



<http://civil-mercantil.com/>

AUDIENCIA NACIONAL

Sentencia de 10 de abril de 2014

Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 2.ª)

Rec. n.º 454/2013

SUMARIO:

Extranjería. Apatridia. Denegación por silencio administrativo del estatuto de apátrida. Prueba de la ausencia de nacionalidad. La cualidad de apátrida aparece como una situación cualificada de la extranjería que ha de ser apreciada mediante una valoración prudente que tenga en cuenta todas las circunstancias del caso, especialmente, de las manifestaciones de la persona interesada, de los documentos obrantes en el expediente y, en su caso, de las pruebas practicadas en el proceso judicial. No basta con alegar que el interesado no es nacional de ningún Estado para que entre en juego, de un modo automático, el estatuto de apatridia, sino que es preciso acreditar, aun cuando sea a través de indicios de cierto fundamento -máxime cuando parte de las pruebas que no se refieran de modo directo a la nacionalidad, como la filiación, el nacimiento o la residencia no son en principio difíciles de obtener- que el peticionario procede de un determinado país que por alguna razón jurídica o política, con apariencia o no de legitimidad, no le reconoce como nacional, prueba que no sólo no se ha producido sino que tampoco se ha intentado en la sumamente escueta demanda, en que, además, no se argumenta en Derecho sobre la eventual infracción del ordenamiento jurídico en que habría incurrido la Administración, pues lo único que se afirma, genéricamente, es que «ha habido un quebrantamiento grave del espíritu del Reglamento de apátrida».

PRECEPTOS:

Convenio de 28 de septiembre de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas, arts. 1.1 y 13.

Ley Orgánica 4/2000 (Derechos y libertades de los Extranjeros), art. 34.

Ley 12/2009 (Derecho de asilo y protección subsidiaria), arts. 4 y 10.

RD 865/2001 (Rgto. de reconocimiento del Estatuto de apátrida), art. 11.1.

PONENTE:

Don Francisco José Navarro Sanchís.

SENTENCIA

Madrid, a diez de abril de dos mil catorce.

Vistos los autos del recurso contencioso-administrativo nº 454/13 , que ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Segunda) ha promovido la Procuradora Doña Ana María Arauz de Robles, en nombre y representación de D. Leoncio , frente a la Administración General del Estado (Ministerio del Interior), representada y defendida por el Abogado del Estado. La cuantía del recurso es indeterminada. Es ponente el Ilmo. Sr. Don FRANCISCO JOSE NAVARRO SANCHIS , que expresa el criterio de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO



<http://civil-mercantil.com/>

Primero.

Por el recurrente expresado se interpuso 5 de septiembre de 2013 (previa realización de la actividad procesal encaminada a acreditar la postulación en forma), contra la denegación presunta, por silencio administrativo, de la solicitud de reconocimiento del estatuto de apátrida formulada por el recurrente el 20 de febrero de 2012 ante el Ministro del Interior. La admisión del recurso tuvo lugar por decreto de 6 de septiembre de 2013, en que se reclamó el expediente administrativo.

Segundo.

En el momento procesal oportuno, la parte actora formalizó la demanda mediante escrito de 25 de octubre de 2013, en el que, tras alegar los hechos y exponer los fundamentos de Derecho que estimó oportunos, suplica la estimación del recurso, con anulación de la resolución impugnada, por ser contraria a Derecho, con concesión al recurrente del estatuto de apátrida, con concesión, de no reconocerse dicho estatuto, de la protección subsidiaria prevista en el artículo 4 de la Ley de Asilo .

Tercero.

El Abogado del Estado contestó a la demanda mediante escrito presentado el 5 de noviembre de 2013, en el que, tras alegar los hechos y los fundamentos jurídicos que estimó aplicables, terminó suplicando la desestimación del recurso, por ajustarse a Derecho las resoluciones impugnadas.

Cuarto.

No solicitado ni recibido el proceso a prueba, y tampoco interesada por ninguna de las partes la celebración del trámite de conclusiones, la Sala señaló, por medio de providencia, la audiencia del 3 de abril de 2014 como fecha para la votación y fallo de este recurso, día en el que, efectivamente, se deliberó, votó y falló, con el resultado que ahora se expresa.

Quinto.

En la tramitación del presente recurso contencioso-administrativo se han observado las prescripciones legales exigidas en la Ley reguladora de esta Jurisdicción, incluida la del plazo para dictar sentencia.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.

Es objeto de este recurso contencioso-administrativo la denegación presunta, por silencio administrativo, de la solicitud de reconocimiento del estatuto de apátrida formulada por el recurrente el 20 de febrero de 2012 ante el Ministro del Interior.

Segundo.

Afirma el solicitante que no es nacional de ningún Estado, que en este momento no puede obtener la nacionalidad española, que no cuenta con la nacionalidad birmana correspondiente a su nacimiento en Myanmar, ni con ninguna otra de algún Estado que lo pueda considerar nacional suyo y le ofrezca la documentación acreditativa. En particular, afirma que las autoridades de Myanmar se niegan a reconocerlo como nacional suyo y a documentarle.

Debe recordarse, a efectos del régimen legal y efectos de la apatridia, que el apartado 1 del artículo 34 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero , sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y



<http://civil-mercantil.com/>

su integración social, trata de los apátridas, ordenando el reconocimiento de "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" , ocupándose en el apartado 2 del mismo artículo 34 de los indocumentados, que se encuentran en una situación diferente.

La mencionada Convención internacional, ratificada por España mediante Instrumento de 24 de abril de 1997, atribuye, en el apartado 1 del artículo 1, la cualidad de apátrida, con la atribución consecuente de los efectos legales anudados a dicho estatuto jurídico, a "toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación" , poniendo así de relieve que la condición principal consiste en la falta de vínculo jurídico con un Estado.

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 dispone:

"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 cualidad de apátrida aparece así como una situación cualificada de la extranjería que ha de ser apreciada mediante una valoración prudente que tenga en cuenta todas las circunstancias del caso, especialmente, de las manifestaciones de la persona interesada, de los documentos obrantes en el expediente y, en su caso, de las pruebas practicadas en el proceso judicial.

En el supuesto de autos, la Administración del Estado, a la que se dirigió la solicitud examinada ahora, ha denegado presuntamente el reconocimiento del estatuto de apátrida al solicitante, al no haber dado respuesta formal, expresa y fundada a su petición. Por su parte, el Abogado del Estado, en su contestación a la demanda, manifiesta que el hoy recurrente no sólo no ha acreditado que le haya sido negada la nacionalidad por el Estado del que dice proceder, Myanmar, sino que resalta las contradicciones e incoherencias de su relato originario, tanto en lo que respecta a su falta de justificación de la prolongada permanencia en España antes de iniciar el procedimiento ante el Ministerio del Interior, como en lo relativo a las vicisitudes de su viaje a España, a través de diversos países, sin documentación alguna; como, finalmente, en lo relativo a la nacionalidad correspondiente a Bangla Desh que afirma poseen sus padres, sin que efectúe alegación alguna en la demanda acerca de las razones

<http://civil-mercantil.com/>

por las que tampoco ostenta esta nacionalidad ni tampoco ha sido solicitada por el Sr. Leoncio , de donde infiere el representante de la Administración, de forma automática, la pérdida absoluta de credibilidad del relato del actor.

Sin embargo, como esta Sala ha dicho reiteradamente, al margen de la valoración que procediera respecto a los términos de la solicitud, ésta debió ser objeto de análisis, precisamente, por el órgano competente para dictar la resolución que aquí se ha omitido total y absolutamente, de suerte que la contestación a la demanda no puede, en rigor, erigirse formalmente en órgano de valoración implícita de los datos que debieron ser objeto examinados en la resolución que no se ha dictado, tras más de dos años, sobre la base de presuponer, anticipadamente -o de imaginar, más bien-, que el Ministro del Interior habría coincidido, de haber resuelto, en idéntico punto de vista que el expuesto para defender un acto meramente presunto, atribuible a dicho Ministro (art. 11.1 del Real Decreto 865/2001, de 20 de julio , por el que se aprueba el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida), es decir, que habría valorado las alegaciones y documentos aportados de igual forma con que se hace en la contestación a la demanda, en defensa de un acto que no ha sido dictado, pese a que el de resolver es un deber jurídico del que no puede zafarse a su antojo la Administración, como sistemáticamente hace en materia de apatridia.

A tal respecto, una cosa es que superado el plazo de tres meses para resolver deba entenderse presuntamente denegada la petición, por silencio administrativo, y habilitada por tanto la vía de la acción jurisdiccional contra tal acto puramente tácito y ficticio, y otra bien distinta es que la defensa procesal de esa pura ficción de acto pueda basarse en la suposición de lo que habría podido declarar la resolución si se hubiera dictado, valorando al efecto la prueba y la coherencia interna del conjunto documental, todo ello a partir de la consideración de que la infracción del deber de resolver, clamorosamente incumplido -la superación del plazo de tres meses del art. 11.1 del Reglamento no redime al Ministro del deber legal de resolver de forma expresa, aun habiendo transcurrido más de dos años- no habilita para asignarle al acto tácito un contenido o una motivación presuntiva de lo que hubiera podido decidir el Ministro -en un sentido o en otro- si hubiera cumplido su deber de resolver en plazo.

Tercero.

La sentencia del Tribunal Supremo de 22 de diciembre de 2008, recaída en el recurso de casación nº 8597/2004 , señala a propósito del reconocimiento del estatuto de los apátridas y de la prueba necesaria, aun indiciaria, sobre dicha condición, lo siguiente:

"...El artículo 31 de la Ley Orgánica 4/200 establecía, en su redacción originaria, que "Los extranjeros que carezcan de documentación personal, y acrediten que el país de su nacionalidad no le reconoce la misma, podrán ser documentados con una tarjeta de identidad, reconociéndoseles y aplicándoseles el Estatuto de Apátrida, conforme al artículo 27 de la Convención sobre el Estatuto de Apátridas, gozando del régimen específico que se determine reglamentariamente". Con la modificación introducida por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre , el precepto relativo al reconocimiento de la condición de apátrida -que pasa a ser el artículo 34 en virtud de la nueva numeración de preceptos dada con la reforma- se expresa en los siguientes términos: "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 " (artículo 34.1 redactado por Ley 8/2000).



<http://civil-mercantil.com/>

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 12 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.

Cuarto.

La aplicación al supuesto de autos de la jurisprudencia que se acaba de recoger conduce a la desestimación de la pretensión del demandante, como ya ha hecho esta Sección en casos similares (entre otras, Sentencias de 8 de julio y de 18 de noviembre de 2009 , y 16 de mayo de 2013 , entre otras, recaídas en los recursos números 789/2008 , 706/2008 , y 1194/2010 respectivamente).

Si bien no se requiere una prueba plena, por lo demás virtualmente imposible, acerca del hecho negativo de la nacionalidad, no hay en la demanda que examinamos, la cual bordea la informalidad invalidante, ni crítica alguna, de orden jurídico, al acto presunto impugnado, ni se alega en concreto sobre la procedencia del estatuto de apátrida que el actor reclama para sí, pues para ese reconocimiento no basta con la mera informal alegación de no ser nacional de Estado alguno, sino que sería preciso aportar una prueba al menos indiciaria sobre esa negativa y, en un sentido algo más amplio, sobre los vínculos de nacimiento, residencia o parentesco que localicen con precisión la identidad del actor -que aquí está absoluta y completamente indocumentado, por lo que su propio nombre y sus afirmaciones de que



<http://civil-mercantil.com/>

procede de Myanmar están en entredicho-; y sobre su vinculación con tal país, esto es, no sólo que no sea formalmente nacional suyo, sino que debiera serlo en virtud de algún vínculo determinante, como el nacimiento, la filiación o la residencia, datos todos ellos que permanecen en la incógnita, máxime cuando ni aquí se ha solicitado el recibimiento a prueba, ni se explica la relación del actor con Bangla Desh, en que habrían obtenido la nacionalidad sus padres y de la que no se explica la causa jurídica de ese reconocimiento y si era sobrevenido, ni la respuesta al elemental cuestionario sobre sus circunstancias personales y familiares y su conexión con el país del que se dice le niega su condición de nacional suyo revela otra cosa que la muy manifiesta falta de fundamento de la solicitud, cuya denegación presunta no es respondida satisfactoria en ninguno de los extremos controvertidos.

En definitiva, no basta con alegar que el interesado no es nacional de ningún Estado para que entre en juego, de un modo que aquí se viene a postular como automático, el estatuto de apatridia, sino que es preciso acreditar, aun cuando sea a través de indicios de cierto fundamento -máxime cuando parte de las pruebas que no se refieran de modo directo a la nacionalidad, como la filiación, el nacimiento o la residencia no son en principio difíciles de obtener- que el peticionario procede de un determinado país que por alguna razón jurídica o política, con apariencia o no de legitimidad, no le reconoce como nacional, prueba que no sólo no se ha producido sino que tampoco se ha intentado en la sumamente escueta demanda, en que, además, no se argumenta en Derecho sobre la eventual infracción del ordenamiento jurídico en que habría incurrido la Administración, pues lo único que se afirma, genéricamente, es que "ha habido un quebrantamiento grave del espíritu del Reglamento de apátrida".

Quinto.

No cabe acoger las pretensión de protección subsidiaria - arts. 4 y 10 de la Ley de Asilo -, pues para dar lugar a tal derecho, cuya concreción se remite a la Ley Orgánica 4/2000, debería haber sido objeto de suficiente alegación y prueba en la demanda, algo que brilla completamente por su ausencia, máxime cuando el reconocimiento de ese derecho excepcional -en tanto excluye el efecto natural de la denegación o inadmisión a trámite de España conforme a la legislación general de extranjería, algo sobre lo que no se razona en la demanda-, está supeditado a que se argumente y pruebe, aun no de forma plena, sobre la existencia de daños graves concurrentes, que ni la recurrente identifica en su escrito de demanda, ni pueden presumirse en todo peticionario del derecho de asilo o del estatuto de apatridia, como es la pretensión ejercitada en el caso presente, por el mero hecho de serlo, máxime cuando la demanda ni siquiera identifica con precisión cuál de los daños graves mencionados *numerus clausus* en el artículo 10 de la Ley de Asilo de 2009 afirma temer fundadamente la recurrente en caso de regreso a Myanmar, en la hipótesis no verificada de que tal sea su verdadero país de procedencia, lo que no consta probado, ni aun indiciariamente.

Sexto.

Según lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional , en la redacción dada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de Medidas de Agilización Procesal, procede imponer las costas procesales a la parte recurrente, que ha visto rechazadas sus pretensiones, sin que haya razones que excluyan dicho criterio.

EN NOMBRE DE SU MAJESTAD EL REY

FALLAMOS

Que debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora Doña Ana María Arauz de Robles, en nombre y representación de D. Leoncio , contra la denegación presunta, por silencio administrativo, de la solicitud de reconocimiento del estatuto de



<http://civil-mercantil.com/>

apátrida formulada por el recurrente el 20 de febrero de 2012 ante el Ministro del Interior, con expresa imposición de costas a la parte recurrente.

Al notificarse la presente sentencia se hará la indicación de recursos que previene el artículo 248.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio del Poder Judicial .

Así por esta nuestra sentencia, testimonio de la cual será remitido en su momento a la oficina de origen a los efectos legales, junto con el expediente administrativo, en su caso, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN:

Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente en la misma, Ilmo. Sr. D. FRANCISCO JOSE NAVARRO SANCHIS, estando celebrando Audiencia Pública la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.