

Asunto C-753/23 [Krasiliva] ⁱ**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:**

7 de diciembre de 2023

Órgano jurisdiccional remitente:

Nejvyšší správní soud (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, República Checa)

Fecha de la resolución de remisión:

30 de noviembre de 2023

Parte recurrente:

A.N.

Parte recurrida:

Ministerstvo vnitra (Ministerio del Interior)

Objeto del procedimiento principal

La cuestión objeto del procedimiento principal es si puede denegarse por inadmisibles una solicitud de permiso de residencia mediante el que se concede protección temporal a los extranjeros presentada por una persona que es nacional de un Estado que no es miembro de la Unión Europea, entre otros motivos, por el hecho de que esa persona ya había solicitado protección temporal en otro Estado miembro, así como si el procedimiento relativo a la denegación de una solicitud puede ser susceptible de control judicial.

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

Cuestiones prejudiciales

1. ¿Se opone el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2001/55/CE del Consejo, tomando también en consideración el acuerdo de los Estados miembros de no aplicar el artículo 11 de esta Directiva, a unas disposiciones del Derecho nacional según las cuales resulta inadmisibile una solicitud de permiso de residencia mediante el que se concede protección temporal cuando el extranjero haya solicitado un permiso de residencia en otro Estado miembro o cuando ya haya recibido un permiso de residencia en otro Estado miembro?

2. ¿Tiene derecho a la tutela judicial efectiva en virtud del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea una persona que disfruta de protección temporal con arreglo a la Directiva 2001/55/CE del Consejo, en caso de que el Estado miembro no le expida un permiso de residencia, en el sentido del artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2001/55/CE del Consejo?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo, «TFUE»): artículo 78, primera frase.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»): artículo 47, párrafo primero.

Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (en lo sucesivo, «Directiva 2001/55»): artículos 2, letras a) y g), 5, apartado 3, primera frase, 8, apartado 1, 11, 15, apartado 6, 26, apartado 4, 28, apartado 1, y 29.

Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022, por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal (en lo sucesivo, «Decisión del Consejo»): considerando 16.

Comunicación de la Comisión 2022/C 126 I/01 relativa a las directrices operativas para la aplicación de la Decisión de Ejecución 2022/382 del Consejo por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal (en lo sucesivo, «Comunicación 2022/C 126 I/01»).

Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (en lo sucesivo, «Código Schengen»): artículo 6, apartado 1, letra b).

Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia (en lo sucesivo, «Reglamento de Procedimiento»): artículo 107, apartado 1.

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců (Ley n.º 221/2003 sobre la protección temporal de los extranjeros): artículos 1, apartado 1, letra b), 2, apartado 1, 4, apartado 1, y 17, apartado 1.

Zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (Ley n.º 65/2022 sobre algunas medidas relativas al conflicto armado en Ucrania provocado por la invasión de las fuerzas armadas de la Federación Rusa; en lo sucesivo, «Lex Ucrania»): artículos 2 y 4, apartado 3, primera frase, así como:

Artículo 5, apartado 1, de la *Lex Ucrania*, que dispone que resulta inadmisibile una solicitud de protección temporal cuando: a) no haya sido presentada personalmente; b) cuando haya sido presentada por un extranjero no mencionado en el artículo 3; c) cuando haya sido presentada por un extranjero que haya solicitado la concesión de protección temporal o protección internacional en otro Estado miembro de la Unión Europea; d) cuando haya sido presentada por un extranjero al cual le ha sido concedida protección temporal o protección internacional en otro Estado miembro de la Unión Europea; e) cuando haya sido presentada por un extranjero que sea nacional de la Unión Europea, de un Estado vinculado con la Unión Europea mediante un tratado internacional que le concede el derecho a la libre circulación equivalente al inherente a los nacionales de la Unión Europea o de un Estado que esté vinculado por el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE).

Artículo 5, apartado 2, de la *Lex Ucrania*, que dispone que el Ministerstvo vnitra (Ministerio del Interior) o la Policie České republiky (Policía de la República Checa) denegará al extranjero una solicitud que sea inadmisibile y le informará sobre el motivo de la inadmisibilidat de la solicitud, excluyéndose el control judicial.

Antecedentes, alegaciones esenciales de las partes y procedimiento principal

- 1 La recurrente es nacional de Ucrania. Después de entrar en el territorio de la Unión Europea presentó una solicitud de protección temporal en julio de 2022 en Alemania y, posteriormente, en septiembre de 2022 en la República Checa. Hasta la fecha no se ha dictado resolución sobre la concesión de protección temporal en

Alemania. El Ministerstvo vnitra (en lo sucesivo, «parte recurrida») denegó la solicitud por inadmisibile con arreglo al artículo 5, apartado 1, letras c) y d), de la *Lex Ucraina*. De estas disposiciones resulta, en efecto, que entre las causas de denegación de una solicitud se encuentra la presentación por una determinada persona de una solicitud de concesión de protección temporal en otro Estado miembro o la concesión de tal protección en otro Estado miembro.

- 2 La recurrente interpuso un recurso contencioso-administrativo contra la parte recurrida ante el Městský soud v Praze (Tribunal Municipal de Praga, República Checa, en lo sucesivo, «Tribunal Municipal»), alegando que, conforme a la Directiva 2001/55, es una persona a la que puede concederse protección temporal, puesto que la Directiva 2001/55 no dispone que la presentación por el extranjero de una solicitud de concesión de protección temporal en otro Estado miembro sea una causa de exclusión de la protección temporal.
- 3 El Tribunal Municipal estimó el recurso contencioso-administrativo. En primer lugar, el Tribunal Municipal examinó si era competente para conocer del asunto, puesto que el artículo 5, apartado 2, de la *Lex Ucraina* excluye del control judicial la denegación de una solicitud de concesión de protección temporal que resulte inadmisibile. El Tribunal Municipal tomó en consideración que esta exclusión del control judicial no es compatible con el artículo 29 de la Directiva 2001/55, dado que dicha exclusión debe resultar aplicable exclusivamente a los supuestos mencionados en el artículo 28 de la Directiva 2001/55. A la vista de que ese órgano jurisdiccional reconoció a la recurrente como una persona excluida del disfrute de la protección temporal en el sentido del artículo 29 de la Directiva 2001/55, tenía derecho en su opinión a interponer un recurso con arreglo a esa disposición en relación con el artículo 47, párrafo primero, de la Carta. Por estos motivos, el Tribunal Municipal concluyó que la Directiva 2001/55 tiene efecto directo, que excluye la aplicación del artículo 5, apartado 1, letra c), de la *Lex Ucraina*.
- 4 La parte recurrida interpuso recurso de casación contra la sentencia del Tribunal Municipal, señalando que la *Lex Ucraina* no excluye al solicitante del disfrute de protección temporal. Las disposiciones del artículo 5, apartado 1, letras c) y d), de esa Ley resultan, en efecto, aplicables a una persona a la que ya se ha concedido protección temporal o que ha solicitado su concesión en otro Estado (en lo sucesivo, «solicitante que reitera la solicitud»). Sin embargo, las disposiciones citadas no resultan aplicables a una persona que solicita por primera vez la concesión de protección temporal en el Estado miembro (en lo sucesivo, «solicitante por primera vez»). Respecto del artículo 28 de la Directiva 2001/55, la parte recurrida alegó que la *Lex Ucraina* en modo alguno transpone ese artículo al Derecho nacional, ni lo complementa. La inadmisión de una solicitud de concesión de protección temporal se produce por tanto en los supuestos que no han sido regulados en la Directiva 2001/55, por lo que el legislador de la Unión ha dejado a los Estados miembros un margen para adoptar las correspondientes normas. Además, la parte recurrida señaló que, con arreglo a la Decisión del Consejo, los extranjeros tienen derecho a elegir el Estado miembro en el que

presentarán la solicitud de protección temporal, si bien ello no supone que puedan presentar sucesivamente solicitudes en varios Estados miembros o elegir el Estado que más les convenga, añadiendo además que la reiteración de solicitudes sobrecarga la capacidad de los Estados miembros en lo relativo a la acogida de las personas solicitantes de protección.

- 5 La recurrente, al posicionarse sobre el recurso de casación, señaló que encaja en la definición de persona desplazada y que la concesión de protección temporal solo constata esa circunstancia. En opinión de la recurrente, la alegación de que una determinada persona no es desplazada, porque ya estaba en otro Estado miembro que le ha concedido protección temporal es incompatible con la Directiva 2001/55 y con la Decisión del Consejo. La recurrente recordó: i) que hasta la fecha no le ha sido concedida protección temporal en ningún Estado miembro; ii) que no abusa por tanto de ese derecho; así como iii) que los Estados miembros aceptaron no aplicar el artículo 11 de la Directiva 2001/55, que tiene como finalidad prevenir un movimiento secundario de personas.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

Sobre la primera cuestión prejudicial

- 6 El órgano jurisdiccional remitente se pregunta si la protección temporal, conforme a la Directiva 2001/55, constituye un régimen especial, cuyo objetivo es permitir que la persona desplazada obtenga un permiso de residencia en el territorio de un determinado Estado miembro y que pueda disfrutar allí de los derechos inherentes a esa protección temporal, los cuales sin embargo resultan de ese permiso de residencia, o más bien se trata de un estatuto jurídico independiente, establecido por la Decisión del Consejo con arreglo al artículo 5, apartado 3, de esta Directiva. El órgano jurisdiccional remitente considera que el derecho a obtener un permiso de residencia que autoriza la permanencia en el territorio del Estado miembro forma parte de la protección temporal y que si el derecho de permanencia resultante de aquel permiso puede ser entendido en ese sentido, el Estado miembro está obligado a expedir sin condiciones el permiso de residencia al solicitante que presenta la solicitud por primera vez, a no ser que se den las causas para excluir a esa persona del disfrute de la protección temporal recogidas en el artículo 28 de esa Directiva.
- 7 Sin embargo, el órgano jurisdiccional remitente no está seguro de si de la Directiva 2001/55 se deduce la obligación de que el Estado miembro expida el permiso de residencia con arreglo al artículo 8, apartado 1, de esta Directiva, también cuando sea un solicitante que reitera la solicitud quien pretende obtener un permiso de residencia. El órgano jurisdiccional remitente invoca los artículos 15 y 26 de la Directiva mencionada, de los cuales, en su opinión, se deduce que siempre debería ser un único Estado miembro el que permita a una determinada persona gozar de protección temporal, a saber, aquel que haya expedido el permiso de residencia. Sin embargo, según el órgano jurisdiccional remitente, de

esas disposiciones no puede concluirse cómo debe evaluarse la libre circulación del beneficiario de protección temporal de un Estado miembro a otro, a fin de volver a gozar de protección temporal en ese otro Estado miembro.

- 8 El órgano jurisdiccional remitente considera que, a este respecto, revisten una importancia fundamental los artículos 8, apartado 1, y 11 de la Directiva 2001/55.
- 9 En opinión del órgano jurisdiccional remitente, el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2001/55 establece el derecho de un solicitante que presenta la solicitud por primera vez a presentar una solicitud de permiso de residencia, pero no establece la obligación de que un Estado miembro expida un permiso de residencia a un solicitante que reitera la solicitud. Si bien con arreglo al artículo 3, apartado 5, de la Directiva 2001/55, un Estado miembro está ciertamente facultado para establecer requisitos más favorables para los beneficiarios de protección temporal y para expedir un permiso de residencia a un solicitante que reitera la solicitud, cuando en virtud de la legislación nacional se haya excluido esta posibilidad, no se reduce el nivel de protección de un solicitante que reitera la solicitud, ni se le dificulta el ejercicio de sus derechos resultantes de la protección temporal. En efecto, se concede protección temporal a un solicitante que reitera la solicitud en el Estado miembro en el que presentó por primera vez una solicitud de permiso de residencia. Teniendo esto en cuenta, no resultan aplicables ni el artículo 28 apartado 1, ni el artículo 29 de la Directiva 2001/55 en el supuesto de una solicitud presentada por un solicitante que reitera la solicitud. Según el órgano jurisdiccional remitente, el considerando 16 de la Decisión del Consejo apoya la conclusión de que se trata de una facultad del Estado miembro y no de una obligación, así como el hecho de que la Comisión señaló en la Comunicación 2022/C 126 I/01 que *«[s]i dicha persona [que goza de protección temporal] se desplaza posteriormente a otro Estado miembro, donde recibe otro permiso de residencia en virtud de la protección temporal, el primer permiso de residencia expedido y sus derechos derivados deberán expirar y retirarse, de conformidad con lo establecido en el artículo 15, apartado 6, y el artículo 26, apartado 4, de la Directiva 2001/55/CE»*.
- 10 Por cuanto se refiere al artículo 11 de la Directiva 2001/55, el órgano jurisdiccional remitente considera que la exclusión de la aplicación de esta disposición puede dar lugar a que surja para los Estados miembros una obligación de expedir permisos de residencia y, por tanto, de otorgar protección temporal también a los solicitantes que reiteran la solicitud. A juicio del órgano jurisdiccional remitente, el artículo 11 de la citada Directiva dispone claramente a este respecto que el beneficiario de protección temporal debe permanecer en el Estado miembro que expidió el permiso de residencia y que le concede los derechos resultantes de la protección temporal. Sin embargo, debido a que, respecto de las personas desplazadas procedentes de Ucrania, se ha celebrado un acuerdo entre Estados miembros que excluye la aplicación de esa disposición,¹

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6826-2022-ADD-1/es/pdf> .

parece que los Estados miembros permiten la libre circulación de los beneficiarios que gozan de protección temporal entre los Estados miembros, más allá de lo que resulta del artículo 6, apartado 1, letra b), del Código Schengen.

- 11 En ese caso, el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2001/55 debe interpretarse en el sentido de que el derecho a obtener un permiso de residencia por un solicitante que reitera la solicitud en otro Estado miembro resulta del derecho a la libre circulación de personas, que los Estados miembros han decidido conceder de forma solidaria a las personas desplazadas procedentes de Ucrania. Sin embargo, esta interpretación supone rebasar el ámbito de las obligaciones de los Estados miembros resultantes de la Directiva 2001/55 y parece que no estaba prevista en el momento de la adopción de esa Directiva.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

- 12 El fondo de esta cuestión prejudicial radica en determinar si es conforme con el artículo 47, párrafo primero, de la Carta, una norma nacional y, concretamente, el artículo 5, apartado 2, de la *Lex* Ucrania, que excluye del control judicial la denegación de una solicitud de expedición de un permiso de residencia para conceder protección temporal, por las causas especificadas en el artículo 5, apartado 1, de esa Ley, que dispone, entre otras cuestiones, que resulta inadmisibles una solicitud que haya sido presentada por un solicitante que reitera la solicitud.
- 13 Otra sala del órgano jurisdiccional remitente se pronunció en el sentido de que, con arreglo al artículo 29 de la Directiva 2001/55, tienen derecho a presentar un recurso, exclusivamente, las personas que están excluidas del disfrute de la protección temporal conforme al artículo 28, apartado 1, de esa Directiva, y que, por consiguiente, a los solicitantes que reiteran la solicitud, a los que les ha sido concedida protección temporal en otro Estado miembro, no les corresponde ese derecho. En la citada jurisprudencia, se reconoce esta cuestión como *acte clair*. El órgano jurisdiccional remitente (es decir, la sala que plantea la presente cuestión prejudicial) está de acuerdo en que el artículo 29 de la Directiva 2001/55 no resulta aplicable al presente litigio, pero considera que debe examinarse si el derecho a la tutela judicial efectiva se deriva del artículo 47, párrafo primero, de la Carta.
- 14 En ese contexto, el órgano jurisdiccional remitente invoca la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa: i) al artículo 47, párrafo primero, de la Carta y a las obligaciones resultantes del mismo que incumben a los Estados miembros;² así como ii) a la posibilidad de aplicar el Derecho de la Unión y los derechos fundamentales.³ El órgano jurisdiccional remitente considera que el derecho de

² Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de mayo de 2017, *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, apartado 44.

³ Sentencias del Tribunal de Justicia: de 26 de febrero de 2013, *Ákerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, apartados 19 a 21; de 26 de septiembre de 2013, *Texdata Software*, C-418/11, EU:C:2013:588, apartados 72 y 73.

los beneficiarios de protección temporal a obtener un permiso de residencia en el territorio de alguno de los Estados miembros dimana directamente del artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2001/55 y que la parte recurrida, al denegar la solicitud en el procedimiento de que se trata tramitado con arreglo al artículo 5, apartado 2, de la *Lex* Ucrania, ha aplicado el Derecho de la Unión, resultando de todo ello que la situación se incluye en el ámbito de aplicación de los derechos fundamentales garantizados por la Carta y, por tanto, del derecho a la tutela judicial efectiva, de acuerdo con el artículo 47, párrafo primero, de la Carta.⁴ Por ello el órgano jurisdiccional remitente considera que excluir la denegación de un permiso de residencia del control judicial con arreglo al artículo 5, apartado 2, de la *Lex* Ucrania es incompatible con el Derecho de la Unión, puesto que el beneficiario de protección temporal tiene derecho a la tutela judicial efectiva, con independencia de cuál sea la causa por la que el permiso de residencia no le ha sido expedido por el Estado miembro. En caso contrario, no podría reclamar en vía judicial que se examine su derecho a obtener un permiso de residencia.

Sobre la solicitud de tramitación mediante el procedimiento prejudicial de urgencia

- 15 Con arreglo al artículo 107, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento y al artículo 78 TFUE, primera frase, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que examine las cuestiones prejudiciales mediante el procedimiento de urgencia. El órgano jurisdiccional remitente señala que la cuestión planteada todavía no ha sido resuelta en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y que la respuesta a las cuestiones prejudiciales no solo tiene una relevancia esencial en el presente litigio, sino también para todo el sistema vigente actualmente de concesión en los Estados miembros de protección temporal con arreglo a las decisiones del Consejo. La protección temporal se concederá hasta el 4 de marzo de 2025. Consiguientemente, debe dilucidarse urgentemente la cuestión de si y cómo los Estados miembros pueden condicionar la expedición de protección temporal en caso de migración de tales personas entre los Estados miembros. Teniendo en cuenta el elevado número de casos en la República Checa en los que no se expiden permisos de residencia a los beneficiarios de protección temporal por la existencia de una de las causas de inadmisibilidad recogidas en el artículo 5, apartado 1, de la *Lex* Ucrania, también resulta necesario clarificar urgentemente si esas personas tienen derecho a la tutela judicial efectiva.

Propuesta de respuesta a las cuestiones prejudiciales

- 16 El órgano jurisdiccional remitente propone dar las siguientes respuestas a las cuestiones prejudiciales planteadas:

1. El artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2001/55/CE del Consejo, tomando también en consideración el acuerdo de los Estados miembros de no aplicar el

⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de diciembre de 2015, Abdoulaye Amadou Fall, C-239/14, EU:C:2015:824, apartado 51.

artículo 11 de esta Directiva, no se opone a unas disposiciones del Derecho nacional según las cuales resulta inadmisibile una solicitud de permiso de residencia mediante el que se concede protección temporal cuando el extranjero haya solicitado un permiso de residencia en otro Estado miembro o cuando ya haya recibido un permiso de residencia en otro Estado miembro.

2. Una persona que disfruta de protección temporal con arreglo a la Directiva 2001/55/CE del Consejo, tiene derecho a la tutela judicial efectiva en virtud del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en caso de que el Estado miembro no le expida un permiso de residencia, en el sentido del artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2001/55/CE del Consejo.

DOCUMENTO DE TRABAJO