



Roj: **STS 2660/2020 - ECLI:ES:TS:2020:2660**

Id Cendoj: **28079130052020100193**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **23/07/2020**

Nº de Recurso: **3661/2019**

Nº de Resolución: **1091/2020**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **ANGELES HUET DE SANDE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **Ministerio del Interior de fecha 21 y 25 de agosto de 2017 ,
SAN 798/2019,
AAAN 573/2019,
ATS 10766/2019,
STS 2660/2020**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.091/2020

Fecha de sentencia: 23/07/2020

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 3661/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 21/07/2020

Ponente: Excm. Sra. D.^a Ángeles Huet De Sande

Procedencia: Audiencia Nacional

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por: CPB

Nota:

R. CASACION núm.: 3661/2019

Ponente: Excm. Sra. D.^a Ángeles Huet De Sande

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1091/2020

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.



D. Rafael Fernández Valverde
D. Octavio Juan Herrero Pina
D. Wenceslao Francisco Olea Godoy
D^a. Inés Huerta Garicano
D. Francisco Javier Borrego Borrego
D^a. Ángeles Huet de Sande

En Madrid, a 23 de julio de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 3661/2019, interpuesto por **El Abogado del Estado**, en la representación que por su cargo ostenta, contra la sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 18 de marzo de 2019, en el procedimiento ordinario núm. 1022/2017, sobre resoluciones del Ministerio del Interior de fecha 21 y 25 de agosto de 2017, relativa a solicitud de asilo.

Se ha personado en este recurso como parte recurrida **D. Florian** representado por la procuradora de los Tribunales D^a Isabel Rufo Chocano y asistido de la letrada D^a María Muñoz Martínez.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a Ángeles Huet De Sande.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el procedimiento ordinario núm. 1022/2017, la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Segunda) de la Audiencia Nacional, con fecha 18 de marzo de 2019, dictó sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor literal:

"Que estimando parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por D^o Socorro y en su nombre y representación la Procuradora Sra. D^a Raquel Nieto Bolaño, frente a la Administración del Estado, dirigida y representada por el Sr. Abogado del Estado, sobre Resoluciones del Ministerio del Interior de fecha 21 y 25 de agosto de 2017, debemos declarar y declaramos no ser ajustada a Derecho la Resolución impugnada en cuanto no ordena iniciar de oficio el procedimiento de apatridia, y en consecuencia debemos anularla y la anulamos en el señalado aspecto, ordenando el inicio del expediente de apatridia respecto al recurrente, confirmándolas en sus restantes pronunciamientos, sin imposición especial de costas, debiendo cada parte abonar las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad."

Esta sentencia fue objeto de aclaración por auto de 21 de marzo de 2019, cuya parte dispositiva era la siguiente:

"Se subsana el error de transcripción apreciado en la sentencia dictada en el presente recurso en fecha 18 de marzo de 2019 en la identificación de la persona del recurrente siendo la que figura D^o Socorro y su representante la Procuradora D^a Raquel Nieto Bolaño y debiendo constar D. Florian y su representante el Procurador D^a Isabel Rufo Chocano."

SEGUNDO. Contra la referida sentencia la Abogacía del Estado preparó recurso de casación que por la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Segunda) de la Audiencia Nacional se tuvo por preparado mediante auto de 10 de mayo de 2019, que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento a las partes.

TERCERO. Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, con fecha 23 de octubre de 2019, dictó auto cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

"1º) Admitir a trámite el recurso de casación nº 3661/19 preparado por el Sr. Abogado del Estado contra la sentencia de 18 de marzo de 2019 (objeto de aclaración mediante auto de 21 de marzo de 2019) de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) de la Audiencia Nacional, por la que se estimó parcialmente el recurso contencioso administrativo nº 1022/17 interpuesto por D. Florian contra las resoluciones de 21 y 25 de octubre de 2017 de la Directora General de Política Interior -por delegación del Ministro del Interior- que denegaron, respectivamente, las solicitudes de protección internacional y de reexamen de la misma.

2º) Precisar que la cuestión sobre la que se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si la iniciación del procedimiento para el reconocimiento del estatuto de apátrida exige que el interesado se halle en territorio nacional o si, como señala la sentencia recurrida, es suficiente que el interesado se encuentre en un puesto fronterizo.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, el artículo 21 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, y los artículos 2 a 5 del Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida.

4º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6º) Para la tramitación y decisión del recurso, remitir las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala, a la que corresponde el enjuiciamiento del recurso con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos."

CUARTO. La Abogacía del Estado interpuso recurso de casación en el que termina suplicando a la Sala que "...dicte sentencia estimatoria del mismo y anulatoria de la recurrida con los demás pronunciamientos legales expuestos en el último apartado de este escrito."

Y estos pronunciamientos que solicita son los siguientes:

"1º) Que estime este recurso de casación y anule la sentencia impugnada.

2º) Que desestime la pretensión de la demandante en la instancia y confirme la legalidad de la denegación en frontera decretada con los demás pronunciamientos legales.

3º) Todo ello conforme a la interpretación que ha sido defendida en este escrito de interposición de los mencionados preceptos a los que se refiere el Auto admitiendo esta casación y, en concreto, sosteniendo que la iniciación del procedimiento para el reconocimiento del estatuto de apátrida- sea de oficio o a instancia del interesado- exige que éste se encuentre en territorio español por lo que no es suficiente su presencia en puestos fronterizos.

Subsidiariamente, se declare que la solicitud de iniciación del procedimiento de apatridia habrá de formularse por el interesado en la vía administrativa previa al contencioso-administrativo y no en éste por vez primera."

QUINTO. La representación procesal de D. Florian se opuso al recurso de casación interpuesto de contrario y suplica en su escrito a la Sala que "...dicte sentencia desestimatoria del mismo y confirmatoria de la recurrida con los demás pronunciamientos expuestos."

Y estos pronunciamientos son los siguientes:

"1º) Que desestime este recurso de casación y confirme la sentencia impugnada.

2º) Que declare que la Oficina de Asilo y Refugio está obligada, en virtud del art. 2.2 del Reglamento de Apatridia, a la iniciación de oficio del procedimiento de apatridia cuando tenga conocimiento de hechos, datos o información que indiquen la posible concurrencia de las circunstancias determinantes de la apatridia en una persona que se encuentre en un puesto fronterizo."

SEXTO. Mediante providencia de fecha 18 de mayo de 2020, se señaló el presente recurso para votación y fallo el día 21 de julio de 2020, en cuya fecha han tenido lugar dichos actos procesales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia recurrida.

La sentencia recurrida, dictada por la Sección Segunda de la Audiencia Nacional con fecha 18 de marzo de 2019 (aclarada por auto de 21 de marzo de 2019), estima parcialmente el recurso interpuesto por D. Florian contra las resoluciones de 21 y 25 de octubre de 2017, de la Directora General de Política Interior (por delegación del Ministro del Interior) que denegaron, respectivamente, las solicitudes de protección internacional y de reexamen de la misma.

La Sala, si bien confirma la denegación de la solicitud de protección internacional efectuada por el recurrente en el puesto fronterizo, anula, no obstante, las resoluciones recurridas, exclusivamente, por no haber ordenado iniciar de oficio el procedimiento de apatridia y ordena su iniciación con tal carácter.

La sentencia, en lo que aquí nos interesa, explica que:



"(...) El lugar de residencia del recurrente es el campamento de El Aiun, en la provincia de Tinduf, Argelia, según se afirma en la demanda, habiendo residido en Cuba como estudiante.

Los informes de ACNUR, tanto a la solicitud como al reexamen, son desfavorables a la concesión de la protección internacional, si bien señala "No

obstante lo anterior, esta Delegación recomienda que dados los indicios que se

desprenden del formulario de su solicitud se valore la remisión del solicitante al

procedimiento de apatridia, recogido en el RD 865/2001, en aplicación del artículo 2.2 de dicho Real Decreto."

La Resolución impugnada deniega la petición "que la presente petición debe ser denegada según lo previsto en el artículo 21.2.a) de la Ley 12/09 en relación con el artículo 25.1.c) por cuanto parte del presente relato plantea cuestiones que no guardan relación con el examen de los requisitos para el reconocimiento de la condición de refugiado o la concesión de la protección subsidiaria."

Y tras confirmar la denegación por la Administración de la protección internacional solicitada en sus tres vertientes (asilo, protección subsidiaria y autorización de permanencia por razones humanitarias), la sentencia recurrida, en relación con el inicio del expediente de apátrida que ordena y que constituye el objeto del presente recurso de casación, declara lo siguiente:

"Por último, y respecto de la petición de ACNUR de iniciar un procedimiento de apatridia, también es solicitado en la demanda.

El artículo 2.2 del RD 865/2001, dispone:

"2. Se iniciará de oficio cuando la Oficina de Asilo y Refugio tenga conocimiento de hechos, datos o información que indiquen la posible concurrencia de las circunstancias determinantes del estatuto de apátrida. En este caso la Oficina de Asilo y Refugio informará debidamente al solicitante para que éste tenga la oportunidad de presentar sus alegaciones."

El actor es nacional de No reconocido (Sáhara), y no consta que ostente

nacionalidad alguna. Ante esta situación es necesario iniciar de oficio del expediente de apatridia, por lo que esta petición de la demanda debe ser acogida.

Por último, y en cuanto a la motivación de las Resoluciones, entendemos que se encuentran motivadas en la medida en que explican las razones de la denegación de la protección internacional. Ahora bien, no se han adoptado las medidas por la Administración para iniciar el procedimiento de apatridia.

De todo lo dicho resulta la estimación parcial del recurso."

SEGUNDO. El auto de admisión del recurso.

Precisa que la cuestión sobre la que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si la iniciación del procedimiento para el reconocimiento del estatuto de apátrida exige que el interesado se halle en territorio nacional o si, como señala la sentencia recurrida, es suficiente que el interesado se encuentre en un puesto fronterizo. E identifica como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación el art. 21 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, y los arts. 2 a 5 del RD 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida.

TERCERO. El escrito de interposición.

Sus razonamientos son en suma los siguientes:

El recurrente considera que el procedimiento para el reconocimiento del estatuto de apátrida no puede iniciarse cuando el interesado no se encuentra dentro del territorio español, sino en un puesto fronterizo porque ni en el art. 34 LOEX, que se refiere al reconocimiento de la condición de apátrida, ni en el reglamento que lo desarrolla, Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida, se prevé tal posibilidad, a diferencia de lo que ocurre en los procedimientos de solicitud de protección internacional en el que la presentación de la solicitud en puesto fronterizo se encuentra expresamente prevista. Argumenta el recurrente en los siguientes términos:

"De la regulación que se contiene en el mismo de los lugares de presentación de la solicitud (art. 2.3) y de las referencias a la necesidad de que el solicitante esté en territorio nacional para presentar la solicitud (arts. 3.3, 4 y 5 del RD 865/2001, de 20 de julio) cabe fácilmente constatar que, a diferencia del procedimiento de asilo, el procedimiento de apatridia no permite la solicitud en frontera. Por otro lado, el propio reglamento alude a los derechos que



se derivan durante la tramitación del procedimiento, esto es, antes de la concesión o no del estatuto de apatridia y el art. 5 prevé la posibilidad de autorizar de manera provisional la permanencia en territorio español al mero solicitante de apatridia. Es decir, que de manera explícita, se reconoce al solicitante de apatridia la posibilidad (no el derecho) de permanecer en el territorio, pero no de entrar en territorio, a diferencia de las solicitudes de protección internacional (artículos 19.1 y 2 y 21.5 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre).

Además, el recurrente solicitó protección internacional al amparo de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, y no una solicitud de apatridia, por lo que la sentencia viene a reconocer la posibilidad de formular una solicitud de apatridia en un lugar no habilitado para ello, a través de un procedimiento no habilitado para ello y con una base jurídica que no lo permite (Ley 12/2009, de 30 de octubre).

A mayor abundamiento, la sentencia obliga a la Administración a iniciar de oficio un procedimiento de apatridia cuando las resoluciones impugnadas no se pudieron pronunciar sobre esta cuestión al no haber sido solicitada por el recurrente ante la Administración. Es en sede judicial cuando por vez primera se suscita, por lo que sentencia debió declarar inadmisibile esta pretensión y confirmar sin más las resoluciones impugnadas que anula."

CUARTO. El escrito de oposición.

Sus argumentos pueden resumirse en estos términos:

A).- La interpretación de toda norma relacionada con el estatuto de apátrida tiene que hacerse desde la perspectiva de los derechos humanos, sin que pueda limitarse el reconocimiento de apatridia si no aparece contemplado expresamente en la normativa. Y no existe previsión legal o jurisprudencial que exija como requisito para el reconocimiento del estatuto de apatridia que la persona se encuentre dentro del territorio español.

Los preceptos que definen la condición de apátrida (art. 34 LOEX y art. 1 del RD 865/2001) no incluyen como requisito que la persona se encuentre dentro del territorio español. Tampoco al regularse el procedimiento se exige este requisito: el art. 3 del reglamento establece los lugares en que puede presentarse la solicitud cuando se inicia a instancia de parte y señala expresamente las Comisarías de Policía como las que existen en los puestos fronterizos, remitiéndose a la Ley de Procedimiento Administrativo Común y permitiendo también que se presenten en las representaciones diplomáticas y consulares españolas en el exterior.

Además, la Oficina de Asilo y Refugio tiene la obligación de iniciar de oficio el procedimiento cuando tenga conocimiento de que alguna persona puede tener la condición de apátrida (art. 2.2 del RD 865/2001) y, dadas sus competencias (art. 23.1 de la Ley de Asilo y art. 3 de su reglamento aprobado por RD 203/1995), sólo podrá tener conocimiento de estos hechos en el marco de procedimientos de protección internacional, entre los que se encuentran las solicitudes de dicha protección presentadas en puestos fronterizos. Y "[P]or el hecho de que la persona interesada se encuentre en un puesto fronterizo, no puede dejar de aplicarse este artículo, ya que las fronteras no son espacios de "no derecho", sino que, en la medida que España ejerce jurisdicción efectiva sobre la misma, es de aplicación su ordenamiento jurídico sin excepción. Así lo ha establecido nuestro Tribunal Constitucional, entre otras, en la Sentencia núm. 53/2002 de 27 de febrero."

El art. 3.3 del Reglamento de Apatridia tan sólo establece la necesidad de fijar un domicilio a efectos de notificaciones, como en cualquier otro procedimiento administrativo; el art. 4 establece un plazo para la presentación de la solicitud a instancia del interesado, no para la iniciación de oficio que es el caso de autos; y el art. 5 establece la posibilidad de autorizar la permanencia provisional del solicitante durante la tramitación del procedimiento, sin exigir que para su incoación la persona se encuentre ya dentro del territorio español.

La Convención sobre el Estatuto de Apátrida guarda silencio al respecto, pero el Manual sobre la Protección de las personas Apátridas, elaborado por ACNUR, considera que "Todos en el territorio de un Estado deben tener acceso a los procedimientos de determinación de la apatridia. No hay ninguna base en la Convención para exigir que los solicitantes de la determinación de apatridia estén legalmente en un Estado. Este requisito es particularmente injusto, dado que la falta de nacionalidad, niega a muchas personas apátridas la documentación necesaria para entrar o residir legalmente en cualquier Estado. (Párrafo 69)".

Y en el caso de autos, el ACNUR, que tiene por mandato la protección de las personas apátridas, reconoció la obligación de iniciar el procedimiento de apatridia respecto del interesado, tanto tras la solicitud inicial como tras el reexamen.

Y concluye el recurrente que "[T]odo ello lleva a la conclusión de que si en el marco del procedimiento de protección internacional del art. 21 de la Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria, la Oficina de Asilo y Refugio aprecia hechos, datos e información de que la persona interesada pudiera ser apátrida, está obligada a iniciar de oficio este procedimiento, no pudiendo excusarse en que la



persona interesada se encuentra en un puesto fronterizo, pues a todos los efectos, está sometida al poder de una autoridad española y por tanto bajo su jurisdicción y sometida al ordenamiento jurídico español."

B).- La apertura del procedimiento de apatridia sí fue solicitada en la vía administrativa previa y las resoluciones impugnadas se pronunciaron al respecto. Consta en el expediente que el interesado en su petición de reexamen solicitó expresamente ser reconocido como apátrida y la resolución que desestimó el reexamen se pronuncia expresamente al respecto, rechazando la petición.

QUINTO. Desestimación del recurso de casación.

En el caso de autos el interesado había solicitado protección internacional en el puesto fronterizo, al amparo del art. 21 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. En el informe inicial emitido por ACNUR se informaba desfavorablemente dicha solicitud, pero se recomendaba la iniciación del procedimiento de apatridia, al amparo del art. 2.2 del RD 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida. Tras denegarse esta solicitud inicial, se presentó por el interesado petición de reexamen en la que insistía en su petición de protección internacional y solicitaba, asimismo, subsidiariamente, el reconocimiento de la condición de apátrida. Esta petición de reexamen es informada desfavorablemente, de nuevo, por ACNUR en cuanto a la protección internacional solicitada, pero en su informe este organismo mantenía su recomendación de iniciar el procedimiento de apatridia porque consideraba que "del contenido del expediente se desprenden indicios suficientes para entrar a estudiar de forma detallada dicha petición [de reconocimiento del estatuto de apátrida]". La petición de reexamen es rechazada y en esta resolución se rechaza, asimismo, la iniciación del procedimiento de apatridia por formularse en un lugar no habilitado para ello, el puesto fronterizo, y a través de un procedimiento de protección internacional que tiene otra finalidad.

La sentencia dictada por la Audiencia Nacional que aquí se recurre en casación, si bien confirma la denegación de la protección internacional solicitada, atendiendo la petición formulada por ACNUR en la vía administrativa, ordena la iniciación de oficio del expediente de apatridia, anulando las resoluciones administrativas sólo en este aspecto.

La cuestión que reviste interés casacional objetivo sobre la que tenemos que pronunciarnos es si la iniciación del procedimiento para el reconocimiento del estatuto de apátrida exige que el interesado se halle en territorio nacional o si, como señala la sentencia recurrida, es suficiente que el interesado se encuentre en un puesto fronterizo.

Sostiene el Abogado del Estado que ningún precepto del RD 865/2001, permite solicitar el reconocimiento de la condición de apátrida en puesto fronterizo, deduciendo de los preceptos de dicho reglamento que regulan el procedimiento para el reconocimiento de tal condición la necesidad de que el solicitante se encuentre en territorio nacional.

Ahora bien, por un lado, en este caso, aunque consta la solicitud del interesado de reconocimiento del estatuto de apátrida formulada en su solicitud de reexamen (y en la demanda), la sentencia recurrida lo que ordena es la iniciación de oficio de dicho procedimiento al amparo del art. 2.2 del RD 865/2001, y por otro, la circunstancia de no estar expresamente prevista en el reglamento la posibilidad de iniciarse el procedimiento mientras el interesado se encuentra en un puesto fronterizo no significa que lo prohíba. Antes al contrario, los términos en los que se regula en el reglamento la iniciación de oficio de este procedimiento por la Oficina de Asilo y Refugio nos llevan a concluir lo contrario, esto es, la posibilidad de su iniciación encontrándose el interesado en frontera.

En efecto, el procedimiento para reconocer el estatuto de apátrida, que es un procedimiento distinto del de reconocimiento de protección internacional de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, se encuentra regulado en el RD 865/2001, y, conforme a su art. 2, no sólo puede iniciarse a instancia del solicitante, sino también de oficio. Dispone su art. 2.2 que "[S]e iniciará de oficio cuando la Oficina de Asilo y Refugio tenga conocimiento de hechos, datos o información que indiquen la posible concurrencia de las circunstancias determinantes del estatuto de apátrida". Los términos imperativos del precepto, que nada dicen sobre el lugar en que se encuentre el interesado, obligan a dicha oficina a iniciar de oficio el procedimiento cuando tenga información de la que derive la posible concurrencia de una circunstancia de apatridia, independientemente del lugar o la ocasión en los que este conocimiento se produzca. La puesta en relación de este precepto con las funciones que estas oficinas desempeñan en la tramitación de las solicitudes de protección internacional efectuadas en frontera (arts. 21 y 23 de la Ley 12/2009, reguladora del derecho de asilo) conduce inevitablemente a concluir que si durante la tramitación de estas solicitudes de protección internacional en frontera estas oficinas tienen conocimiento de la posible consideración como apátrida del solicitante, deben iniciar de oficio el procedimiento de reconocimiento de tal condición, mientras el solicitante se encuentra en el puesto fronterizo.



Otra conclusión implicaría el desconocimiento de la obligación que impone el art. 2.2 del RD 865/2001, que no distingue el lugar o la ocasión en los que se produzca el conocimiento de la situación de apatridia ni excepciona los supuestos en los que el interesado se encuentre en frontera. En este caso, además, este conocimiento llegó a la Oficina de Asilo y Refugio a través del informe de ACNUR, informe que no podía ser ignorado por la Administración.

Conforme a lo razonado, cuando con ocasión de la tramitación de un procedimiento de protección internacional en frontera al amparo del art. 21 de la Ley 12/2009, se conozca por la Oficina de Asilo y Refugio la posible existencia de una situación de apatridia se está en el supuesto del art. 2.2 del RD 865/2001, de iniciación de oficio del procedimiento de reconocimiento del estatuto de apátrida regulado en dicho Real Decreto.

Y si la iniciación de oficio es posible -obligada, en las circunstancias que acabamos de ver- mientras el interesado se encuentra en el puesto fronterizo, *a fortiori* tendremos que concluir que podrá igualmente iniciarse el procedimiento a solicitud de aquél, sin que tal posibilidad se encuentre impedida por el art. 2.3 del RD 865/2001 que, al referirse al lugar en que estas solicitudes deben presentarse, se limita a remitirse a la legislación reguladora del procedimiento administrativo común (art. 38.4 de la Ley 30/1992, actualmente art. 16.4 de la Ley 39/2015), añadiendo algunas dependencias específicas donde también podrá presentarse la solicitud.

No se oponen a esta conclusión los restantes preceptos reglamentarios que se mencionan por el recurrente. La previsión contenida en el art. 3.3 del RD 865/2011, se limita a considerar el domicilio consignado en la solicitud -para el caso de que sea ésta la forma de iniciación- como domicilio a efectos de notificación en armonía con el contenido que para toda solicitud establece el art. 70 de la Ley 30/1992 (actualmente, art. 66 de la Ley 39/2015), pero no es un precepto que se refiera a la cuestión que aquí abordamos. Y tampoco se refiere a ella el art. 4 de dicho reglamento que sólo regula el tiempo de presentación de la solicitud para el supuesto de que se haya entrado en España (un mes desde dicha entrada o desde que se hayan producido las circunstancias sobrevenidas determinantes de la apatridia, o antes de que expire el plazo legal de estancia si es superior a un mes), pero ni aborda específicamente la cuestión que tratamos ni, tampoco, el supuesto de iniciación de oficio.

En cuanto a la referencia que en el art. 5 se contiene a la posibilidad de autorizar "la permanencia provisional del solicitante que se halle en territorio nacional" durante la tramitación del procedimiento, tampoco resulta concluyente ya que, inmediatamente después, el mismo precepto exige que el solicitante "no se encuentre incurso en un procedimiento de expulsión o devolución". Esta referencia a la devolución presupone la posibilidad de que el solicitante se encuentre en frontera sin haber entrado en España (art. 58.3.b/ LOEX). Por tanto, este precepto no resulta concluyente para desvirtuar la conclusión que hemos alcanzado que permite la iniciación del procedimiento de reconocimiento del estatuto de apátrida mientras el interesado se encuentra en frontera, iniciación que, de conformidad con el citado precepto reglamentario, autoriza su posible (que no obligada) permanencia provisional en territorio nacional mientras se tramita dicho procedimiento.

Esta interpretación que permite la iniciación en frontera del procedimiento de reconocimiento del estatuto de apátrida se encuentra, además, en armonía con la posibilidad de presentar en frontera solicitudes de autorización de residencia temporal por razones humanitarias en el ámbito de la protección internacional (arts. 37.b/ y 46 de la Ley 12/2009), a pesar de no encontrarse tal posibilidad expresamente mencionada en el art. 21 de la Ley 12/2009, tal y como hemos reconocido en nuestra sentencia de 5 de marzo de 2020, rec. 868/2019.

Entendemos, por último, que otra interpretación que impidiera la iniciación en frontera de este procedimiento no tendría en cuenta en toda su dimensión la singularidad de la situación particularmente precaria de los apátridas, aunque no tengan la condición de refugiados, fundamentalmente en lo atinente a sus dificultades de documentación en sus desplazamientos, restringiéndolo a los que, a pesar de estas dificultades, hubieran podido entrar en España o a los supuestos de apatridia sobrevenida; y mal se avendría, en fin, con la manifestación que se contiene en el preámbulo de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (hecha en Nueva York el 28 de septiembre de 1954, a la que España se ha adherido por Instrumento de 24 de abril de 1997) sobre el "profundo interés [de las Naciones Unidas] por los apátridas y se han esforzado por asegurarles el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales", ni con el preámbulo del propio RD 865/2001, que se refiere a los apátridas, aunque no tengan la condición de refugiados, como "personas a las que la Comunidad Internacional ha prestado su atención por entender que es deseable regularizar y mejorar su condición".

SEXTO. La interpretación que fija esta sentencia.

Cuando con ocasión de la tramitación de un procedimiento de protección internacional en frontera al amparo del art. 21 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, se conozca por la Oficina de Asilo y Refugio la posible existencia de una situación de apatridia -como ha ocurrido en el caso de autos-, se está en el supuesto del art. 2.2 del RD 865/2001, de 20 de julio, por el que se



aprueba el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida, de iniciación de oficio del procedimiento de reconocimiento de dicho estatuto regulado en el citado reglamento.

SÉPTIMO. Aplicación de los anteriores razonamientos a la sentencia recurrida .

La sentencia recurrida se ajusta a la interpretación expuesta. Y no existía obstáculo alguno al análisis por la sentencia de esta cuestión ya que la iniciación del procedimiento de reconocimiento del estatuto de apátrida, no sólo fue expresamente solicitada en la demanda, sino que fue abordada en vía administrativa en los informes emitidos por ACNUR a la petición inicial de protección internacional y a la de reexamen, en los que se recomendaba por dicho organismo la iniciación del procedimiento de reconocimiento de la condición de apátrida, y en la propia solicitud de reexamen presentada por el interesado en la que, de forma subsidiaria, también se contenía esta petición que fue, además, expresamente respondida, para rechazarla, en la resolución del reexamen.

OCTAVO. Pronunciamiento sobre costas.

En cuando a las costas del recurso de casación, de conformidad con lo dispuesto en el art. 93.4 de la LJCA, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad, al no apreciar esta Sala que ninguna de ellas haya actuado con mala fe o temeridad.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero. Fijar como criterio interpretativo aplicable a la cuestión que precisó el auto de admisión el reflejado en el fundamento de derecho sexto de esta sentencia.

Segundo. Desestimar el recurso de casación interpuesto por la Abogacía del Estado contra la sentencia de 18 de marzo de 2019, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Segunda) de la Audiencia Nacional, en el procedimiento ordinario núm. 1022/2017.

Tercero. Sin imposición de las costas causadas en este recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Rafael Fernández Valverde Octavio Juan Herrero Pina

Wenceslao Francisco Olea Godoy Inés Huerta Garicano

Francisco Javier Borrego Borrego Angeles Huet de Sande

PUBLICACION.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por la Magistrada Ponente Excm. Sra. D^a Ángeles Huet de Sande, estando celebrando audiencia pública en el día de su fecha la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de lo que como Letrada de la Administración de Justicia certifico.