

**Asunto C-290/24 [Abkez] <sup>i</sup>**

**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:**

25 de abril de 2024

**Órgano jurisdiccional remitente:**

Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos)

**Fecha de la resolución de remisión:**

25 de abril de 2024

**Partes demandantes:**

AI

ZY

BG

**Parte demandada:**

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

---

**Objeto del procedimiento principal**

Recursos contencioso-administrativos de apelación interpuestos contra sentencias dictadas por el rechtbank Den Haag (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, Países Bajos) en tres asuntos relativos a extranjeros con permiso de residencia temporal en Ucrania que huyeron a los Países Bajos cuando comenzó la guerra en Ucrania.

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

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

Interpretación del artículo 4 de la Directiva 2001/55/CE (en lo sucesivo, «Directiva sobre protección temporal»), con el fin de dilucidar la cuestión relativa al momento en que finaliza la protección temporal de otras categorías de personas desplazadas a que hace referencia el artículo 7, apartado 1, de dicha Directiva.

## **Cuestiones prejudiciales**

¿Debe interpretarse el artículo 4 de la 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 el sentido de que cuando un Estado miembro ha hecho uso de la posibilidad que ofrece el artículo 7, apartado 1, de dicha Directiva de otorgar protección temporal en virtud de la misma a otras categorías de personas desplazadas (en lo sucesivo, «grupo facultativo»), la protección temporal de este grupo facultativo se mantiene no solo en caso de prórroga automática en el sentido del artículo 4, apartado 1, durante el período indicado en esta disposición, sino también en caso de adopción de una decisión de prórroga del plazo, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, durante el período mencionado en la citada disposición?

¿Tiene alguna relevancia para la respuesta a la cuestión de si la protección temporal del grupo facultativo se mantiene en caso de adopción de una decisión de prórroga en el sentido del artículo 4, apartado 2, el hecho de que un Estado miembro haya decidido poner fin a la protección temporal del grupo facultativo antes del momento en que el Consejo haya decidido prorrogar la protección temporal por un año de conformidad con el artículo 4, apartado 2?

## **Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas**

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 (Directiva sobre protección temporal): considerando 13 y artículos 4, 6 y 7

Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular: artículo 3

Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2002, 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: artículo 2

Decisión de Ejecución (UE) 2023/2409 del Consejo, de 19 de octubre de 2023, por la que se prorroga la protección temporal introducida por la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382: considerandos 5, 7 y 8 y artículo 1

### **Disposiciones de Derecho nacional invocadas**

Vreemdelingenwet 2000 (Ley de Extranjería de 2000)

Vreemdelingenbesluit 2000 (Decreto de Extranjería de 2000): artículo 3.1a

Voorschrift Vreemdelingen 2000 (Reglamento de Extranjería de 2000): artículo 3.9a

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

- 1 Los extranjeros AI, ZY y BG tienen nacionalidad argelina, turca y paquistaní, respectivamente. Eran titulares de sendos permisos de residencia temporal en Ucrania en el momento en que, el 24 de febrero de 2022, las fuerzas armadas rusas iniciaron una invasión a gran escala de Ucrania. Tras la invasión, huyeron a los Países Bajos, donde se inscribieron en el Padrón Nacional. Los extranjeros no están comprendidos en el grupo de personas a las que debe otorgarse protección temporal en virtud de la Decisión 2022/382 de 4 de marzo de 2022, de ejecución de la Directiva 2001/55/CE.
- 2 Sin embargo, el staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretario de Estado de Justicia y Seguridad; en lo sucesivo, «Secretario de Estado») decidió aplicar la disposición facultativa contemplada en el artículo 2, apartado 3, de la Decisión de Ejecución 2022/382 y conceder protección temporal también a nacionales de terceros países que fueran titulares de un permiso de residencia temporal en Ucrania a 23 de febrero de 2022, sin examinar si podían retornar a su país de origen en condiciones seguras y duraderas (en lo sucesivo, «grupo facultativo»). De este modo, los extranjeros pasaron a disfrutar de la protección que brinda la Directiva sobre protección temporal.
- 3 Con efecto a 19 de julio de 2022, el Secretario de Estado puso fin a la aplicación de la disposición facultativa. Desde esta fecha, las nuevas personas desplazadas pertenecientes al grupo facultativo que no se hubieran registrado todavía en el Padrón Nacional dejaban de tener derecho a protección temporal.
- 4 En virtud del artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre protección temporal, la protección temporal se prorrogó automáticamente en dos ocasiones por un período de medio año, hasta el 4 de marzo de 2024. Mediante la Decisión de Ejecución 2023/2409 de 19 de octubre de 2023, el Consejo prorrogó por un período de un

año, hasta el 4 de marzo de 2025, la protección temporal concedida a la categoría de personas desplazadas a que se refiere la Decisión de Ejecución 2022/382.

- 5 El 7 de febrero de 2024, el Secretario de Estado adoptó en contra de los tres extranjeros sendas decisiones de retorno en el sentido del artículo 3, apartado 4, de la Directiva 2008/115/CE. En estas decisiones, el Secretario de Estado hacía remisión a la sentencia de la Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Sección de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado, Países Bajos; en lo sucesivo, «Sección») de 17 de enero de 2024 (NL:RVS:2024:32), de la que se desprende que el derecho a protección temporal de extranjeros en virtud de la Directiva sobre protección temporal y de la Decisión 2022/382 de ejecución de dicha Directiva y, por tanto, su situación regular, finalizaría de pleno derecho el 4 de marzo de 2024. En consecuencia, los extranjeros debían abandonar el territorio de la Unión Europea en un plazo de cuatro semanas contado a partir del 4 de marzo de 2024.
- 6 Cada uno de los extranjeros interpuso recurso contencioso-administrativo ante el rechtbank Den Haag contra la respectiva decisión de retorno adoptada. Sus asuntos se han tramitado en tres diferentes sedes de este órgano jurisdiccional, a saber, Roermond, Zwolle y Haarlem. Si bien la situación de los tres extranjeros es similar desde un punto de vista fáctico y jurídico, se han adoptado en dichas sedes decisiones divergentes que, en dos de los tres asuntos, no se concilian con la sentencia de la Sección mencionada en el apartado 5. En el tercer asunto, el órgano jurisdiccional llega a la misma conclusión que la Sección a partir de una argumentación diferente.

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

- 7 En su sentencia de 17 de enero de 2024, la Sección ya abordó la cuestión de la duración de la protección temporal del grupo facultativo de personas desplazadas procedentes de Ucrania. Mediante esta sentencia se perseguía garantizar la uniformidad del Derecho a escala nacional. Sin embargo, no se ha alcanzado este objetivo: incluso tras la sentencia de la Sección, las diversas sedes del rechtbank Den Haag no han dejado de mantener posturas divergentes sobre la respuesta a la cuestión de cómo debe interpretarse el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre protección temporal. Los tres presentes asuntos, tramitados en las sedes de Roermond, Zwolle y Haarlem, son un ejemplo de ello. Además, en marzo de 2024, la sede de Ámsterdam también planteó cuestiones prejudiciales sobre esta materia al Tribunal de Justicia (asunto C-244/24).

### ***Sentencia de la Sección de 17 de enero de 2024***

- 8 En cuanto atañe a la duración de la protección temporal, según la Sección, ha de atenderse a la sistemática y a la cronología del artículo 4 de la Directiva sobre protección temporal. A juicio de la Sección, los apartados 1 y 2 del artículo 4 de dicha Directiva se refieren a situaciones diferentes. El apartado 1 trata de la

duración inicial de la protección temporal y de la prórroga automática de la misma. Ambos extremos se establecen en la Decisión de Ejecución 2022/382. El apartado 2 versa sobre una nueva situación, en la que el Consejo, a propuesta de la Comisión, volverá a examinar si existen todavía motivos para seguir ofreciendo protección temporal. Esto es lo que se acordó con respecto a las personas desplazadas procedentes de Ucrania mediante la Decisión de Ejecución 2023/2409 de 19 de octubre de 2023.

- 9 De esta última Decisión de Ejecución, la Sección ha deducido que la prórroga hasta el 4 de marzo de 2025 se aplicará al grupo facultativo únicamente en la medida en que, a 19 de octubre de 2023, los Estados miembros aplicasen todavía el artículo 2, apartado 3, de la Decisión de Ejecución 2022/382. No ocurría así en los Países Bajos. Por tanto, a 19 de octubre de 2023, dicho grupo de personas desplazadas ya no podía disfrutar de protección temporal en los Países Bajos ni quedaba ya comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 2, apartado 3, de la Decisión de Ejecución 2022/382. En consecuencia, no son aplicables al grupo facultativo ni el artículo 1 de la Decisión de Ejecución 2023/2409 ni la prórroga hasta el 4 de marzo de 2025 contemplada en la citada disposición.
- 10 La Sección basó esta interpretación del artículo 1 de la Decisión de Ejecución 2023/2409 en la Propuesta de la Comisión [de Decisión de Ejecución] de 19 de septiembre de 2023 por la que se proroga la protección temporal [COM(2023) 546 final]. En la exposición de motivos de esta Propuesta, en particular en la nota a pie de página 2, no se hace mención del artículo 2, apartado 3, de la Decisión de Ejecución 2022/382. De ello dedujo la Sección que el artículo 2, apartado 3, de dicha Decisión de Ejecución solo será pertinente para la Decisión de Ejecución 2023/2409 en la medida en que los Estados miembros aplicaran esta disposición en el momento en que el Consejo adoptó la Decisión de Ejecución 2023/2409. Esta interpretación también se apoya en la competencia que tiene un Estado miembro para poner fin a la aplicación de una disposición facultativa del Derecho de la Unión.
- 11 Por consiguiente, la Sección llegó a la conclusión de que la duración de la protección temporal del grupo facultativo de personas desplazadas procedentes de Ucrania no quedó prorrogada en virtud de la Decisión de Ejecución 2023/2409. Respecto de este grupo ha de hacerse constar que la protección temporal finalizó de pleno derecho el 4 de marzo de 2024.

#### ***Sede de Roermond (AI)***

- 12 Esta sede consideró, en esencia, que la prórroga de la protección temporal sobre la base del artículo 4, apartado 2, de la Directiva sobre protección temporal no ha dado lugar a una nueva situación en virtud de la cual el Secretario de Estado pueda volver a examinar la situación del grupo facultativo de personas desplazadas procedentes de Ucrania. A la hora de responder a la cuestión de si se ha prorrogado la duración de la protección temporal del extranjero interesado, el único aspecto pertinente será que los extranjeros interesados ya estuvieran

comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre protección temporal y, por tanto, se beneficiaran de la protección temporal en virtud de dicha Directiva en la fecha en que se adoptó y entró en vigor la Decisión de Ejecución 2023/2409.

- 13 Esta sede señala, además, que el legislador de la Unión brindó a los Estados miembros la posibilidad de hacer uso o no del artículo 7, apartado 1, de la Directiva sobre protección temporal. En efecto, si los Estados miembros han hecho uso de dicha facultad y han proporcionado por propia iniciativa protección temporal a personas desplazadas concretas, pero ya no lo hacen en el momento de la prórroga, no es lógico suponer que el Consejo exija a los Estados miembros que se ponga fin a la protección del grupo facultativo, pero se prorrogue la protección temporal de las otras personas desplazadas. Si el Consejo hubiera pretendido hacerlo, podría haber establecido expresamente esta limitación de la prórroga de la protección temporal en los considerandos 7 y 8 de la Decisión de Ejecución 2023/2409, en el artículo 1 de dicha Decisión de Ejecución, en el artículo 7, apartado 1, de la Directiva sobre protección temporal o en el artículo 2, apartado 3, de la Decisión de Ejecución 2022/382.
- 14 La sede de Roermond llega a la conclusión de que ni del tenor ni de la sistemática y los objetivos de la Decisión de Ejecución 2023/2409 se desprende que, en el momento de la prórroga, se debía o podía volver a examinar qué personas desplazadas podían acogerse a la Directiva sobre protección temporal. La decisión de dejar de aplicar el artículo 7, apartado 1, de la Directiva sobre protección temporal no tiene incidencia alguna en la duración de la protección temporal concedida anteriormente.

*Sede de Zwolle (ZY)*

- 15 La sede de Zwolle comparte la conclusión a la que llega la Sección en su sentencia de 17 de enero de 2024 en el sentido de que la protección temporal del grupo facultativo de personas desplazadas procedentes de Ucrania finalizó el 5 de marzo de 2024. Sin embargo, llega a esta conclusión sobre la base de un razonamiento distinto del seguido por la Sección.
- 16 El punto de partida es que, por cuanto se desprende del considerando 13 de la Directiva sobre protección temporal, la protección ofrecida debe ser de duración determinada y que, a tal respecto, la cuestión central es la de si es posible el retorno efectivo al país de origen. El Secretario de Estado hizo uso de la posibilidad que ofrece el artículo 7, apartado 1, de la Directiva sobre protección temporal para brindar tal protección temporal a otras categorías de personas desplazadas, pero dejó de hacerlo el 19 de julio de 2022. Al igual que la Sección, esta sede considera que la protección temporal se mantiene para los nacionales de terceros países que en tal momento ya formaban parte del grupo facultativo de personas desplazadas procedentes de Ucrania y que las prórrogas automáticas de la misma también se aplican a dicho grupo. Sin embargo, la adopción por el Consejo de la Decisión de Ejecución 2023/2409 con arreglo al artículo 4, apartado

2, de la Directiva sobre protección temporal, constituye un nuevo momento de examen. En el momento del nuevo examen, el artículo 7, apartado 1, de la Directiva sobre protección temporal ya había dejado de aplicarse en los Países Bajos desde julio de 2022. En consecuencia, para el grupo facultativo de personas desplazadas procedentes de Ucrania, la duración máxima contemplada en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre protección temporal se alcanzó el 4 de marzo de 2024, fecha en la que expiró la protección temporal prorrogada automáticamente.

- 17 En su examen, la sede de Zwolle consideró que el artículo 6 de la Directiva sobre protección temporal no indica cuál es esta duración máxima. Del artículo 4 de dicha Directiva se desprende que esta duración máxima puede ser de dos años, en la situación contemplada en el apartado 1, o de tres años, en el caso de prórroga en virtud del apartado 2. Así pues, para el grupo facultativo, la duración máxima es diferente de la aplicable a las otras personas desplazadas. Por consiguiente, del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre protección temporal y del hecho de que esta haya sido plenamente aplicable al grupo facultativo no se desprende que dicho grupo siga teniendo derecho a la protección temporal hasta el 4 de marzo de 2025.
- 18 El hecho de que el Consejo no haya previsto una excepción para el grupo facultativo en la Decisión de Ejecución 2023/2409 no conduce a una apreciación diferente. Ello se debe a que el Consejo no se ocupa de la aplicación de la disposición facultativa ni, por tanto, del final de dicha aplicación, sino que esto corresponde a los Estados miembros. De los considerandos 7 y 8 de la Decisión de Ejecución 2023/2409 tampoco se desprende que ello merezca una apreciación distinta. La sede de Zwolle interpreta estas reflexiones a la luz del considerando 5: este no se aplica al grupo facultativo porque las personas pertenecientes a dicho grupo proceden de otro país y, por tanto, no están obligadas a regresar a Ucrania.
- 19 Según la sede de Zwolle, esta interpretación es conforme con los objetivos de la Directiva sobre protección temporal. En efecto, dicha Directiva establece normas mínimas de protección para las personas desplazadas que no pueden regresar a su país de origen, pero en el caso del grupo facultativo, el regreso al país de origen sí es, por regla general, posible.

#### ***Sede de Haarlem (BG)***

- 20 Dado que los Países Bajos han aplicado el artículo 2, apartado 3, de la Decisión de Ejecución 2022/382, las personas pertenecientes al grupo facultativo son, según la sede de Haarlem, personas desplazadas en el sentido del artículo 2 de dicha Decisión de Ejecución. El artículo 1 de la Decisión de Ejecución 2023/2409 prorroga la protección temporal concedida para todas las personas desplazadas que quedan comprendidas en el artículo 2 de la Decisión de Ejecución 2022/382 hasta el 4 de marzo de 2025. A este respecto, no se distingue entre los diversos grupos mencionados en el artículo 2 de la Decisión de Ejecución 2022/382. Por lo tanto, el hecho de que la protección temporal concedida al amparo de la Decisión

de Ejecución 2022/382 ya no se mantenga automáticamente después del 4 de marzo de 2024, sino que ha sido prorrogada mediante una decisión del Consejo adoptada en virtud del artículo 4, apartado 2, de la Directiva, tampoco es motivo para concluir que la prórroga no se aplica al grupo facultativo de personas desplazadas procedentes de Ucrania.

***Petición de tramitación por el procedimiento acelerado y de acumulación de asuntos***

- 21 Por razones en esencia coincidentes con las expresadas por el rechtbank Den Haag, sede de Ámsterdam, en el asunto C-244/24, la Sección solicita que el asunto se tramite por el procedimiento acelerado. A este respecto, la Sección también señala la desigualdad jurídica que se ha producido entre los extranjeros que han interpuesto recurso contra su decisión de retorno y los que no lo han hecho. Además, la Sección solicita al Tribunal de Justicia que acumule, a efectos de su tramitación, las dos peticiones de decisión prejudicial.