

**Asunto C-568/21****Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

16 de septiembre de 2021

**Órgano jurisdiccional remitente:**

Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos)

**Fecha de la resolución de remisión:**

25 de agosto de 2021

**Partes demandantes:**

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretario de Estado de Justicia y Seguridad)

**Partes demandadas:**

E. y S., actuando ambos también en representación de sus hijos menores de edad

---

**Objeto del procedimiento principal**

El litigio principal versa sobre el recurso de apelación interpuesto por el Staatssecretaris (Secretario de Estado) ante el Raad van State (Consejo de Estado) contra la sentencia del rechtbank Den Haag (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, sede de Ámsterdam, Países Bajos), de 20 de marzo de 2020. En esta sentencia, el rechtbank anuló las decisiones del Secretario de Estado, de 29 de enero de 2020, por las que rechazó tramitar las solicitudes de protección internacional presentadas por los extranjeros de que se trata.

**Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial**

El órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia, al amparo del artículo 267 TFUE, si una tarjeta diplomática expedida por un Estado miembro en virtud de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas constituye un

documento de residencia en el sentido del artículo 2, inicio y letra l), del Reglamento Dublín.

### **Cuestión prejudicial**

¿Debe interpretarse el artículo 2, inicio y letra l), del Reglamento Dublín en el sentido de que una tarjeta diplomática expedida por un Estado miembro en virtud de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas constituye un documento de residencia en el sentido de dicha disposición?

### **Disposiciones de Derecho internacional y de Derecho de la Unión invocadas**

Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, de 18 de abril de 1961: artículos 2, 4, 7, 9, 10 y 39.

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: considerandos 4 y 5, artículos 2, 12 y 14.

### **Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal**

- 1 Los extranjeros de que se trata son nacionales de terceros países que constituyen una familia. El padre trabajó en la embajada de su país en el Estado miembro X, en el que residió con sus familiares. El Ministerio de Asuntos Exteriores del Estado miembro X expidió tarjetas diplomáticas a favor de todos ellos. Una vez transcurridos varios años, la familia abandonó ese Estado miembro y presentó solicitudes de protección internacional en los Países Bajos.

#### *Tramitación del procedimiento de toma a cargo*

- 2 El 31 de julio de 2019, en virtud del artículo 12, apartados 1 o 3, del Reglamento Dublín, el Secretario de Estado estimó que el Estado miembro X era el Estado responsable de la tramitación de estas solicitudes.
- 3 El 30 de agosto de 2019, el Estado miembro X desestimó las peticiones de toma a cargo. Este Estado miembro considera que no se expidió a los extranjeros de que se trata ningún visado o documento de residencia y que estos residieron en el Estado miembro X exclusivamente en virtud de su estatuto diplomático. Dichos extranjeros se trasladaron al Estado miembro X y a los Países Bajos provistos con sus pasaportes diplomáticos, por lo que no necesitaban visado. Según el Estado miembro X, la responsabilidad recae en los Países Bajos de conformidad con el artículo 14, apartado 2, del Reglamento Dublín.

- 4 El 11 de septiembre de 2019, el Secretario de Estado solicitó al Estado miembro X que tramitase las peticiones de toma a cargo. A juicio del Secretario de Estado —que invoca a tal respecto un manual del Ministerio de Asuntos Exteriores del Estado miembro X—, las tarjetas diplomáticas expedidas por el Estado miembro X constituyen un documento de residencia. A juicio del Secretario de Estado, con arreglo al artículo 12, apartado 1, del Reglamento Dublín, la responsabilidad recae sobre el Estado miembro X.
- 5 El 25 de septiembre de 2019, el Estado miembro X aceptó las peticiones de toma a cargo de conformidad con el artículo 12, apartado 1, del Reglamento Dublín.

#### *Decisiones administrativas y sentencias del rechtbank*

- 6 Mediante decisiones de 29 de enero de 2020, el Secretario de Estado denegó las solicitudes de protección internacional presentadas por los extranjeros de que se trata al considerar que el Estado miembro X es el responsable de su tramitación.
- 7 Dichos extranjeros interpusieron recurso contra estas decisiones, y alegaron ante el rechtbank que el Estado miembro X no es el responsable de la tramitación de sus solicitudes. En su opinión, las autoridades del Estado miembro X no expedieron en ningún momento un documento de residencia a su favor. Su derecho de residencia se infería directamente de la Convención de Viena o de su estatuto diplomático. Sus tarjetas diplomáticas no eran más que una confirmación de lo anterior.
- 8 El rechtbank declaró fundado este recurso y anuló las decisiones de que se trata. En particular, el rechtbank afirmó que las tarjetas diplomáticas expedidas por el Estado miembro X no podían considerarse una autorización o un consentimiento de residencia, habida cuenta de que los mencionados extranjeros ya disponían de un derecho de residencia en el Estado miembro X en virtud de la Convención de Viena. Así pues, las tarjetas diplomáticas tenían, respecto a este derecho de residencia, un carácter meramente declarativo (y no constitutivo). Según el rechtbank, el Secretario de Estado, que incurrió en un error al considerar al Estado miembro X responsable de la tramitación de las solicitudes de protección internacional, debe examinar estas solicitudes en cuanto al fondo.
- 9 El Secretario de Estado ha interpuesto recurso de apelación contra esta sentencia ante el órgano jurisdiccional remitente.

#### **Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal**

- 10 El Secretario de Estado alega, con carácter principal, que las tarjetas diplomáticas expedidas por el Estado miembro X a los extranjeros de que se trata sí quedan comprendidas en la definición de documento de residencia que se establece en el artículo 2, inicio y letra l), del Reglamento Dublín. Con la expedición efectiva de estas tarjetas, el Estado miembro X confirmó que los extranjeros tenían un derecho de residencia en virtud de la Convención de Viena. El hecho de que este

derecho de residencia se infiera directamente de la citada Convención no obsta a tal conclusión. El Reglamento Dublín, que no exige un documento de residencia conforme a la normativa en materia de extranjería, no excluye que una tarjeta diplomática pueda constituir un documento de residencia en el sentido de la citada disposición.

- 11 Con carácter subsidiario, el Secretario de Estado aduce que las tarjetas diplomáticas deben considerarse un documento de residencia, habida cuenta de la sistemática general y de los objetivos del Reglamento Dublín. El Estado miembro X ha desempeñado el papel más importante en la entrada y residencia de los extranjeros de que se trata en el territorio de los Estados miembros. Procede aplicar por analogía la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de julio de 2017, Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586.

### **Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial**

- 12 Algunos Estados miembros consideran que una tarjeta diplomática constituye una tarjeta de residencia, mientras que otros sostienen lo contrario.

#### *Interpretación del artículo 2, inicio y letra l), del Reglamento Dublín*

- 13 Para responder a la cuestión prejudicial, debe interpretarse el artículo 2, inicio y letra l), de dicho Reglamento a la luz del tenor de esta disposición, de la sistemática general, del contexto y de los objetivos del Reglamento Dublín, así como de la Convención de Viena:

- La definición del concepto de «tarjeta de residencia» no proporciona una respuesta inequívoca a esta pregunta.

El Reglamento Dublín exige únicamente un documento de residencia en un sentido general, sin determinar expresamente que deba tratarse de un documento expedido conforme al Derecho nacional. Además, debe concurrir el consentimiento, otorgado por las autoridades de un Estado miembro, para residir en el territorio de tal Estado miembro, sin que se precise cuál deba ser el contenido de tal consentimiento.

- La sistemática general, el contexto, los objetivos y la génesis legislativa del Reglamento Dublín no proporcionan ninguna respuesta concluyente al respecto.

El Reglamento Dublín persigue establecer un procedimiento de determinación claro y viable del Estado miembro responsable de la tramitación de la solicitud de protección internacional (considerandos 4 y 5). De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende, entre otras cosas, que el Reglamento Dublín pretende evitar el «forum shopping», y que la responsabilidad por la tramitación de tal clase de solicitud recae en el Estado miembro que esté en el origen de la entrada o la residencia en el territorio de

los Estados miembros. En este mismo sentido, el Tribunal de Justicia ha declarado que, en un espacio de libre circulación, cada uno de los Estados miembros es responsable, frente a todos los demás Estados miembros, de su actuación en materia de entrada y residencia de nacionales de terceros países. Cada Estado miembro deberá, pues, asumir las consecuencias que de ello se deriven en virtud de los principios de solidaridad y de leal cooperación (véanse, entre otras, las sentencias de 26 de julio de 2017, Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, apartados 87 y 88; de 7 de junio de 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, apartado 54, y de 21 de diciembre de 2011, N. S. y otros, C-411/10 y C-493/10, EU:C:2011:865, apartado 79).

- En la Convención de Viena se establecen las normas sobre relaciones diplomáticas.

En contraposición a cuanto ocurre con respecto al jefe de la representación diplomática, en relación con los demás miembros del personal diplomático y sus familias únicamente deberá comunicarse al Ministerio de Asuntos Exteriores su nombramiento, su llegada y su salida definitiva o la terminación de sus funciones en la misión. No se requiere una notificación previa de llegada y salida. Corresponderá al Estado acreditante nombrar al personal diplomático (artículos 4, 7 y 10). La consecuencia de este nombramiento, en virtud del cual se concede el estatuto diplomático, consiste en que el diplomático y su familia tienen derecho a los privilegios e inmunidades regulados en esta Convención, entre los cuales se encuentra el derecho a residir en el Estado receptor (artículo 39). Esta Convención obliga a los Estados Parte de la misma a permitir la residencia del personal diplomático y de sus familias. El nacimiento del derecho de residencia no está supeditado a la concesión o denegación de un documento de residencia por el Estado receptor.

- 14 A la luz de cuanto antecede, el órgano jurisdiccional remitente se plantea dos posibles interpretaciones:
- Una tarjeta diplomática es un documento de residencia, por lo que el Estado miembro X es responsable de la tramitación de las solicitudes de protección internacional.
  - Una tarjeta diplomática no es un documento de residencia, por lo que los Países Bajos son responsables de la tramitación de las citadas solicitudes.

*Posibilidad 1: una tarjeta diplomática constituye un documento de residencia*

- 15 Esta interpretación se coherente con la tesis de que la responsabilidad por la tramitación de una solicitud de protección internacional recae en el Estado miembro que está en el origen de la entrada o la residencia en el territorio de los Estados miembros [sentencia de 26 de julio de 2017, Jafari, C-646/16,

EU:C:2017:586, apartado 87, y exposición de motivos de la Propuesta Dublín III COM(2008) 820 final, punto 3].

- 16 En el presente asunto, los extranjeros de que se trata tienen el vínculo más estrecho con el Estado miembro X. Entraron en el territorio de los Estados miembros al amparo de las relaciones diplomáticas entre el Estado acreditante y el Estado miembro X, en el que también trabajaron y residieron durante varios años. Una interpretación distinta tendría como consecuencia que los extranjeros que trabajan como personal diplomático en un Estado miembro y, a continuación, desean presentar una solicitud de protección internacional podrían elegir ellos mismos en qué Estado miembro hacerlo. Mediante el establecimiento de mecanismos y criterios uniformes para la determinación del Estado miembro responsable se persigue precisamente evitar tal posibilidad (sentencia de 2 de abril de 2019, H. y R., C-582/17 y C-583/17, EU:C:2019:280, apartado 77).

*Posibilidad 2: una tarjeta diplomática no es un documento de residencia*

- 17 De la Convención de Viena parece desprenderse que, en el ámbito de la circulación internacional de diplomáticos, el Estado receptor no es competente para otorgar o denegar el consentimiento a la residencia de diplomáticos en su territorio.
- 18 En el caso de autos, el padre fue contratado por el Estado acreditante como miembro del personal de la representación diplomática en el Estado miembro X, a través de lo cual él y sus familiares adquirieron el estatuto diplomático. Su derecho de residencia en el Estado miembro X constituía un privilegio sobre la base de tal estatuto diplomático. Tal privilegio lo inferían directamente —sin la intermediación de las autoridades del Estado miembro X— de la Convención de Viena. La tarjeta diplomática no hace más que confirmar la ya existente residencia legal de los extranjeros de que se trata en el Estado miembro X. En opinión del órgano jurisdiccional remitente, ello aboga claramente en favor de la interpretación en virtud de la cual una tarjeta diplomática no constituye un documento de residencia en el sentido del Reglamento Dublín.

*Conclusión*

- 19 En opinión del órgano jurisdiccional remitente, no puede darse una respuesta inequívoca a esta cuestión. Tal respuesta no puede inferirse directamente de las disposiciones del Reglamento Dublín de que se trata, ni tampoco de la sistemática de dicho Reglamento ni de las normas pertinentes de Derecho internacional público. Tampoco existe una jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el Reglamento Dublín que haya aclarado este aspecto. Además, parece que los Estados miembros observan prácticas diferentes.
- 20 Si bien el órgano jurisdiccional remitente sostiene que, en el presente asunto, no se está en presencia de un consentimiento dado por las autoridades del Estado miembro X ni tampoco, por tanto, de un documento de residencia, en opinión de

este órgano jurisdiccional, y a la vista de los objetivos y de los principios que informan el Reglamento Dublín, no puede descartarse una interpretación diferente.

DOCUMENTO DE TRABAJO