

# AUDIENCIA NACIONAL

## Sala de lo Contencioso-Administrativo SECCIÓN OCTAVA

**Núm. de Recurso:** 0000392/2016  
**Tipo de Recurso:** PROCEDIMIENTO ORDINARIO  
**Núm. Registro General:** 04057/2016  
**Demandante:**  
**Procurador:** DOÑA ROSA MARÍA RAMÍREZ OREJA  
**Demandado:** MINISTERIO DE INTERIOR  
**Abogado Del Estado**

**Ponente Ilmo. Sr.:** D. JUAN CARLOS FERNÁNDEZ DE AGUIRRE  
FERNÁNDEZ

### SENTENCIA Nº:

**Ilmo. Sr. Presidente:**  
D. FERNANDO LUIS RUIZ PIÑEIRO

**Ilmos. Sres. Magistrados:**  
D<sup>a</sup>. MERCEDES PEDRAZ CALVO  
D. JOSÉ ALBERTO FERNÁNDEZ RODERA  
D. JUAN CARLOS FERNÁNDEZ DE AGUIRRE FERNÁNDEZ  
D<sup>a</sup>. ANA ISABEL GÓMEZ GARCÍA

Madrid, a veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete.

**VISTOS** por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional el recurso contencioso-administrativo nº **392/2016**, promovido por la Procuradora de los Tribunales doña **Rosa María Ramírez Oreja**, en nombre y representación de **don ( )**, contra la Resolución del Ministro del Interior de 1 de junio de 2016, sobre reconocimiento del estatuto de apátrida.

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

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Con fecha 10 de diciembre de 2015 don ..... formuló solicitud de reconocimiento del estatuto de apátrida alegando los siguientes hechos: 1) carece de nacionalidad; 2) sus padres y abuelos han nacido bajo la bandera española en el Sahara; 3) ha nacido en El Aaiún, en los campamentos de refugiados; 4) está documentado con pasaporte argelino pero solo para poder viajar.

La solicitud fue desestimada por Resolución del Ministro del Interior de 1 de junio de 2016 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) de acuerdo con las alegaciones formuladas y la documentación aportada, el interesado tiene vínculos jurídicos o de hecho con un Estado, Argelia, relevantes a efectos de atribución de la nacionalidad; c) con carácter general, el pasaporte es un documento público, personal, individual e intransferible, expedido por los órganos competentes de un Estado, que acredita, fuera de él, la identidad y nacionalidad de la persona salvo prueba en contrario. Constituye, por tanto, un documento con base en el cual es lícito establecer la presunción de que el titular del pasaporte de un Estado ostenta la nacionalidad de dicho Estado; d) existe una línea jurisprudencial consolidada relativa a personas de origen saharauí residentes en los campos de refugiados en Tindouf, conforme a la cual Argelia nunca ha efectuado manifestación alguna, expresa ni tácita, tendente al reconocimiento u otorgamiento de la nacionalidad argelina a los refugiados saharauíes residentes en los campamentos de Tindouf y únicamente por razones humanitarias, documenta a los saharauíes refugiados en su territorio con la finalidad de que éstos puedan viajar a países que, como España, no tienen reconocido como país a la República Árabe Saharaui Democrática. Esta documentación consiste en la emisión de pasaporte al que el Consulado Español en Argel acompaña del correspondiente visado; e) la sentencia citada distinguía dos situaciones diferentes: una consiste en documentar a quien por diversos motivos carece de documentación que le impide su simple desplazamiento e identificación; y otra, diferente, implica proveer de documentación acreditativa de su identidad a los nacionales de un Estado. La diferencia es relevante a efectos de la presente solicitud, pues solo el segundo constituiría un acto documental que acredita el vínculo jurídico de ciudadanía; el primero, por el contrario, se limitaría a ser un mero acto de documentación por razones humanitarias; f) para tomar una decisión ante una solicitud de apatridia de una persona que presenta pasaporte argelino resulta indispensable determinar si este documento es resultado de una actuación de documentación por motivos humanitarios o si el pasaporte expresa un vínculo de nacionalidad con el Estado expedidor. Solo en el primer caso sería el solicitante susceptible de ser beneficiario del estatuto de apátrida. A estos efectos, será necesario establecer una distinción entre una y otra forma de documentación; g) la jurisprudencia también ha perfilado tal criterio de distinción, basándose en información recabada directamente de Argelia. Así, la sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de enero de 2012 recoge la siguiente información: "La embajada Argelina en Madrid informa en Nota Verbal...

que los portadores de pasaportes argelinos cuyo número inicial es 09 -como es el caso- son ciudadanos saharauis provistos de pasaportes argelinos expedidos por las autoridades argelinas de Sidi Mohamed y que son titulares de dichos pasaportes los ciudadanos saharauis que se encuentran en los campamentos de refugiados de Tindouf"; h) si, como informa su embajada en Madrid, Argelia documenta a los saharauis refugiados en su territorio, por razones humanitarias, con pasaportes cuyo número inicial es 09, expedidos por las autoridades argelinas de Sidi Mohamed, debe interpretarse, a contrario sensu, que los pasaportes sin tales características son indicativos de la existencia de un vínculo de ciudadanía, esto es, que los titulares de estos pasaportes ostentan la nacionalidad argelina; i) en el presente supuesto, la titularidad del pasaporte argelino número 153114274 se debe considerar como un indicio que permite presumir, salvo prueba en contrario, la nacionalidad argelina del solicitante; j) en cuanto a la alegación de carecer de nacionalidad por ser de origen saharauí, es preciso matizar que no todo saharauí, por el mero hecho de serlo, carece de nacionalidad. En el caso que nos ocupa, el posible origen saharauí del solicitante no le impediría ostentar la nacionalidad argelina, como pone de manifiesto la existencia de un pasaporte ordinario argelino; k) la valoración conjunta de las alegaciones y de los documentos que constan en el expediente, lleva a considerar que el interesado, es reconocido como nacional suyo por algún Estado, en concreto Argelia; l) no se dan las condiciones suficientes para que se pueda aplicar la Convención sobre el estatuto de los apátridas de 1954, y, en consecuencia, el artículo 34.1 de la Ley Orgánica 4/2000.

Frente a dicha resolución la representación procesal de don  
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 "estime la demanda, condenando a la demandada al reconocimiento como apátrida, a la expedición, a favor de , de tarjeta acreditativa de apátrida emitida conforme a la Convención sobre el Estatuto de Apátrida hecha en Nueva York el 28 de septiembre de 1954, y al que se adhirió España por Instrumento de 24 de abril de 1997, que le habilite para residir en España y desarrollar actividades laborales profesionales o mercantiles, así como documento de viaje previsto en el artículo 28 de la precitada Convención".

**SEGUNDO.-** Emplazada la Abogacía 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 por la que se "desestime el recurso y confirmando la resolución administrativa impugnada por ser conforme a Derecho, con imposición en su caso de costas a la parte recurrente".

**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.-** Practicadas las pruebas se dio traslado a las partes para la presentación de conclusiones sucintas acerca de los hechos alegados, las pruebas practicadas y los fundamentos jurídicos en que apoyaron sus pretensiones.

**QUINTO.-** Concluidas las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento para votación y fallo, el cual tuvo lugar el día 22 de noviembre de 2017.

Ha sido Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado don Juan Carlos Fernández de Aguirre, 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 1 de junio de 2016, por la que se deniega el estatuto de apátrida a don: [Nombre] [Apellido]

**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 [redacted] ha aportado a las actuaciones, como más relevante, la siguiente documentación: a) copia de pasaporte expedido por la República Argelina Democrática y Popular, donde consta nacido en Tindouf el 8 de agosto de 1986; b) Visado expedido por el Consulado General de España en Argel por razones de estancia; c) recibo del MINURSO; d) certificado de antecedentes penales y diploma de licenciatura de la República Árabe Saharaui Democrática; e) documentación referente a familiares.

Es preciso señalar también que la propia resolución recurrida establece en el Hecho Cuarto que el interesado "En 2015 viajó a España provisto de pasaporte argelino número 153114274, expedido el 20 de agosto de 2015, con vigencia hasta el 19 de agosto de 2025, acompañado de visado del consulado español en Argel", y en el Hecho Quinto que "constan en el expediente los siguientes documentos: pasaporte argelino número 153114274; certificado de registro en el censo elaborado por la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara Occidental (MINURSO), número 288270, expedido a nombre de su padre en Mauritania, el 4 de mayo de 1998; documento de identidad de la República Árabe Saharaui Democrática; certificado de antecedentes penales de la República Árabe Saharaui Democrática; documento de identidad de su padre de la República Árabe Saharaui Democrática; documento de identidad de su madre de la República Árabe Saharaui Democrática.

Finalmente consta al ramo de prueba Nota Verbal de la Embajada de Argelia en Madrid, referente "al ciudadano saharauí D. [redacted]", informando que éste "no es de nacionalidad argelina, ha beneficiado del pasaporte argelino en el

marco de los Convenios Internacionales en materia de derechos humanos y de los refugiados”.

La valoración conjunta de las actuaciones lleva a la Sala a considerar que el señor [redacted] 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, sin que el hecho de haber demorado la presentación de la solicitud, algo más de un mes desde que entró en España, permita considerar que se presuma manifiestamente infundada.

**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 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 Tindouff.

“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 Tindouff- 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 una 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 mas de treinta años- viven como refugiados en el desierto de una 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.

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

**SEXTO.-** Sin costas -ex artículo 139.1 LRLCA.

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

## F A L L A M O S

**PRIMERO.- Estimar** el recurso contencioso administrativo promovido por la representación procesal de don [redacted] contra la Resolución del Ministro del Interior de 1 de junio de 2016, resolución que anulamos por no ser ajustada a Derecho.

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

**TERCERO.-** Sin costas.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción justificando el interés casacional objetivo que presenta.

