



Roj: SAN 1033/2012
Id Cendoj: 28079230082012100124
Órgano: Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 8
Nº de Recurso: 1095/2010
Nº de Resolución:
Procedimiento: CONTENCIOSO
Ponente: JUAN CARLOS FERNANDEZ DE AGUIRRE FERNANDEZ
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

Madrid, a ocho de marzo de dos mil doce.

HECHOS

VISTOS por la *Sección Octava* de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional el recurso contencioso administrativo nº 1095/2010, promovido por la Procuradora de los Tribunales doña Sonia López Caballero, en nombre y representación de don Teodosio , contra la Resolución del Ministro del Interior de 11 de octubre de 2010, sobre reconocimiento del estatuto de apátrida.

Ha sido parte recurrida la Administración General del Estado, representada por el Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 11 de marzo de 2010 don Teodosio formuló solicitud de reconocimiento del estatuto de apátrida alegando los siguientes hechos: 1) ha nacido y vivido en Hagunia en los campamentos de refugiados; 2) carece de nacionalidad, aunque sus padres han ostentado la nacionalidad española; 3) el Sahara es un territorio en proceso de descolonización, clasificado por la ONU como territorio no autónomo; 4) está documentado con pasaporte argelino, pero solo como documento o título de viaje para poder viajar a España; 5) Argelia expide este tipo de documentos por razones humanitarias, lo que no supone reconocer la nacionalidad argelina.

Por auto de 11 de abril de 2011, confirmado por el de 19 de mayo del mismo año, la Sala denegó la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada.

La solicitud fue desestimada por Resolución del Ministro del Interior de 11 de octubre de 2010 con base en los siguientes fundamentos: a) la Convención sobre el estatuto de los apátridas de 1954 establece que el término apátrida designará a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación; b) el Preámbulo de la Convención sobre el estatuto de los apátridas dispone que la Convención sólo comprende a los apátridas que son refugiados, dejando fuera de su ámbito de protección a muchos apátridas que no ostentan simultáneamente tal condición; c) la Convención persigue asegurarles el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales en la medida en que no puedan acceder al estatuto de los apátridas por otros medios; d) los saharauis procedentes de los campamentos de refugiados situados en territorio argelino disfrutaban de los elementos esenciales de 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 les identifica y permite viajar fuera de Argelia y regresar; e) Argelia, como país de asilo, otorga la correspondiente protección a los refugiados saharauis, como se reconoce por los diferentes organismos del Sistema de Naciones Unidas, situación que es la que se constata en el presente caso, en el que el procedimiento para establecerse en España debe ser el previsto en la normativa de extranjería; f) en el presente caso, la protección recibida en territorio argelino ha determinado que el interesado no haya necesitado, y en consecuencia no haya solicitado, el reconocimiento como apátrida en Argelia.

Frente a dicha resolución la representación procesal de don Teodosio interpuso recurso contencioso administrativo.

Reclamado el expediente a la Administración y siguiendo los trámites legales, se emplazó a la parte recurrente para la formalización de la demanda, lo que verificó mediante escrito que obra en autos, en el que tras expresar los hechos y fundamentos de derecho que estimó convenientes, terminó solicitando que se dictara una sentencia por la que "se acuerde reconocer el estatuto de apátrida a don Teodosio".

SEGUNDO.- Emplazado el Abogado del Estado para que contestara a la demanda, así lo hizo en escrito en el que, tras expresar los hechos y fundamentos de derecho que estimó convenientes, terminó solicitando que se dictara una sentencia desestimatoria del recurso y confirmatoria de la resolución recurrida.

TERCERO.- Habiéndose recibido el recurso a prueba se practicó documental interesada por la parte recurrente, en los extremos admitidos por la Sala, con el resultado que obra en las actuaciones.

CUARTO.- Concluidas las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento para votación y fallo, el cual tuvo lugar el día 29 de febrero de 2012.

QUINTO.- La cuantía de este recurso es indeterminada.

Ha sido Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado don JUAN CARLOS FERNANDEZ DE AGUIRRE FERNANDEZ, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Constituye el objeto del presente recurso contencioso administrativo determinar si es o no conforme a Derecho la Resolución del Ministro del Interior de 11 de octubre de 2010, por la que se deniega a don Teodosio el reconocimiento del estatuto de apátrida.

SEGUNDO.- El artículo 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 (artículo 42.1 en la redacción original) establece que "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 artículo 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 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".

Conviene añadir lo que el artículo 13 de dicha norma prescribe: "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, establece en su artículo 1.1 que "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".

Finalmente, el artículo 27 de dicha Convención señala que "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 señalando 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.- El señor Teodosio ha aportado a las actuaciones, como más relevante, copia de la siguiente documentación: a) pasaporte de la República Argelina Democrática y Popular expedido en la Ciconscription Administrative de Teodosio ; b) DNI de la República Árabe Saharaui Democrática; y c) certificados de nacimiento, nacionalidad, subsanación y antecedentes penales expedidos por la República Árabe Saharaui Democrática.

Por otra parte, consta al ramo de prueba Nota Verbal de la Embajada de Argelia en Madrid informando que el recurrente "no es de nacionalidad argelina sino de origen saharauí" y que "se ha beneficiado de un pasaporte argelino por razones humanitarias en el marco de los convenios internacionales en materia de derechos humanos y de los refugiados".

Es preciso señalar también que la propia resolución recurrida establece en los Hechos que "Argelia, como país de asilo, otorga la correspondiente protección a los refugiados saharauíes" y que "La protección recibida en territorio argelino ha determinado que el interesado no haya necesitado y en consecuencia no haya solicitado el reconocimiento como apátrida en Argelia", esto es, admite que el interesado carece de nacionalidad argelina y cuando menos su origen saharauí.

La valoración conjunta de las actuaciones lleva a la Sala a considerar que el señor Teodosio es de origen saharauí y no tiene nacionalidad argelina, y no consta que posea otra nacionalidad. En suma, con los datos de que disponemos, puede afirmarse que recurrente carece de nacionalidad y no es reconocido como nacional por ningún Estado.

CUARTO.- Sobre la interpretación de la normativa de aplicación, antes expuesta, nuestro Alto Tribunal ha declarado, entre otras en Sentencia de 22 de diciembre de 2008 , que

"Del cotejo de ambas formulaciones se extraen unas notas diferenciales que ya tuvimos ocasión de destacar en las citadas sentencias de 20 de noviembre de 2007 y 1 de mayo y 9 de junio de 2008 . Así, 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 condición 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 este 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.

QUINTO.- Sobre la cuestión objeto de controversia -saharauis residentes en campamentos de refugiados en Argelia- ya se ha pronunciado nuestro Alto Tribunal en reiteradas ocasiones, sirviendo como ejemplo, por ser la más reciente, la Sentencia de 30 de octubre de 2009 . Como en esta sentencia se dice, respecto de la concesión de pasaporte por parte de Argelia,

"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.

Por otra parte, en cuanto a la protección de los saharauis por parte de las Naciones Unidas, la misma sentencia señala que

"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, más sin que los efectos de la MINURSO, limitada a los ámbitos expresados, abarque a quienes, como la recurrente residen, en España.

En atención a los hechos expuestos y a esta jurisprudencia, ya consolidada, el recurso planteado debe prosperar.

SEXO.- Sin costas -ex artículo 139.1 LRLCA.

VISTOS los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

PRIMERO.- Estimar el recurso contencioso administrativo promovido por la representación procesal de don Teodosio contra la Resolución del Ministro del Interior de 11 de octubre de 2010, Resolución que anulamos por no ser ajustada a Derecho.

SEGUNDO.- Reconocer a don Teodosio la condición de apátrida, debiendo de ser documentado en tal sentido por el Ministerio de Interior.

TERCERO.- No procede hacer expresa declaración en costas.

Así por esta nuestra sentencia, que se notificará a las partes haciéndoles saber que contra la misma cabe interponer recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 89 y concordantes LRJCA, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.