

**DERECHO A TRABAJAR DEL  
SOLICITANTE DE  
PROTECCIÓN  
INTERNACIONAL EN  
TRÁMITE DE RECURSO**



# ÍNDICE

I.	Introducción	4
II.	Derecho de asilo en el marco comunitario	4
III.	Análisis de la sentencia del TJUE de 14 de enero de 2021 (asuntos acumulados C-322/19 y C-385/19)	6
IV.	Jurisprudencia Nacional	8
V.	Futuro de la controversia	9
VI.	Conclusión	10

# I. INTRODUCCIÓN

Desde que, en enero de 2021, se dictara la **sentencia del TJUE en los asuntos acumulados C-322/19 y C-385/19** reconociendo, en aplicación del artículo 15 de la Directiva 2013/33/UE, el **derecho al trabajo de las personas solicitantes de protección internacional**, han sido numerosas las dudas que han surgido en torno a la posibilidad de ser invocado por los particulares de forma directa ante la autoridad judicial española.

Sin embargo, la **normativa española es anterior a esta disposición**. La transposición al ordenamiento jurídico español de las directivas comunitarias de asilo de 2013 no se ha completado de forma efectiva, de modo que España sigue aplicando normativa anterior. La Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, transpone lo establecido por la Directiva 2003/9/CE, ya derogada.

En los siguientes párrafos, a través del análisis tanto de la sentencia del TJUE como de la posterior interpretación que han venido realizando las distintas secciones de la Sala de lo Contencioso de Audiencia Nacional en nuestro país, expondremos el presente y futuro de la cuestión relativa al derecho a trabajar del solicitante de protección internacional que se encuentra en trámite de recurso.

## II. DERECHO DE ASILO EN EL MARCO COMUNITARIO

El **Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)** se encuentra formado por un conjunto de disposiciones jurídicas con base en las conocidas como Directivas de Asilo, las cuales establecen las **condiciones mínimas** que debe respetar los Estados en relación con el **reconocimiento de la protección internacional, procedimientos, derechos y condiciones de acogida de los solicitantes**. El SECA posee un carácter excepcional por cuanto regula tanto cuestiones de fondo como cuestiones de procedimiento para la protección internacional, desde la entrada en un Estado miembro hasta la resolución definitiva sobre el estatuto de protección.

La DCA (**Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional**) tiene por objeto **promover la mayor autonomía** de las personas solicitantes de protección internacional cuando acceden al territorio UE, así como **evitar notables discrepancias entre los Estados miembros**, por lo que aquí nos interesa, en su acceso al mercado de trabajo. Trata de garantizar a los

solicitantes de protección internacional "un nivel de vida digno y unas condiciones de vida comparables en todos los Estados miembros" con el propósito de "limitar los movimientos secundarios de los solicitantes debidos a la diversidad de las condiciones de acogida". La DCA tiene un alcance personal ampliado y se aplica a "todos los nacionales de terceros países y apátridas que presenten una solicitud de protección internacional en el territorio, incluida la frontera, en las aguas territoriales o en las zonas de tránsito de un Estado miembro, siempre y cuando se les permita permanecer en su territorio en calidad de solicitantes..." (artículo 3, apartado 1), así como a los miembros de su familia si quedan cubiertos por dicha solicitud. Sus disposiciones son aplicables desde el momento en que la persona presenta su solicitud de protección internacional y hasta que se adopta una resolución definitiva al respecto, o bien, si se aplica el Reglamento de Dublín III, hasta que el solicitante sea efectivamente transferido al Estado miembro responsable.

La DPA (**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**), junto con el artículo 4 de la Directiva de reconocimiento y el Reglamento de Dublín III, **establece los mecanismos aplicables en la tramitación de solicitudes del estatuto de refugiado y de protección subsidiaria** en virtud del SECA. Su finalidad es "establecer procedimientos comunes para conceder y retirar la protección internacional conforme a la Directiva 2011/95/UE". Aunque la finalidad de la Directiva es establecer procedimientos comunes, no todas sus disposiciones son obligatorias; algunas son facultativas. La Directiva es aplicable 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, con excepción de las solicitudes de asilo diplomático o territorial presentadas en las representaciones de los Estados miembros. La Directiva contiene disposiciones detalladas respecto a los procedimientos que deben seguirse para adoptar una decisión sobre la solicitud que resulten relevantes para el poder judicial en la medida en que se refieran a la legalidad formal de la decisión de la autoridad decisoria en primera instancia.

El denominado Reglamento de Dublín III (**Reglamento (UE) nº 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**) es el instrumento que **establece los criterios y mecanismos para determinar cuál es el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de protección internacional**. El ámbito de este Reglamento abarca a los solicitantes de protección subsidiaria y a las personas con derecho a protección subsidiaria. La característica esencial de este Reglamento se encuentra en que establece que **una solicitud de protección internacional debe ser examinada por un único Estado miembro**. Impone a los Estados miembros responsables en virtud de este Reglamento la obligación de "hacerse cargo" de un solicitante que haya presentado una solicitud en otro Estado miembro o "readmitir", entre otros, a los solicitantes cuya solicitud esté siendo examinada y que hayan formulado una solicitud en otro Estado miembro o que se encuentren en el territorio de otro Estado miembro sin un documento de residencia. El sistema de Dublín es aplicable no solo a los Estados miembros de la UE (Irlanda y Reino Unido inclusive), sino también a otros Estados europeos que hayan formalizado acuerdos con la Unión. Actualmente, esos Estados son Dinamarca (que no está directamente obligada por el Reglamento, según su considerando 42), Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

# III. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA DEL TJUE DE 14 DE ENERO DE 2021 (ASUNTOS ACUMULADOS C-322/19 Y C-385/19)

Antes de proceder al análisis de la sentencia objeto de estudio, conviene hacer una breve referencia a la sentencia, también del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 19 de junio de 2018 en el asunto C-181/16, en la que el Tribunal concluye que, el derecho de la Unión no se opone a que la autoridad decisoria adopte una decisión de retorno contra un nacional de un tercer país que ha presentado una solicitud de protección internacional, a partir del momento en el que deniegue esa solicitud o unida a esa denegación en el marco de un único acto administrativo y, por tanto, antes de que se resuelva el recurso jurisdiccional contra dicha denegación, siempre que el Estado miembro de que se trate garantice que se suspendan todos los efectos jurídicos de la decisión de retorno a la espera del resultado de dicho recurso, que **el solicitante pueda beneficiarse durante ese periodo de los derechos que se derivan de la Directiva 2003/9/CE del Consejo (actual Directiva 2013/33/UE)**, y que pueda invocar cualquier cambio en las circunstancias que se produzca después de la adopción de la decisión de retorno y que pueda incidir de forma significativa en la apreciación de su situación.

La conexión de estas dos resoluciones es de suma importancia por cuanto el acceso al mercado de trabajo del solicitante de protección internacional, recogido en el artículo 15 de la Directiva 2013/33/UE, depende de que sea de aplicación el artículo 46.5 de la Directiva 2013/32/UE, por el que se le reconoce el derecho a permanecer en territorio del Estado que se encuentre conociendo de su solicitud de protección internacional.

La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Cuarta, de 14 de enero de 2021 (asuntos acumulados C-322/19 y C-385/19) resuelve varias cuestiones prejudiciales en relación con el derecho al empleo de solicitantes de protección internacional que han impugnado órdenes de traslado. Concretamente, la sentencia se refiere a los supuestos de traslados de demandantes de asilo conforme a las normas establecidas en el Reglamento Dublín III, 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.

Las peticiones tienen por objeto la interpretación del artículo 15 de la Directiva 2013/33/UE, que dispone:

*"Artículo 15*

*Empleo*

*1. Los Estados miembros velarán por que los solicitantes tengan acceso al mercado laboral a más tardar a los nueve meses desde la fecha de presentación de la solicitud de protección internacional, cuando las autoridades competentes no hayan adoptado una resolución en primera instancia y la demora no pueda atribuirse al solicitante.*

*2. Los Estados miembros decidirán los requisitos para conceder al solicitante el acceso al mercado de trabajo, con arreglo a su Derecho nacional, garantizando el acceso efectivo de los solicitantes al mercado de trabajo.*

*Atendiendo a políticas del mercado de trabajo, los Estados miembros podrán dar prioridad a los ciudadanos de la Unión y a los nacionales de Estados parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, así como a los nacionales de terceros países que sean residentes legales.*

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

El TJUE concluye respecto de las cuestiones planteadas:

1. La Directiva 2013/32/UE pese a no ser aplicable en el Estado miembro, sí es aplicable a efectos de interpretación de la Directiva 2013/33/UE, la cual, en cambio, sí es aplicable en el Estado miembro.
2. El artículo 15 de la Directiva 2013/33/UE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que excluye a un solicitante de protección internacional del acceso al mercado de trabajo por el único motivo de que se haya dictado respecto a él una decisión de traslado.
3. El artículo 15, apartado 1, de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que:
  - Se puede atribuir al solicitante de protección internacional la demora en la adopción de una resolución en primera instancia cuando exista falta de cooperación con las autoridades competentes.
  - No se puede atribuir al solicitante de protección temporal la demora en la adopción de una resolución en primera instancia por no haber presentado la solicitud ante el primer Estado miembro de entrada.
  - No se puede atribuir al solicitante de protección internacional la demora en la tramitación de su solicitud resultante de la interposición de un recurso judicial con efecto suspensivo contra la decisión de traslado.

Por lo que respecta a la primera cuestión, la respuesta positiva resulta de la reiterada jurisprudencia del Tribunal en relación con el **imperativo de realizar una interpretación "autónoma y uniforme"** de los conceptos y normas del derecho de la UE, máxime cuando los dos instrumentos "pertenecen al mismo corpus jurídico, esto es, al Sistema Europeo Común de Asilo". Por lo tanto, a los efectos de

la interpretación de lo dispuesto en la Directiva 2013/33, "los preceptos de la Directiva 2013/32 constituyen elementos de contexto pertinentes y necesarios".

No obstante, el **singular interés** de la resolución judicial radica en el **reconocimiento del derecho al trabajo a personas solicitantes de protección internacional** en un Estado distinto del primero al que accedieron en territorio de la Unión. Considera el TJUE que no cabe hacer distinción alguna en la categoría de persona solicitante de protección internacional, de modo que, en tanto no haya recaído resolución definitiva, la persona será solicitante y, por tanto, esta condición no queda alterada por una decisión de traslado pendiente de recurso judicial suspensivo. Esto es muy importante, ya que, el artículo 15, relativo al empleo, reconoce el acceso al mercado laboral de los "solicitantes". Es decir, el Tribunal de Justicia considera aplicable, en tales casos, el artículo 15 de la Directiva 2013/33/UE, remarcando que el recurso judicial contra el acto de traslado es suspensivo, por disposición legal y es por esa razón por la que se deben extender las disposiciones de la Directiva durante el tiempo de la suspensión.

## IV. JURISPRUDENCIA NACIONAL

La invocación de este artículo para reclamar que se permita al recurrente el **acceso al mercado laboral español** a fin de evitar una situación de precariedad mientras se resuelve el recurso, ha provocado el pronunciamiento de resoluciones judiciales en España cuya *ratio decidendi* es contradictoria.

- Por un lado, la sección Tercera de la Audiencia Nacional se ha pronunciado de forma desfavorable en sus Autos de **02 de junio de 2021** y de **08 de junio de 2021**, en los que dispone que, **los actos administrativos producen efectos desde la fecha en que se dicten**, por lo que su impugnación, primero en vía administrativa y luego en sede jurisdiccional, no produce la suspensión automática de su ejecución. El **efecto suspensivo deberá hacerse valer a través de la solicitud de medida cautelar**. Sin embargo, la medida cautelar solo podrá acordarse cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso.

Por otro lado, recuerda que la **autorización de trabajo** vinculada a la solicitud de protección internacional tiene una **vigencia limitada en el tiempo**, de modo que, una vez que se resuelve la petición de asilo, el demandante queda sujeto al régimen ordinario de extranjería, sin efectos suspensivos, salvo que se acuerde mediante una decisión específica otra cosa.

Recuerda la Audiencia Nacional, que la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Cuarta, de 14 enero 2021 (asuntos acumulados C-322/2019 y C-385/19) se refiere a los supuestos de traslados de demandantes de asilo, conforme a las normas establecidas en el Convenio de Dublín III, por lo que, lo que interpretó la sentencia prejudicial era un caso específico de traslado de un ciudadano no comunitario de un estado a otro, responsable de

examinar la demanda de asilo, en el que las normas aplicables del Convenio de Dublín III prevén precisamente que el traslado no se lleve a cabo en caso de recurso.

- En cambio, la Sección Segunda del mismo órgano se ha pronunciado de forma favorable en sus Autos 825/2021 y 826/2021, ambos de 10 de septiembre de 2021.

En estas resoluciones la Sala, en aplicación del punto de vista plasmado en la sentencia del TJUE de 14 de enero de 2021 en relación con el artículo 15 de la Directiva 2013/33/UE, así como del artículo 46.5 de la mencionada directiva y los artículos 129 y ss de la LJCA implica necesariamente reconocer el derecho de acceso al mercado de trabajo y, por tanto, el derecho a documentarse para ello.

Para la Sala, el acceso al mercado de trabajo y, por tanto, la concesión de la documentación necesaria para ello, depende de que el solicitante de asilo se encuentre legalmente en España en aplicación del artículo 46.5 de la Directiva 2013/32/UE o, que concurriendo alguna de las excepciones recogidas en los artículo 46.6 y 41.1, el Tribunal que se encuentre conociendo del recurso frente a la desestimación administrativa de la protección internacional conceda, como medida cautelar, la permanencia en el territorio nacional.

## V. FUTURO DE LA CONTROVERSIA

Ante esta controversia que se ha suscitado, dando lugar a resoluciones contradictorias, la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, sección primera, mediante Auto de 30 de marzo de 2022 ha admitido a trámite recurso de casación a fin de determinar la incidencia de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) de 19 de junio de 2018 en el asunto C-181/16, en relación con el apartado 5 del artículo 46 de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 (Directiva de Procedimientos – DPA), en la interpretación por el órgano jurisdiccional que resuelve en primera instancia de los criterios contenidos en los artículos 129 y ss de la LJCA, a la hora de proceder a la adopción de medidas cautelares tendentes a la suspensión de la ejecución del acto administrativo denegatorio de la solicitud de protección internacional.

La resolución de este recurso nos permitirá despejar la duda acerca de cómo afectaría la regulación que venimos comentando a la posible adopción de medidas cautelares tendentes a la suspensión de la ejecución del acto administrativo denegatorio de la solicitud de protección internacional en primera instancia judicial.



## VI. CONCLUSIÓN

En síntesis, el escenario actual de la cuestión del derecho a trabajar del solicitante de protección internacional puede esbozarse del siguiente modo:

- La sentencia de 14 enero de 2021 del TJUE reconoce el derecho al acceso al mercado laboral de los solicitantes de protección internacional en aplicación del artículo 15 de la Directiva 2013/33/UE
- Los Tribunales españoles han interpretado de forma contradictoria este reconocimiento, dando lugar a resoluciones opuestas. Podemos encontrar, según la sección de la Audiencia Nacional, Sala de lo contencioso, dos criterios:
  - a) Desfavorable. El precepto (Art. 15 Directiva 2013/33/UE) no impone la extensión de la autorización más allá de la finalización del procedimiento administrativo, toda vez que la autorización tiene vigencia limitada en el tiempo. Resuelta la solicitud de asilo, el solicitante queda sujeto el régimen ordinario de extranjería, sin efectos suspensivos, salvo que se acuerde en pieza de medidas cautelares jurisdiccionales.
  - b) Favorable. El acceso al mercado de trabajo y, por tanto, la concesión de la documentación necesaria para ello, depende de que el solicitante de asilo se encuentre legalmente en España en aplicación del artículo 46.5 de la Directiva 2013/32/UE o, que concurriendo alguna de las excepciones recogidas en los artículo 46.6 y 41.1, el Tribunal que se encuentre conociendo del recurso frente a la desestimación administrativa de la protección internacional conceda, como medida cautelar, la permanencia en el territorio nacional.
- Esta controversia se encuentra pendiente de ser resuelta por el Tribunal Supremo, habiéndose admitido a trámite recurso de casación para unificación de doctrina mediante Auto de 30 de marzo de 2022.

UNIDAD TÉCNICA JURÍDICA BIBLIOTECA

ÁREAS PROCESALES

COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID

C/ SERRANO 9, BIBLIOTECA

TLF: 91 788 93 80

RESUELVE TUS CONSULTAS EN LA UNIDAD TÉCNICA JURÍDICA. ACCEDE DESDE LA WEB  
[icam.es](http://icam.es) – ÁREA RESERVADA – FORMACIÓN BIBLIOTECA – CONSULTAS PROCESALES