



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL

SRA. LAILA MEDINA

presentadas el 12 de diciembre de 2024¹

Asunto C-662/23 [Zimir]ⁱ

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

contra

X

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos)]

«Procedimiento prejudicial — Controles en las fronteras, asilo e inmigración — Política de asilo — Directiva 2013/32/UE — Artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b) — Procedimientos para la concesión de protección internacional — Uso por la autoridad nacional de su facultad de ampliar el plazo de examen de seis meses por un período que no exceda de otros nueve meses — Un gran número de nacionales de terceros países que solicitan simultáneamente protección internacional — Haciendo muy difícil en la práctica concluir el procedimiento en el plazo de seis meses — Consideración de otras circunstancias»

1. Son objeto de la presente petición de decisión prejudicial las dificultades a las que se enfrentan los Estados miembros cuando un gran número de nacionales de terceros países o apátridas solicitan simultáneamente protección internacional. En particular, se insta al Tribunal de Justicia a que se pronuncie sobre la interpretación del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos,² en virtud del cual los Estados miembros pueden ampliar el plazo de seis meses para examinar las solicitudes de protección internacional, previsto en el artículo 31, apartado 3, párrafo primero, de dicha Directiva. La ampliación se permite cuando un gran número de nacionales de terceros países solicitan simultáneamente protección internacional, haciendo muy difícil en la práctica concluir el procedimiento en el plazo de seis meses.

2. Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre el Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretario de Estado de Justicia y Seguridad, Países Bajos; en lo sucesivo, «Secretario de Estado») y X, nacional de un tercer país, relativo a la no adopción por dicha autoridad de una decisión sobre la solicitud del permiso de residencia temporal por asilo en el plazo de seis meses.

3. El órgano jurisdiccional remitente desea saber cómo debe interpretarse la expresión «un gran número de nacionales de terceros países o apátridas [que solicitan] simultáneamente protección internacional», en el sentido del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva

¹ Lengua original: inglés.

ⁱ La denominación del presente asunto es ficticia. No se corresponde con el nombre de ninguna parte en el procedimiento.

² Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (DO 2013, L 180, p. 60; en lo sucesivo, «Directiva sobre procedimientos»).

sobre procedimientos, cómo se relaciona con la expresión «haciendo muy difícil en la práctica concluir el procedimiento en el plazo de seis meses» que figura en la misma disposición y si puede tener en cuenta otras circunstancias en su apreciación.

I. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

4. El considerando 18 de la Directiva sobre procedimientos dispone:

«En interés tanto de los Estados miembros como de los solicitantes de protección internacional, debe tomarse cuanto antes una decisión sobre las solicitudes de protección internacional, sin perjuicio de que se efectúe un examen suficiente y completo.»

5. El artículo 4 de la Directiva sobre procedimientos, titulado «Autoridades responsables», establece en su apartado 1:

«Los Estados miembros designarán para todos los procedimientos una autoridad decisoria que será responsable de examinar convenientemente las solicitudes de conformidad con lo dispuesto en la presente Directiva. Los Estados miembros garantizarán que dicha autoridad cuente con los medios apropiados, incluido personal competente en número suficiente, para llevar a cabo sus tareas de conformidad con la presente Directiva.»

6. El artículo 31 de esta Directiva, titulado «Procedimiento de examen», dispone en sus apartados 1 a 5:

«1. Los Estados miembros tramitarán las solicitudes de protección internacional en un procedimiento de examen de conformidad con los principios y garantías fundamentales del capítulo II.

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

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

Cuando se aplique a una solicitud el procedimiento establecido en el Reglamento (UE) n.º 604/2013 [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (DO 2013, L 180, p. 31)], el plazo de seis meses empezará a contar a partir del momento en que se determine el Estado miembro responsable de su examen de conformidad con el citado Reglamento, el solicitante se halle en el territorio de dicho Estado miembro y la autoridad competente se haya hecho cargo de él.

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:

a) se planteen complejas cuestiones de hecho y/o de Derecho;

- b) un gran número de nacionales de terceros países o apátridas soliciten simultáneamente protección internacional, haciendo muy difícil en la práctica concluir el procedimiento en el plazo de seis meses;
- c) el retraso pueda imputarse claramente al incumplimiento por parte del solicitante de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13.

De forma excepcional, en circunstancias debidamente justificadas, los Estados miembros podrán ampliar los plazos establecidos en el presente apartado por un máximo de tres meses cuando ello sea necesario para garantizar un examen adecuado y completo de la solicitud de protección internacional.

4. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 13 y 18 de la Directiva 2011/95/UE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (DO 2011, L 337, p. 9)], los Estados miembros podrán posponer la conclusión del procedimiento de examen cuando no quepa esperar razonablemente que la autoridad decisoria adopte una resolución en los plazos establecidos en el apartado 3 debido a una situación incierta en el país de origen que se espera sea temporal. [...]

[...]

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

B. Derecho neerlandés

7. Con arreglo al artículo 42 de la Vreemdelingenwet 2000 (Ley de Extranjería de 2000), de 23 de noviembre de 2000:³

«1. La decisión relativa a la solicitud de concesión de un permiso de residencia temporal a que se refiere el artículo 28 o de un permiso de residencia por tiempo indefinido a que se refiere el artículo 33 se adoptará en el plazo de seis meses a partir de la recepción de la solicitud.

[...]

4. El plazo a que se refiere el apartado 1 podrá ampliarse, como máximo, por nueve meses, cuando:

[...]

b) un gran número de nacionales de terceros países presenten al mismo tiempo una solicitud, haciendo muy difícil en la práctica concluir el procedimiento en el plazo de seis meses;

[...]».

³ Stb. 2000, n.º 495.

8. El 21 de septiembre de 2022, el Secretario de Estado adoptó el *Besluit houdende wijziging van de Vreemdelingenwet 2000* (Decreto por el que se modifica la Circular de Extranjería de 2000; en lo sucesivo, «WBV 2022/22»). Con arreglo al WBV 2022/22, en vigor desde el 27 de septiembre de 2022, el Secretario de Estado amplió nueve meses el plazo legal de seis meses para tomar una decisión sobre la concesión de un permiso de residencia temporal por asilo. El WBV 2022/22, adoptado sobre la base del artículo 42, apartado 4, párrafo primero, letra b), de la Ley de Extranjería de 2000, que transpuso al Derecho neerlandés el artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos, se aplica a todas las solicitudes cuyo plazo legal de resolución no hubiera expirado todavía el 27 de septiembre de 2022.

II. Procedimiento principal y cuestiones prejudiciales

9. El 10 de abril de 2022, X, nacional turco, presentó una solicitud de asilo en los Países Bajos.

10. En septiembre de 2022, el Secretario de Estado amplió nueve meses el plazo legal de seis meses para tomar una decisión sobre la concesión de un permiso de residencia temporal por asilo.

11. Dado que el Secretario de Estado no se pronunció sobre la solicitud de asilo en un plazo de seis meses a partir de su presentación, sobre la base del WBV 2022/22, el 13 de octubre de 2022, X remitió un escrito a dicha autoridad en el que le reprochaba que no hubiera adoptado una decisión en el plazo previsto. En las dos semanas siguientes, el Secretario de Estado no se pronunció. En consecuencia, X impugnó ante el *rechtbank Den Haag* (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, Países Bajos) el hecho de que no se hubiera tomado una decisión en plazo.

12. Mediante sentencia de 6 de enero de 2023, dicho tribunal declaró fundada la demanda de X y señaló que el Secretario de Estado había ampliado ilegalmente el plazo decisorio relativo a las solicitudes de asilo con arreglo al WBV 2022/22. En su sentencia, ese tribunal también ordenó al Secretario de Estado que organizase una primera audiencia en un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de la sentencia y que se pronunciase sobre la solicitud de X en las ocho semanas siguientes a dicha audiencia. Consecuentemente, ordenó al Secretario de Estado que adoptara una decisión en un plazo de dieciséis semanas, so pena de imponerle una sanción consistente en una multa por día de retraso.⁴

13. El Secretario de Estado recurrió la citada sentencia ante el *Raad van State* (Consejo de Estado, Países Bajos), órgano jurisdiccional remitente. En apoyo de su recurso, alega que, a efectos de la aplicación de la primera parte y de la letra b) del artículo 42, apartado 4, de la Ley de Extranjería de 2000, así como del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos, no se requiere ningún aumento rápido («pico») del número de solicitudes de asilo presentadas simultáneamente. Precisa que la autoridad nacional también puede ampliar el plazo para tomar una decisión cuando el número de solicitudes de asilo aumente de forma más gradual y concurren otras circunstancias, al objeto de garantizar un examen suficiente y completo de las solicitudes de asilo, como exige el artículo 31, apartado 2, de la Directiva sobre procedimientos. Por añadidura, el Secretario de Estado sostiene que puede tener en cuenta los retrasos ya existentes en el examen de las solicitudes de asilo a la hora de pronunciarse sobre la ampliación del plazo para tomar una decisión, puesto que dichos retrasos exigen recursos en términos de capacidad de toma de decisiones y hacen que sea muy difícil en la práctica concluir el procedimiento en un plazo de seis meses a partir de la presentación de la solicitud.

⁴ El Secretario de Estado fue condenado al pago de una multa coercitiva de 100 euros por cada día que se superase dicho plazo, con un límite de 7 500 euros.

14. Por otra parte, el 14 de abril de 2023, a raíz de la sentencia del rechtbank Den Haag (Tribunal de Primera Instancia de La Haya), el Secretario de Estado adoptó una decisión sobre la solicitud de asilo de X, por la que le concedió un permiso de residencia temporal por asilo.

15. Sin embargo, según el órgano jurisdiccional remitente, el Secretario de Estado sigue teniendo interés en su recurso, en la medida en que tiene por objeto la sentencia de 6 de enero de 2023, por la que se había declarado que había ampliado ilegalmente el plazo para tomar una decisión sobre la solicitud de asilo con arreglo al WBV 2022/22.

16. El Secretario de Estado alega ante el órgano jurisdiccional remitente que el artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, de la Directiva sobre procedimientos y la letra b) de dicha disposición deben interpretarse en el sentido de que no exigen que la autoridad nacional tome una decisión en el plazo decisorio si un rápido aumento o «pico» del número de solicitudes de asilo presentadas simultáneamente es tal que impide a la autoridad nacional hacerlo diligentemente. Por consiguiente, el órgano jurisdiccional remitente observa que la expresión «simultáneamente» con arreglo a esa disposición, en caso de que se interprete en sentido amplio, significaría «en un breve período de tiempo», ya que las solicitudes de asilo rara vez se presentan literalmente de forma simultánea. Sin embargo, según ese órgano jurisdiccional remitente, sigue siendo necesario determinar el límite temporal en el que se produce ese aumento o «pico». Además, dado el tiempo que se necesita para detectar tales aumentos o «picos», el órgano jurisdiccional remitente señala que esa disposición solo tiene efectos prácticos si ha transcurrido cierto tiempo.

17. El órgano jurisdiccional remitente alberga dudas acerca de si la Directiva sobre procedimientos permite ampliar el plazo para tomar una decisión cuando el número de solicitudes de asilo solo aumenta de manera gradual. Ello se debe, a su juicio, a que, en tal caso, el Secretario de Estado dispone de tiempo y oportunidades suficientes para reforzar su capacidad de toma de decisiones. Esta interpretación es conforme con la finalidad de la Directiva sobre procedimientos, que tiene por objeto que la autoridad decisoria resuelva las solicitudes de asilo cuanto antes, aunque diligentemente.

18. En estas circunstancias, el Raad van State (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

- «1) a) En caso de que se presente simultáneamente un gran número de solicitudes de protección internacional en el sentido del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos, ¿puede hacer uso la autoridad decisoria de su facultad de ampliar el plazo de seis meses para resolver si el aumento del gran número de dicha solicitudes se produce gradualmente a lo largo de un determinado período, lo que hace muy difícil en la práctica concluir el procedimiento en el plazo de seis meses? ¿Cómo debe interpretarse en este contexto el término “simultáneamente”?
- b) ¿Qué criterios deben emplearse para apreciar si se da “un gran número” de solicitudes de protección internacional, en el sentido del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la [Directiva sobre procedimientos]?
- 2) ¿Se aplica un límite temporal al período en el que debe producirse un aumento del número de solicitudes de protección internacional para que puedan seguir quedando comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la [Directiva sobre procedimientos]? En caso de respuesta afirmativa, ¿cuánto puede durar dicho período?

- 3) A la hora de apreciar si se hace muy difícil en la práctica concluir el procedimiento en el plazo de seis meses al que se hace referencia en el artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la [Directiva sobre procedimientos], ¿pueden tenerse en cuenta —a la luz del artículo 4, apartado 1, de dicha Directiva— circunstancias que no se reduzcan al aumento del número de solicitudes de protección internacional, como la circunstancia de que la autoridad decisoria tenga que hacer frente a retrasos que ya existían antes del aumento del número de solicitudes de protección internacional o a falta de personal suficiente?»

19. Han presentado observaciones escritas X, los Gobiernos checo, francés, húngaro y neerlandés, y la Comisión Europea. Con excepción de los Gobiernos checo y húngaro, estas partes formularon observaciones orales en la vista celebrada el 23 de octubre de 2024.

III. Apreciación

20. En virtud del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos, la ampliación del plazo decisorio por otros nueve meses debe estar sujeta a tres requisitos acumulativos: a) que «un gran número» de solicitudes b) se presenten «simultáneamente», c) «haciendo» muy difícil en la práctica concluir el procedimiento en el plazo de seis meses. Si bien los dos primeros requisitos son autónomos, el tercero es una consecuencia de ambos.⁵

21. Habida cuenta de esta estructura, las cuestiones prejudiciales del órgano jurisdiccional remitente pueden agruparse en dos bloques:

- las cuestiones prejudiciales primera y segunda tienen por objeto que se dilucide de qué manera deben interpretarse los dos primeros requisitos del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos y si están sujetos a algún plazo;
- la tercera cuestión prejudicial se refiere al tercer requisito y a la eventual exclusividad de la relación de causalidad con los dos primeros, de modo que se plantea si, para invocar la citada disposición, pueden tenerse en cuenta circunstancias distintas del aumento del número de solicitudes de asilo.

22. Antes de abordar estas cuestiones prejudiciales, examinaré brevemente las cuestiones de admisibilidad planteadas ante el Tribunal de Justicia.

A. Sobre la admisibilidad

23. En sus observaciones escritas, el Gobierno francés planteó la cuestión de la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales al considerar, en esencia, que el litigio principal había quedado sin objeto, puesto que a X ya se le había concedido un permiso de residencia temporal por asilo. Sin embargo, en la vista, dicho Gobierno retiró su objeción.

24. Procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las cuestiones sobre la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional disfrutan de una presunción de pertinencia. La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una cuestión

⁵ La disposición reza «waardoor» en la versión en lengua neerlandesa, «du fait que» en la versión en lengua francesa y «so dass» en la versión en lengua alemana.

planteada por un órgano jurisdiccional nacional solo es posible cuando resulta evidente que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o también cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas.⁶

25. La justificación de la remisión prejudicial no radica en la formulación de opiniones consultivas sobre cuestiones generales o hipotéticas, sino en su necesidad para la resolución efectiva de un litigio. Como se desprende de los propios términos del artículo 267 TFUE, la decisión prejudicial solicitada debe ser «necesaria» para que el órgano jurisdiccional remitente pueda «emitir su fallo» en el asunto de que conoce.⁷

26. En particular, la jurisprudencia exige que exista un litigio real acerca de la ley y que esta se aplique a las partes del asunto.⁸ Lo que importa es que el órgano jurisdiccional remitente ejerza una función jurisdiccional y que estime necesaria una interpretación del Derecho de la Unión para poder emitir su fallo.

27. En el presente asunto, consta que el procedimiento principal versa sobre un litigio real, en la medida en que se refiere a la legalidad de una ampliación del plazo para tomar una decisión sobre una solicitud de asilo, que fue objeto de la sentencia del rechtbank Den Haag (Tribunal de Primera Instancia de La Haya). Además, el Secretario de Estado fue condenado al pago de una multa coercitiva por cada día que se superase dicho plazo, de modo que el Gobierno neerlandés tiene interés en que se dicte una sentencia sobre esta cuestión específica. En la vista, X indicó que tenía un interés económico en la sentencia del órgano jurisdiccional remitente, puesto que podría verse obligado a restituir los 1 800 euros que recibió a raíz de la sentencia del rechtbank Den Haag (Tribunal de Primera Instancia de La Haya) que ordenó al Secretario de Estado adoptar una decisión en un plazo determinado y le condenó al pago de una multa coercitiva en caso de retraso. Asimismo, expuso que deberá devolver dicho importe si el órgano jurisdiccional remitente considera que la ampliación del plazo estaba amparada por el WBV 2022/22. Por todo ello, el órgano jurisdiccional remitente debe pronunciarse sobre la legalidad de dicha ampliación del plazo, cuestión jurídica que plantea una verdadera controversia de considerable relevancia a efectos prácticos y que ha dado lugar a un litigio real.⁹

28. Por consiguiente, considero que, en virtud de la presunción de pertinencia, es necesaria una interpretación del Derecho de la Unión para que el órgano jurisdiccional remitente pueda emitir su fallo.

B. Cuestiones prejudiciales primera y segunda

29. Mediante sus cuestiones prejudiciales primera y segunda, que propongo examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el término «simultáneamente» y la expresión «un gran número» de solicitudes de protección internacional, en el sentido del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre

⁶ Sentencia de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), apartado 20.

⁷ Sentencia de 26 de marzo de 2020, Miasto Łowicz y Prokurator Generalny (C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234), apartados 44 y 45 y jurisprudencia citada. Véase asimismo la sentencia de 22 de marzo de 2022, Prokurator Generalny (Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo — Nombramiento) (C-508/19, EU:C:2022:201), apartados 60 y 61 y jurisprudencia citada.

⁸ Véase, en particular, la sentencia de 13 de abril de 2000, Lehtonen y Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201), apartado 19. Véase asimismo la sentencia de 25 de junio de 2009, Roda Golf & Beach Resort (C-14/08, EU:C:2009:395), apartado 33 y jurisprudencia citada.

⁹ Véase, por analogía, la sentencia de 10 de diciembre de 2018, Wightman y otros (C-621/18, EU:C:2018:999), apartado 29.

procedimientos, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una ampliación de la duración del procedimiento de examen de las solicitudes de protección internacional por las autoridades nacionales por un período de otros nueve meses cuando se produce un aumento gradual del número de estas solicitudes y si, a efectos de la aplicación de esta disposición, el período durante el cual debe producirse un aumento del número de solicitudes es limitado.

1. Sobre los conceptos de «simultáneamente» y de «un gran número» de solicitudes de protección internacional, en el sentido del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos

30. Según reiterada jurisprudencia, para interpretar una disposición de Derecho de la Unión procede tener en cuenta no solo su tenor literal, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte.¹⁰

a) Interpretación literal

31. Como señala el órgano jurisdiccional remitente, el término «simultáneamente» es sinónimo de las expresiones «al mismo tiempo», «contemporáneamente» o «a la vez». En particular, en su resolución de remisión, dicho órgano jurisdiccional se refiere al significado del término «tegelijk» en lengua neerlandesa, que significa literalmente «al mismo tiempo». Como tal, este término contiene, según el órgano jurisdiccional remitente, un límite temporal estricto, que se ve corroborado por otras versiones lingüísticas.¹¹ Sin embargo, en mi opinión, tal interpretación no alude en sí misma a un período específico durante el cual deba producirse el aumento del número de solicitudes.

32. Por lo que respecta al concepto de «un gran número», debo observar que el artículo 31, apartado 3, de la Directiva sobre procedimientos no contiene una definición de dicha expresión. Las diferentes versiones lingüísticas utilizan términos similares o análogos.¹² Por tanto, del tenor literal del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos no se deduce si esa disposición se refiere a un número absoluto o relativo, como ha comprobado el órgano jurisdiccional remitente. No obstante, he de señalar que, en el Reglamento,

¹⁰ Sentencia de 10 de septiembre de 2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187), apartado 22 y jurisprudencia citada.

¹¹ En otras versiones lingüísticas se utilizan términos equivalentes. Véanse, en particular, las versiones en lengua francesa («simultanément»), española («simultáneamente»), alemana («gleichzeitig»), italiana («contemporaneamente»), letona («vienlaikus»), lituana («vieni metu»), búlgara («едновременно»), portuguesa («simultaneamente»), rumana («simultan»), finesa («samaaikaaisesti»), eslovena («hkrati»), danesa («samtidigt»), sueca («samtidigt») y estonia («korraga»).

¹² Véanse, en particular, las versiones en lengua neerlandesa («een groot aantal»), francesa («un grand nombre»), española («un gran número»), alemana («eine große Anzahl»), italiana («un gran numero»), letona («liels skaits»), lituana («daug»), búlgara («голям брой»), portuguesa («um grande número»), rumana («un număr mare»), finesa («suuria määrä»), eslovena («veliko državljanov»), danesa («et stort antal»), sueca («ett stort antal») y estonia («suur hulk»).

recientemente adoptado, que deroga la Directiva sobre procedimientos,¹³ el legislador contempla «un número desproporcionado de nacionales de terceros países o apátridas [que] formule una solicitud de protección internacional en el mismo período».¹⁴

33. Si la expresión «un gran número» se entiende como «un número desproporcionado», denota que el número de solicitudes de asilo está desequilibrado o no es proporcionado con respecto a lo habitual o esperado. Ahora bien, aunque esta lógica puede ser pertinente para interpretar el nuevo Reglamento, la Directiva sobre procedimientos no se refiere al concepto de «desproporcionado» ni a la idea general de proporcionalidad.

34. Por consiguiente, en la medida en que la interpretación literal de esta disposición no proporciona una respuesta concluyente acerca de cómo deben interpretarse el término «simultáneamente» y la expresión «un gran número», en el sentido del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos, examinaré a continuación el contexto en el que se enmarca esta disposición.

b) Interpretación contextual

1) Excepción a la norma general del plazo de seis meses

35. El órgano jurisdiccional remitente pregunta si el artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos constituye una excepción que permite al Estado miembro no aplicar la norma del plazo de seis meses prevista en el párrafo primero —que podría considerarse una norma general— y si, como tal, debe ser objeto de una interpretación estricta,¹⁵ o si dicho párrafo tercero describe más bien situaciones en las que se aplica una nueva norma y constituye, por tanto, una *lex specialis*. En la vista ante el Tribunal de Justicia, los Gobiernos francés y neerlandés alegaron que el plazo de nueve meses constituye una norma autónoma, distinta de la norma del plazo de seis meses, mientras que X sostuvo que se trata de una excepción que debe interpretarse en sentido estricto. La Comisión alegó que existen dos plazos paralelos, a saber, el plazo de seis meses previsto en el párrafo primero del artículo 31, apartado 3, de la citada Directiva y el plazo de quince meses resultante del párrafo tercero de su artículo 31, apartado 3.

¹³ Reglamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32 (DO L 2024/1348, 22.5.2024). Dado que este Reglamento entró en vigor el 11 de junio de 2024 y sus disposiciones se aplicarán a partir del 12 de junio de 2026, no es pertinente para el presente procedimiento. Véase también la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2016, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE [COM(2016) 467 final].

¹⁴ El subrayado es mío. El artículo 35, apartado 5, de dicho Reglamento establece tres supuestos diferentes en los que cabe prorrogar el plazo seis meses más (frente a los nueve meses previstos en la Directiva sobre procedimientos): a) que un número desproporcionado de nacionales de terceros países o apátridas formule una solicitud de protección internacional en el mismo período, lo que hace que no sea factible en la práctica concluir el procedimiento de admisibilidad dentro de los plazos establecidos; b) que se planteen cuestiones complejas de hecho o de Derecho, y c) que el retraso pueda imputarse clara y únicamente al incumplimiento por parte del solicitante de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 9.

¹⁵ Véanse, con carácter más general, sobre la norma según la cual las excepciones deben interpretarse en sentido estricto, las sentencias de 10 de marzo de 2005, *easyCar* (C-336/03, EU:C:2005:150), apartado 21 y jurisprudencia citada, y de 22 de junio de 2021, *Ordre des barreaux francophones et germanophone y otros* (Medidas preventivas a efectos de expulsión) (C-718/19, EU:C:2021:505), apartado 56 y jurisprudencia citada. Por analogía, el Tribunal de Justicia ha declarado que el artículo 33, apartado 2, de la Directiva sobre procedimientos presenta, en su conjunto, carácter de una excepción de la obligación de los Estados miembros de evaluar el fondo de todas las solicitudes de protección internacional [sentencia de 1 de agosto de 2022, *Bundesrepublik Deutschland (Hijo de refugiados, nacido fuera del Estado de acogida)*, C-720/20, EU:C:2022:603, apartado 49].

36. A este respecto, cabe observar que el capítulo II de la Directiva sobre procedimientos, titulado «Principios y garantías fundamentales», y el capítulo III de la misma Directiva, titulado «Procedimientos en primera instancia», definen los derechos y obligaciones del solicitante en el contexto del procedimiento de adopción de una decisión en primera instancia. El artículo 31, apartados 1 y 2, establece el marco en el que se insertan las normas de procedimiento relativas a las condiciones y el plazo de examen de las solicitudes.

37. En particular, el artículo 31, apartado 2, de la Directiva sobre procedimientos dispone que los Estados miembros procurarán que dicho examen concluya lo más rápidamente posible, sin perjuicio de un examen suficiente y completo. Así pues, esta disposición exige realizar dicho examen sin dilaciones indebidas. El artículo 31, apartado 3, párrafo primero, de la citada Directiva concreta esa obligación estableciendo un plazo de seis meses a partir de la presentación de la solicitud para que la autoridad nacional lleve a cabo dicho examen (obligación a la que me referiré como «norma general del plazo de seis meses»).

38. El artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, de la Directiva sobre procedimientos describe tres situaciones en las que los Estados miembros pueden ampliar este plazo de seis meses por un período que no excederá de otros nueve meses. De la lectura conjunta de las letras a), b) y c) de dicho párrafo se desprende que establecen excepciones a la aplicación de la norma general relativas a situaciones particulares [letras a) y c)] y generales [letra b)], extraordinarias por definición. La letra b) de este párrafo tercero contiene una referencia explícita a las circunstancias en las que un gran número de nacionales de terceros países o apátridas solicitan simultáneamente protección internacional, haciendo muy difícil en la práctica concluir el procedimiento en el plazo de seis meses.

39. De ello se deduce, en mi opinión, que el artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos debe interpretarse en el sentido de que solo permite a los Estados miembros establecer excepciones a la norma general del plazo de seis meses relativa a la duración máxima del período decisorio si se cumplen los requisitos establecidos en esa disposición. En determinadas circunstancias —cuando un gran número de nacionales de terceros países solicitan simultáneamente protección internacional, haciendo muy difícil en la práctica concluir el procedimiento en el plazo de seis meses— los Estados miembros pueden ampliar dicho plazo. Cualquier otra interpretación menoscabaría el efecto útil de la obligación prevista en el artículo 31, apartado 2, de esta Directiva, que exige un examen de las solicitudes en plazo, y del artículo 31, apartado 3, párrafo primero, de dicha Directiva, que establece la norma general del plazo de seis meses.

40. Esta interpretación se ve corroborada por otras disposiciones de la Directiva sobre procedimientos, que permiten distintas ampliaciones de los plazos en las mencionadas circunstancias, a saber, cuando las solicitudes de protección internacional presentadas por un gran número de nacionales de terceros países o apátridas hacen muy difícil en la práctica el cumplimiento del plazo establecido en dicha Directiva.¹⁶ También está respaldada por la

¹⁶ En virtud del artículo 6, apartado 5, de la Directiva sobre procedimientos, el plazo de registro de una solicitud de asilo puede ampliarse cuando las solicitudes de protección internacional presentadas por un gran número de nacionales de terceros países o apátridas hacen muy difícil en la práctica el cumplimiento del plazo de tres días hábiles a partir de que se formule la solicitud. Por su parte, el artículo 43, apartado 3, de dicha Directiva no contiene el término «simultáneamente», pero hace referencia a «un número elevado de nacionales de terceros países o de apátridas que presenten una solicitud de protección internacional en la frontera o en las zonas de tránsito». Asimismo, el artículo 14, apartado 1, de la citada Directiva permite a los Estados miembros disponer que el personal de otra autoridad intervenga temporalmente en la celebración de entrevistas personales cuando la solicitud simultánea de protección internacional por parte de un gran número de nacionales de terceros países o de apátridas haga imposible en la práctica que la autoridad decisoria lleve a cabo a tiempo entrevistas sobre el fondo de cada solicitud.

propuesta inicial de la Comisión, de 2009,¹⁷ y por su propuesta modificada, de 2011,¹⁸ con las que trató de introducir un «plazo general» o un «procedimiento de asilo estándar» de seis meses de duración. En particular, la explicación detallada de la propuesta modificada precisa que «uno de los principales objetivos de la propuesta consiste en implantar un procedimiento de asilo estándar que no se prolongue más de seis meses».¹⁹ Además, en la explicación de los artículos de la propuesta modificada, se expone que, si bien «el apartado 3 mantiene el plazo general de seis meses para la finalización del procedimiento en primera instancia», «se han introducido dos nuevas excepciones, a saber, en caso de que un gran número de nacionales de terceros países o apátridas presenten solicitudes simultáneamente y cuando la autoridad decisoria no pueda respetar el plazo debido a la incapacidad del solicitante de cumplir con sus obligaciones».²⁰

41. A mi juicio, el resto de alegaciones formuladas por la Comisión en el presente asunto no desvirtúa la conclusión de que el artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos constituye una excepción a la aplicación de la norma general del plazo de seis meses. A este respecto, la Comisión sostiene que, aunque la explicación detallada de la propuesta modificada²¹ hace referencia a «dos nuevas excepciones», el término «excepción» no se utiliza en el propio texto de la propuesta. La Comisión subraya que el colegislador no utiliza el término «excepción» en el artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, de la Directiva sobre procedimientos, que sí aparece de forma expresa en el apartado 4 de dicho precepto.

42. En mi opinión, una disposición puede calificarse de excepción aunque no contenga el término «excepción». Debo señalar que, al utilizar la expresión «plazo de seis meses establecido en el presente apartado» y el término «otros»,²² la norma del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, de la Directiva sobre procedimientos se remite expresamente a la norma general del plazo de seis meses enunciada en el párrafo primero. Así pues, es evidente que la prórroga de nueve meses no es una norma autónoma, sino que constituye más bien una ampliación y, por tanto, una excepción a la norma general del plazo de seis meses.²³ A este respecto, considero que las excepciones pueden establecerse de distintas formas, por ejemplo, mediante disposiciones que restringen los derechos

¹⁷ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la protección internacional [COM(2009) 554 final].

¹⁸ Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto de protección internacional [COM(2011) 319 final], punto 3.1.3 de la explicación detallada.

¹⁹ Véase la explicación detallada de la propuesta modificada citada en la nota 18.

²⁰ Véase el anexo «Explicación detallada de la propuesta modificada que acompaña al documento Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto de protección internacional», p. 11, que establece:

«Se propone igualmente racionalizar el procedimiento de asilo mediante la introducción de plazos para los procedimientos en primera instancia. El plazo general previsto de seis meses refleja la práctica y/o las modificaciones legislativas de la mayoría de Estados miembros [...]. Contribuye decisivamente a mejorar la eficacia de los exámenes, reducir los costes de acogida, facilitar la expulsión de los solicitantes de asilo que no lo hayan obtenido y garantizar un acceso más rápido a la protección a los auténticos refugiados y personas necesitadas de protección subsidiaria. Las modificaciones permiten asimismo ampliar el plazo durante otros seis meses en casos concretos. Para dar a los Estados miembros tiempo suficiente para adaptar y reorganizar sus procedimientos nacionales en línea con los plazos propuestos, la propuesta establece una prórroga del plazo de transposición respecto de estas modificaciones de tres años.»

²¹ *Ibidem*.

²² Si bien la versión en lengua neerlandesa no menciona el término «otros», se ha de observar que este término puede encontrarse en muchas otras versiones lingüísticas. Véanse, entre otras, las versiones lingüísticas búlgara («допълнителен»), española («otros»), inglesa («further»), francesa («supplémentaires»), checa («další»), alemana («weitere»), italiana («ulteriori»), letona («vēl»), portuguesa («outros»), finesa («enintään»), danesa («yderligere»), sueca («ytterligare»), eslovaca («ďalší») y griega («επιπλέον»).

²³ Procede señalar que, contrariamente a lo que sostiene X, en su sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional) (C-808/18, EU:C:2020:1029), el Tribunal de Justicia no se pronunció sobre la naturaleza del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, de la Directiva sobre procedimientos. La referencia que se hace a esta disposición en el apartado 134 de dicha sentencia no es más que una descripción de la argumentación formulada por la Comisión ante el Tribunal de Justicia en ese asunto.

fundamentales²⁴ o disposiciones que se refieren a situaciones de fuerza mayor o a casos especiales.²⁵ Esta interpretación se ve corroborada por la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo, que establece, en particular, *excepciones específicas* a las normas previstas en reglamentos, como el nuevo Reglamento sobre el procedimiento de asilo.²⁶ Por último, del tenor del artículo 31, apartados 3, 4 y 5, de la Directiva sobre procedimientos resulta que los plazos de examen son acumulativos y no pueden exceder de veintidós meses.

43. Por consiguiente, considero que la posibilidad de ampliar el plazo de examen de la solicitud de protección internacional al amparo del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos constituye una excepción a la norma del plazo de seis meses y debe interpretarse en sentido estricto. Además, las excepciones deben ser objeto de una interpretación que limite su alcance a lo estrictamente necesario para salvaguardar los intereses que las mismas protegen.²⁷ A este respecto, es preciso señalar que el artículo 31, apartado 3, de la Directiva sobre procedimientos, que establece la norma general del plazo de seis meses para tomar una decisión sobre solicitudes de protección internacional con arreglo a dicha Directiva, confiere a los particulares el derecho a que sus solicitudes sean examinadas en un plazo de seis meses. Por consiguiente, el principio de buena administración, como principio general del Derecho de la Unión, incluye el derecho de toda persona a que sus asuntos sean tratados dentro de un plazo razonable.²⁸ Este derecho solo puede ser objeto de limitaciones cuando se dan las circunstancias previstas en el artículo 31, apartado 3, de la Directiva sobre procedimientos.

44. No obstante, los términos de la excepción prevista en el artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos no deben interpretarse de manera tan estricta que la excepción quede privada de efectos.²⁹ Así pues, el efecto útil de la excepción de que se trata debe preservarse precisamente para permitir al Estado miembro dar curso al gran número de solicitudes de protección internacional y examinarlas diligentemente.

2) Efecto útil de la excepción prevista en el artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos

45. Dado que, en la práctica, las solicitudes de asilo rara vez se presentan exactamente al mismo tiempo, el término «simultáneamente» debe entenderse en el sentido de que significa «en un breve período de tiempo». Esto podría significar que el artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos también podría aplicarse en caso de acumulación de solicitudes de asilo presentadas en un determinado período de tiempo, que ha de ser breve. De

²⁴ Véase, en este sentido, la sentencia de 22 de junio de 2021, *Ordre des barreaux francophones et germanophone y otros* (Medidas preventivas a efectos de expulsión) (C-718/19, EU:C:2021:505), apartado 56, en la que el Tribunal de Justicia recordó que las excepciones y los casos de inaplicación de la libre circulación de personas deben interpretarse en sentido estricto.

²⁵ Véase, en particular, la sentencia de 23 de noviembre de 2023, *Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas* (Medidas de forestación) (C-213/22, EU:C:2023:904), apartado 39. Véanse asimismo mis conclusiones presentadas en el asunto *UFC – Que choisir y CLCV* (C-407/21, EU:C:2022:690), punto 39.

²⁶ COM(2020) 613 final.

²⁷ Sentencia de 14 de octubre de 2010, *Union syndicale Solidaires Isère* (C-428/09, EU:C:2010:612), apartado 40. Véase asimismo la sentencia de 9 de septiembre de 2003, *Jaeger* (C-151/02, EU:C:2003:437), apartado 89.

²⁸ Véase la sentencia de 8 de mayo de 2014, *N.* (C-604/12, EU:C:2014:302), apartado 45, en la que el Tribunal de Justicia declaró que la efectividad del acceso al estatuto de protección internacional requiere que el examen de la solicitud se realice al cabo de un *plazo razonable*.

²⁹ Sentencia de 5 de septiembre de 2019, *Regards Photographiques* (C-145/18, EU:C:2019:668), apartado 32. Véase asimismo la sentencia de 21 de marzo de 2013, *PFC Clinic* (C-91/12, EU:C:2013:198), apartado 23.

ello se deduce que, si bien no es necesario exigir que todas las solicitudes se formulen exactamente al mismo tiempo, el término «simultáneamente» implica sin duda que tales solicitudes deben formularse en un breve período de tiempo.

46. En lo que atañe a la expresión «un gran número», considero que debería existir un patrón de datos que muestre que las nuevas solicitudes se han disparado en un breve período de tiempo o que el volumen acumulado de nuevas solicitudes aumenta a un ritmo considerable. Por tanto, para determinar la aplicabilidad del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos, la Administración debe realizar un examen del número de solicitudes sobre la base de un modelo de crecimiento.

47. A este respecto, como se desprende de un informe del Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados, «el volumen de expedientes de asilo de cada país puede fluctuar significativamente en un plazo de tiempo relativamente corto y los retrasos de los asuntos pendientes pueden aumentar o disminuir de forma exponencial de un año a otro». ³⁰ Como ha señalado X, dado que las medidas presupuestarias se basan, por definición, en estimaciones y previsiones, las autoridades nacionales están obligadas a supervisar y hacer previsiones de la fluctuación del número de solicitudes de asilo para cumplir las obligaciones que les incumben con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre procedimientos. Como alegó la Comisión en la vista ante el Tribunal de Justicia, la aplicación del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos exige una comparación con el flujo habitual y esperado de refugiados. Considero que las autoridades nacionales deben comparar este flujo con lo que, en su opinión, constituiría «un gran número». Esta comparación requiere analizar los datos y patrones estadísticos actuales e históricos.

48. De ello se sigue, en mi opinión, que la expresión «un gran número» de solicitudes presentadas «simultáneamente» denota un aumento significativo de estas, en comparación con las tendencias habituales en un Estado miembro determinado. Así pues, cuando el crecimiento es exponencial, se produce un aumento rápido y acelerado de la cantidad de solicitudes formuladas. En tal caso, es evidente que está comprendido en el concepto de «un gran número» a efectos del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos. Tal interpretación es conforme con el objetivo de la disposición, en la medida en que, si el volumen de solicitudes sigue creciendo a un ritmo elevado, la autoridad nacional puede enfrentarse a un problema de capacidad de decisión durante los seis meses del período de examen, por lo que resulta necesario ampliar los plazos.

49. Por el contrario, esta disposición no es aplicable cuando se produce un aumento constante o gradual de las solicitudes. Si bien es cierto que el término «simultáneamente» puede interpretarse en un sentido algo más amplio que el de su tenor literal, no lo es menos que el período de examen debe ser breve, puesto que de lo contrario se iría más allá de la situación que dicha disposición pretende regular. El término «simultáneamente» significa que se ha producido un pico de solicitudes de asilo en un breve período de tiempo. Por tanto, no parece que la excepción pretenda ser aplicada a un aumento gradual de las solicitudes durante un determinado período de tiempo.

³⁰ Ott, J., «Asylum authorities: An overview of internal structures and available resources», Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados, Bruselas, Bélgica, 2019, p. 34. En otras palabras, existe un crecimiento exponencial cuando la tasa de crecimiento de un valor es proporcional al propio valor, de modo que el valor aumenta en un factor constante en cada período de igual duración. Por ejemplo, cuando el valor se duplica o se triplica en cada período de tiempo, el crecimiento es exponencial.

50. Cualquier otra interpretación del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos privaría de sentido o de efecto a la expresión «un gran número» de solicitudes presentadas «simultáneamente» a efectos de dicha disposición, dado que el aumento normal implicaría cierta previsibilidad y no atendería al objetivo de la citada disposición, que es establecer una excepción para cuando concurren circunstancias específicas.

51. A este respecto, es preciso señalar que la excepción prevista en el artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos constituye también una excepción a la obligación establecida en el artículo 4, apartado 1, de dicha Directiva de garantizar que se cuenta con suficiente personal. En consecuencia, cabría sostener que, para que se aplique esta excepción, las circunstancias específicas deben definirse de tal modo que el número de solicitudes sea *imprevisible* para la autoridad nacional. Sin embargo, a mi parecer, dado que el artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos no exige expresamente que el aumento del número de solicitudes simultáneas sea imprevisible, la previsibilidad del aumento no debería estar comprendida en el concepto de «un gran número» de solicitudes presentadas «simultáneamente».

52. Por consiguiente, esta disposición no será aplicable cuando el número de solicitudes aumente de forma constante en el tiempo, por ejemplo, en caso de crecimiento lineal. En cambio, cuando la curva que representa el número de tales solicitudes aumente rápidamente o experimente un pico, la situación podrá estar comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos.³¹

53. Por último, cuando se hace referencia al aumento o al crecimiento del volumen de solicitudes, la cuestión que surge tiene que ver con el período de tiempo que debe tenerse en cuenta para determinar si existe un gran número de solicitudes simultáneas, en el sentido del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos. A este respecto, el Tribunal de Justicia no puede proporcionar un plazo preciso, puesto que corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar si se ha producido un crecimiento significativo. Dicho esto, si bien los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación a la hora de aplicar el artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos, el objetivo de esta es garantizar un cierto grado de *uniformidad* en la Unión Europea por lo que respecta a la tramitación de las solicitudes de asilo. Al imponer normas de procedimiento vinculantes sobre la rapidez con que deben tramitarse las solicitudes de asilo, la Directiva establece una norma de procedimiento común para los Estados miembros que garantiza que los solicitantes de asilo de la Unión no estén sujetos a plazos de espera muy dispares.³²

54. En el contexto de una Directiva que establece plazos específicos para examinar las solicitudes de protección internacional, en particular, en el artículo 31, apartado 3, de la Directiva sobre procedimientos que establece un plazo general de seis meses para tomar una decisión sobre tales solicitudes, interpretar dicho período en términos de trimestres y semestres parece tener más sentido que hacerlo en términos de años. No obstante, como se ha indicado en las presentes conclusiones, la Directiva sobre procedimientos y, en particular, el término «simultáneamente», no indica la duración del período que debe servir de marco temporal o de referencia para

³¹ Dado que no todas las curvas ascendentes son exponenciales, el artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos puede abarcar modelos de crecimiento no exponenciales.

³² La Directiva sobre procedimientos forma parte del Sistema Europeo Común de Asilo, que tiene por objeto garantizar que los procedimientos de asilo en toda la Unión se lleven a cabo de manera similar y coherente. Esto incluye el establecimiento de principios y plazos específicos para la tramitación de las solicitudes. Véanse, en este sentido, en particular, los considerandos 12, 18, 19 y 37 de la Directiva sobre procedimientos. Por lo que respecta a los plazos específicos relativos al acceso al procedimiento y al examen de solicitudes, véanse, en particular, los artículos 6, apartado 1, y 31 de la Directiva sobre procedimientos.

determinar si ha habido un gran número de solicitudes simultáneamente ni si puede haber un período máximo de tiempo durante el cual se incremente el número de solicitudes para realizar tal constatación. De ello se deduce que las autoridades o los órganos jurisdiccionales nacionales deben dar prioridad a una aplicación de la norma conforme al objetivo de la Directiva sobre procedimientos, que persigue la rápida conclusión del procedimiento de examen.³³

c) Interpretación teleológica

55. La citada interpretación contextual del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos, que permite tener en cuenta un determinado período de tiempo y excluye las situaciones de crecimiento gradual o constante en el número de solicitudes presentadas, es conforme con la interpretación teleológica de dicha Directiva.

56. En particular, el objetivo de la Directiva es garantizar una evaluación global y eficiente de las solicitudes de protección internacional.³⁴ A este respecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la Directiva sobre procedimientos tiene por objeto garantizar un acceso efectivo, sencillo y rápido al procedimiento de concesión de protección internacional, incluso desde la fase de formulación de la solicitud de protección internacional.³⁵ A tal fin, el artículo 31, apartado 2, de la Directiva sobre procedimientos establece que el procedimiento de examen deberá concluir «lo más rápidamente posible, sin perjuicio de un examen suficiente y completo», lo que significa que el procedimiento debe ser rápido, exhaustivo y adecuado.³⁶ Como se ha indicado en las presentes conclusiones, el artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos pretende establecer una excepción al plazo de seis meses previsto en el párrafo primero de dicho artículo cuando concurran determinadas circunstancias, a saber, cuando un gran número de nacionales de terceros países soliciten simultáneamente protección internacional, haciendo muy difícil en la práctica concluir el procedimiento en el plazo de seis meses.³⁷ En particular, como se ha expuesto anteriormente, la razón de ser de la legislación adoptada en 2009 era instaurar un procedimiento de asilo estándar de una duración máxima de seis meses.³⁸

57. Por consiguiente, los conceptos de «un gran número» y de «simultáneamente» deben interpretarse teniendo debidamente en cuenta el objetivo del artículo 31 de la Directiva sobre procedimientos, que es mejorar la eficacia del examen de las solicitudes y garantizar un acceso más rápido a la protección a los refugiados y las personas necesitadas de protección subsidiaria. El objetivo de tomar una decisión lo más rápidamente posible es manifiestamente incompatible

³³ Véase, en particular, el artículo 31, apartado 2, de la Directiva sobre procedimientos, que pretende fomentar una cierta uniformidad del derecho de asilo en los Estados miembros de la Unión, en particular en lo que atañe a los plazos de tramitación de las solicitudes de asilo.

³⁴ Véase el considerando 11 de la Directiva sobre procedimientos.

³⁵ Véase la sentencia de 16 de noviembre de 2021, Comisión/Hungría (Tipificación penal de la asistencia a los solicitantes de asilo) (C-821/19, EU:C:2021:930), apartado 80 y jurisprudencia citada. El Tribunal de Justicia ha declarado que, so pena de menoscabar el efecto útil del artículo 6 de la Directiva sobre procedimientos, un Estado miembro no puede demorar injustificadamente el momento en que se pone a la persona interesada en condiciones de formular la solicitud de protección internacional [sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional), C-808/18, EU:C:2020:1029, apartados 103 y 106].

³⁶ Véase asimismo el considerando 18 de la Directiva sobre procedimientos.

³⁷ Véanse los puntos 39 a 41 de las presentes conclusiones.

³⁸ Véase el punto 40 de las presentes conclusiones. Véase también la propuesta inicial de modificación de la Directiva sobre procedimientos, en la que la Comisión señaló que la introducción de plazos para la conclusión del procedimiento de tramitación estaba motivada por la necesidad de «racionalizar el procedimiento de asilo mediante la introducción de plazos para los procedimientos en primera instancia». Se precisaba que «el plazo general previsto de seis meses refleja la práctica y/o las modificaciones legislativas de la mayoría de Estados miembros consultados en el proceso de preparación de las modificaciones [...]». Contribuye decisivamente a mejorar la eficacia de los exámenes, reducir los costes de acogida, facilitar la expulsión de los solicitantes de asilo que no lo hayan obtenido y garantizar un acceso más rápido a la protección a los auténticos refugiados y personas necesitadas de protección subsidiaria».

con una interpretación amplia de estos conceptos. La consecución de tales objetivos y el efecto útil de esta disposición se verían seriamente comprometidos si un Estado miembro pudiera aplicar la excepción de que se trata cuando el número de solicitudes de asilo aumente de forma gradual durante un período de tiempo relativamente largo.

58. Desde esta perspectiva, el artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos, que prevé la posibilidad de ampliar los plazos de examen en determinadas circunstancias, debe ponderarse con las obligaciones previstas en el artículo 4, apartado 1, de dicha Directiva. Ahora bien, el plazo fijado por el artículo 31, apartado 3, párrafo primero, de la citada Directiva sobre procedimientos, que confiere a los particulares el derecho a que su solicitud sea examinada en un plazo de seis meses, no puede sobrepasarse en exceso para garantizar el cumplimiento de las obligaciones dimanantes del artículo 4, apartado 1, de la misma Directiva. A este respecto, el objetivo de la Directiva sobre procedimientos es garantizar que los Estados miembros tramiten las solicitudes de asilo con eficacia y rapidez. En otras palabras, el derecho a un proceso de toma de decisiones rápido y eficaz está en condiciones de igualdad en relación con los requisitos cualitativos derivados del artículo 4, apartado 1, de dicha Directiva.

59. Por otra parte, en cuanto a la cuestión de si el concepto de «un gran número» puede depender de la capacidad y de los recursos del Estado miembro, la Comisión considera que ese concepto puede ser apreciado *cuantitativamente*, sobre la base de un aumento estrictamente cuantitativo de las solicitudes que no varíe en función de las capacidades de administración o de tramitación de un Estado miembro. Por el contrario, los Gobiernos neerlandés y francés alegaron en la vista que, para determinar este número, cada Estado miembro puede tomar en consideración su propia capacidad y sus recursos. En mi opinión, dado que las excepciones deben interpretarse en sentido estricto y que el criterio basado en la capacidad puede dar lugar a distintos enfoques en lo relativo a las modalidades de aplicación por parte de los Estados miembros del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos, el número de solicitudes debería apreciarse tomando en consideración el número real de solicitudes presentadas en un período determinado y comparándolo con los datos históricos. Como ya he sugerido, utilizar datos de períodos anteriores podría proporcionar una norma más coherente y objetiva en cuanto a lo que constituye «un gran número» de solicitudes. Si bien la capacidad y los recursos pueden ser importantes a la hora de evaluar la capacidad global de un Estado miembro para tramitar las solicitudes de asilo, pueden no ser pertinentes para determinar si el número de solicitudes es «elevado».

60. Por último, el objetivo de la ampliación de los plazos prevista en el artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos es que los Estados miembros eviten atrasos. Cuando esta disposición entra en juego, las autoridades de los Estados miembros pueden solicitar excepcionalmente la ampliación de los plazos, pero cuando el número de solicitudes se mantiene elevado —como lleva sucediendo en los Países Bajos desde 2021, según explicó el Gobierno neerlandés en la vista—, las autoridades nacionales deben encontrar otros medios para abordar este problema. Como alegó la Comisión en la vista, un Estado miembro solo puede invocar esta disposición si ello es estrictamente necesario para aumentar sus recursos. En resumen, el concepto de «un gran número» de solicitudes presentadas «simultáneamente», a efectos del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos, debe interpretarse en el sentido de que el plazo de seis meses para examinar la solicitud de protección internacional solo puede ampliarse nueve meses si el aumento del número de solicitudes en un Estado miembro determinado se produce a un ritmo elevado, de modo que ese número experimenta un «pico», que, habida cuenta del carácter excepcional de dicha disposición, es incompatible con un aumento progresivo durante un largo período de tiempo.

2. Aplicación al presente asunto

61. Como es lógico, corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar los hechos del procedimiento principal. En su resolución de remisión, el órgano jurisdiccional remitente adjuntó unos cuadros en los que figura el número de solicitudes de asilo presentadas durante los años 2021 y 2022.³⁹ Estas cifras han sido tomadas del sitio de Internet del Secretario de Estado y reflejan las fluctuaciones del número de solicitudes de asilo y de la capacidad de toma de decisiones.

62. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar, sobre la base de las cifras existentes relativas al número de solicitudes de asilo entre 2014 y 2022 y a la capacidad de toma de decisiones, si los Países Bajos se enfrentaron a un aumento repentino del número de solicitudes o si, por el contrario, se trató de un crecimiento gradual.

63. A este respecto, es preciso señalar que el WBV 2022/22 fue adoptado el 21 de septiembre de 2022 y entró en vigor el 27 de septiembre de 2022.⁴⁰ Por consiguiente, procede examinar la tendencia de ese momento para determinar si, antes de la adopción de dicho acto, se produjo un crecimiento o aumento rápido del número de solicitudes durante un período de tiempo limitado, como se ha expuesto en las presentes conclusiones, y comparar la tasa de dicho crecimiento con el crecimiento que las autoridades deberían haber previsto razonablemente al planificar sus recursos para el año 2022 con el fin de cumplir los requisitos del artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre procedimientos.

64. En el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente señala que el número de solicitudes de asilo presentadas anualmente era el siguiente:

Año	Número de solicitudes de asilo ⁴¹
2017	31 330
2018	30 380
2019	29 440
2020	19 130
2021	36 620
2022	47 991

65. En mi opinión, estas cifras demuestran que la tasa de crecimiento en el período comprendido entre 2018 y 2020 fue negativa. Esa tasa aumentó de forma considerable en 2021 (más del 90 % en comparación con el año anterior, debido probablemente a la pandemia de COVID-19) y permaneció más constante en 2022 (más del 30 %). Si la tasa de crecimiento de 2021 se hubiera mantenido en 2022, el número esperado de solicitudes para 2022 habría sido de aproximadamente 70 000, pero la tasa disminuyó y el número de solicitudes fue de 47 991. Pues bien, el WBV 2022/22 fue adoptado el 21 de septiembre de 2022, es decir, un año después de que se disparase la tasa de crecimiento, y se mantuvo en vigor, inicialmente, durante seis meses. Por tanto, parece que el pico se produjo antes de que se adoptara dicho Decreto, en 2022.

³⁹ Véanse los apartados 4 a 7, «Cifras y previsiones relativas al número de solicitudes de asilo en los Países Bajos».

⁴⁰ Según el órgano jurisdiccional remitente, el Secretario de Estado se refiere al «número total de solicitudes de asilo», que engloba las primeras solicitudes de asilo, las solicitudes de asilo posteriores y las solicitudes de reagrupación familiar.

⁴¹ Estas cifras incluyen las primeras solicitudes de asilo, las solicitudes de asilo posteriores y las solicitudes de reagrupación familiar.

66. Con todo, incumbe al órgano jurisdiccional remitente examinar el conjunto de los datos estadísticos pertinentes relativos a las solicitudes de asilo, con el fin de determinar si dicho crecimiento constituye un aumento significativo y si se produjo en un período de tiempo limitado.

C. Tercera cuestión prejudicial

67. Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si, a la hora de apreciar si resulta muy difícil en la práctica concluir el procedimiento en el plazo de seis meses previsto en el artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos—a la luz, en parte, de su artículo 4, apartado 1—, pueden tenerse en cuenta circunstancias que no se reduzcan al aumento del número de solicitudes de protección internacional, como la circunstancia de que la autoridad decisoria tenga que hacer frente a retrasos que ya existían antes del aumento del número de solicitudes de protección internacional o a la falta de personal suficiente.

1. Sobre el concepto de «muy difícil en la práctica concluir el procedimiento en el plazo de seis meses», en el sentido del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos

68. Habida cuenta de la obligación de proceder a un examen suficiente y completo, en los términos establecidos en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre procedimientos, la expresión «muy difícil en la práctica concluir el procedimiento en el plazo de seis meses», en el sentido del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos, debe conllevar una evaluación objetiva de la capacidad de toma de decisiones de las autoridades nacionales. En particular, cuando una autoridad nacional invoca esta disposición, tiene que poder demostrar, mediante un análisis cualitativo, que existe una imposibilidad *objetiva* de concluir el procedimiento en el plazo de seis meses. Dicho de otro modo, no basta con una impresión subjetiva, sino que ha de probarse que existen dificultades objetivas como consecuencia de una insuficiente capacidad de toma de decisiones en comparación con lo que cabría haber esperado de acuerdo con las previsiones.

69. Esta apreciación implica que el juez nacional debe examinar si se ha demostrado objetivamente que no puede cumplirse el plazo de seis meses, lo que implica apreciar la capacidad de toma de decisiones de la autoridad nacional y sus previsiones para el período de que se trata. Solo en el contexto de esta constatación fáctica puede el juez nacional determinar los motivos que subyacen a las dificultades en cuestión, que examinaré en la sección siguiente.

70. A este respecto, de la información obrante en autos a la que ha tenido acceso el Tribunal de Justicia no resulta si, el 21 de septiembre de 2022, cuando se adoptó el WBV 2022/22, había un retraso significativo. En la resolución de remisión, el órgano jurisdiccional remitente menciona la alegación del Secretario de Estado según la cual circunstancias como los retrasos a los que se enfrenta la autoridad nacional, que imponen limitaciones a su capacidad de toma de decisiones y contribuyen a hacer muy difícil, en la práctica, concluir diligentemente el procedimiento en el plazo de seis meses, deben tenerse en cuenta para determinar si la autoridad puede ampliar dicho plazo. No obstante, dado que la información obrante en autos no permite considerar acreditadas tales circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente debe pronunciarse sobre si, cuando se adoptó el WBV 2022/22, existía un retraso real.

71. Por consiguiente, atendiendo al carácter acumulativo de los requisitos establecidos en el artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos y a la relación de causalidad exigida entre los dos primeros y el tercero de dichos requisitos, la tercera cuestión prejudicial solo se plantea en el supuesto de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe que el 21 de septiembre de 2022 un «gran número» de solicitudes habían sido presentadas «simultáneamente», haciendo muy difícil en la práctica concluir diligentemente el procedimiento en el plazo de seis meses. La cuestión que se plantea es si el órgano jurisdiccional remitente puede tener en cuenta circunstancias distintas del aumento de tales solicitudes, es decir, en esencia, si la relación entre los dos primeros requisitos y el tercero tiene o no carácter exclusivo.

2. Sobre la exclusividad de la relación de causalidad

72. En la sentencia A y S,⁴² relativa al derecho a la reagrupación familiar que asiste a los refugiados menores de edad en virtud del artículo 10, apartado 3, letra a), de la Directiva 2003/86/CE,⁴³ el Tribunal de Justicia declaró que la tramitación de las solicitudes de protección internacional no depende únicamente de las situaciones en cuestión, sino también de la carga de trabajo de las autoridades competentes y de las decisiones políticas adoptadas por los Estados miembros en cuanto atañe a los efectivos puestos a disposición de dichas autoridades y a los casos que se han de tramitar prioritariamente. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia ya ha declarado, en esencia, que las dificultades prácticas a las que se enfrentan las autoridades nacionales a la hora de cumplir plazos, como el plazo de seis meses que es objeto del presente asunto, suelen deberse a múltiples factores. Más recientemente, el Tribunal de Justicia reiteró que los Estados miembros no pueden invocar circunstancias que son de su competencia, como las modificaciones legislativas, para justificar eventuales incumplimientos del requisito de dar curso a una solicitud de protección internacional en un plazo razonable.⁴⁴

73. No obstante, por lo que respecta a la aplicación del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos, la autoridad nacional debe demostrar que la imposibilidad de respetar el plazo de seis meses se debe, de manera cierta e inequívoca, al aumento en el número de solicitudes *nuevas* presentadas simultáneamente. El tenor literal y el contexto de esta disposición se oponen a una interpretación que tenga en cuenta otras razones que hayan dado lugar a que no se haya adoptado una decisión en el plazo establecido. A este respecto, debo señalar que las tres excepciones previstas en el artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, de la Directiva sobre procedimientos están sujetas al acaecimiento de hechos que no guardan relación con la gestión interna de la Administración nacional competente. Estos hechos pueden calificarse de «acontecimientos externos», de modo que es evidente que ninguno de los problemas que permiten ampliar el plazo de seis meses puede ser atribuible a cuestiones de gestión.⁴⁵ Tal interpretación se ve corroborada por la exigencia de interpretar en sentido estricto la excepción prevista en dicha disposición y por el hecho de que los Estados miembros solo pueden invocar esa excepción si se cumplen los requisitos allí establecidos.

⁴² Sentencia de 12 de abril de 2018 (C-550/16, EU:C:2018:248). Véase, en este sentido, su apartado 56.

⁴³ Directiva del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar (DO 2003, L 251, p. 12).

⁴⁴ Véase la sentencia de 29 de junio de 2023, International Protection Appeals Tribunal y otros (Atentado en Pakistán) (C-756/21, EU:C:2023:523), apartado 80.

⁴⁵ Por analogía, por lo que respecta a la distinción entre acontecimientos «internos» y «externos» al identificar circunstancias extraordinarias en las que el transportista aéreo está exento de la obligación de compensar al viajero, el Tribunal de Justicia declaró que los acontecimientos «externos» resultan de circunstancias externas, más o menos frecuentes en la práctica, pero que el transportista aéreo no controla porque su origen es un hecho natural o el de un tercero [véase, en este sentido, la sentencia de 7 de julio de 2022, SATA International – Azores Airlines (Fallo en el sistema de suministro de combustible), C-308/21, EU:C:2022:533, apartados 25 y 26]. Véanse asimismo la sentencia de 11 de mayo de 2023, TAP Portugal (Fallecimiento del copiloto) (C-156/22 a C-158/22, EU:C:2023:393), apartado 18 y jurisprudencia citada, y mis conclusiones presentadas en dicho asunto (EU:C:2023:91).

74. Por otra parte, la imposibilidad de cumplir el plazo de seis meses debido al aumento del número de nuevas solicitudes presentadas simultáneamente debe producirse inmediatamente antes del período de seis meses que va a ampliarse o durante dicho período. Un Estado miembro no puede invocar ningún aumento significativo que se haya producido mucho antes de este período de seis meses. En otras palabras, los retrasos derivados de un aumento anterior del número de solicitudes que se haya producido mucho antes de la presentación de la solicitud no pueden dar lugar a una ampliación del plazo previsto en el artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos.

75. Además, admitir otras circunstancias a efectos del artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva sobre procedimientos infringiría la obligación que incumbe a los Estados miembros en virtud del artículo 4, apartado 1, de dicha Directiva. El efecto útil del artículo 4, apartado 1, de dicha Directiva presupone que las autoridades nacionales garanticen la capacidad de respuesta ante determinadas fluctuaciones en el número de solicitudes de asilo y que la capacidad de toma de decisiones de los Estados miembros puede absorber el trabajo. Dicho de otro modo, cuando el número de solicitudes de asilo sigue una tendencia normal, se espera que las autoridades nacionales gestionen sus recursos y su capacidad de toma de decisiones sobre esa base. Sin embargo, cuando concurren circunstancias externas extraordinarias, como «un gran número» de solicitudes que se presenta «simultáneamente», no cabe esperar de los Estados miembros que cumplan dichas obligaciones, puesto que los recursos normales previstos pueden no ser suficientes. Por consiguiente, los retrasos anteriores no pueden constituir una circunstancia que justifique una ampliación del plazo con arreglo al artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, de la Directiva sobre procedimientos.

76. A la vista del artículo 4, apartado 1, de la citada Directiva, las circunstancias que no constituyan un aumento del número de solicitudes de protección internacional presentadas simultáneamente no pueden tenerse en cuenta a la hora de determinar si resulta muy difícil en la práctica concluir el procedimiento en el plazo de seis meses. La imposibilidad de cumplir el plazo de seis meses debido al aumento del número de nuevas solicitudes presentadas simultáneamente debe producirse inmediatamente antes del período de seis meses que va a ampliarse o durante dicho período.

IV. Conclusión

77. A la luz de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos):

«El artículo 31, apartado 3, párrafo tercero, letra b), de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional,

en relación con el artículo 4, apartado 1, de dicha Directiva,

debe interpretarse en el sentido de que el plazo de seis meses para examinar una solicitud de protección internacional, previsto en el artículo 31, apartado 3, párrafo primero, de la Directiva 2013/32, solo puede ampliarse nueve meses si el aumento del número de solicitudes en un Estado miembro determinado se produce a un ritmo elevado, de modo que ese número experimenta un “pico”, que, habida cuenta del carácter excepcional de dicha disposición, es incompatible con un

aumento progresivo del número de solicitudes durante un largo período de tiempo. Las circunstancias que no constituyan un aumento del número de solicitudes de protección internacional presentadas simultáneamente no pueden tenerse en cuenta a la hora de determinar si resulta muy difícil en la práctica concluir el procedimiento en el plazo de seis meses. La imposibilidad de cumplir el plazo de seis meses debido al aumento del número de nuevas solicitudes presentadas simultáneamente debe producirse inmediatamente antes del período de seis meses que va a ampliarse o durante dicho período.»