



Roj: SAN 615/2012  
Id Cendoj: 28079230082012100074  
Órgano: Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 8  
Nº de Recurso: 44/2011  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: CONTENCIOSO  
Ponente: ANA ISABEL GOMEZ GARCIA  
Tipo de Resolución: Sentencia

### **SENTENCIA**

Madrid, a veinte de febrero de dos mil doce.

**Visto** el presente recurso contencioso administrativo nº 44/11 , interpuesto ante esta *Sala de lo Contencioso-Administrativo* de la Audiencia Nacional por la Procuradora D<sup>a</sup>. Silvia Vázquez Senín, en nombre y representación de D<sup>a</sup>. **Milagros** , contra la Resolución del Ministerio del Interior, de fecha 6 de octubre de 2010, sobre denegación del Estatuto de Apátrida, en el que la Administración demandada ha estado dirigida y representada por el Abogado del Estado.

Ha sido Ponente la Ilma. Sra. D<sup>a</sup>. ANA ISABEL GOMEZ GARCIA, Magistrada de la Sección.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO:** El presente recurso contencioso-administrativo se interpone por la representación procesal de D<sup>a</sup>. Milagros , contra la resolución dictada en fecha 6 de octubre de 2010 por el Ministro del Interior, notificada por acuerdo del Subdirector General de Asilo de 07/10/10, por la que se deniega a la recurrente el reconocimiento del Estatuto de Apátrida.

**SEGUNDO:** Presentado el recurso, se reclamó el expediente administrativo y se dio traslado de todo ello al actor para que formalizara la demanda, el cual expuso los hechos, invocó los fundamentos de derecho y terminó por suplicar que, previos los tramites legales pertinentes, se dicte sentencia en la que, estimando el recurso, se anule la resolución recurrida, acordándose la concesión a la recurrente de la condición de apátrida.

**TERCERO:** Formalizada la demanda se dio traslado al Abogado del Estado para que la contestara, el cual expuso los hechos y fundamentos de Derecho y suplicó se dictara sentencia desestimando el recurso y confirmando la resolución impugnada por ser ajustada a Derecho, con imposición de costas a la parte recurrente.

**CUARTO:** Habiendo sido solicitado el recibimiento a prueba del procedimiento, se practicó la propuesta, con el resultado que obra en la causa, y quedaron autos conclusos, señalándose para votación y fallo el día 15 de febrero del año en curso, en que, efectivamente, se votó y falló.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO:** Se impugna mediante el presente recurso contencioso administrativo la resolución del Ministerio del Interior de fecha 6 de octubre de 2010 por la que se deniega a la actora el reconocimiento del Estatuto de Apátrida, por no concurrir en ella las condiciones establecidas en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, dado que se trata de una saharai procedente de los campamentos de refugiados situados en territorio argelino, que disfruta de los elementos esenciales de la protección internacional, como son la garantía de no devolución, la asistencia material y la expedición de documentos como el pasaporte, que lo identifica y permite viajar fuera de Argelia y regresar. Se añade que la protección recibida en territorio argelino ha determinado que el interesado no haya necesitado ni solicitado el reconocimiento como apátrida en Argelia, país que también es parte de la Convención sobre el estatuto de los apátridas.

La recurrente formuló solicitud de reconocimiento del estatuto de apátrida el 25 de febrero de 2010, en la que declara ser saharai, haber nacido el 06/03/1958 en Aar Gub, provincia de Dakhla, Sahara.

Como motivos de su solicitud alega su ausencia de nacionalidad, pues pese a que sus padres han ostentado la nacionalidad española tal circunstancia no le permite la adquisición de esta nacionalidad, tampoco se pudo beneficiar de la adquisición de la nacionalidad en aplicación de las normas jurídicas españolas e internacionales conforme a las que se llevó a cabo el proceso de descolonización del Sahara. Tampoco tiene la nacionalidad marroquí ni argelina, pues pese a estar documentada con pasaporte de Argelia es a los únicos efectos de viajar a España, como un documento o título de viaje, que no le otorga la protección que da la nacionalidad y que no podrá renovar cuando caduque.

Con la solicitud acompañó pasaporte (nº NUM000 ) expedido por las autoridades argelinas el 23 de agosto de 2006, con fecha de caducidad el 22 de agosto de 2011, con visado Schengen expedido por el Consulado español en Argel, con vigencia entre el 1 de julio al 30 de julio de 2008; documento de identidad expedido por República Árabe Saharaui el 31 de julio de 2007; certificado de nacimiento firmado por el delegado de la comunidad saharauí para España, de fecha 18 noviembre 2008, en el que se consigna que nació el 6 de marzo de 1958 en Ainbaida; certificado de nacionalidad de la Delegación Saharaui para Andalucía, en el que se afirma que es de origen y nacionalidad saharauí; certificado de concordancia, expedido por la misma Delegación Saharaui, de fecha 18 julio 2008, en el que se consigna que Dña. Milagros , con pasaporte argelino nº NUM000 , nacida el 6 de marzo de 1958 en Aargub (Sahara Occidental) es la misma persona que Frida , que aparece en el DNI español nº NUM001 , y Frida , que aparece en el certificado de la MINURSO nº NUM002 ; certificación expedida por la Delegación Saharaui para Andalucía, con fecha 18 de julio de 2008, en la que se afirma que la recurrente no tuvo la posibilidad de optar a la nacionalidad española en el plazo otorgado por el Real Decreto 2258/1976, por encontrarse residiendo en los Campamentos de Refugiados Saharauis en Tinduf (Argelia) desde noviembre de 1975, cuando Marruecos invade y ocupa militarmente el territorio; certificado del Secretario del Ayuntamiento de la Puebla del Río (Sevilla), de fecha 29 de diciembre de 2009, en el que se consigna que Milagros aparece inscrita en el padrón de habitantes.

En la resolución ahora impugnada se analizan y valoran los hechos alegados y se razona que los saharauis residentes o procedentes de los campamentos de refugiados situados en territorio argelino disfrutaban de los elementos esenciales de la protección internacional recogidos en la Convención sobre el estatuto de los refugiados, como son la garantía de no devolución, la asistencia material y la expedición de documentos como el pasaporte, que los identifican y les permiten viajar fuera de Argelia y regresar; que Argelia, como país de asilo, otorga la correspondiente protección a los refugiados saharauis, tal y como se reconoce por los diferentes organismos del Sistema de Naciones Unidas, por lo que en casos como el presente el procedimiento para establecerse en España debe ser el previsto en la normativa de extranjería para dichos fines.

En la demanda de este recurso alega la actora, como motivos de impugnación de la anterior resolución, en síntesis, que la recurrente acredita su condición de saharauí, y que carece de nacionalidad, pues ni España, ni Marruecos ni Argelia la consideran como nacional, siendo residente en territorio español desde el 30 de junio de 2008, en que llegó a España procedente de Argelia, provista con pasaporte argelino que la facultaba únicamente para poder viajar a España, sin que le otorgase la nacionalidad argelina ni la protección derivada del reconocimiento de la misma, pues se trata de un documento expedido por las autoridades argelinas por razones humanitarias, para permitir a los saharauis refugiados en los campamentos argelinos viajar a países que no reconocen como estado a la República Árabe Saharaui Democrática, estando dicho documento sujeto a caducidad.

El Abogado del Estado se opone al recurso por las razones expuestas en su escrito de contestación a la demanda.

**SEGUNDO:** El art. 34.1 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero , sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, en su redacción dada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, (art. 42.1 en la redacción original) establece: *"El Ministro del Interior reconocerá la condición de apátrida a los extranjeros que manifestando que carecen de nacionalidad reúnen los requisitos previstos en la Convención sobre el estatuto de Apátridas, hecha en Nueva York el 28 de septiembre de 1954, y les expedirá la documentación prevista en el artículo 27 de la citada Convención. El estatuto de apátrida comportará el régimen específico que reglamentariamente se determine"*.

Por su parte, el art. 1 del Real Decreto 865/2001, de 20 de julio , por el que se aprueba el Reglamento de Reconocimiento del Estatuto de Apátrida, señala en su punto 1: *"Se reconocerá el estatuto de apátrida conforme a lo dispuesto en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, hecha en Nueva York el 28 de septiembre de 1954, a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación, y manifieste carecer de nacionalidad. Para hacer efectivo dicho reconocimiento, deberá cumplir los requisitos y procedimiento previstos en el presente Reglamento"*.

Conviene añadir que el art. 13 de dicha norma reconoce: "1. Los apátridas reconocidos tendrán derecho a residir en España y a desarrollar actividades laborales, profesionales y mercantiles de conformidad con lo dispuesto en la normativa de extranjería.

2. La autoridad competente expedirá, en su caso, la tarjeta acreditativa del reconocimiento de apátrida, que habilitará para residir en España y para desarrollar actividades laborales, profesionales y mercantiles, así como el documento de viaje previsto en el artículo 28 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 28 de septiembre de 1954. La validez del documento de viaje será de dos años.

3. La Oficina de Asilo y Refugio adoptará las medidas necesarias para vigilar y controlar que, en los términos previstos en el artículo 25 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, se expida por el órgano competente a los apátridas aquellos documentos o certificaciones que normalmente serían expedidos a los extranjeros por sus autoridades nacionales o por conducto de éstas".

La Convención sobre el Estatuto de Apátrida hecha en Nueva York, el 28 de septiembre de 1954, a la que se adhirió España por instrumento de 24 de abril de 1997 (BOE de 4 de julio de 1997), establece en su art.1.1: "A los efectos de la presente Convención, el término «apátrida» designará a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación".

Y, finalmente, el art. 27 de dicha Convención dice: "Los Estados Contratantes expedirán documentos de identidad a todo apátrida que se encuentre en el territorio de tales Estados y que no posea un documento válido de viaje".

Tal como ha venido diciendo la Sala en anteriores ocasiones, a la luz de la normativa arriba expuesta se concluye que, desde un punto de vista jurídico, apátrida es aquella persona que no puede ser nacional de otro Estado conforme a su legislación. Ello supone que quien solicite dicho estatuto ha de probar que reúne tal requisito.

**TERCERO:** Sobre la interpretación de la normativa de aplicación, arriba mencionada, hay una abundante y ya consolidada doctrina jurisprudencial, de la que es exponente, entre otras, la STS de 22/12/08, en la que se dice:

"(...) la regulación originaria de la Ley Orgánica 4/2000 viene caracterizada por: a) la necesidad de que el extranjero acredite que el país de su nacionalidad no le reconoce la misma; b) el carácter potestativo de la concesión del Estatuto de Apátrida ("podrá").

En cambio, tras la modificación introducida por la Ley 8/2000 no se exige al extranjero la acreditación de que el país de su nacionalidad no le reconoce la misma, pues la norma se refiere ahora a los extranjeros que "manifiesten" carecer de nacionalidad; y, por otra parte, nos encontramos con un régimen que no es ya potestativo sino imperativo, al señalar el precepto que el Ministro del Interior "reconocerá" la condición de apátridas y les "expedirá" la documentación prevista en la Convención sobre el Estatuto de Apátridas.

Por lo demás, en consonancia con esta última formulación legal, el Reglamento de Reconocimiento del Estatuto de Apátrida aprobado por Real Decreto 865/2001, de 20 de julio establece en su artículo 1.1 que "Se reconocerá el estatuto de apátrida conforme a lo dispuesto en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, hecha en Nueva York el 28 de septiembre de 1954, a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación, y manifieste carecer de nacionalidad.

Para hacer efectivo dicho reconocimiento, deberá cumplir los requisitos y procedimiento previstos en el presente Reglamento".

Ahora bien, una vez señalado el cambio introducido por la Ley Orgánica 8/2000 respecto a la exigencia probatoria establecida en la normativa anterior, debe también destacarse que en la normativa legal y reglamentaria ahora aplicable el reconocimiento de la condición de apátrida aparece vinculado, como precisa el citado artículo 1.1 del Reglamento, a la circunstancia de que la persona solicitante "no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación".

Este inciso es plenamente congruente con la remisión que tanto el precepto reglamentario como la norma legal a la que éste sirve de desarrollo hacen a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas hecha en Nueva York el 28 de septiembre de 1954, pues el artículo 1.1 de dicha Convención dispone que "el término apátrida designará a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación".

*A la luz de tales disposiciones, y sin que ello suponga exigir al solicitante del estatuto de apátrida una cumplida acreditación de que el país de su nacionalidad no le reconoce la misma, no cabe ignorar que la consideración de apátrida sólo procede respecto de la persona "que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación".*

*Por tanto, más allá de la mera manifestación del solicitante de que carece de nacionalidad, debe existir algún dato que indique la concurrencia de la circunstancia señalada en la norma, pues sin ella el reconocimiento del estatuto de apátrida resulta improcedente."*

**CUARTO:** Sobre la situación de los saharauis residentes en campamentos de refugiados en Argelia, como es el supuesto que ahora nos ocupa, se ha pronunciado la Sala Tercera del Tribunal Supremo en sentencias recientes, entre las que cabe citar la STS de fecha 19/12/08 , en la que se recoge la doctrina expuesta en las SSTS de 20/11/07 y 18/7/08 , de la que se hacen eco, entre otras, las STS de 20/09/11 , 21/10/11 , 14/12/11 , todas ellas en supuestos en los que la Administración basó la denegación del estatuto de apátrida, en dos razones: que el solicitante ya recibía protección de un organismo de las Naciones Unidas y que Argelia concede pasaportes a los saharauis. Razones que han sido consideradas insuficientes.

Se dice en las referidas sentencias:

*<<(…) Argelia nunca ha efectuado manifestación alguna -expresa ni tácita- tendente al reconocimiento u otorgamiento de la nacionalidad argelina a los saharauis que, como refugiados, residen en los campamentos de Tinduff.*

*Lo acontecido con la recurrente -y con otros saharauis en condiciones similares- es que Argelia, por razones humanitarias, documenta a los saharauis refugiados en su territorio -en concreto, en el desierto cercano a Tinduff- con la finalidad de poder salir por vía aérea a países que -como España- no tienen reconocido como país a la República Árabe Saharaui Democrática; documentación consistente en la emisión de pasaporte al que el Consulado Español en Argel acompaña el correspondiente visado. Mas, con tal actuación, en modo alguno se está procediendo al reconocimiento de la nacionalidad argelina por los saharauis, la cual, por otra parte, como ocurre con el Reino de Marruecos, tampoco es solicitada o deseada por los mismos. No se trata, pues, del otorgamiento del vínculo de la nacionalidad, sino de una mera actuación de documentación de un indocumentado con la expresada finalidad humanitaria de poder desplazarse para -como en este caso aconteció- poder recibir atención médica. Por ello, la exigencia, tanto del Ministerio de Interior como de la sentencia de instancia, de tener que recurrir a las vías administrativas y judiciales argelinas para obtener la renovación del pasaporte concedido en los términos expresados, en modo alguno resulta aceptable, cuando consta acreditado que el Consulado de Argelia en Madrid se niega a la mencionada prórroga -por carecer los solicitantes de nacionalidad argelina- remitiéndolos a la Oficina de la RASD en España que, al no estar reconocida por España, carece de la posibilidad de emitir pasaportes o renovarlos a quienes -como la recurrente- devienen indocumentados en España por la expiración del pasaporte con el entraron en nuestro país.*

*Resulta conveniente distinguir dos situaciones diferentes: la una es la que -como en el supuesto de autos acontece- consiste en proceder a documentar a quien por diversos motivos carece de documentación que le impide su simple desplazamiento e identificación; y otra, diferente, la concesión de la nacionalidad de un país. La primera cuenta con un carácter formal, no exige la solicitud y voluntariedad del destinatario y no implica una relación de dependencia con el Estado documentante; la segunda, el otorgamiento de la nacionalidad, por el contrario, exige el cumplimiento de una serie de requisitos previstos por la legislación interna del país que la otorga, e implica su previa solicitud y su posterior y voluntaria aceptación -que se plasma en la aceptación o el juramento del texto constitucional del país-, surgiendo con el nuevo país un vínculo jurídico de derechos y obligaciones que la nacionalidad implica y representa. La nacionalidad no originaria implica, pues, la aceptación -por supuesto, voluntaria- de un nuevo status jurídico si se cumplen las condiciones legales previstas internamente por cada país, mas, en modo alguno, la nacionalidad puede venir determinada por la imposición, por parte de un país, con el que se mantienen determinados vínculos - por variados motivos- en relación con quien no desea dicha nacionalidad, por no concurrir un sustrato fáctico entre ambos que permita la imposición de la relación jurídica configuradora de la citada relación.*

*La nacionalidad, pues, es el vínculo jurídico entre una persona y un Estado, según se establece en la legislación del Estado, y comprende derechos políticos, económicos, sociales y de otra índole, así como las responsabilidades del Estado y del individuo; mas todo ello, como venimos señalando, en el marco de una relación de voluntariedad y mutua aceptación.*

*En consecuencia, desde la perspectiva argelina, y de conformidad con la Convención de Nueva York, la recurrente no puede ser "considerada -por parte de Argelia- como nacional suyo,... conforme a su legislación".*

*Y en cuanto a la protección de los saharauis por parte de las Naciones Unidas dijimos:*

*"Por último, tampoco podemos considerar a la recurrente como incluida en el supuesto de la excepción prevista en artículo 1.2.i) de la Convención de Nueva York de 1954, esto es, como "personas que reciben actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, mientras estén recibiendo tal protección o asistencia".*

*Como ya conocemos la Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU núm. 690 (de 24 de abril de 1991), por la que se creó -por unanimidad- la Misión de Naciones Unidas para la Organización del Referéndum en el Sahara Occidental (MINURSO) en modo alguno reconoce a la recurrente la protección y asistencia exigida por la excepción convencional de precedente cita; si se observan los objetivos de la misma se podrá comprobar que tal Misión está dirigida a "supervisar" el cese del fuego entre el Reino de Marruecos y los saharauis; a "verificar" la reducción de tropas de Marruecos en el territorio del Sahara; a "supervisar" la restricción de tropas marroquíes y saharauis a lugares señalados; a "supervisar" el intercambio de prisioneros de guerra; a "hacer efectivo" el programa de repatriación; a "identificar y registrar" las personas con derecho a voto; así como a "organizar y asegurar" la celebración de un referéndum libre y justo, dando a conocer los resultados.*

*Por tanto, los seis primeros cometidos se relacionan con una situación bélica, que se trata de evitar o minimizar en sus efectos y consecuencias, y, los dos últimos se relacionan con la celebración de un referéndum, cuya espera dura ya dieciséis años desde que se creara la MINURSO. No parece, pues, que con tan específicas competencias la citada Misión pueda otorgar a los saharauis la protección y asistencia que la Convención requiere para excluir a los mismos de su pase a la situación de **apatridia**. Escasa protección y asistencia puede deducirse de tal Misión por parte de quienes -desde hace más de treinta años- viven como refugiados en el desierto de un país vecino, y sin que el ordenado referéndum se haya celebrado tras los citados dieciséis años de espera. En todo caso, si descendemos al caso concreto, tal supuesta protección y asistencia sería predicable en relación con quienes se mantienen como refugiados en Argel, mas sin que los efectos de la MINURSO, limitada a los ámbitos expresados, abarque a quienes, como la recurrente residen, en España.*

*Como hemos dicho, las consideraciones expuestas en estas sentencias, que acabamos de transcribir, resultan plenamente aplicables al caso aquí examinado, por lo que, en definitiva, procede estimar el recurso de casación y, revocando la sentencia de instancia, estimar el recurso contencioso-administrativo en el sentido de reconocer el derecho del recurrente al reconocimiento del estatuto de apátrida.*

La anterior doctrina es de plena aplicación al caso enjuiciado, por lo que procede la estimación del recurso, con las consecuencias que de ello derivan.

**QUINTO:** La Sala, en atención a lo dispuesto en el art. 139.1 LJCA , no aprecia la concurrencia de méritos que justifiquen la condena en costas.

**Vistos** los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación,

## **FALLAMOS**

Que **estimamos** el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Procuradora D<sup>a</sup>. Silvia Vázquez Senín, en nombre y representación de D<sup>a</sup>. **Milagros** , contra la Resolución del Ministerio del Interior, de fecha 6 de octubre de 2010, a la que la demanda se contrae, la cual anulamos. Y reconocemos a la recurrente la condición de apátrida, debiendo de ser documentada en tal sentido por el Ministerio de Interior.

Sin hacer condena en costas.

Así por esta nuestra Sentencia que se notificará a las partes haciendo la indicación de que contra la misma cabe recurso de casación ante la Sala 3<sup>a</sup> del Tribunal Supremo, con arreglo a lo dispuesto en el art. 86.1 de la LJCA , y de la cual será remitido testimonio a la oficina de origen a los efectos legales junto con el expediente, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.