



Roj: **STS 2607/2021 - ECLI:ES:TS:2021:2607**

Id Cendoj: **28079130052021100189**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **29/06/2021**

Nº de Recurso: **3472/2020**

Nº de Resolución: **934/2021**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 616/2020,**  
**ATS 9543/2020,**  
**STS 2607/2021**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 934/2021**

Fecha de sentencia: 29/06/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 3472/2020

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 15/06/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 4

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 3472/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 934/2021**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina



D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Fernando Román García

D<sup>a</sup>. Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 29 de junio de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 3472/2020 interpuesto por D.<sup>a</sup> Purificación, representada por la procuradora D.<sup>a</sup> Mónica Ana Liceras Vallina y defendida por el letrado D. César Manuel Pinto Cañón contra la sentencia de 12 de febrero de 2020 de la Sala de lo Contencioso- Administrativo (Sección Cuarta) de la Audiencia Nacional, dictada en el recurso contencioso administrativo nº 898/2018, relativa a solicitud de asilo y de protección subsidiaria. Ha comparecido como parte recurrida la Administración General del Estado, representada por el Sr. Abogado del Estado D. José Ramón Rodríguez Carbajo.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy.

## ANTECEDENTES DE HECHO

### PRIMERO.- Objeto del proceso en la instancia.-

La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Cuarta, dictó sentencia en fecha 12 de febrero de 2020, desestimando el recurso nº 898/2018 deducido por D.<sup>a</sup> Purificación, frente a la resolución de 10 de julio de 2018, del Ministerio de Interior, por la que se acuerda denegar la solicitud de asilo y de la protección subsidiaria.

### SEGUNDO.El recurso de casación promovido por la parte.-

La representación procesal de D.<sup>a</sup> Purificación preparó recurso de casación contra la referida sentencia, presentando escrito, en el que, tras justificar la concurrencia de los requisitos de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución, identificó -como normas infringidas- por inaplicación el apartado 1 del artículo 11 con relación al apartado 3 del artículo 31 de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, y del apartado 1 del artículo 24, la letra a) del apartado 3 del artículo 24 y artículos concordantes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y aplicación errónea del apartado 3 del artículo 24 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección internacional, al ser desplazada por los preceptos alegados de la Directiva 2013/32/UE, y, subsidiariamente infracción del artículo 25 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre.

Haciendo el preceptivo juicio de relevancia, la parte recurrente argumenta que cuando la Directiva establece que las administraciones nacionales tienen un plazo para resolver las solicitudes de protección internacional de seis meses, y que las decisiones en que se adopten han de ser por escrito y en las que se detallen las razones de hecho y de derecho por las que se desestima la solicitud, lo que está llevando a cabo es que en este tipo de procedimiento si no se adopta la resolución que lo ponga fin en el plazo fijado la consecuencia es que debe entenderse su estimación por silencio. Porque transcurrido el plazo sin que se haya dictado una resolución escrita sobre la solicitud de protección internacional entenderla desestimada, es decir, considerar aplicable el silencio negativo, tal y como ha establecido el legislador nacional, contradice los mandatos contenidos en la Directiva 2013/32/UE de 26 de junio. Además, en este caso, según se reseña en el Informe del Instructor del expediente, se ha acordado la tramitación de urgencia del procedimiento, sin que se haya notificado esta circunstancia a la solicitante y sin que ello haya supuesto un plazo más breve para la decisión del procedimiento, expresando la Sala de instancia que es cierto que no consta notificado a la interesada que su solicitud de protección internacional se iba a tramitar por el procedimiento de urgencia pero que considera que no es un vicio invalidante que no determina la anulación de la resolución impugnada y no ha provocado indefensión a la solicitante durante la tramitación del procedimiento.

Invoca el apartado a) del art. 88.3, y los apartados c), f) y g) del art. 88.2 de la LJCA para fundamentar el interés casacional objetivo.

### TERCERO.Admisión del recurso.-

Mediante auto de 10 de junio de 2020, la Sala de instancia tuvo por preparado el recurso de casación, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de treinta días, con remisión de los autos originales y del expediente administrativo.



Recibidas las actuaciones y personadas las partes ante este Tribunal, por la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo se dictó Auto el 28 de octubre de 2020, acordando:

<<1º) Admitir el recurso de casación nº 3472/2020, preparado por la representación procesal de D.ª Purificación, contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Cuarta, de fecha 12 de febrero de 2020, desestimando el recurso nº 898/2018 deducido, frente a la resolución de 10 de julio de 2018, del Ministerio de Interior, por la que se acuerda denegar la solicitud de asilo y de la protección subsidiaria.

2º) Precisar que las cuestiones que presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar: 1ª) si transcurrido el plazo de seis meses para resolver las solicitudes de protección internacional establecido en el artículo 24 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, sin que se haya dictado resolución, y habida cuenta lo dispuesto por la Directiva 2013/32/UE en el artículo 11, apartado 1 y artículo 31, apartado 3, la consecuencia de la no resolución en plazo es que la solicitud debe ser estimada por silencio; y, 2ª) si tramitada la solicitud de protección internacional por el procedimiento de urgencia, y no notificada dicha circunstancia al interesado, como acontece en el presente caso, se trata de un vicio invalidante que determina la anulación de la resolución impugnada al haber provocado indefensión al solicitante durante la tramitación del procedimiento.

3º) Identificar las normas que, en principio, serán objeto de interpretación: el apartado 1 del artículo 11 con relación al apartado 3 del artículo 31 de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, y del apartado 1 del artículo 24, la letra a) del apartado 3 del artículo 24 y concordantes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y artículo 25 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, ello sin perjuicio de que la Sala de enjuiciamiento pueda extenderse a otras, si así lo exigiese el debate procesal finalmente trabado ( art. 90.4 LJCA).

4º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6º) Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala Tercera, a la que corresponde el enjuiciamiento del recurso con arreglo a las vigentes normas sobre reparto de asuntos.>>

#### **CUARTO. Interposición del recurso.-**

Abierto el trámite de interposición del recurso, se presentó escrito por la representación procesal de D.ª Purificación con exposición razonada de las infracciones normativas y/o jurisprudenciales identificadas en el escrito de preparación, precisando el sentido de las pretensiones que deduce y los pronunciamientos que solicita: <<1º. Declarar haber lugar, y, por tanto, estimar el Recurso de Casación 3472/2020, interpuesto por doña Purificación, de nacionalidad venezolana, contra los pronunciamientos de la sentencia de 12 de febrero de 2020 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Cuarta) de la Audiencia Nacional que desestimaron el recurso interpuesto contra la resolución del Subsecretario de Interior, por delegación del Ministro, de 10 de julio de 2018, por la que se le denegó el derecho de asilo y la protección subsidiaria. 2º. Casar y anular esta sentencia. 3º. Estimar el Recurso Contencioso- administrativo interpuesto contra la resolución de 10 de julio de 2018 por la que se le denegó el derecho de asilo y la protección subsidiaria y, por tanto, declarar que procede reconocerle el derecho de asilo, protección internacional, o, subsidiariamente, retrotraer las actuaciones del procedimiento administrativo al momento inmediatamente posterior a que la Administración demandada acordó tramitarlo de manera urgente a fin de que la interesada pueda formular alegaciones y, en su caso, aportar nuevos documentos.>>

#### **QUINTO. Oposición al recurso.-**

Dado traslado para oposición a la Abogacía del Estado, presentó escrito argumentando en contra del planteamiento del recurso, suplicando a la Sala: <<[...] tenga por formulado escrito de oposición de este recurso de casación y, en su día, dicte sentencia desestimatoria del mismo confirmando la sentencia recurrida.>>

Ninguna de las partes solicitó la celebración de vista y la Sala no la consideró necesaria, señalándose para votación y fallo la audiencia del día 15 de junio de 2021, en cuyo acto tuvo lugar su celebración, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento .

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **PRIMERO. Objeto del recurso y fundamentos.**



Se interpone el presente recurso de casación 3472/2020 por la representación procesal de Doña Purificación , a la sazón nacional de la República Bolivariana de Venezuela, contra la sentencia de 12 de febrero de 2020, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso contencioso-administrativo 898/2018, promovido por la mencionada recurrente, en impugnación de la resolución del Ministerio del Interior, de 10 de julio de 2018, por la que se le denegaba el derecho de asilo y la protección subsidiaria.

La sentencia de instancia desestima el recurso y confirma la resolución impugnada, al tiempo que se declaraba la pérdida sobrevenida del objeto de la pretensión de permanencia en España por razones humanitarias.

Las razones en que se funda la decisión adoptada se contiene, en lo que trasciende al presente recurso, en los fundamentos tercero y cuarto en los que se declaran:

"[...] En la demanda se alega, como primer motivo de impugnación, la infracción de la letra a) del apartado 3 del artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Señala que, frente a lo que dispone el apartado 3 del artículo 24 y el apartado 4 del artículo 25 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, de conformidad con los principios de primacía y de efecto directo del Derecho de la Unión, en este caso la Directiva 2013/32/UE, que transcurrido el plazo fijado para resolver y notificar la decisión, debe entenderse estimada la petición por silencio positivo, de tal manera que la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.

"La Sala no comparte la interpretación que mantiene la parte recurrente, pues, como se reconoce en la demanda en el procedimiento de asilo, ya sea por la tramitación ordinaria o por la tramitación de urgencia, opera el silencio negativo, de manera que, transcurrido el plazo de seis o tres meses para resolver la solicitud ha de entenderse desestimada. Así, el art. 24.3 de la Ley 12/2009 dispone que "transcurridos seis meses desde la presentación de la solicitud sin que se haya notificado la correspondiente resolución, la misma podrá entenderse desestimada, sin perjuicio de la obligación de la Administración de resolver expresamente". Así, el art. 24.3 de la Ley 12/2009 dispone que "transcurridos seis meses desde la presentación de la solicitud sin que se haya notificado la correspondiente resolución, la misma podrá entenderse desestimada, sin perjuicio de la obligación de la Administración de resolver expresamente". Por lo tanto, nada impedía a la solicitante haber recurrido una vez superado el plazo de tres meses.

"La STS de 19 de diciembre de 2016 (Rec. 2318/2016) analiza precisamente la infracción de los arts 19.7 y 24.3 de la Ley 12/2009 y razona que <<(...) el segundo de los preceptos transcritos establece claramente un silencio negativo para el caso de incumplimiento por la Administración de su obligación de resolver en el plazo de seis meses desde la solicitud, momento a partir del cual el interesado puede acudir a los Tribunales en defensa de su derecho, impugnando la desestimación presunta de su solicitud de asilo. El incumplimiento de la obligación que el primer precepto establece de "comunicar a la persona interesada el motivo de la demora" carece, pues, de efectos en la denegación posterior expresa, la cual es, pura y simplemente, una actuación tardía, a la que es aplicable el artículo 63.3 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre , a cuyo tenor "la realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo" . Y, en supuestos como el presente, de expedientes de asilo, ningún precepto impone al plazo de seis meses el carácter de esencial, cuyo incumplimiento acarrearía la anulación del acto>>.

"La Directiva 2013/32/UE no establece un régimen de silencio positivo en caso de no resolución en plazo de las solicitudes de asilo. El hecho de que en la misma se disponga que los Estados garantizarán que se dicte una resolución por escrito, o que procurará que el examen concluya lo más rápidamente posible y que termine en el plazo de seis meses a partir de la presentación de la solicitud, si bien con posibilidad de ser ampliado cuando concurren determinadas circunstancias, no equivale a otorgar al exceso del plazo un efecto estimatorio.

"[...] En segundo lugar, se opone la infracción del artículo 25 y concordantes de la Ley 12/2009, en cuanto no fue informada de que se había acordado tramitar la solicitud por el procedimiento de urgencia, de lo que sólo tuvo conocimiento cuando se le notificó la resolución denegatoria de su petición, sin que, por tanto, haya podido presentar sus puntos de vista respecto de esta tramitación en sus circunstancias particulares antes de que la Administración se hubiera pronunciado sobre la denegación de la petición.

*A tenor del artículo 25 de la Ley 12/2009: "El Ministerio del Interior , de oficio o a petición del interesado, acordará la aplicación de la tramitación de urgencia, previa notificación al interesado, en las solicitudes en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias: (...) c) que planteen exclusivamente cuestiones que no guarden relación con el examen de los requisitos para el reconocimiento de la condición de refugiado o la concesión de la protección subsidiaria".*



"Según ha declarado el Tribunal Supremo (por todas, STS de 18 de julio de 2016 (rec. 3652/2016), el llamado procedimiento de urgencia (que es similar al ordinario salvo en el aspecto de los plazos, que se reducen a la mitad, según dispone el art. 25.4) implica que resulta aplicable a la tramitación procedimental de las solicitudes que se reconducen a este cauce la regla del apartado 3º del propio artículo 25, que exige informar de la tramitación de esta clase de expedientes a la CIAR, y una vez finalizada su instrucción, elevarlos a estudio de la propia CIAR, que formulará propuesta al Ministro del Interior con carácter previo al dictado por este de la correspondiente resolución por la que se conceda o deniegue, según proceda, el derecho de asilo o la protección subsidiaria (art. 24.2, aplicable al procedimiento de urgencia en virtud de la expresa remisión al procedimiento ordinario que contiene el artículo 25.4).

"En el caso de autos se han observado los trámites descritos, si bien es cierto que no consta que se hubiera notificado previamente a la interesada que su solicitud de asilo se iba a tramitar por el procedimiento de urgencia, Ahora bien, a juicio de la Sala, esa omisión es un vicio no invalidante que no determina la anulación de la resolución impugnada, pues ninguna indefensión ha sufrido la solicitante como consecuencia de la misma. Se afirma en la demanda que ello le impidió formular alegaciones sobre el procedimiento a seguir, pero lo cierto es la Ley de Asilo no prevé trámite alguno a ese efecto, ya que la intervención del solicitante en la tramitación del procedimiento se circunscribe a la entrevista personal en el momento de presentar la solicitud, sin perjuicio de la posibilidad de realizar nuevas entrevistas durante la fase de instrucción, si el órgano competente las considera procedentes. Ello sin perjuicio de los recursos que puede interponer la persona interesada frente a la resolución denegatoria, en los que puede formular todas las alegaciones que estime conveniente sobre la tramitación del procedimiento y las causas de denegación."

A la vista de la decisión y el razonamiento expuesto, se prepara el presente recurso de casación que es admitido a trámite por auto de la Sección Primera de esta Sala del Tribunal Supremo, de 28 de octubre de 2020, en el que se declara como cuestiones casacionales objetivas para la formación de la jurisprudencia determinar: "1ª) si transcurrido el plazo de seis meses para resolver las solicitudes de protección internacional establecido en el artículo 24 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, sin que se haya dictado resolución, y habida cuenta lo dispuesto por la Directiva 2013/32/UE en el artículo 11, apartado 1 y artículo 31, apartado 3, la consecuencia de la no resolución en plazo es que la solicitud debe ser estimada por silencio; y, 2ª) si tramitada la solicitud de protección internacional por el procedimiento de urgencia, y no notificada dicha circunstancia al interesado, como acontece en el presente caso, se trata de un vicio invalidante que determina la anulación de la resolución impugnada al haber provocado indefensión al solicitante durante la tramitación del procedimiento."

A los efectos de la referida decisión se consideraba que, sin perjuicio de otros que se considerasen procedentes, debían ser objeto de interpretación los artículos 11.1º y 31 de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional; del artículo 24.1º.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; así como el artículo 25 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, Reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria.

Se aduce por la defensa de la recurrente en la interposición del recurso el argumento, ya invocado ante la Sala de instancia, sobre la pretendida vulneración de los artículos 11.1º y 31.3º de la mencionada Directiva; estimando que, conforme a los mencionados preceptos, no es procedente admitir que por el transcurso del plazo de los seis meses desde la solicitud pueda considerarse desestimada la petición de asilo o protección internacional por silencio negativo, porque se impone necesariamente una resolución por escrito con expresión de las razones de hecho y de derecho por las que se deniega la petición. Se aduce por la defensa de la recurrente que en el régimen de la normativa española, si bien cabe la admisión del silencio negativo en el plazo de los seis meses, es lo cierto que ello no cumple con la exigencia de la expresa referencia a las razones de hecho y de derecho en que se funda la desestimación y, cuando deba dictarse la preceptiva resolución expresa, que si podría tener ese contenido, habría transcurrido el mencionado plazo impuesto por la Directiva. Se añade a lo expuesto que nada obsta a la mencionada conclusión, el hecho de que, por el transcurso del mencionado plazo, el interesado pueda impugnar la desestimación presunta en vía contencioso-administrativo, porque dicha facultad no comporta la exigencia de la Directiva sobre la preceptiva resolución motivada en el mencionado plazo; de tal forma que si bien la Directiva no establece un régimen de silencio positivo, como se razona en la sentencia de instancia, es lo cierto que sí impone la obligación de que se dicte una resolución expresa motivada. A los efectos mencionados se invoca la aplicación del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, referido al derecho de los ciudadanos a la buena Administración, que incluye el derecho a que las resoluciones se dicten en un plazo razonable y motivadamente; así como su artículo 47 referido a la tutela judicial, con posibilidad de interponer un recurso contencioso-administrativo, que se vería limitado si el interesado no conoce las razones de la denegación administrativa.



Se sostiene que el criterio de la Sala de instancia de aplicar la doctrina de la sentencia de este Tribunal Supremo, antes citada, de 19 de diciembre de 2016, no resulta procedente porque estaba referida a una normativa interna anterior a la Directiva, que debía haberse transpuesto a nuestro Derecho en fecha 20 de julio de 2018. En todo caso, se considera que no es admisible el argumento que se hace en la sentencia de instancia sobre la posibilidad de ampliar el plazo, conforme a la norma comunitaria, puesto que dicha posibilidad tiene un régimen específico que no cabe establecerlo con carácter general, ni nuestro Legislador lo ha aceptado.

En relación con la omisión del trámite de comunicar la tramitación del procedimiento de urgencia, se considera que es contrario a los derechos reconocidos en la Carta Europea.

Ha comparecido en el recurso para oponerse al mismo, el Abogado del Estado aduciendo que la Directiva no impone un régimen de silencio positivo, por lo que no puede estimarse que se vulneran sus previsiones con la normativa nacional, siendo de destacar que la demora en la resolución, que no afecta a su eficacia, no le ha ocasionado perjuicio alguno a la interesada, sino todo lo contrario, porque le ha permitido haber podido permanecer en España durante más de dos años, hasta que se dictó la resolución expresa denegatoria. Y en relación a la omisión del trámite denunciado por la recurrente se considera, conforme a la jurisprudencia de esta Sala, que no ha ocasionado indefensión y, por tanto, no puede tener eficacia invalidante de la resolución.

### **SEGUNDO. Examen de la cuestión que suscita interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia. La desestimación presunta.**

Conforme a la delimitación del objeto del recurso que se ha realizado en el anterior fundamento, la primera de las cuestiones que se suscita en el auto de admisión es determinar si el régimen de resolución denegatoria presunta prevista en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, es conforme a la exigencia que se impone en la ya mencionada Directiva de 2013.

La pretendida vulneración de la norma comunitaria vendría propiciado, a juicio de la defensa de la recurrente, porque se dispone en el artículo 24.3º de la Ley de Asilo que " T[t]ranscurridos seis meses desde la presentación de la solicitud sin que se haya notificado la correspondiente resolución, la misma podrá entenderse desestimada, sin perjuicio de la obligación de la Administración de resolver expresamente y de lo dispuesto en el apartado séptimo del artículo 19 de la presente Ley."

Es cierto que del tenor del precepto no puede sino concluirse que el régimen establecido en el mismo es la de la resolución presunta denegatoria de la petición; con los efectos propios que para el régimen del silencio se establecía, al momento de aprobarse la Ley de Asilo, en el artículo 43 y concordantes de la Ley 30/1992, es decir, que por el transcurso del mencionado plazo de los seis meses el solicitante del asilo podía estimar denegada su petición, pudiendo interponer el recurso contencioso-administrativo contra dicha denegación presunta, sin que ello releva a la Administración de su obligación de resolver expresamente la petición. La sentencia de instancia, como se vio en su transcripción, se hace una adecuada exposición de ese régimen. Ese régimen procedimental se ha mantenido, en sus líneas generales y en los que aquí importa, en la vigente de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas de 2015 (artículo 24).

Esta Sala no puede sino compartir los acertados razonamientos que se contienen en la sentencia de instancia. No obstante, el debate que se suscita por la recurrente no está relacionado con la posibilidad de aplicar el silencio negativo, manifiestamente improcedente a la vista de los términos del precepto, sino en la incidencia que en esa normativa interna tiene la aprobación de la Directiva de 2013.

En efecto el debate se centra en que la Directiva 2013/32, como ya se dijo, estableció normas comunes para la concesión y retirada de la protección internacional y se promulga antes de la aprobación de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas de 2015, encontrándose vigente la Ley de Asilo de 2009, que no se ha modificado tras la Directiva, al menos en materia de procedimiento.

Conforme a lo que se razona en el escrito de interposición del presente recurso, los preceptos que se consideran infringidos por la sentencia de instancia, son el artículo 11.1º y 2º y 31.3º de la Directiva.

Suscitado el debate en relación con la confrontación de nuestro Derecho interno como la mencionada Directiva, debemos recordar que esta dispone en el artículo 11, referido a los " *requisitos de la resolución de la autoridad decisoria*", que: "1. Los Estados miembros garantizarán que las resoluciones sobre las solicitudes de protección internacional se dicten por escrito. 2. Los Estados miembros también procurarán que, cuando se desestime una solicitud respecto del estatuto de refugiado y/o del estatuto de protección subsidiaria, las razones de hecho y de derecho se detallen en la resolución y se informe por escrito sobre qué hacer ante una denegación."

De conformidad con lo establecido en el artículo 31, referido al " *procedimiento de examen*", se impone la necesidad de observarse las garantías y principios establecidos en la propia Directiva, debiendo procurarse que dicho examen " *concluya lo más rápidamente posible*". Pero, en todo caso, se dispone en el párrafo tercero: "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... Los Estados miembros podrán ampliar el plazo de seis meses establecido en el presente apartado por un período que no excederá de otros nueve meses cuando:..."

Debe señalarse que la Directiva se aplica "a todas las solicitudes de protección internacional presentadas en el territorio, con inclusión de la frontera, en las aguas territoriales o en las zonas de tránsito de los Estados miembros" (artículo 3.1º).

Ahora bien, en el actual modelo de recurso de casación instaurado con la reforma de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa por Ley Orgánica 7/2015; si bien el objeto del recurso es la cuestión casacional objetiva, es lo cierto que también lo es el examen de las pretensiones accionadas en el proceso, conforme se dispone en el artículo 93; por lo que no puede considerarse el recurso como una declaración meramente interpretativa de los preceptos a que se refiere la cuestión casacional, sino que estos deben examinarse a la vista de las pretensiones. Así permite concluirlo el referido artículo 93, que impone examinar las pretensiones, que es el interés del recurrente, conforme a lo concluido al examinar la cuestión casacional. Es decir, si la cuestión casacional no trasciende a los efectos del examen de la pretensión, se excluye dicho pronunciamiento, si bien es necesario justificar esa exclusión del debate casacional.

Las anteriores consideraciones son necesarias porque la parte recurrente hace un planteamiento confuso del recurso de casación, porque de haber centrado el debate en la instancia sobre una pretendida imposición de la norma comunitaria del silencio positivo, al que se da debida respuesta por la Sala de instancia, con ocasión del recurso de casación lo que se argumenta es la necesidad de que, conforme a la Directiva, era obligado dictar una resolución expresa y motivada en el plazo de seis meses, cuestión que, por razones obvias, el Tribunal sentenciador no pudo examinar.

Se suma a lo expuesto que cuando en el escrito de interposición se realizan los correspondientes argumentos en apoyo de la pretensión revocatoria de la sentencia de instancia y se invoca la contravención de nuestra Ley de 2009 con los artículos 11 y 31 de la norma comunitaria, la misma parte recurrente acepta que la fecha de trasposición de la Directiva finalizaba en el año 2018, pero a los solos efectos de considerar que la jurisprudencia que, como hemos visto, se cita en la sentencia recurrida --de 2016--, era anterior a la Directiva. Pero esa circunstancia tiene un efecto más trascendente en el caso de autos.

En efecto, la Directiva establece en su artículo 51 que la fecha límite para que los respectivos Estados "adoptarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias" para dar cumplimiento a lo establecido en ella, "antes del 20 de julio de 2015". Ahora bien, en relación con el párrafo 3º, entre otros, del artículo 31 --en el que se establece el mencionado plazo de seis meses para dictar resolución--, se establece como fecha tope de trasposición la de 20 de julio de 2018. Es decir, toda la argumentación que se contiene en el escrito de interposición del presente recurso pasaría, en aplicación del efecto directo de la norma comunitaria; porque la resolución concretamente impugnada lo fuera tras la mencionada fecha de trasposición, a partir de la cual tendría el efecto directo pretendido, conforme a la inconcusa jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Si ello es así, y la misma parte era consciente de ello, debe tenerse en cuenta que en el caso de autos el procedimiento de solicitud de asilo se inicia en fecha 26 de septiembre de 2016, para la recurrente, y el día 6 de marzo de 2017, para su padre. Pues bien, en dicho momento, que es el que debería tomarse en consideración para aplicar las normas procedimentales, conforme a la regla de Derecho intertemporal vigente en nuestro Derecho ( Disposición Transitoria Tercera de la mencionada Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), es manifiesto que el mandato de la Directiva no era aplicable al caso de autos y la recurrente no se encuentra legitimada para invocar su aplicación. Es más, aun admitiendo, a los meros efectos de la polémica suscitada, que debiéramos tomar en consideración la fecha de la resolución expresa dictada en el procedimiento, es lo cierto que esa resolución es de fecha de 10 de julio de 2018; es decir, con anterioridad a la fecha de trasposición de la Directiva.

Y es que, en definitiva, lo que no puede pretenderse por la recurrente, como parece concluirse de los razonamientos sobre esa pretendida aplicación de la Directiva, ciertamente exiguos, es que la Sala fije doctrina al respecto sin que tenga trascendencia alguna al caso de autos, ni a la sentencia de instancia, porque dicho pronunciamiento no es admisible ni se adecúa a la propia naturaleza y finalidad del recurso de casación.

### **TERCERO. La relevancia de haber omitido la notificación ordenando la tramitación del procedimiento de urgencia.**

Como ya se dijo, la segunda de las cuestiones que suscita interés casacional objetivo está referida a la pretendida anulación de la resolución denegatoria del asilo o de la protección internacional, en los casos de que se siga el procedimiento de urgencia, y no se haya notificado a la interesada dicha tramitación.



El debate se suscita porque el artículo 25 de la Ley de Asilo dispone en su párrafo primero, que cuando la Administración decida la tramitación del procedimiento de urgencia, deberá realizar la "*previa notificación al interesado*"; notificación que se había omitido en el caso de autos, circunstancia que, a juicio de la defensa de la parte recurrente, ya desde la demanda, comporta un vicio de procedimiento que supone la anulación de la resolución adoptada.

En relación con la mencionada cuestión, ya se expuso anteriormente lo que se razona por la Sala de instancia para rechazar el motivo de impugnación de la resolución impugnada.

Teniendo en cuenta esa delimitación del debate, es necesario que comencemos por dejar constancia del trámite a que realmente se está refiriendo la cuestión casacional. Como se ha expuesto al referirnos al artículo 25 de la Ley de Asilo, el trámite que se impone es que se notifique al interesado que la Administración tramitará su petición por el procedimiento de urgencia. Es decir, es una notificación y en modo alguno cabe estimar que nos encontramos con un trámite en el que se confiera al interesado la posibilidad de hacer alegaciones en relación a dicha decisión, lo cual es necesario poner de manifiesto a la vista de los reparos y pretendida vulneración de derechos a que se hace referencia en los escritos de la defensa de la recurrente.

Lo señalado es relevante a los efectos del debate toda vez que, en efecto, esa notificación constituye un trámite del procedimiento para pronunciarse sobre la petición de asilo, pero ni se trata de un trámite privilegiado ni su consideración puede merecer la relevancia que se le confiere por la parte recurrente y este Tribunal ha de ratificar los argumentos que se contienen en la sentencia de instancia; porque remitido el debate a los defectos de procedimiento, ese concreto trámite ha de comportar la aplicación de la reiterada Jurisprudencia de este Tribunal Supremo sobre tales defectos de procedimiento.

En nuestro Derecho, como se ha declarado reiteradamente por la Jurisprudencia, las formas procedimentales no tienen una finalidad en sí mismas, sino que, siendo el procedimiento un instrumento para poder dictar los actos administrativos, su finalidad es garantizar el acierto de la Administración al adoptar la decisión y de salvaguarda de los derechos de los ciudadanos, a los que se les debe dar oportunidad de hacerla alegaciones que tengan por conveniente en defensa de sus derechos y poder aportar las pruebas en que fundar dichas alegaciones.

Que ello es así lo pone de manifiesto el hecho de que los defectos formales solo pueden comportar la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos, cuando se haya incurrido en una omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, conforme se dispone ahora en el artículo 47.1º.e) de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En otro caso, los defectos de forma pueden comportar la anulabilidad de los actos administrativos pero, como dispone el artículo 48 de la mencionada Ley, se requieren dos condiciones; o bien que se haya ocasionado indefensión a los interesados o bien que haya impedido al acto alcanzar su fin. Fuera de esos supuestos, los vicios de forma no afectan a la eficacia de los actos, sin perjuicio de la responsabilidad doméstica a quienes estén encargados de su tramitación.

Sentado lo anterior, no puede desconocerse que, como se concluyó por la Sala de instancia, la ausencia de notificación de la resolución en que se acuerda la tramitación del procedimiento de urgencia no puede tener la trascendencia que se postula en el recurso dado que ni comporta omisión total y absoluta de los trámites establecidos, que es obvio; ni ha ocasionado indefensión alguna a la interesada, lo cual se pone de manifiesto cuando, habiendo tenido oportunidad, no se ha realizado alegación alguna de la que pudiera concluirse esa pretendida indefensión.

Las razones expuestas comportan que debe desestimarse el presente recurso de casación.

#### **CUARTO. Costas procesales.-**

De conformidad con lo establecido en el artículo 93.4º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no ha lugar a la imposición de las costas de este recurso, al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes.

#### **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero. No ha lugar al recurso de casación 3472/2020 interpuesto por Doña Purificación, contra la sentencia de 12 de febrero de 2020, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso contencioso-administrativo 898/2018, mencionado en el primer fundamento, que se confirma.



Segundo. No procede hacer concreta imposición de las costas del presente recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso, e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ