Estados miembros permitirán que los solicitantes permanezcan en el territorio hasta que haya expirado el plazo dentro del cual pueden ejercer su derecho a un recurso efectivo y, cuando se haya ejercitado ese derecho dentro del plazo, en espera del resultado del recurso”***. Esta garantía es la norma general, aunque existe una lista tasada de excepciones que la hacen decaer. No obstante, durante el proceso en el que se analiza si un solicitante cumple o no las condiciones de exclusión, los Estados deben permitirle la permanencia en el territorio.

Por tanto, cuando un Estado miembro de la Unión Europea adopta una decisión sobre una solicitud de protección internacional contrae una serie de obligaciones en virtud de este artículo 46. Estas obligaciones son las siguientes:

- El Estado debe garantizar que el solicitante tenga acceso a un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional.
- El Estado debe permitir que el solicitante permanezca en el territorio hasta que expire el plazo dentro del cual podría ejercer el recurso.
- En caso de que el solicitante haga valer su derecho y presente un recurso, el Estado debe permitir su permanencia en el territorio hasta que dicho recurso sea resuelto por los órganos jurisdiccionales.

De este modo y en palabras del SR. PRIIT PIKAMÄE, Abogado General del TJUE, el artículo 46.5 establece una norma general según la cual el solicitante de protección internacional tiene derecho a permanecer en el territorio del Estado miembro de la solicitud, aún tras la adopción de una decisión administrativa por la que se desestime su solicitud, hasta que haya expirado el plazo previsto para interponer un recurso contra dicha decisión o, si se ha presentado recurso, hasta que se resuelva este.

El incumplimiento del mandato del apartado 5 del artículo 46 es el principal motivo de este informe y ha sido, precisamente este apartado motivo de pronunciamiento por parte del TJUE en el Asunto C-808/18 por medio de la Sentencia de la Gran Sala del TJUE de 17 de diciembre de 2020, que se expondrá a continuación.

D). Jurisprudencia del TJUE sobre la Directiva 2013/32

D.1. STJUE de 17 de diciembre de 2020⁵

Esta sentencia resuelve el asunto C-808/18, en virtud del cual la Comisión interpone un recurso contra Hungría, ya que considera que, entre otros preceptos, los apartados 5 y 6 del artículo 46 están siendo vulnerados por la Ley húngara sobre

⁵ Accesible en <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=235703&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4182943>, consultado el 18 de mayo de 2021.

Derecho de Asilo. Lo cierto es que dicha Ley no prevé de forma expresa la posibilidad de un efecto suspensivo de los recursos, sino que las decisiones denegatorias son ejecutivas con independencia de la interposición del recurso. Es por esto por lo que la Comisión entiende que no se garantiza el derecho de los solicitantes de asilo a permanecer en el territorio de Hungría a la espera del resultado del recurso.

Por su parte, Hungría alega que, en virtud de su ley nacional, los solicitantes tienen derecho a permanecer en la zona de tránsito, por lo que sí se está cumpliendo con el Derecho de la Unión Europea, al ser esta zona de tránsito parte del territorio húngaro. Sin embargo, no es posible considerar que se esté cumpliendo con la normativa de la Unión, ya que dicha permanencia está supeditada al cumplimiento de determinados requisitos establecidos en la ley nacional de asilo, que van más allá de las directrices de la Unión.

En el apartado 271 de la sentencia se dispone lo siguiente: “[p]or lo que respecta, en segundo lugar, al control judicial de las decisiones por las que se declara inadmisibile la solicitud de asilo, contemplado en el artículo 46, apartado 6, de la Directiva 2013/32, **la Comisión señala que el artículo 53, apartado 6, de la Ley sobre el Derecho de Asilo establece que la interposición del recurso a tal efecto no produce, en principio, efectos suspensivos, lo cual no es conforme con el referido artículo 46, apartado 6, en virtud del cual los Estados miembros deben garantizar el efecto suspensivo automático de los recursos contra las decisiones de inadmisibilidad o velar por que un órgano jurisdiccional se pronuncie sobre tal efecto suspensivo**”.

Transcribimos también, por su importancia para los objetivos de este informe, los párrafos 285 a 288 de la sentencia:

“285. En efecto, el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2013/33 establece que el solicitante de protección internacional ha de disfrutar de las condiciones de acogida contempladas en esta Directiva mientras esté autorizado a permanecer en el territorio del Estado miembro de que se trate en su condición de solicitante, y, según el artículo 2, letra b), de dicha Directiva, el nacional de un tercer país o apátrida debe tener la consideración de solicitante de protección internacional, a los efectos de esta Directiva, hasta que se resuelva definitivamente sobre su solicitud.

286. Pues bien, habida cuenta del estrecho vínculo que existe entre el ámbito de aplicación de la Directiva 2013/32 y el de la Directiva 2013/33, procede utilizar, a los efectos del artículo 2, letra b), de la Directiva 2013/33, la misma definición de resolución definitiva que la que el artículo 2, letra e), de la Directiva 2013/32 fija para determinar el ámbito de aplicación de esta última Directiva, a saber, toda resolución por la cual se establece si se concede o no al interesado el estatuto de refugiado o de protección subsidiaria y contra la que ya no puede interponerse recurso en el marco de lo dispuesto en el capítulo V de dicha Directiva, con independencia de que el recurso tenga el efecto de permitir que el solicitante de protección internacional permanezca en el Estado miembro de que se trate a la espera de su resolución.

287 *De ello se deduce, por una parte, que, si bien el artículo 46, apartado 5, de la Directiva 2013/32 se limita a conferir al solicitante de protección internacional comprendido en su ámbito de aplicación un derecho a permanecer en el territorio del Estado miembro de que se trate, la existencia de este derecho se consagra, no obstante, de manera incondicional, sin perjuicio de las excepciones previstas en los artículos 41, apartado 1, y 46, apartado 6, de dicha Directiva, y, por otra parte, que un Estado miembro solamente puede fijar condiciones de ejercicio de este derecho en la medida en que sean conformes, en particular, con las Directivas 2013/32 y 2013/33.*

288 *En tercer lugar, ha de recordarse que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las disposiciones de una directiva deben ser ejecutadas con indiscutible fuerza imperativa y con la especificidad, precisión y claridad requeridas para cumplir la exigencia de seguridad jurídica, la cual requiere que, cuando la directiva tenga como fin crear derechos a favor de los particulares, los beneficiarios puedan conocer plenamente sus derechos (sentencias de 8 de julio de 1999, Comisión/Francia, C-354/98, EU:C:1999:386, apartado 11; de 14 de marzo de 2006, Comisión/Francia, C-177/04, EU:C:2006:173, apartado 48, y de 4 de octubre de 2018, Comisión/España, C-599/17, no publicada, EU:C:2018:813, apartado 19 y jurisprudencia citada)."*

Tal y como se desprende de los párrafos anteriores y de las Conclusiones del Abogado General Sr. P. Pikamäe, presentadas el 25 de junio de 2020⁶, que el TJUE ratificó en su Sentencia de 17 de diciembre de 2020, estamos ante un incumplimiento de lo dispuesto en la Directiva 2013/32 que, por otro lado, Hungría no ha transpuesto, al no garantizar la permanencia del solicitante de protección internacional en su territorio mientras se tramita el recurso correspondiente.

Como veremos en el apartado de praxis española, lo dispuesto en esta sentencia conmina a España a una adecuación inmediata a las Directivas comentadas, ya que en nuestro ordenamiento jurídico tampoco se reconocen efectos suspensivos automáticos a los recursos interpuestos contra las resoluciones denegatorias de protección internacional y tampoco se reconoce que tras esa primera resolución denegatoria, los solicitantes puedan seguir disfrutando de los derechos anudados a su condición que, recordemos, no se pierde hasta recibir resolución definitiva.

2. La Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.

El Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea adoptaron esta Directiva con el fin de conseguir una política común en el ámbito del asilo entre los Estados miembros y establecer un espacio de libertad, seguridad y justicia abierto a quienes busquen protección en la Unión Europea. En concreto, pretende armonizar las normas relativas a las condiciones de vida de los solicitantes de protección internacional que esperan a que su solicitud sea examinada para evitar que se trasladen a distintos países debido a las diferencias en las condiciones de vida.

A este respecto, resulta preciso concretar quién puede ser considerado solicitante de protección internacional. En este sentido, un **solicitante de protección internacional** es aquella persona que habiendo formalizado una solicitud de protección internacional o habiendo manifestado su intención de formalizarla, no ha recibido una resolución o respuesta definitiva sobre su caso por parte de las autoridades.

Para garantizar la igualdad de trato de los solicitantes de protección en toda la Unión, esta Directiva debe aplicarse en todas las fases y procedimientos de solicitud de protección internacional, en todos los lugares en que se alojen y durante todo el tiempo que se les permita permanecer en los Estados miembros como solicitantes.

Antes de comenzar con el análisis del contenido de la Directiva, conviene establecer cuál es el ámbito de aplicación de la misma. En este sentido, el artículo 3 de la Directiva establece que la misma se aplicará a:

- Todos los nacionales de terceros países y apátridas que presenten una solicitud de protección internacional en el territorio de un Estado miembro⁷, siempre y cuando se les permita permanecer en este territorio en calidad de solicitantes.
- Las familias de los solicitantes, si quedan cubiertas por la solicitud de protección internacional de acuerdo con el Derecho nacional. Dentro del concepto de familia se incluyen el cónyuge y la pareja de hecho, los hijos menores de dieciocho años y otros miembros de la familia (como la madre o el padre, si el solicitante es menor de dieciocho años).

Por el contrario, la Directiva no se aplicará:

- A las solicitudes de asilo diplomático o territorial presentadas en las representaciones de los Estados miembros.
- Cuando sea de aplicación la Directiva 2001/55/CE, relativa a normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

A). Contenido.

⁷ Dentro del cual se incluye la frontera, sus aguas territoriales y las zonas de tránsito.

A.1. Condiciones de acogida.

Las condiciones de acogida consisten en el conjunto de medidas que los Estados miembros conceden a los solicitantes, de conformidad con la Directiva.

A.1.1. Información y documentación.

El artículo 5 de la Directiva impone a los Estados el deber de informar a los solicitantes, en un plazo razonable e inferior a 15 días desde la presentación de la solicitud, de los beneficios establecidos y de las obligaciones que deben cumplir.

Así mismo, los Estados deberán garantizar que se proporcione a los solicitantes información (por escrito y en una lengua que comprendan) sobre las organizaciones que pueden ofrecerles ayuda en relación con las condiciones de acogida.

El artículo 6 establece que, en un plazo de tres días desde la presentación de la solicitud de protección internacional, deberá proporcionarse al solicitante un **documento expedido a su nombre que certifique su condición de solicitante o que acredite que está autorizado a permanecer en ese Estado miembro durante la tramitación y examen de su solicitud**, si bien, este documento no acreditará necesariamente la identidad del solicitante. Este documento tendrá validez durante el periodo en que estén autorizados a permanecer en el territorio del Estado miembro en que se encuentren.

En caso de tener restringida la circulación por la totalidad o parte del territorio del Estado miembro, tal circunstancia deberá constar también en este documento.

Este mismo artículo 6 finaliza diciendo que los Estados miembros no exigirán documentos innecesarios o desproporcionados ni impondrán ningún otro requisito administrativo a los solicitantes antes de reconocerles los derechos que les corresponden según la presente Directiva.

En relación con la documentación, es importante hacer referencia a los distintos tipos de documentos que se proporcionan a los solicitantes de protección internacional en la práctica y en función de la fase del procedimiento en la que se encuentren.

En esta cuestión nuestro país ha ido variando significativamente en los últimos años. Hasta hace poco tiempo, la mayoría de solicitantes de asilo formalizaban la solicitud en frontera, por lo que desde ese momento se les documentaba con una Tarjeta Roja, un documento que acredita la identidad de la persona a efectos de las autoridades españolas y la condición de “solicitante de asilo”. Este documento se renovaba inicialmente al mes y, tras la admisión a trámite, por periodos de 6 meses de forma automática desde la solicitud, mientras estuviera en trámite, e incluyendo la inscripción “autoriza a trabajar” a partir de la primera renovación, tras el transcurso de 6 meses sin respuesta.

No obstante, con el incremento de solicitudes, especialmente en algunas capitales, se han ido produciendo cambios, lo que ha venido generando ciertas dificultades a las solicitantes, en la medida en que una misma persona y condición legal puede llegar a estar documentada por hasta 5 documentos diferentes, en un período de tiempo de 2-3 años.

En la actualidad, la documentación habitual es la siguiente:

- En primer lugar, la **Manifestación de Voluntad**. Este documento en papel formato A4, incluye foto, huella y datos personales. Acredita la intención de presentar solicitud de protección internacional y autoriza a permanecer en España. Se entrega cuando se solicita una cita para entrevistarse con la policía y formalizar la situación. Este documento no proporciona NIE y no se entrega en algunas capitales, donde la cita para la formalización es relativamente rápida, como Madrid, donde se entrega un mero resguardo de cita.
- En segundo lugar, el **Resguardo de Solicitud de Protección Internacional**. Conocida como la “tarjeta blanca” de formato idéntico a la manifestación de voluntad con el que a veces se confunde, al contener prácticamente los mismos datos. Se entrega una vez se formaliza la solicitud mediante entrevista de asilo. Actualmente se mantiene hasta los 9 meses y tiene validez siempre que no se notifique la inadmisión a trámite de la solicitud. A diferencia de la manifestación de voluntad, este documento sí incluye NIE y nº de expediente de asilo. Además, incluye una aclaración sobre la autorización a trabajar, expresando que a partir del sexto mes, desde su expedición, acredita el derecho a trabajar del titular.
- En tercer lugar, la **Tarjeta Roja** (documento acreditativo de la condición de solicitante en trámite de Protección Internacional). Este documento se obtiene una vez caducada la Tarjeta Blanca y tiene un periodo de caducidad de 6 meses, renovable de forma automática por sucesivos periodos, mientras no se resuelva la solicitud.

El actual sistema o proceso de documentación tiene su origen en las modificaciones producidas por la declaración del Estado de Alarma entre marzo y junio de 2020 por la emergencia sanitaria COVID-19, que incluyó el cierre al público de todos las oficinas y trámites administrativos, de tal modo que, por un lado, se ampliaron en 9 meses los nuevos resguardos de la solicitud y, por el otro, y para resolver el previsto congestionamiento en la renovación de documentación, tras el levantamiento del Estado de Alarma se publicó la *Instrucción 9/2020, sobre medidas relativas a la prórroga de la vigencia de determinados documentos expedidos por las Unidades de Extranjería y Fronteras*, introduciendo una serie de novedades con respecto a los documentos a los que estamos haciendo referencia, principalmente prorrogando la vigencia de los documentos emitidos con anterioridad al Estado de alarma y que caducarán una vez declarado el Estado de Alarma.

En concreto, algunas de las medidas adoptadas fueron las siguientes:

- a. **El resguardo de presentación de solicitud de protección internacional** (esto es, “la tarjeta blanca”), que hubiera sido expedido con anterioridad al Estado de Alarma, verá prorrogada su vigencia en nueve meses a contar desde la expiración de la validez del documento, siempre y cuando no se haya notificado negativamente la resolución del expediente.
- b. **El documento acreditativo de solicitante de protección internacional** (esto es, la “tarjeta roja”), que hubiera sido expedido con anterioridad al Estado de Alarma, verá prorrogada su vigencia siete meses, a contar desde la expiración de la validez

del documento, siempre y cuando no se haya notificado negativamente la resolución del expediente.

- c. El documento (o “volante”) de manifestación de voluntad de solicitud de protección internacional**, que hubiera caducado a consecuencia del Estado de Alarma, verá prorrogada su validez automáticamente durante la vigencia del mismo y durante los tres meses posteriores a contar desde la fecha en que se decreta su levantamiento. Esto se hará a fin de garantizar su derecho de no devolución, sin perjuicio de que el interesado tendrá que tramitar, a la mayor brevedad posible (y, en todo caso, dentro de este plazo), la expedición de un nuevo volante para que se le asigne una nueva fecha de formalización.

En relación a la documentación, una vez resuelta en primera instancia la solicitud, de forma desfavorable, no consta que se emita documento identificativo alguno, aunque se impugne la decisión, ya sea en vía administrativa o judicial, al no incorporar España el efecto automático de suspensión de los recursos.

No obstante, una vez interpuesto recurso judicial el interesado puede solicitar medidas cautelares que, en su caso, y valorando los requisitos de grave perjuicio por la demora y apariencia de buen derecho, el tribunal podrá tomar la decisión de aceptar la solicitud de autorización de permanencia, en cuyo caso desde las unidades de policía se procede a librar nueva documentación identificativa, conforme artículo 40 del viejo Reglamento de Asilo sobre *“Documentación provisional durante el procedimiento judicial”*, que reconoce que *“[l]a admisión de una solicitud de reexamen del expediente y la interposición de recurso contencioso-administrativo con suspensión judicial del acto administrativo implicarán la renovación o, en su caso, expedición de la documentación provisional de solicitante de asilo hasta tanto recaiga resolución firme sobre la concesión o denegación del estatuto del refugiado”*

A.1.2. Residencia y libertad de circulación.

Los solicitantes podrán circular libremente por el territorio del Estado miembro de acogida o dentro de una zona que les haya asignado dicho Estado miembro.

Los Estados miembros podrán asignar residencia al solicitante por razones de interés público, de orden público o cuando así lo requirieran la tramitación y supervisión de su solicitud.

Los Estados miembros podrán condicionar la prestación de las condiciones materiales de acogida a la efectiva residencia de los solicitantes en un determinado lugar, que será fijado por los Estados miembros.

A.1.3. Escolarización y educación de los menores.

Los Estados miembros proporcionarán a los menores de edad acceso al sistema educativo en condiciones similares a las de sus propios nacionales, mientras no se ejecute efectivamente una medida de expulsión contra ellos o sus padres.

El acceso al sistema educativo no podrá retrasarse durante más de tres meses a partir de la fecha de presentación de la solicitud de protección internacional por el menor o en nombre de este.

A.1.4. Empleo.

Los solicitantes de protección internacional deberán tener acceso al mercado laboral con anterioridad al transcurso de un periodo de 9 meses desde la presentación de la solicitud.

Los Estados miembros decidirán los requisitos para conceder al solicitante el acceso al mercado de trabajo, garantizando un acceso efectivo.

No se privará al solicitante del acceso al mercado de trabajo cuando se interponga un recurso, que tenga efectos suspensivos, contra una decisión denegatoria adoptada en un procedimiento ordinario, hasta la notificación de su desestimación.

El trabajo contribuye de forma evidente en la preservación de la autonomía del solicitante de protección internacional. La denegación al solicitante de la posibilidad de ejercer cualquier tipo de actividad profesional aumenta su vulnerabilidad, así como la precariedad de su situación.

Por todo esto, la Directiva establece de forma muy clara la imposibilidad por parte de los Estados de privar del acceso al mercado de trabajo al solicitante, una vez se haya interpuesto el recurso contra la denegación de la solicitud de protección internacional. Los efectos suspensivos de este recurso son de vital importancia para evitar que las condiciones del solicitante se vean empeoradas de forma grave durante el tiempo en que el recurso esté pendiente de resolución.

A.1.5. Condiciones materiales de acogida y atención sanitaria.

Los Estados miembros velarán por que las condiciones materiales de acogida proporcionen a los solicitantes un nivel de vida adecuado que les garantice la subsistencia y la protección de su salud física y psíquica.

Para que estas condiciones materiales de acogida y de atención sanitaria se concedan, es necesario que los solicitantes carezcan de medios suficientes para sufragar los gastos de las mismas.

Si se demuestra que un solicitante no cumplía los requisitos para beneficiarse de estas condiciones por tener suficientes medios para cubrir los costes inherentes a las mismas, el Estado podrá pedir el reembolso de dichas cantidades.

Los Estados miembros velarán por que los solicitantes reciban la atención sanitaria necesaria (incluyendo ésta, como mínimo, los cuidados de urgencia y el tratamiento básico de enfermedades o trastornos psíquicos graves).

A.1.6. Reducción o retirada del beneficio de las condiciones materiales de acogida.

Los Estados miembros podrán reducir o retirar el beneficio de las condiciones materiales de acogida cuando el solicitante:

- a. Abandone el lugar de residencia determinado por la autoridad competente.

- b. No cumpla sus obligaciones de comunicación de datos o respuesta a peticiones de información o comparecencia.
- c. Haya presentado una solicitud posterior, según el artículo 2 q) de la Directiva 2013/32/UE.
- d. También podrá el Estado reducir las condiciones materiales de acogida si puede establecer que el solicitante no presentó la solicitud de protección internacional lo antes posible tras entrar en el Estado miembro (sin que medie causa justificada) o si el solicitante ocultó recursos económicos para beneficiarse indebidamente de dichas condiciones.

En todo caso, estas decisiones de reducción o retirada de las condiciones se tomarán de forma individual, objetiva e imparcial y estarán motivadas.

A.2. Recursos.

Los Estados miembros velarán por que las decisiones relativas a la concesión, retirada o reducción de los beneficios previstos en la Directiva y las decisiones adoptadas en virtud del artículo 7 que afecten de manera individual a los solicitantes sean recurribles con arreglo a los procedimientos previstos por la legislación nacional.

Los Estados miembros garantizarán que, en los casos de recurso o de revisión ante una autoridad judicial, se disponga de la asistencia jurídica y la representación legal gratuitas en la medida en que esta ayuda sea necesaria para garantizar la tutela judicial efectiva.

Los Estados miembros podrán establecer que no se disponga de asistencia jurídica ni representación legal gratuitas en caso de que una autoridad competente considere que el recurso o la revisión tienen pocos visos de prosperar. En tales casos, los Estados miembros velarán por que no se restrinja de manera arbitraria la asistencia jurídica ni la representación legal. El procedimiento de acceso a la asistencia jurídica y a la representación legal quedarán establecidos en el Derecho nacional.

En conclusión, la Directiva prevé una serie de condiciones que se conceden a los solicitantes en el momento de presentar la solicitud de protección internacional, tales como la garantía de no ser devuelto al país de origen, la información de sus derechos y obligaciones; la expedición de un documento que certifique su condición de solicitante; un permiso de residencia y trabajo y libertad de circulación por el Estado de acogida. Además, tendrán derecho a recibir asistencia sanitaria y a acceder al sistema educativo (en caso de ser menores de edad) o al sistema de empleo (a más tardar a los nueve meses desde la fecha de presentación de la solicitud)

Dichas condiciones materiales de acogida podrán ser reducidas o retiradas si se da alguna de las circunstancias enumeradas en el artículo 20 y la decisión de la reducción o retirada deberá tomarse de forma individual, objetiva e imparcial y habrá de motivarse adecuadamente.

B). Jurisprudencia del TJUE sobre la interpretación de la Directiva 2013/33.

B.1. STJUE de 14 de enero de 2021⁸.

Esta sentencia se dicta con motivo de varias peticiones de decisión prejudicial que tenían por objeto la interpretación del artículo 15 de la Directiva 2013/33/UE, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional. En concreto, dichas solicitudes se presentan en el contexto de dos litigios que versan sobre la legalidad de las resoluciones que deniegan el acceso al mercado de trabajo en su condición de solicitantes de protección internacional, cuyo traslado a otro Estado miembro se ha solicitado en virtud del Reglamento (UE) n.º 604/2013.

El artículo 15 de la Directiva 2013/33, cuya interpretación se solicita, dispone lo siguiente:

1. *“Los Estados miembros velarán por que los solicitantes tengan acceso al mercado laboral a más tardar a los nueve meses desde la fecha de presentación de la solicitud de protección internacional, cuando las autoridades competentes no hayan adoptado una resolución en primera instancia y la demora no pueda atribuirse al solicitante. [...]”*
2. *Los Estados miembros decidirán los requisitos para conceder al solicitante el acceso al mercado de trabajo, con arreglo a su Derecho nacional, garantizando el acceso efectivo de los solicitantes al mercado de trabajo.*
3. *No se privará al solicitante del acceso al mercado de trabajo cuando se interponga un recurso, que tenga efectos suspensivos, contra una decisión negativa tomada en un procedimiento ordinario, hasta la notificación de su desestimación.”*

El TJUE, en esta sentencia aclara diferentes cuestiones.

Nos interesa especialmente la posición que toma el Tribunal en relación con la cuestión de si resulta aplicable el artículo 15 de la Directiva 2013/33 a una persona sobre la cual se ha tomado una decisión de traslado con arreglo al Reglamento Dublín III. En este sentido, el TJUE se remite al artículo 2.b de la Directiva 2013/33, en relación con el artículo 15, para demostrar que dicho precepto no hace distinción alguna entre distintos tipos de solicitantes, en función de si son objeto o no de un procedimiento de traslado con destino a otro Estado miembro de acuerdo con el Reglamento Dublín III.

Como sabemos, el solicitante conserva dicha condición (de solicitante) en tanto no se haya dictado una resolución definitiva en relación a su solicitud de protección internacional y una decisión de traslado no constituye una resolución definitiva. De este modo, no se podrá privar el sujeto de la condición de “solicitante” como consecuencia de tal decisión de traslado.

Por otro lado, cabe señalar que el artículo 27.3 del Reglamento Dublín III obliga a los Estados miembros a establecer en su Derecho nacional que el recurso contra una decisión de traslado confiera al solicitante destinatario de tal decisión el derecho a permanecer en dicho Estado miembro hasta que se resuelva el recurso y que dicho traslado se suspenderá automáticamente.

Esto se debe a que para garantizar la protección efectiva de los derechos de los solicitantes deben establecerse garantías jurídicas y el derecho a la tutela judicial efectiva con respecto a las decisiones relativas a traslados.

Por último, deja claro el TJUE que el hecho de que un solicitante ejercite su derecho a recurrir la decisión de traslado de la que es objeto no constituye una demora atribuible a dicho interesado a efectos del art. 15.1 de la Directiva 2013/33. El retraso en el examen de la solicitud de protección internacional solo será atribuible al solicitante cuando este no cumpla con las obligaciones que le impone el artículo 13 de la Directiva 2013/32 (entre las que se encuentra la obligación a cooperar con las autoridades competentes en aras de esclarecer, entre otras cuestiones, su identidad).

B.2. STJUE de 19 de junio de 2018⁹.

Esta sentencia se dicta con motivo de la petición de una decisión prejudicial sobre la interpretación de la *Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular*, de la Directiva 2005/85/CE del Consejo, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado, del principio de no devolución y del derecho a la tutela judicial efectiva.

En este caso, el TJUE condiciona la posibilidad de que la autoridad decisoria adopte una decisión de retorno contra un extranjero que ha solicitado protección internacional, antes de que se resuelva el recurso contra la denegación de su solicitud, a que se cumplan las siguientes exigencias:

- que el Estado miembro de que se trate garantice que se suspendan todos los efectos jurídicos de la decisión de retorno a la espera del resultado de dicho recurso.
- el solicitante pueda beneficiarse durante ese periodo de los derechos que se derivan de la Directiva 2003/9/CE.
- el solicitante pueda invocar cualquier cambio en las circunstancias que se produzca después de la adopción de la decisión de retorno y que pueda incidir de forma significativa en la apreciación de su situación de conformidad con la Directiva 2008/115.

Con estas exigencias el TJUE pretende garantizar que los nacionales de terceros países a los que se les deniega la solicitud de protección internacional se mantengan en la situación en la que se encontraban hasta que se resuelva el recurso planteado frente a esa denegación. De este modo, en caso de estimarse el recurso no se habrán vulnerado los derechos de estas personas, ni se les habrá colocado, injustamente, en una situación de desprotección.

B.3. STJUE 18 de diciembre de 2014¹⁰

En este caso, la petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de la *Directiva 2003/9/CE del Consejo, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros*, de la *Directiva 2004/83/CE del Consejo, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida*, de la *Directiva 2005/85/CE del Consejo, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado*, y de los artículos 1 a 4, 19.2, 20, 21 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En concreto, dicha petición se ha presentado en el marco de un litigio sobre la decisión por la que el Centro Público de Acción Social (CPAS) le retiraba la ayuda social a un nacional nigeriano.

El TJUE en esta sentencia dispone que, para no contravenir lo dispuesto en los artículos 5 y 13 de la Directiva 2008/115, los Estados deberán atribuir efectos suspensivos al recurso interpuesto contra una decisión de expulsión del territorio de un Estado miembro emitida contra un nacional de un tercer país que padece una grave enfermedad, si la ejecución de la misma pudiera entrañar un grave riesgo para su estado de salud. Además, también deberá cubrir, en la medida de lo posible, las necesidades básicas de ese extranjero durante el tiempo en el que deba aplazar dicha expulsión.

IV. PRAXIS ESPAÑOLA

Como mostramos al comenzar este informe, en los últimos años se ha producido un aumento de las solicitudes de protección internacional, siendo un alto porcentaje de las resoluciones denegatorias.

Los solicitantes de protección internacional tienen derecho a permanecer provisionalmente en el país (derecho de no devolución), derecho a la salud (atención sanitaria en las mismas condiciones que el resto de españoles) y el derecho a trabajar a partir de los seis meses de la presentación de la solicitud, para lo cual se les facilita documentación acreditativa de su identidad y su condición de “solicitante” (tarjeta roja) o de su condición y autorización de permanencia (resguardo de solicitud) o meramente de su autorización para permanecer (manifestación de voluntad).

Según la legislación española, la denegación de la solicitud de protección internacional conlleva la pérdida de los derechos de los que gozan los solicitantes hasta este momento, por lo que se produce una irregularidad sobrevenida. Es decir, en el momento en que a la persona se le notifica la denegación de protección internacional cambia su situación y pasa de ser solicitante de protección internacional a una

10

situación irregular, retirándose cualquier documento acreditativo de su condición de “solicitante de protección internacional”.

El problema es la situación en la que se encuentran estas personas, que de pronto han perdido todos los derechos de los que estaban disfrutando y de los cuales deberían seguir disponiendo en virtud de lo dispuesto tanto en la Directiva 2013/32 como en la Directiva 2013/33, avalada por la jurisprudencia del TJUE que con anterioridad hemos referido, como se analiza previamente en el informe, hasta que la decisión sobre su solicitud de protección internacional adquiera el carácter de definitiva.

En la misma denegación de solicitud de asilo se explican las alternativas:

- Salida obligatoria del país. Según el art 37 Ley de Asilo, que recoge las consecuencias de la denegación: *“La no admisión a trámite o la denegación de las solicitudes de protección internacional determinarán, según corresponda, el retorno, la devolución, la expulsión, **la salida obligatoria del territorio** español o el traslado al territorio del Estado responsable del examen de la solicitud de asilo de las personas que lo solicitaron, salvo que, de acuerdo con la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, y su normativa de desarrollo, se dé alguno de los siguientes supuestos:*
 - a) Que la persona interesada reúna los requisitos para permanecer en España en situación de estancia o residencia;*
 - b) Que se autorice su estancia o residencia en España por razones humanitarias determinadas en la normativa vigente.”*

Por ello, a las personas se le concede un plazo de salida voluntaria del país en 15 días. Si no sale en 15 días se encontraría en situación irregular, igual que cualquier otra persona que carezca de permiso para permanecer en el país.

- Recursos. Esta denegación de solicitud, pone fin a la vía administrativa, pero puede ser objeto tanto de recurso de reposición, que tiene carácter potestativo, como de recurso ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Al interponer el recurso es posible solicitar la suspensión de la efectividad de la resolución denegatoria, para que no tenga efectos hasta que sea resuelto el mismo. Para solicitar esta suspensión provisional es importante alegar el perjuicio irreparable que tiene para estas personas la efectividad de la medida denegatoria, así como apariencia de buen derecho.

a) Sobre el recurso de reposición y la suspensión en vía administrativa

El órgano administrativo competente está resolviendo en unos plazos muy dilatados el recurso de reposición, no contestando de manera expresa en muchos casos a la solicitud de suspensión de los efectos. Esto nos lleva a preguntarnos si se puede entender como suspendido el acto impugnado, al no contener previsiones al respecto la ley sectorial y si podríamos aplicar, en tal caso, el artículo 117 de la Ley 39/2015.

En este sentido, resulta muy esclarecedor lo contenido en el **informe elaborado por la Abogacía del Estado (AE R.5/2021)**¹¹, que resuelve unas cuestiones importantes en cuanto al tema que estamos tratando. Más concretamente, resuelve a las cuestiones siguientes:

- Puesto que el órgano Administrativo competente resuelve en plazos muy dilatados el recurso de reposición y no contesta de forma expresa a la solicitud de suspensión, ¿podría considerarse suspendido el acto impugnado al no contener al respecto ninguna previsión la ley sectorial y aplicar el artículo 117 de la ley 39/2015 de forma supletoria?
- ¿La suspensión del acto decaería con su firmeza?
- Si se entiende que el acto queda suspendido, ¿se mantendrían todos los derechos ostentados como solicitante o únicamente los que sean expresamente solicitados?
- Si se suspendiera el acto, ¿podrían continuar los procedimientos de expulsión que estaban paralizados al tratarse de un solicitante de protección internacional o podrían estos continuar con su tramitación?

A estas preguntas, el informe responde lo siguiente:

En primer lugar, resulta plenamente aplicable lo dispuesto en el artículo 117 Ley 39/2015 a los procedimientos de solicitud de asilo en los que se dicta una resolución desestimatoria y una vez interpuesto el recurso de reposición, este se acompaña de la solicitud de suspensión, con independencia del plazo que tarde el recurso en resolverse.

Dicho artículo 117 LPAC establece: *“1. La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado.*

2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el órgano a quien competa resolver el recurso, previa ponderación, suficientemente razonada, entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el ocasionado al recurrente como consecuencia de la eficacia inmediata del acto recurrido, podrá suspender, de oficio o a solicitud del recurrente, la ejecución del acto impugnado cuando concurran alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.*
- b) Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de esta Ley.*

3. La ejecución del acto impugnado se entenderá suspendida si transcurrido un mes desde que la solicitud de suspensión haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para decidir sobre la misma, el órgano a quien competa resolver el recurso no ha dictado y notificado resolución expresa al respecto. En estos casos, no será de aplicación lo establecido en el artículo 21.4 segundo párrafo de esta Ley.”

¹¹ Accesible en <https://drive.google.com/file/d/1U27pNngpFWIJypqOGtRwx-Dw4dPk9xF/view?usp=sharing>.

Si existiera un régimen específico en los preceptos de la Ley 12/2009 encargada de regular el régimen de los recursos de reposición en lo referido a los aspectos de la suspensión de la resolución recurrida, sería éste el aplicable. En defecto de esta regulación, debe recurrirse a la aplicación del citado artículo 117, como instrumento subsidiario.

Esto significa, por lo tanto, que se entenderá suspendida la ejecución del acto impugnado transcurrido un mes desde que la solicitud de la suspensión se haya realizado.

A la segunda cuestión responde de forma negativa. La suspensión acordada al amparo del artículo 117.2 Ley 39/2015 queda al margen de los efectos que pueda provocar el silencio negativo de la Administración. Por esto, la suspensión del acto administrativo no decaería por la existencia de un silencio negativo por parte de la administración.

En tercer lugar, al suspenderse el acto recurrido en reposición, es decir, la denegación de la solicitud de asilo, el solicitante continuará conservando los derechos ostentados previamente.

Finalmente, tampoco podría continuarse con los procedimientos de expulsión iniciados.

Explica perfectamente la praxis el Servicio de Intermediación del Instituto Aragonés de Empleo¹², constatando la necesidad de hallar soluciones que garanticen a la persona solicitante de protección internacional seguir disfrutando de los derechos derivados de su condición. En este sentido, es preciso recordar que la resolución de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) no puede entenderse como definitiva, en atención a lo dispuesto en el artículo 2 de la Directiva 32/2013. Pese a ello, los hechos demuestran que así se viene haciendo en España.

b) Sobre el recurso judicial y los autos de medidas cautelares de la Audiencia Nacional

Como España todavía no ha llevado a cabo la transposición de las Directivas 2013/32 y 2013/33, y tampoco contempla en su ordenamiento interno el efecto suspensivo automático de los recursos contra la denegación de solicitud de protección internacional, está resultando necesaria la solicitud de medidas cautelares que suspendan los efectos de dicha denegación y permitan a los solicitantes mantener sus derechos mientras la decisión al respecto no tenga carácter definitivo.

Medidas cautelares que, además, no se están concediendo en la mayoría de los casos, bajo la alegación por parte de la Audiencia Nacional de que los actos administrativos producen efectos desde la fecha en la que se dictan, por lo que su impugnación no produce la suspensión automática de su ejecución.

Es decir, en España rige la suspensión a instancia de parte que está condicionada al cumplimiento de ciertos criterios, entre los que se encuentran que pueda existir un “periculum in mora” para el derecho que se solicita; que exista riesgo

¹² Accesible en <https://drive.google.com/file/d/1-3ldaiOEiCjpwZILW1jHt3-gl1BTkHch/view?usp=sharing>.

de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género u orientación sexual, que permitan reconocer la condición de refugiado; condiciones objetivas del país de origen.

Por su parte, el Ministerio del Interior no incorpora la presentación de recursos al Registro Central de Extranjeros, a menos que la Audiencia Nacional decrete auto de concesión de medidas cautelares de suspensión. De modo, que no queda constancia alguna en el Registro Central de Extranjeros de la existencia de los recursos que se hayan podido interponer contra las resoluciones denegatorias.

Esto tiene como consecuencia que todas las Administraciones Públicas que, en el desempeño de sus funciones toman como referencia la fuente informática del ministerio de interior, siguen su criterio, no reconociendo la condición de solicitante.

En resumen, en España se está dando, erróneamente, el valor de definitiva a la resolución de la OAR, vulnerando de forma sistemática todos los derechos que tenían reconocidos como solicitantes, entre ellos el derecho a permanecer en el territorio español, el derecho a trabajar, el derecho a la asistencia sanitaria, etc.

Esto supone un manifiesto incumplimiento a las Directivas 2013/32 y 2013/33 y es probable que de no cambiar la praxis que se está llevando a cabo en la actualidad, España incurra en una condena por parte del TJUE como la realizada contra Hungría en la sentencia del TJUE 17 de diciembre de 2020, analizada anteriormente. En dicha sentencia, el TJUE señala que los Estados miembros deben garantizar el efecto suspensivo automático de los recursos contra las decisiones de inadmisibilidad o velar por que un órgano jurisdiccional se pronuncie sobre tal efecto suspensivo.

Es posible apreciar el cambio en el criterio por parte de algunas administraciones públicas, que están empezando a reconocer los efectos suspensivos del recurso de reposición en los casos en los que el Ministerio del Interior no efectúe una respuesta. Entre estas administraciones se encuentran la Diputación de Salamanca, la Brigada de Extranjería en Soria o, de forma más reciente, la Inspección de Trabajo en Salamanca.

V. ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO

La tabla que se presenta a continuación contiene información relativa a la transposición de las Directivas 2013/32 y 2013/33 de la Unión Europea por parte de los países miembros de la misma, así como la existencia o no de efectos suspensivos del recurso, y el procedimiento seguido en cada caso.

PAÍS	TRANSPOSICIÓN DIRECTIVAS 2013/32 Y 2013/33	EFFECTOS SUSPENSIVOS DEL RECURSO	PROCEDIMIENTO
ALEMANIA	<p>Sí</p> <p>Directiva 2013/32</p> <p>https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl115s1722.pdf#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl115s1722.pdf%27%5D_1616582336289</p> <p>Directiva 2013/33</p> <p>https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=//*[@attr_id%3D%27bgbl114s1649.pdf%27]#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl114s1649.pdf%27%5D_1616582372287</p>	<p>Efecto suspensivo en rechazos simples.</p> <p>No en rechazos por solicitudes manifiestamente infundadas.</p> <p>https://asylumineurope.org/reports/country/germany/asylum-procedure/general/flow-chart/</p>	<p>https://asylumineurope.org/reports/country/germany/asylum-procedure/</p>

AUSTRIA	<p>NO</p> <p>Legislación Nacional:</p> <p>-Decreto de Ejecución del Ministerio de Economía y Trabajo relativo a la Ley de Ampliación-Enmienda de la UE (BGBl I 28/2004) de 11 de mayo de 2004, GZ 435.006/6--II/7/04. (Artículo 15.1)</p> <p>-Ley de Cuidado Básico (GVG-B) (Artículo 20.4 y 5)</p>	<p>Efecto suspensivo inmediato desde que se presenta el recurso. La Oficina Federal de Relaciones Exteriores y Asilo (BFA) no permite que el recurso tenga efecto suspensivo por cualquiera de los motivos enumerados en el artículo 18.1 de la Ley de Procedimientos BFA (BFA-VG).</p> <p>Además, el Tribunal de Justicia podrá conceder el efecto suspensivo si existe riesgo de violación del principio de no devolución.</p> <p>https://asylumineurope.org/reports/country/austria/asylum-procedure/general/flow-chart/</p>	<p>https://asylumineurope.org/reports/country/austria/asylum-procedure/regular-procedure/</p>
BÉLGICA	<p>SÍ</p> <p>Directiva 2013/32 y 2013/33</p> <p>http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2017112117&table_name=loi</p>	<p>Efecto suspensivo inmediato desde que se presenta el recurso, a excepción de algunos casos relativos a solicitudes posteriores.</p> <p>https://asylumineurope.org/reports/country/belgium/asylum-procedure/general/flow-chart/</p>	<p>https://asylumineurope.org/reports/country/belgium/asylum-procedure/regular-procedure/</p>
	<p>NO</p> <p>Legislación Nacional:</p>	<p>Procedimiento ordinario: efecto suspensivo inmediato desde que se presenta el recurso.</p> <p>Procedimiento Dublín y procedimiento</p>	<p>https://asylumineurope.org/reports/country/bulgaria/asylum-procedure/</p>

BULGARIA	<p>-Directiva de Condiciones de Acogida (Artículo 8)</p> <p>-Reglamento de Dublín III.</p>	<p>acelerado: recurso sin efecto suspensivo.</p> <p>https://asylumineurope.org/reports/country/bulgaria/asylum-procedure/general/flow-chart/</p>	<p>um-procedure/procedures/regular-procedure/</p>
CHIPRE	<p>Sí</p> <p>Directivas 2013/32 y 2013/33</p> <p>http://www.cylaw.org/nomoi/arith/2016_1_105.pdf</p> <p>http://www.cylaw.org/nomoi/arith/2016_1_106.pdf</p>	<p>Apelación en procedimiento regular tiene efectos suspensivos. No en procedimientos acelerados ni en recursos ante Tribunal Supremo.</p> <p>https://asylumineurope.org/reports/country/cyprus/asylum-procedure/general/flow-chart/</p>	<p>https://asylumineurope.org/reports/country/cyprus/asylum-procedure/general/flow-chart/</p>
CROACIA	<p>Sí</p> <p>Directivas 2013/32 y 2013/33</p> <p>https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1328.html</p> <p>https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2017_12_127_2880.html</p>	<p>Procedimiento regular, procedimiento Dublín y, ciertos casos de inadmisibilidad: efecto suspensivo inmediato desde que se presenta el recurso.</p> <p>Procedimiento acelerado: recurso sin efecto suspensivo.</p> <p>https://asylumineurope.org/reports/country/croatia/asylum-procedure/general/flow-chart/</p>	<p>https://asylumineurope.org/reports/country/croatia/asylum-procedure/general/flow-chart/</p>

ESLOVENIA	<p>NO</p> <p>Legislación Nacional:</p> <p>-IPA (Artículo 84)</p>	<p>Efecto suspensivo inmediato desde que se presenta el recurso cuando se trate de solicitudes de protección internacional o solicitudes posteriores rechazadas, sea una decisión de seguridad de terceros países o se cese el estatus basado en la retirada.</p> <p>Para el resto de casos no supone un efecto suspensivo inmediato desde que se presenta el recurso.</p> <p>https://asylumineurope.org/reports/country/slovenia/asylum-procedure/general/flow-chart/</p>	<p>https://asylumineurope.org/reports/country/slovenia/asylum-procedure/procedures/regular-procedure/</p>
ESPAÑA	<p>NO</p> <p>Legislación Nacional:</p> <p>-Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.</p>	<p>Ninguno de los recursos tiene efectos suspensivos automáticos.</p> <p>https://asylumineurope.org/reports/country/spain/asylum-procedure/general/flow-chart/</p>	<p>https://asylumineurope.org/reports/country/spain/asylum-procedure/procedures/regular-procedure/</p>
	<p>SÍ</p> <p>https://asylumineurope.org/reports/country/france/overview/</p>	<p>Efecto suspensivo inmediato desde que se presenta el recurso, para los solicitantes del procedimiento ordinario, así como los solicitantes del procedimiento acelerado que no estén comprendidos en el concepto de <i>país de origen seguro</i>, aplicación posterior o suponga</p>	<p>https://asylumineurope.org/reports/country/france/overview/</p>

FRANCIA	erview-legal-framework/	<p>una amenaza para el orden público.</p> <p>Además, no tendrán efecto suspensivo cuando se trate de una decisión de inadmisibilidad o solicitudes de asilo presentadas de forma posterior a la detención.</p> <p>https://asylumineurope.org/reports/country/france/asylum-procedure/general/flow-chart/</p>	untry/france/asylum-procedure/procedures/regular-procedure/
GRECIA	<p>NO</p> <p>Legislación Nacional:</p> <p>IPA (Artículo 81.1) modificado por L. 4686/2020, Gobernador. Gazette A 96/12 de mayo de 2020 (Artículo 13.1)</p> <p>IPA (Artículo 83,9)</p>	<p>Efecto suspensivo inmediato desde que se presenta el recurso, a excepción de las solicitudes rechazadas del procedimiento acelerado o solicitudes inadmisibles por motivos que determina la Ley de Protección Internacional.</p> <p>https://asylumineurope.org/reports/country/greece/asylum-procedure/general/flow-chart/</p>	https://asylumineurope.org/reports/country/greece/asylum-procedure/procedures/regular-procedure/
HUNGRÍA	<p>NO</p> <p>Legislación Nacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Ley de Asilo -Decreto de Asilo -Decreto Gubernamental 191/2015 -Decreto 29/2013 del Ministerio del Interior 	<p>No se contempla específicamente efecto suspensivo para los recursos.</p> <p>https://asylumineurope.org/reports/country/hungary/asylum-procedure/general/flow-chart/</p>	https://asylumineurope.org/reports/country/hungary/asylum-procedure/procedures/regular-procedure/

IRLANDA	<p style="text-align: center;">Sí</p> <p>Directiva 2013/33</p> <p>https://ptfs-oireachtas.s3.amazonaws.com/DriveH/AWDData/Library3/JUQdoclaid060718_155358.pdf</p>	<p>Efecto suspensivo inmediato desde que se presenta el recurso para las solicitudes del procedimiento Dublín y las solicitudes del procedimiento acelerado.</p>	<p>https://asylumineurope.org/reports/country/republic-ireland/asylum-procedure/procedure/regular-procedure/</p>
ITALIA	<p style="text-align: center;">NO</p> <p>Legislación Nacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Decreto de Procedimiento (Artículos 9.2 bis, 28 bis.1 ter, 29 bis, 32.1 bis, 35 bis) -Decreto de recepción (Artículo 23) -Decreto de Acogida (Artículo 6.3 bis) -Decreto Ley 113/2018 convertido por Ley 132/2018 (Artículo 12) 	<p>Efecto suspensivo automático, salvo que el solicitante esté detenido en CPR o en un hotspot; sea inadmisibile; solicitud esté manifiestamente infundada o sea rechazada por alguno de los motivos contemplados en el procedimiento acelerado.</p> <p>https://asylumineurope.org/reports/country/italy/asylum-procedure/general/flow-chart/</p>	<p>https://asylumineurope.org/reports/country/italy/asylum-procedure/procedure/regular-procedure/</p>
MALTA	<p style="text-align: center;">Sí</p> <p>Directiva 2013/32</p> <p>https://legislation.mt/eli/sl/420.7/eng/pdf</p>	<p>Efecto suspensivo inmediato desde que se presenta el recurso.</p> <p>https://asylumineurope.org/reports/country/malta/asylum-procedure/general/flow-chart/</p>	<p>https://asylumineurope.org/reports/country/malta/asylum-procedure/procedure/regular-procedure/</p>

	<p>Directiva 2013/33</p> <p>https://legislation.mt/eli/sl/420.6/eng/pdf</p>		res/regular-procedure/
PAÍSES BAJOS	<p>Sí</p> <p>Directivas 2013/32 y 2013/33</p> <p>https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2015-292.html</p>	<p>Efecto suspensivo inmediato desde que se presenta el recurso, a excepción de las reclamaciones que se consideren manifiestamente infundadas por cuestiones diferentes a la presencia irregular, extensión ilegal de la residencia o no informar en el plazo establecido a las autoridades competentes.</p> <p>https://asylumineurope.org/reports/country/netherlands/asylum-procedure/general/flow-chart/</p>	<p>https://asylumineurope.org/reports/country/netherlands/asylum-procedure/procedures/regular-procedure/</p>
POLONIA	<p>Sí</p> <p>Directivas 2013/32 y 2013/33</p> <p>http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20150001607</p>	<p>Efecto suspensivo inmediato desde que se presenta el recurso.</p> <p>https://asylumineurope.org/reports/country/poland/asylum-procedure/general/flow-chart/</p>	<p>https://asylumineurope.org/reports/country/poland/asylum-procedure/procedures/regular-procedure/</p>
	<p>Sí</p> <p>Directivas 2013/32 y 2013/33</p>	<p>Efecto suspensivo inmediato desde que se presenta el recurso.</p>	<p>https://asylumineurope.org/reports/country/</p>

PORTUGAL	https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2014/05/08500/0260602637.pdf#1 https://www.sef.pt/pt/Pages/homepage.aspx?requestUrl=https://www.sef.pt/documentos/56/LeideAsilo(Lei 26 2014)EN.pdf	https://asylumineurope.org/reports/country/portugal/asylum-procedure/general/flow-chart/	untry/portugal/asylum-procedure/procedures/regular-procedure/
RUMANÍA	<p>NO</p> <p>Legislación Nacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Ley de Asilo -Decreto de Asilo 	<p>Efecto suspensivo inmediato desde que se presenta el recurso.</p> <p>https://asylumineurope.org/reports/country/romania/asylum-procedure/general/flow-chart/</p>	<p>https://asylumineurope.org/reports/country/romania/asylum-procedure/procedures/regular-procedure/</p>
SUECIA	<p>SÍ</p> <p>Directivas 2013/32 y 2013/33</p> <p>http://www.notisum.se/rnp/sls/sfs/20161243.pdf</p>	<p>Efecto suspensivo inmediato desde que se presenta el recurso.</p> <p>Excepción: recursos presentados contra resoluciones que rechazan solicitudes infundadas del procedimiento acelerado.</p> <p>https://asylumineurope.org/reports/country/sweden/asylum-procedure/general/flow-chart/</p>	<p>https://asylumineurope.org/reports/country/sweden/asylum-procedure/procedures/regular-procedure/</p>

Como podemos observar, aún en 2021 encontramos numerosos países miembros de la Unión Europea que no han incorporado a sus ordenamientos internos las Directivas mencionadas. Es el caso de Austria, Bulgaria, Eslovenia, Rumanía, Italia, Hungría, Grecia y España.

De otra parte, los países que han transpuesto estas Directivas son: Alemania, Bélgica, Chipre, Croacia, Francia, Irlanda, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal y Suecia.

En cuanto a los efectos suspensivos del recurso, encontramos diferentes tipos en función del país y el procedimiento. Podemos observar efectos suspensivos inmediatos a la interposición del recurso en todos los países representados en la tabla, menos en Hungría y España.

En cuanto a Bulgaria, Chipre, Croacia, Grecia, Irlanda, Italia y Suecia, estos efectos suspensivos no serán aplicables en los casos del procedimiento acelerado.

Alemania, Italia, Países Bajos y Suecia no aplican los efectos suspensivos en los casos de reclamaciones manifiestamente infundadas y Bélgica, Francia y Países Bajos no contemplan dichos efectos en los casos de solicitudes de asilo presentadas de forma posterior a la detención o fuera del plazo establecido para informar a las autoridades.

En resumen, la mayoría de los países de la Unión Europea han transpuesto las Directivas 2013/32 y 2013/33 y contemplan efectos suspensivos inmediatos a la interposición del recurso. Sin embargo, España no considera ni lo uno ni lo otro.

VI. PROPUESTAS DE ACCIÓN

En el presente informe se ha expuesto la magnitud y relevancia que tiene para España el aumento en miles de personas en los últimos años de solicitantes de protección internacional. En relación con ello, este trabajo se ha enfocado especialmente al análisis de forma exhaustiva en lo que tiene que ver con los efectos suspensivos automáticos tras la interposición del recurso ante la denegación de la solicitud de asilo y/o protección subsidiaria, regulado en las Directivas 2013/32/UE y 2013/33/UE.

Habiendo expuesto todos los vértices para la comprensión de una materia tan compleja como la que tratamos, y, además, aplicando el derecho comparado para tener la visión para toda la Unión Europea (apartado V del informe), extraemos las siguientes conclusiones y recomendaciones:

- 1) España y Hungría *son los únicos países de la Unión Europea* que no prevén efectos suspensivos automáticos tras la interposición del recurso ante la denegación de la solicitud de asilo y/o protección subsidiaria, tal como establecen las Directivas 2013/32/UE y 2013/33/UE en caso de que su normativa interna no lo contemplase previamente.
- 2) Hungría ya ha sido condenada por el TJUE en su sentencia de 17 de diciembre de 2020 por no incorporar adecuadamente a su ordenamiento jurídico lo dispuesto en los apartados 5 y 6 del artículo 46 Directiva 32/2013 en lo referido

a los efectos suspensivos automáticos de los recursos contra las resoluciones denegatorias de protección internacional.

- 3) España no ha incorporado aún a nuestro ordenamiento jurídico interno las Directivas (2013/32/UE y 2013/33/UE), aunque el efecto vertical de las mismas las hace directamente aplicables, como dispone la STJUE de 17 de diciembre de 2020.
- 4) La Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria ha quedado superada por el volumen de solicitantes de protección internacional. Tenemos, además, un Reglamento de desarrollo totalmente desactualizado, puesto que actualmente aplicamos el Reglamento de desarrollo de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo.
- 5) El hecho de no reconocer efectos suspensivos automáticos a los recursos interpuestos por los solicitantes de protección internacional cuando su resolución es denegatoria aboca a estas personas a una situación de exclusión social, puesto que mientras que son solicitantes pueden disfrutar de derechos como el trabajo o la asistencia sanitaria, cuando reciben resolución denegatoria, pasan automáticamente a encontrarse en situación irregular. Esto contraviene lo dispuesto por el artículo 46.5 de la Directiva 32/2013 y debe corregirse lo antes posible. La condición de solicitante de protección internacional debe mantenerse, según dispone la Directiva 32/2013, interpretada por la STJUE de 17 de diciembre 2020, hasta que recaiga resolución definitiva, esto es, hasta que ya no quepa formular recurso contra ella.