



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NICHOLAS EMILIOU
presentadas el 4 de mayo de 2023¹

Asunto C-294/22

Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)
contra
SW

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia)]

«Procedimiento prejudicial — Espacio de libertad, seguridad y justicia — Asilo — Estatuto de refugiado o estatuto de protección subsidiaria — Directiva 2011/95/UE — Requisitos que deben cumplir los nacionales de terceros países o apátridas para obtener el estatuto de refugiado — Apátridas de origen palestino registrados ante el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) — Artículo 12, apartado 1, letra a) — Exclusión del estatuto de refugiado — Cese de la protección o asistencia del OOPS — Condiciones para tener derecho *ipso facto* a los beneficios de la Directiva 2011/95 — Significado de la expresión “cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo”»

I. Introducción

1. SW, el demandante en el litigio principal, es un apátrida de origen palestino nacido en el Líbano bajo la protección del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS). Abandonó el Líbano debido a su grave estado de salud y solicita asilo en Francia alegando que «ha cesado» la protección o asistencia que el OOPS le dispensaba porque le resulta imposible obtener en el Líbano los cuidados médicos y los tratamientos que necesita para sobrevivir.²

¹ Lengua original: inglés.

² A finales de 2021, 5,8 millones de refugiados palestinos estaban bajo el mandato del OOPS, mientras que 21,3 millones de refugiados estaban bajo la protección del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (Véase ACNUR, «Las cifras de desplazamiento forzado en el mundo alcanzan un nuevo máximo y confirman una década de incrementos», 16 de junio de 2022, disponible online en:

https://www.acnur.org/noticias/news-releases/acnur-las-cifras-de-desplazamiento-forzado-en-el-mundo-alcanzan-un-nuevo#_ga=2.245229893.1728193885.1681804515-234478325.1679650728).

2. En ese contexto, se solicita al Tribunal de Justicia que interprete el artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95/UE³ una vez más.⁴ En concreto, tiene la oportunidad de determinar si puede considerarse que la protección o asistencia que el OOPS dispensa a un apátrida de origen palestino «ha cesado», en el sentido de dicha disposición, de modo que esa persona tiene *ipso facto* derecho a los beneficios del régimen de la Directiva, en calidad de refugiado, cuando tal persona no puede recibir los cuidados médicos que necesita en la zona de operaciones del OOPS y, en caso afirmativo, en qué circunstancias.

II. Marco jurídico

A. Derecho internacional

1. Convención de Ginebra

3. El artículo 1, sección D, de la Convención de Ginebra⁵ establece lo siguiente:

«Esta Convención no será aplicable a las personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del [ACNUR].

Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, esas personas tendrán *ipso facto* derecho a los beneficios del régimen de esta Convención.»

2. Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el OOPS

4. El OOPS fue instituido mediante la Resolución n.º 302 (IV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 8 de diciembre de 1949. El mandato de dicho organismo se ha prorrogado periódicamente y su mandato actual expira el 30 de junio de 2023. La zona de operaciones del OOPS incluye Líbano, Siria, Jordania, Cisjordania (incluido Jerusalén Este) y la Franja de Gaza.

³ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (DO 2011, L 337, p. 9).

⁴ Véanse las sentencias de 17 de junio de 2010, Bolbol (C-31/09, en lo sucesivo «sentencia Bolbol», EU:C:2010:351); de 19 de diciembre de 2012, Abed El Kareem El Kott y otros (C-364/11, en lo sucesivo, «sentencia Abed El Kareem El Kott y otros», EU:C:2012:826); de 25 de julio de 2018, Alheto (C-585/16, en lo sucesivo, «sentencia Alheto», EU:C:2018:584); de 13 de enero de 2021, Bundesrepublik Deutschland (Estatuto de refugiado de un apátrida de origen palestino) [C-507/19, en lo sucesivo, «sentencia Bundesrepublik Deutschland (Estatuto de refugiado de un apátrida de origen palestino)», EU:C:2021:3], y de 3 de marzo de 2022, Secretary of State for the Home Department (Estatuto de refugiado de un apátrida de origen palestino) [C-349/20, en lo sucesivo, «sentencia Secretary of State for the Home Department (Estatuto de refugiado de un apátrida de origen palestino)», EU:C:2022:151]. Varias de esas sentencias guardan relación con la interpretación del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida (DO 2004, L 304, p. 12), derogada y sustituida por la Directiva 2011/95. Sin embargo, toda vez que esa disposición es idéntica a la del artículo 12, apartado 1, letra a), de esa Directiva, me remitiré a las sentencias que guardan relación con uno u otro instrumento sin hacer ninguna distinción entre ellas.

⁵ La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 189, n.º 2545, 1954, p. 137) entró en vigor el 22 de abril de 1954. Fue completada y modificada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967, que entró en vigor el 4 de octubre de 1967 (en lo sucesivo, «Convención de Ginebra»).

5. A la luz de la naturaleza de sus operaciones, el OOPS debe considerarse un «órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del [ACNUR]» en el sentido del artículo 1, sección D, de la Convención de Ginebra.

6. De conformidad con la Resolución n.º 74/83 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 13 de diciembre de 2019, las operaciones del OOPS deben llevarse a cabo «para el bienestar, la protección y el desarrollo humano de los refugiados de Palestina». Asimismo, se refiere a la «asistencia para poder satisfacer sus necesidades básicas en materia de salud, educación y subsistencia».

B. Derecho de la Unión

7. Conforme al considerando 15 de la Directiva 2011/95:

«(15) Los nacionales de terceros países o los apátridas a los que se autorice a permanecer en el territorio de un Estado miembro por motivos que no sean la necesidad de protección internacional, sino por compasión o por motivos humanitarios y sobre una base discrecional, no están incluidos en el ámbito de aplicación de la presente Directiva.»

8. A tenor del artículo 12 de esa misma Directiva, que lleva por título «Exclusión»:

«1. Los nacionales de terceros países o los apátridas quedarán excluidos de ser refugiados en caso de que:

a) estén comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 1, sección D, de la Convención de Ginebra en lo relativo a la protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del [ACNUR]. Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, esas personas tendrán, *ipso facto*, derecho a los beneficios del régimen de la presente Directiva;

[...]».

C. Derecho nacional

9. La Directiva 2011/95 fue transpuesta al Derecho francés mediante la Loi n.º 2015-925 relative à la réforme du droit d'asile (Ley n.º 2015-925 de Reforma del Derecho de Asilo), de 29 de julio de 2015 (JORF n.º 0174 de 30 de julio de 2015) y el Décret n.º 2015-1166 pris pour l'application de la loi n.º 2015-925 relative à la réforme du droit d'asile (Decreto n.º 2015-1166 de Aplicación de la Ley n.º 2015-925 de Reforma del Derecho de Asilo), de 21 de septiembre de 2015 (JORF n.º 0219 de 22 de septiembre de 2015).

10. La Ley n.º 2015-925 de Reforma del Derecho de Asilo introdujo el artículo L. 711-3 en el Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Código de Entrada y Residencia de Extranjeros y Derecho de Asilo). El apartado 1 de ese artículo, en su versión aplicable al litigio principal, tiene la siguiente redacción:

«No se reconocerá el estatuto de refugiado a las personas que estén comprendidas en alguna de las cláusulas de exclusión recogidas en las secciones D, E o F del artículo 1 de la Convención de Ginebra [...]»

III. Hechos, litigio principal y cuestiones prejudiciales

11. SW es un apátrida de origen palestino. Nació en 1976 en el Líbano y, hasta febrero de 2019, vivió en este país que es parte de la zona de operaciones del OOPS. Está registrado ante el OOPS y, por lo tanto, tiene derecho recibir protección o asistencia de dicho organismo. Abandonó el Líbano en febrero de 2019 y llegó a Francia en agosto de 2019, donde solicitó asilo.

12. La solicitud de asilo de SW fue rechazada mediante decisión de 11 de octubre de 2019 de la Office française de protection des réfugiés et des apatrides (Oficina Francesa de Protección de los Refugiados y Apátridas; en lo sucesivo, «OFPRA») que le denegó tanto el estatuto de refugiado como el de protección subsidiaria.

13. SW recurrió esa decisión ante la Cour nationale du droit d'asile (Tribunal Nacional de Derecho de Asilo, Francia; en lo sucesivo, «CNDA»). La CNDA consideró pertinentes los siguientes hechos:

- Durante toda su vida, SW ha sufrido de una talasemia grave, una enfermedad genética que afecta a la producción de hemoglobina y que requiere, entre otras cosas, de transfusiones sanguíneas periódicas.
- Durante su crecimiento, SW tuvo que recurrir cada vez más a transfusiones sanguíneas debido a su enfermedad. El OOPS le derivó a un hospital de la Cruz Roja palestina en el que, según aduce, no pudo obtener, no obstante, cuidados médicos adecuados. En consecuencia, SW decidió recurrir a transfusiones sanguíneas de su padre.
- En 2014, el padre de SW, que hasta ese momento le había proporcionado su sangre para las transfusiones que necesitaba para sobrevivir, falleció. SW empezó a recurrir a transfusiones sanguíneas de donantes compatibles que buscaba él mismo.
- Por otra parte, un médico le indicó que, para evitar que su enfermedad afectara a su hígado y a su corazón, necesitaba tomar un determinado medicamento que ni el OOPS, por falta de fondos, ni ninguna organización de ayuda palestina, por no estar afiliado a ningún partido político palestino, estaban dispuestos a proporcionar a SW.
- SW no tenía dinero suficiente para obtener cuidados médicos de otras entidades y no tenía acceso a ese medicamento.

14. Mediante decisión de 9 de diciembre de 2020, la CNDA reconoció a SW el estatuto de refugiado debido a que no era posible para el OOPS proporcionarle un acceso suficiente a los cuidados médicos especializados que requerían su estado de salud. Además, el OOPS no le había

asegurado condiciones de vida conformes con su misión y le había puesto en una situación de riesgo grave para su seguridad personal. Por consiguiente, debía considerarse que SW se había visto obligado a abandonar el Líbano.

15. La OFPRA recurrió esa decisión ante el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia) alegando, en primer lugar, que la CNDA no había examinado si SW había abandonado el Líbano porque se vio obligado a abandonar la zona de operaciones del OOPS a la luz de las amenazas para su seguridad personal, en segundo lugar, que había incurrido en un error de Derecho al declarar que la imposibilidad para el OOPS de sufragar o de proporcionar cuidados médicos a SW constituía un motivo para considerar que había cesado la protección o asistencia efectiva de ese organismo y, en tercer lugar, que también había incurrido en un error de Derecho al entender que pagar cuidados médicos especializados⁶ formaba parte de la misión del OOPS. Además, la OFPRA adujo que no había quedado demostrado que SW no pudiera recibir cuidados médicos adecuados en el Líbano.

16. El Conseil d'État (Consejo de Estado) recordó que, con arreglo al artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95, quedan excluidas de ser refugiados las personas comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 1, sección D, de la Convención de Ginebra, supuesto en el que se encuentra una persona que es un apátrida de origen palestino que ha obtenido a la protección o asistencia del OOPS, a menos que se considere que esa protección o asistencia «ha cesado». Apoyándose en la sentencia *Abed El Karem El Kott y otros*, dicho órgano jurisdiccional observa que concurre esa circunstancia si tal persona ha sido forzada a marchar de la zona de operaciones de ese organismo porque se encuentra en una situación de riesgo grave para su seguridad personal y al OOPS le es imposible asegurarle condiciones de vida conformes con la misión que incumbe a dicho organismo.

17. En estas circunstancias, el Conseil d'État (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

- «1) Con independencia de que las disposiciones de Derecho nacional que autorizan, si concurren determinadas condiciones, la estancia de un extranjero por razón de su estado de salud y que protegen a este, en su caso, de la adopción de una medida de alejamiento, ¿deben interpretarse las disposiciones del artículo 12, apartado 1, letra a), de la [Directiva 2011/95] en el sentido de que puede considerarse que un [apátrida de origen] palestino enfermo que, después de haber recurrido efectivamente a la protección o asistencia del OOPS, abandona el Estado o el territorio situado en la zona de operaciones de este organismo en el que tenía su residencia habitual debido a que no puede tener en él un acceso suficiente a la asistencia y al tratamiento que requiere su estado de salud y que esta falta de cuidados entraña un riesgo real para su vida o su integridad física, se encuentra en una situación de riesgo grave para su seguridad personal y en la que al OOPS le es imposible garantizarle unas condiciones de vida conformes con la misión que le corresponde a este último?»
- 2) En caso de respuesta afirmativa, ¿qué criterios —relativos, por ejemplo, a la gravedad de la enfermedad o a la naturaleza de los cuidados necesarios— permiten identificar tal situación?»

⁶ En la petición de decisión prejudicial, se emplea la expresión «atención sanitaria terciaria». Según explicaron en la vista las partes y los coadyuvantes, debe entenderse que esa expresión se refiere a cuidados médicos que implican diagnósticos, procedimientos y tratamientos avanzados y complejos.

18. La petición de decisión prejudicial, de 22 de marzo de 2022, fue registrada el 3 de mayo de 2022. SW, los Gobiernos belga y francés y la Comisión Europea han presentado observaciones escritas. SW, el Gobierno francés y la Comisión estuvieron representados en la vista que se celebró el 26 de enero de 2023.

IV. Análisis

19. El artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95, que aplica e incorpora al Derecho de la Unión el contenido del artículo 1, sección D, de la Convención de Ginebra,⁷ contiene tanto una *cláusula de exclusión* como una *cláusula de inclusión*.⁸

20. Por un lado, prevé que, si una persona está comprendida en el ámbito del artículo 1, sección D, de la Convención de Ginebra, en el presente supuesto, por ser apátrida de origen palestino bajo la protección o asistencia del OOPS, queda excluida del estatuto de «refugiado» con arreglo a la Directiva 2011/95, del mismo modo que queda excluida del estatuto de «refugiado» en virtud de la Convención de Ginebra.⁹

21. Por otro lado, si puede considerarse que esa protección o asistencia «han cesado», tal persona «tendrá[...], *ipso facto*, derecho a los beneficios del régimen» de la Directiva (del mismo modo que tendrá también *ipso facto* derecho a los beneficios del régimen de la Convención de Ginebra). De esa *lex specialis* se desprende que la cláusula de exclusión del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95 únicamente deja de aplicarse a un apátrida de origen palestino si puede considerarse que la protección o asistencia del OOPS «ha cesado». Sin embargo, en tal caso, la persona en cuestión debe ser considerada «refugiado» con arreglo a dicha Directiva y puede beneficiarse «por derecho» del régimen aplicable a los refugiados con arreglo a esa misma Directiva¹⁰ sin necesidad de cumplir los requisitos que se aplican a otros solicitantes de asilo.¹¹ Como señaló el Abogado General Mengozzi en sus conclusiones presentadas en el asunto Alheto,¹² las personas comprendidas en el ámbito del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95 *ya tienen el reconocimiento de refugiados* por parte de la comunidad internacional. El motivo por el que están sujetas a la cláusula de exclusión de esa disposición es que ya se benefician de un programa especial de protección que la ONU ha encomendado a un órgano u organismo (en este caso, el OOPS).

⁷ Según el considerando 3 de la Directiva 2011/95, el sistema europeo común de asilo está basado en «la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra» y varias de las disposiciones de esa Directiva hacen referencia a normas de esa convención o reproducen su contenido. Además, el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») dispone que «se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra» y, de conformidad con el artículo 78 TFUE, apartado 1, la política común en materia de asilo «deberá ajustarse» a esa Convención. De ello resulta que, aunque la Unión Europea no es parte en la Convención de Ginebra, el marco jurídico de la Unión en materia de asilo debe interpretarse de acuerdo con esa Convención (véase también, en ese sentido, la sentencia Bolbol, apartado 37).

⁸ Véase, en ese sentido, la sentencia Alheto, apartado 87. En esa sentencia, el Tribunal de Justicia designó la cláusula de exclusión como «causa de exclusión del estatuto de refugiado» y la cláusula de inclusión como una «causa de cese de la aplicación de dicha causa de exclusión». En aras de la simplicidad, prefiero emplear en cambio las expresiones «cláusula de exclusión» y «cláusula de inclusión».

⁹ La cláusula de exclusión solo se aplica a las personas que han obtenido *efectivamente* la protección o asistencia del OOPS. No puede aplicarse a personas que solamente pueden o han podido recibir protección o asistencia de dicho organismo, pero no la han obtenido efectivamente (véase la sentencia Bolbol, apartado 51).

¹⁰ Véase la sentencia Abed El Karem El Kott y otros, apartado 71.

¹¹ En particular, la persona interesada no tiene que demostrar que tiene fundados temores a ser perseguida, en el sentido del artículo 2, letra d), de la Directiva 2011/95. Sin embargo, las autoridades nacionales deben comprobar aún que no está comprendida en ninguna otra causa de exclusión establecida en el 12, apartado 1, letra b), en el artículo 12, apartado 2, y en el artículo 12, apartado 3, de dicha Directiva (véase, en ese sentido, la sentencia Alheto, apartado 86 y jurisprudencia citada). Además, esa persona debe presentar en todo caso una solicitud para obtener el estatuto de refugiado. En consecuencia, el hecho de que la persona en cuestión tenga *ipso facto* derecho a los beneficios del régimen de la Directiva 2011/95 *no* origina un derecho incondicionado al reconocimiento del estatuto de refugiado (véase la sentencia Abed El Karem El Kott y otros, apartado 75).

¹² C-585/16, EU:C:2018:327, punto 36.

22. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la cláusula de inclusión del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95 *puede aplicarse* a un apátrida de origen palestino que ha estado bajo la protección o asistencia del OOPS y que se enfrenta a la imposibilidad de obtener acceso en la zona de operaciones de ese organismo al tratamiento médico que su estado de salud requiere. Mediante la segunda cuestión prejudicial, que depende de la respuesta que el Tribunal de Justicia dé a la primera, se solicita orientación sobre los criterios que deben aplicar los órganos jurisdiccionales nacionales para identificar de entre esas situaciones aquellas en las que esa cláusula es *efectivamente aplicable*.

23. Abordaré esas cuestiones en ese orden.

A. Primera cuestión prejudicial: aplicación de la cláusula de inclusión

24. Antes de analizar el tema que suscita la primera cuestión prejudicial, desearía realizar ciertas observaciones preliminares de carácter contextual sobre la situación jurídica excepcional de los apátridas de origen palestino que han obtenido protección o asistencia del OOPS.

1. Situación jurídica excepcional de los apátridas de origen palestino que han obtenido protección o asistencia del OOPS

25. Hasta el momento, a pesar de que el artículo 1, sección D, de la Convención de Ginebra está formulado en términos amplios,¹³ está claro que la cláusula de exclusión recogida en esa disposición, que constituye un reflejo de la que figura en el artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95, solo se aplica a personas que están bajo la protección o asistencia del OOPS, es decir, personas apátridas de origen palestino situadas en la zona de operaciones de este organismo, que han obtenido efectivamente esa protección o asistencia.

26. Esas personas están sujetas a un régimen *singular*, dado que constituyen la única categoría de personas que quedan excluidas del estatuto de refugiado con arreglo a esa Convención y a esa Directiva en virtud de tales disposiciones.

27. Como ha señalado la Abogado General Sharpston,¹⁴ el artículo 1, sección D, de la Convención de Ginebra se introdujo en un contexto particular. Se redactó poco después del conflicto árabe-israelí de 1948 entre otras cosas con el fin de evitar un éxodo en masa desde el área geográfica conocida hasta entonces como Palestina y el solapamiento de competencias entre el ACNUR y el OOPS.¹⁵ La exclusión de los apátridas de origen palestino de esa Convención estaba justificada por el hecho de que se suponía que esas personas se iban a beneficiar de un nivel adecuado y equivalente de protección por parte del OOPS en su zona de operaciones y, en consecuencia, no tenían ningún motivo para pretender acogerse a la protección concedida por ese instrumento.¹⁶

28. Además, estaba inicialmente previsto que el tratamiento singular dispensado a los apátridas de origen palestino se aplicara únicamente durante un período limitado. El objetivo del artículo 1, sección D, de la Convención de Ginebra era asegurar la continuidad de la protección

¹³ El artículo 1, sección D, de la Convención de Ginebra no se refiere específicamente al OOPS. Menciona en cambio, de forma más general los «órgano[s] u organismo[s] de las Naciones Unidas distinto[s] del [ACNUR]».

¹⁴ Véanse las conclusiones de la Abogado General Sharpston presentadas en el asunto Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119), punto 41.

¹⁵ *Ibidem*, punto 43.

¹⁶ Véase el punto 21 anterior.

de esos apátridas hasta que su suerte se hubiera solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas.¹⁷ No obstante, aún no se ha encontrado una solución a este respecto. Por eso, el artículo 1, sección D, de la Convención de Ginebra sigue en vigor y su contenido se ha reflejado en el artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95.

29. Una vez realizadas esas aclaraciones, ha de señalarse que, en el contexto de la aplicación de la Directiva 2011/95, el régimen singular al que están sujetos los apátridas de origen palestino únicamente se refiere a la posibilidad de reconocerles el estatuto de refugiado, pero no el de protección subsidiaria.¹⁸

30. En estas circunstancias, procede recordar que la Convención de Ginebra y la Directiva 2011/95 exigen que el estado de acogida y/o el Estado miembro conceda ciertos derechos a las personas que obtengan efectivamente el estatuto de refugiado con arreglo a tales instrumentos. Esos derechos deben concederse al mismo nivel que se garantiza a los nacionales de ese Estado o Estado miembro o, al menos, al mismo nivel que se garantiza a los extranjeros en ese Estado o Estado miembro.¹⁹ En cuanto a la asistencia sanitaria, ha de señalarse que el artículo 30 de la Directiva 2011/95 dispone que «los beneficiarios de protección internacional» es decir, tanto «refugiados» como «beneficiarios de protección subsidiaria» en el sentido de esa Directiva, tienen derecho a acceder a la asistencia sanitaria en las *mismas* condiciones que los nacionales de los Estados miembros.

31. Los apátridas de origen palestino que han obtenido la protección o asistencia del OOPS no tienen derecho a invocar esa disposición debido a su situación jurídica particular *a menos y hasta tanto* quede acreditado que esa protección o asistencia del OOPS «ha cesado» en el sentido del artículo 12, apartado 1, letra a), de esa Directiva, o se les conceda protección subsidiaria.

2. Cuándo se considera que «ha cesado» la protección o asistencia del OOPS: jurisprudencia del Tribunal de Justicia

32. El Tribunal de Justicia ya ha aclarado varias cuestiones sobre la interpretación del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95. En particular ha declarado que debe considerarse que la «protección o asistencia» del OOPS, en el sentido de esa disposición, «ha cesado» en todas las situaciones en las que le resulte *imposible* cumplir su misión.²⁰ A tal respecto, es suficiente con que ese cese se haya producido «por cualquier motivo» como indica el propio artículo 12, apartado 1, letra a), de esa Directiva.

33. Deteniéndose en el sentido de esa expresión («cualquier motivo»), el Tribunal de Justicia ha estimado que no solo se refiere a los sucesos que afectan directamente al OOPS (por ejemplo, la supresión de ese organismo). En efecto, el motivo por el que cesa esa protección o asistencia

¹⁷ Véase la sentencia *Abed El Karem El Kott y otros*, apartado 62.

¹⁸ *Ibidem*, apartado 68.

¹⁹ Véase, por ejemplo, la libertad religiosa (artículo 4 de la Convención de Ginebra); el acceso a los tribunales, la asistencia judicial y la exención de prestar caución por las costas procesales (artículo 16); la asistencia pública (artículo 23); y la legislación del trabajo y los seguros sociales (artículo 24, apartado 1).

²⁰ Véase la sentencia *Abed El Karem El Kott y otros*, apartado 56.

también puede nacer, con carácter más general, de circunstancias que, siendo independientes de la voluntad de la persona interesada, fuerzan a esta a marchar de la zona de operaciones del OOPS.²¹

34. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha observado además que debe considerarse que una persona ha sido forzada a marchar de la zona de operaciones del OOPS si, sobre la base de una evaluación individual de todas las circunstancias pertinentes,²² resulta evidente que se encuentra en una situación de riesgo grave para su seguridad personal (primer criterio) y el OOPS está imposibilitado para asegurarle en esa zona condiciones de vida conformes con la misión de la que este último está encargado (segundo criterio).²³

35. Todas las partes del litigio principal y los interesados que intervienen en el presente asunto aceptan que esos son los dos criterios con arreglo a los cuales debe apreciarse la situación objeto del litigio principal para determinar si «ha cesado» la protección o asistencia del OOPS frente a SW, en el sentido del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95 y, por consiguiente, si debe reconocérsele el estatuto de refugiado. Es preciso señalar que, en su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente alude a esos dos mismos criterios como puntos de referencia pertinentes para realizar esa evaluación.

3. Aplicación de la cláusula de inclusión a supuestos en los que es imposible acceder a tratamiento médico en la zona de operaciones del OOPS

a) Primer criterio: situación de riesgo grave para la seguridad personal

36. Está claro, desde mi punto de vista, que el primer criterio, es decir, que la seguridad de la persona esté gravemente en riesgo, *puede* cumplirse en determinados supuestos en los que no puede acceder a tratamiento médico en la zona de operaciones del OOPS.

37. A este respecto, estoy dispuesto a aceptar que el concepto de «seguridad personal» parece referirse a primera vista a situaciones en las que la persona se enfrenta a amenazas externas, no internas. Resulta más fácil imaginar que la seguridad personal esté gravemente en riesgo en una situación que implica un desastre natural (como una inundación o terremoto) o cuando, como aducen los Gobiernos belga y francés, el daño es *causado de forma intencionada* por otra persona, entidad o fuerza,²⁴ que cuando la principal causa del daño para esa persona es una enfermedad *de origen natural*. Sin embargo, en mi opinión, como alega la Comisión, ese concepto es lo suficientemente amplio para cubrir también situaciones de carácter interno, cuando una persona sufre un daño que no es causado de forma intencionada o externa, sino que

²¹ *Ibidem*, apartados 58 y 59. En aras de la exhaustividad, conviene añadir que el Tribunal de Justicia ha señalado que, ciertamente, una mera ausencia de esa zona o la decisión voluntaria de marchar de ella no puede calificarse como cese de la protección o asistencia.

²² A este respecto, deben tenerse en cuenta las circunstancias pertinentes no solo tal como se presentaban cuando esa persona abandonó la zona de operaciones del OOPS, sino también tal como se presentan cuando las autoridades administrativas o judiciales competentes examinan la solicitud de concesión del estatuto de refugiado o conocen del recurso dirigido contra la resolución por la que se deniega la concesión de tal estatuto [véase la sentencia *Secretary of State for the Home Department (Estatuto de refugiado de un apátrida de origen palestino)*, apartado 58].

²³ Véase la sentencia *Abed El Karem El Kott y otros*, apartado 63.

²⁴ Por ejemplo, en las situaciones objeto del procedimiento que dio lugar a la sentencia *Abed El Karem El Kott y otros*, las personas interesadas habían sido insultadas, maltratadas, arrestadas de forma arbitraria, torturadas o humilladas por soldados libaneses y sus casas habían sido quemadas o dañadas o habían recibido amenazas de muerte.

tiene origen natural y solo se ve agravado por factores externos (por ejemplo, la incapacidad del OOPS para garantizar condiciones materiales decentes o proporcionar atención médica adecuada).²⁵

38. En efecto, el Tribunal de Justicia ya ha sugerido que existe un riesgo grave para la seguridad personal de una persona cuando esta aduce que no puede tener acceso a una educación ni a una asistencia médica acordes a sus necesidades, dada la grave discapacidad con la que ha nacido.²⁶ Por lo tanto, el concepto de «seguridad personal» ya se ha aplicado en supuestos en los que la *causa primaria u original* del daño a la persona no es externa, sino que está vinculada a una discapacidad o enfermedad que es congénita o que, de forma más general, tiene origen natural y es puramente *interna* de esa persona,²⁷ y en los que únicamente el *motivo agravante* de ese daño, la imposibilidad de obtener acceso a cuidados médicos o tratamiento, está vinculado a elementos *externos* a la persona interesada.²⁸

39. A este respecto, está claro que no solo la *causa primaria* del daño a la persona puede ser meramente interna, sino que además, con carácter más general, el *motivo externo* que agrava ese daño (es decir, el motivo externo de que la persona no pueda acceder a los cuidados médicos o tratamiento requeridos en la zona de operaciones del OOPS) carece de importancia. Ese acceso puede haberse retirado intencionadamente o cabe simplemente que esos cuidados médicos o tratamiento requeridos hayan dejado de estar disponibles por falta de recursos materiales o fondos por parte del OOPS o por cualquier otra razón (excepto, procede repetirlo, aquellas que dependen de la voluntad de la persona interesada y que no son externas a ella). En contra de lo que sostienen los Gobiernos belga y francés, no es necesario acreditar que el OOPS o el Estado en cuyo territorio opera pretendieran ocasionar un daño a esa persona privándole de los cuidados médicos requeridos por acción u omisión.²⁹ Esa consideración no es un requisito previo.³⁰

40. Desde luego, además de la existencia de amenazas para la seguridad personal, desde mi punto de vista es evidente que deben cumplirse otros dos requisitos: en primer lugar, las amenazas deben ser de una entidad que permita acreditar la existencia de un «riesgo grave» para la seguridad personal y, en segundo lugar, el nivel del daño que esa persona podría sufrir si permaneciera en la zona de operaciones de OOPS debe ser intenso (en caso contrario, no podría entenderse que esas amenazas son suficientemente serias para afectar a la «seguridad personal»). En cuanto al primero

²⁵ Interpreto que el Gobierno belga únicamente considera relevantes, en principio, las amenazas o deficiencias que afectan a los apátridas de origen palestino *como grupo* o las de naturaleza sistémica (y no las amenazas individuales o aisladas). A mi juicio, esa interpretación restrictiva es incorrecta. En efecto, si se adopta el planteamiento de ese Gobierno, la apreciación individual que deben realizar las autoridades nacionales carecería de sentido. Además, el Tribunal de Justicia ya ha confirmado que basta con acreditar que la asistencia o protección del OOPS frente a una persona ha cesado efectivamente por el motivo que sea, lo cual incluye «razones objetivas o relacionadas con sus circunstancias individuales» [véase la sentencia *Secretary of State for the Home Department* (Estatuto de refugiado de un apátrida de origen palestino), apartado 72].

²⁶ *Ibidem*, apartados 24 y 50.

²⁷ Como señala el demandante en el litigio principal, en el apartado 24 de las Directrices de ACNUR sobre Protección Internacional n.º 13, la «salud» y la «discapacidad» figuran entre las «circunstancias personales» que pueden permitir a un apátrida de origen palestino obtener el estatuto de refugiado.

²⁸ En mi opinión, es importante que el estado de salud de la persona se vea agravado por esos factores externos. Otra cosa es, desde mi punto de vista, que no exista ningún tratamiento o cuidado médico en absoluto que pueda aliviar el dolor o sufrimiento de la persona o que esta se niegue a someterse al tratamiento médico requerido (en cuyo caso el factor agravante es interno y no externo).

²⁹ Véase la sentencia *Secretary of State for the Home Department* (Estatuto de refugiado de un apátrida de origen palestino), apartados 70 y 71.

³⁰ He de añadir que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la que esos Gobiernos basan sus argumentos que, en esencia, establece que no es obligatorio conceder protección subsidiaria a una persona que sufre una enfermedad grave por el mero hecho de que no puede acceder a tratamientos adecuados en su país de origen, a menos que concurra una privación de asistencia denegada *intencionalmente* (véase la sentencia de 18 de diciembre de 2014, *M'Bodj*, C-542/13, EU:C:2014:2452, apartado 36), no concierne a apátridas de origen palestino, sino a otros solicitantes de asilo. Ya he señalado en los puntos 26 a 28 anteriores que los apátridas de origen palestino no están en la misma situación ni sujetos a los mismos requisitos que otros solicitantes de asilo.

de esos requisitos, a saber, si existe un «riesgo grave», creo que está claro que la expresión «riesgo grave» se refiere a la *autenticidad del riesgo* de que las amenazas a la seguridad personal se materialicen efectivamente y de que la seguridad de la persona se vea afectada si permanece en la zona de operaciones del OOPS. Para que quede claro, estoy de acuerdo con el demandante en el litigio principal de que las amenazas no pueden ser meramente hipotéticas. Deben de ser suficientemente *reales* para dar lugar a un grave riesgo de que su seguridad personal se vea afectada.

41. En cuanto al segundo de esos requisitos, a saber, si el nivel de daño sufrido es lo suficientemente intenso como para considerar que las amenazas afectan a la «seguridad personal», delimitaré con mayor detalle el umbral que debe alcanzarse a este respecto más adelante, en mi respuesta a la segunda cuestión prejudicial. Sin embargo, baste señalar en este punto que al menos *algunos* supuestos en los que es imposible acceder al tratamiento médico adecuado, en particular aquellos en los que, a falta de ese tratamiento, la persona interesada se encuentra en una situación de vida o muerte, alcanzarán, en mi opinión, ese umbral de daño intenso.

42. A este respecto, ha de señalarse que la Comisión considera, por ejemplo, que SW se encuentra en uno de esos supuestos. Ha de recordarse que SW sufre una enfermedad genética grave. Sin perjuicio de que los tribunales nacionales comprueben este extremo, si SW no tiene acceso al tratamiento médico requerido su esperanza de vida y posibilidades de supervivencia se ven reducidas de forma significativa, hecho sobre el que las partes no discrepan en el litigio principal. Sin duda, dadas las circunstancias, el nivel de daño sufrido debe considerarse suficientemente intenso.

43. Una vez realizadas esas aclaraciones y explicado el motivo por el que considero que la seguridad personal puede estar en grave riesgo en una situación en la que una persona aduce que no puede acceder a cuidados médicos acordes a sus necesidades en la zona de operaciones del OOPS, formularé dos observaciones adicionales.

44. En primer lugar, a diferencia de los Gobiernos belga y francés, opino que, para determinar si la seguridad personal está en grave riesgo, no es necesario apreciar si una persona como SW tiene «fundados temores a ser perseguido» o se enfrenta a un «riesgo real de sufrir daños graves», en el sentido de los artículos 5, apartado 1, y 6 de la Directiva 2011/95. Como ha explicado la Comisión, el requisito de que la seguridad personal de uno esté en grave riesgo no está vinculado a la existencia de esos «fundados temores a ser perseguido o el riesgo real de sufrir daños graves» en el sentido de esas disposiciones, que, por lo demás, atañen solo a la persecución o daños graves llevados a cabo por determinados actores.

45. En caso contrario, para poder quedar comprendido en el ámbito de la cláusula de inclusión recogida en el artículo 12, apartado 1, letra a), de esa Directiva, un apátrida de origen palestino como SW tendría que acreditar que cumple los mismos requisitos que las personas que no están englobadas en esa disposición. Ello privaría de sentido a la *lex specialis* contenida en esa disposición según la cual todo aquel que esté comprendido en su ámbito tiene *ipso facto* derecho al estatuto de «refugiado» si puede demostrar que «ha cesado» la protección o asistencia del OOPS frente a él, sin tener que cumplir las condiciones generales establecidas en la Directiva que se aplican a otros solicitantes de asilo.³¹ Además, en esencia, supondría mezclar dos cuestiones jurídicas bien distintas.

³¹ Véase el punto 21 anterior.

46. En segundo lugar, me gustaría aclarar también que, para determinar si la situación personal de alguien está en grave riesgo, no es necesario evaluar sistemáticamente si existe un riesgo grave para la persona en cuestión en cada uno de los territorios en los que el OOPS opera. No sería en absoluto razonable. Únicamente será necesario, por el contrario, considerar *todas* las zonas del área de operaciones del OOPS en cuyo territorio la persona interesada tenga una posibilidad *concreta* de acceder y permanecer en seguridad.³²

b) Segundo criterio: imposibilidad del OOPS para asegurar a una persona en su zona de operaciones condiciones de vida conformes con la misión de la que este organismo está encargado

47. En cuanto al segundo criterio, a saber, si el OOPS ha quedado imposibilitado para asegurar al interesado en su zona de operaciones condiciones de vida conformes con la misión de la que ese organismo está encargado, ha de señalarse que el debate entre las partes del litigio principal y de los interesados que intervienen en el presente asunto se ha centrado en el modo en que debe entenderse la «misión» del OOPS con carácter general (1) y en lo que respecta a las necesidades en materia médica o de salud, en particular (2).

48. El Gobierno francés considera a ese respecto que la misión del OOPS *únicamente* incluye la prestación de cuidados médicos primarios básicos y excluye los tratamientos médicos especializados más complejos como los que precisa SW. En su opinión, no puede considerarse que la «misión» del OOPS «haya cesado», en el sentido del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95, cuando un apátrida de origen palestino se enfrenta a la imposibilidad de obtener acceso a tratamientos médicos que son relativamente infrecuentes y complejos y que exceden de esos cuidados médicos básicos.

49. En lo sucesivo expondré por qué no estoy de acuerdo.

1) Misión del OOPS en general

50. Para empezar, ha de recordarse que el OOPS se financia fundamentalmente con aportaciones voluntarias de los Estados miembros de la ONU. En consecuencia, su *capacidad operativa* varía en función de las decisiones periódicas que adoptan esos Estados miembros que, desde luego, pueden cambiar con el tiempo, dependiendo de restricciones presupuestarias y otra serie de factores. En mi opinión, ese hecho no significa, no obstante, que la propia misión del OOPS evolucione de acuerdo con esa capacidad operativa. En efecto, se trata de dos cosas muy distintas: la «capacidad operativa» guarda relación con los «medios» disponibles mientras que la «misión» se refiere al «fin principal» (o *raison d'être*) del OOPS. En términos generales, los medios para hacer algo a menudo pueden cambiar, pero en principio el fin principal suele ser algo fijo en el tiempo y duradero.

51. Desde mi punto de vista, cuando se refirió a la «misión» del OOPS como elemento pertinente para determinar si el OOPS «estaba imposibilitado para asegurar a la persona interesada en la zona de operaciones de ese organismo condiciones de vida conformes con la *misión* de la que este último está encargado» y, por consiguiente, si entra en juego la cláusula de inclusión del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95, el Tribunal de Justicia pretendió capturar ese fin principal o *raison d'être* del OOPS, fijo en el tiempo y duradero. La circunstancia

³² Véase la sentencia Bundesrepublik Deutschland (Estatuto de refugiado de un apátrida de origen palestino), apartado 67.

de que el OOPS disponga de suficientes medios materiales y su capacidad operativa no están relacionadas con el alcance de la misión en sí, sino con la (im)posibilidad de ese organismo de ejecutar esa misión.

52. En este contexto conviene recordar, como ha señalado la Comisión, que la misión del OOPS (es decir, su fin principal) no está establecida en ninguna norma, sino que parece más bien derivar de las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de la ONU. Por consiguiente, esa misión no puede inferirse de una única fuente. Además, la terminología que se emplea en las distintas resoluciones de la Asamblea General de la ONU al respecto es más bien amplia. En particular, de acuerdo con la Resolución n.º 74/83 de la Asamblea General de la ONU, de 13 de diciembre de 2019, el OOPS debe llevar a cabo sus operaciones «para el bienestar, la protección y el desarrollo humano de los refugiados de Palestina» con carácter general.

53. El Tribunal de Justicia se ha apoyado en esa terminología en su jurisprudencia en la que ha señalado que el OOPS se estableció para proteger y asistir a las personas que están registradas ante ese organismo «para mejorar su bienestar como refugiad[os]». ³³

54. El Tribunal de Justicia también ha declarado que de las diversas resoluciones de la Asamblea General de la ONU se deduce que el objetivo que subyace al régimen específico que se aplica a los apátridas de origen palestino es asegurar la continuidad de la protección de ese grupo de personas y que esas personas obtengan una protección o una asistencia *efectiva*, no solo que se les garantice la existencia de un órgano u organismo encargado de prestar esa asistencia o protección. ³⁴ En consecuencia, parece que el Tribunal de Justicia considera que la misión del OOPS incluye proporcionar protección o asistencia efectiva (y no meramente abstracta) a las personas registradas ante él, para fomentar su «bienestar».

55. A la luz de estas consideraciones analizaré a continuación, en concreto, qué implica la «misión» del OOPS, en lo que respecta a las necesidades en materia médica o de salud de esas personas.

2) Misión del OOPS en lo que concierne específicamente a las necesidades en materia médica o de salud

56. Toda vez que la misión del OOPS de brindar protección o asistencia efectiva a las personas que están registradas ante él no está claramente definida ni puede inferirse de una única fuente, en la vista el Tribunal de Justicia solicitó a las partes e interesados que aclararan lo que implica la misión del OOPS en lo que respecta a las necesidades en materia médica o de salud de esas personas.

57. En sus respuestas, las partes e interesados se remitieron, todas ellas, a lo indicado en la Resolución n.º 74/83 de la Asamblea General de la ONU, de 13 de diciembre de 2019, de la que deducen que la misión del OOPS consiste en prestar «asistencia [*efectiva*] para poder satisfacer [...] necesidades básicas en materia de salud». Sin embargo, las partes e interesados interpretan esos términos de forma distinta.

³³ Véanse las sentencias Alheto, apartado 84, y Bundesrepublik Deutschland (Estatuto de refugiado de un apátrida de origen palestino), apartado 48.

³⁴ Véase, en tal sentido, la sentencia Abed El Karem El Kott y otros, apartado 60.

58. En efecto, por un lado, el demandante en el litigio principal, cuya opinión comparte la Comisión, insiste en que no es importante examinar si un determinado tipo de tratamiento médico está incluido o excluido de la misión del OOPS en general. Es preciso adoptar un planteamiento finalista, centrándose en cambio en el grado de protección o asistencia que debe concederse a un apátrida de origen palestino en la zona de operaciones del OOPS, y apreciar, en cada caso concreto, si las necesidades concretas en materia médica o de salud de la persona interesada están satisfechas teniendo en cuenta ese grado de protección. Carece de pertinencia el tipo de tratamiento médico, incluso cuando este sea muy especializado.

59. Por otro lado, como ya he señalado en el punto 48 anterior, el Gobierno francés arguye que la «asistencia para poder satisfacer [...] necesidades básicas en materia de salud» únicamente incluye la prestación de cuidados médicos primarios básicos.³⁵ Ese Gobierno considera que el OOPS no es responsable de proporcionar tratamientos médicos más complejos o especializados.

60. No comparto esa opinión. Creo que el Gobierno francés confunde la misión del OOPS de prestar asistencia *efectiva* para satisfacer *necesidades básicas en materia médica o de salud* (que está concebida para asegurar, sobre la base un planteamiento centrado en los fines y no en los medios, que se satisfagan las necesidades básicas en materia médica o de salud de las personas registradas ante el OOPS, al margen de los medios que resulten necesarios para ello) con el deber de proporcionar *atención sanitaria* básica es decir, el deber de poner a disposición de esas personas determinados medios médicos mínimos (por ejemplo, proporcionado botiquines de primeros auxilios o medicación básica, que no sea compleja ni especializada).

61. A este respecto, considero que es evidente que el OOPS no puede garantizar el acceso a todo cuidado médico o tratamiento disponible. Sin embargo, conforme a su misión de «asistencia para poder satisfacer [...] necesidades básicas en materia de salud», debe ayudar *de forma efectiva* a las personas registradas ante él para que accedan a los cuidados médicos o tratamientos que resultan necesarios para satisfacer sus necesidades básicas en materia médica o de salud, especialmente cuando ese cuidado o tratamiento es esencial para luchar contra una enfermedad que, sin él, puede ser desembocar lamentablemente en su fallecimiento. Como parte de mi respuesta a la segunda cuestión prejudicial, en la sección B siguiente, ahondaré en el tema del grado de seriedad o gravedad exigido a este respecto para delimitar qué constituye una necesidad básica en materia de salud. Sin embargo, ya en este punto ha de señalarse que si una persona se encuentra en una situación de vida o muerte, como parece ser el caso de SW,³⁶ porque el OOPS no puede prestarle o no le presta asistencia efectiva para acceder a los cuidados médicos o al tratamiento que precisa debido a su enfermedad o estado de salud, debe entenderse que el OOPS está imposibilitado para asegurar que se satisfacen las necesidades básicas de esa persona en materia médica o de salud y, por consiguiente, que sus «condiciones de vida en la zona de operaciones de ese organismo sean conformes con la misión de la que este último está encargado».

62. Para que quede claro, estoy dispuesto a aceptar que el tratamiento médico al que necesita acceder SW es algo complejo y especializado. La información proporcionada en el expediente indica que SW no solo necesita transfusiones sanguíneas, sino también un medicamento especializado que solo está disponible con un determinado coste (que el OOPS aduce que no

³⁵ Es preciso señalar que, de conformidad con la carta del OOPS a ACNUR, de 22 de septiembre de 2021, en la que se describe el mandato y los servicios del OOPS (disponible en inglés en la siguiente dirección: https://www.UNRWA.org/resources/about-UNRWA/UNRWA_letter_to_UNHCR), parece que los servicios del OOPS incluyen, entre otras cosas, educación básica y atención médica primaria. A primera vista la atención sanitaria terciaria no parece estar incluida, pero, en mi opinión, esa laguna no implica que deba responderse necesariamente en sentido negativo a la primera cuestión prejudicial.

³⁶ Ciertamente incumbe al órgano jurisdiccional remitente comprobar este extremo.

puede asumir). Con todo, en mi opinión, la complejidad del tratamiento, su coste o su carácter especializado no son relevantes en lo que respecta al propio alcance de la misión del OOPS, sino a efectos de determinar si es posible o no para ese organismo cumplir su misión.³⁷

63. A este respecto, ha de recordarse que, para determinar si «el OOPS se encuentra en la imposibilidad para asegurar al interesado en su zona de operaciones condiciones de vida conformes con la misión de la que este organismo está encargado», las autoridades administrativas o judiciales competentes deben apreciar si la persona interesada podrá recibir concretamente la protección o asistencia requeridas o no.³⁸ El hecho de que el OOPS no pueda proporcionar la protección o asistencia requeridas para satisfacer las necesidades básicas en materia médica o de salud del interesado en absoluto o de que pueda hacerlo pero no de forma efectiva (por ejemplo, porque el medicamento y tratamiento no sea fácilmente accesible o porque el OOPS no disponga de fondos o presupuesto) es pertinente para determinar si puede acreditarse esa imposibilidad, pero no saca esa situación del ámbito de la misión del OOPS.³⁹

4. Conclusión sobre la primera cuestión prejudicial

64. A la luz de las observaciones que acabo de realizar, considero que los dos criterios mencionados en el punto 34 anterior a los que se recurre para determinar si la protección o asistencia del OOPS «ha cesado», en el sentido del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95, *pueden* cumplirse en una situación en la que un apátrida de origen palestino, que ha obtenido protección o asistencia del OOPS, se enfrenta a la imposibilidad de acceder al tratamiento médico que requiere su estado de salud en la zona de operaciones de ese organismo. Por consiguiente, esa situación puede estar comprendida en el ámbito de la cláusula de inclusión establecida en dicha disposición y no está excluida de él.

65. Desde mi punto de vista, varias consideraciones prácticas respaldan esa interpretación. En efecto, si el Tribunal de Justicia resolviera en otro sentido, una persona en las circunstancias de SW no solo no tendría *ipso facto* derecho a los beneficios del régimen de dicha Directiva [en virtud de la cláusula de inclusión del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95], sino que tampoco podría solicitar el estatuto de «refugiado» con arreglo a *ninguna* otra disposición de la Directiva 2011/95 porque quedaría completamente excluida de su ámbito en virtud de la cláusula de exclusión recogida en esa disposición. Dicho de otro modo, esa persona se encontraría en una situación menos favorable que la de los demás solicitantes de asilo [a los que no se aplica el artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95] porque estos últimos podrían al menos invocar los requisitos generales para solicitar el estatuto de refugiado, mientras que esa persona no podría hacerlo. En mi opinión, esa solución iría claramente en contra del objetivo del artículo 1, sección D, de la Convención de Ginebra, recordado en el punto 27 anterior, que es garantizar protección y asistencia a los apátridas de origen palestino.

66. Dicho esto, considero que una respuesta en sentido afirmativo a la primera cuestión prejudicial no implica que todo apátrida de origen palestino que simplemente se queje de la atención médica que recibe (o no recibe) en la zona de operaciones del OOPS tenga *ipso facto*

³⁷ Véanse los puntos 51 y 52 anteriores

³⁸ Véase la sentencia Bundesrepublik Deutschland (Estatuto de refugiado de un apátrida de origen palestino), apartados 55 y 56.

³⁹ En efecto, como señaló la Comisión, en caso contrario las consideraciones relacionadas, por ejemplo, con las restricciones presupuestarias, pertinentes para apreciar si el OOPS es de hecho capaz de prestar protección o asistencia efectiva, constituirán la razón misma de que no pudiera considerarse que esa protección o asistencia «ha cesado», en el sentido del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95.

derecho a obtener el reconocimiento de refugiado con arreglo a la Directiva 2011/95. A continuación analizaré este extremo de forma más detallada, en lo que respecta a la segunda cuestión prejudicial.

B. Segunda cuestión prejudicial: aplicación de la cláusula de inclusión a cuestiones médicas

67. En su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta qué criterios deben aplicar los tribunales nacionales para determinar las situaciones que están comprendidas en el ámbito de la *cláusula de inclusión* del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95, de entre aquellas en las que un apátrida de origen palestino, que ha obtenido «protección o asistencia» del OOPS, aduce que se encuentra en la imposibilidad de obtener acceso a los cuidados médicos o tratamiento que requiere su estado de salud en la zona de operaciones del OOPS.

68. De entrada, realizaré tres observaciones importantes.

69. En primer lugar, desearía dedicar unas palabras sobre la solución que propone el Gobierno francés. Según ese Gobierno, un supuesto como el que constituye el objeto del litigio principal *no* debe resolverse apoyándose en la cláusula de inclusión del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95, sino basándose en cambio exclusivamente en las disposiciones nacionales⁴⁰ que, en determinadas circunstancias limitadas, concede a los nacionales de terceros países o apátridas la posibilidad de permanecer en el territorio de los Estados miembros debido, entre otras cosas, a su estado de salud.

70. En apoyo de esa conclusión, el Gobierno francés se remite al considerando 15 de la Directiva 2011/95, que recuerda que los Estados miembros pueden autorizar a personas a permanecer en su territorio por compasión o por motivos humanitarios y sobre una base discrecional. Ese mismo considerando establece que las personas que se benefician de esa posibilidad no están incluidas en el ámbito de aplicación de esa Directiva, sino que quedan fuera de ella.

71. En mi opinión, en contra de lo que aduce ese Gobierno, el citado considerando no puede interpretarse en el sentido de que una persona debe quedar excluida del ámbito de la Directiva 2011/95 siempre que pueda tener la oportunidad de invocar disposiciones nacionales que le conceden un derecho de permanencia por compasión o por motivos humanitarios. En cambio, simplemente indica que, si se ha concedido efectivamente a una persona ese derecho de permanencia, queda excluida del ámbito de tal Directiva. De ello resulta que, salvo en esas circunstancias concretas, las autoridades administrativas o judiciales competentes deben comprobar, en primer lugar, si la persona interesada tiene derecho a protección internacional [o si es un apátrida de origen palestino, si está comprendido en el ámbito de la cláusula de inclusión del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95] y, únicamente en caso de que no sea así, examinar a continuación si puede beneficiarse de protección por compasión o por motivos humanitarios, en virtud de la normativa nacional. Por tanto, no aprecio ninguna razón por la que, como aduce el Gobierno francés, esa segunda protección deba tener prioridad sobre la primera.

72. En segundo lugar, para apreciar si «ha cesado» la protección o asistencia del OOPS, en el sentido del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95, es preciso realizar una apreciación tanto fáctica como jurídica. En cuanto a la apreciación fáctica, ha de recordarse que, como ya he señalado en el punto 34 anterior, es necesario realizar esa evaluación de manera

⁴⁰ El Gobierno francés se remitió, a este respecto, al artículo L425-9 del Código de Entrada y Residencia de Extranjeros y Derecho de Asilo.

individual teniendo en cuenta todas las circunstancias pertinentes, que pueden estar vinculadas a la persona interesada (como su estado de salud, el tratamiento que precisa y, con la ayuda de expertos, las consecuencias que sufrirá efectivamente si no recibe ese tratamiento) o ser de carácter contextual, incluido, en particular, si los cuidados médicos o el tratamiento estarán disponibles en los Estados miembros y en la ubicación concreta del Estado o Estados en los que opera el OOPS.⁴¹ Desde mi punto de vista, eso es una cuestión importante. De hecho, en una situación como la que constituye el objeto del presente asunto, las condiciones de vida que tienen los apátridas de origen palestino en Líbano, en general, y las de SW, en particular, son pertinentes para determinar si «ha cesado» la protección o asistencia del OOPS.

73. En el presente asunto, eso significa que, para apreciar si SW tiene derecho a los beneficios del régimen de la Directiva 2011/95, debe tenerse en cuenta el tratamiento médico que este puede obtener directamente tanto del OOPS como del sistema sanitario libanés con la asistencia de ese organismo, dado que está registrado ante el OOPS en el Líbano. En un plano más general, es imposible aislar las acciones del OOPS (o la falta de ellas) del contexto en el que opera ese organismo.⁴²

74. En tercer lugar, en lo que respecta a la apreciación jurídica, estoy de acuerdo con los Gobiernos belga y francés en que no todo problema de salud o enfermedad cuyo tratamiento no esté disponible en la zona en la que opera el OOPS puede llevar a concluir que la «protección o asistencia» de ese organismo «ha cesado». Es preciso que se alcance un umbral de gravedad y, desde mi punto de vista, únicamente en situaciones excepcionales, podrán autorizarse movimientos desde un área de protección (zona de operaciones del OOPS) a otra (un Estado miembro). De no ser así, podría llegarse fácilmente a una situación en la que cualquier persona sujeta a la cláusula de exclusión del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95 que estime que los cuidados médicos o tratamiento que ha recibido (o puede recibir) en la zona de operaciones del OOPS no son tan efectivos ni llegan al nivel de los cuidados médicos o tratamiento que habría recibido en un Estado miembro podría invocar que la «protección o asistencia» que le dispensa ese organismo «ha cesado» y en la que se le concedería el estatuto de refugiado con arreglo a la Directiva 2011/95.

75. Por consiguiente, el umbral de gravedad debe ser suficientemente elevado para actuar como factor limitador y evitar elecciones caprichosas y que se abra la posibilidad a infinitas solicitudes de asilo de apátridas de origen palestino. Al mismo tiempo, si el umbral de gravedad es demasiado «elevado», podría hacer prácticamente imposible que una persona pueda invocar la cláusula de inclusión del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95, incluso cuando se hayan vulnerado los derechos que la Carta le atribuye como, en particular, su derecho a la dignidad

⁴¹ En efecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que «la función del Estado donde opere el OOPS puede resultar también determinante para que dicho organismo pueda realizar su misión de forma efectiva y garantizar que las personas interesadas gocen de unas condiciones de vida dignas» [véase la sentencia *Secretary of State for the Home Department* (Estatuto de refugiado de un apátrida de origen palestino), apartados 82 y 83]. Es preciso señalar que, en esa misma sentencia, el Tribunal de Justicia también señaló que la necesidad de tener en cuenta *todos los hechos individuales pertinentes*, incluidos los relativos al Estado o a los Estados en los que opera OOPS, se deriva directamente del artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2011/95 (véase el apartado 54 de esa sentencia). Esa disposición enumera los factores que las autoridades administrativas o judiciales competentes deben tener en cuenta cuando valoran una solicitud de protección internacional.

⁴² Por poner un ejemplo simple, está claro que una guerra en el Estado en el que el OOPS opera puede incidir de forma directa en la capacidad o incapacidad de ese organismo para prestar su «protección o asistencia» en el sentido del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95. Ha de añadirse que en el apartado 80 de la sentencia *Secretary of State for the Home Department* (Estatuto de refugiado de un apátrida de origen palestino), el Tribunal de Justicia también declaró que la asistencia prestada por actores de la sociedad civil, como las ONG, debe tomarse efectivamente en consideración siempre que el OOPS mantenga con ellos una relación formal de cooperación que revista carácter estable y en cuyo marco aquellos asistan al OOPS en el cumplimiento de su misión.

humana, su derecho a la vida, y su derecho a no ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes,⁴³ que son inviolables.⁴⁴ Por consiguiente, es necesario establecer el equilibrio adecuado.

76. Efectuadas esas aclaraciones, ha de recordarse que, como he expuesto en la sección A anterior, para que pueda considerarse que la «protección o asistencia» del OOPS «ha cesado», deben cumplirse dos criterios: la seguridad personal del solicitante debe estar en grave riesgo (primer criterio) y el OOPS debe estar imposibilitado para asegurarle en esa zona condiciones de vida conformes con la misión de la que este último está encargado (segundo criterio).

77. Aunque, en una situación como la del litigio principal, el segundo criterio exige, en esencia, que se acredite si el OOPS está imposibilitado para satisfacer las *necesidades básicas en materia médica o de salud* de la persona interesada si esta permanece en la zona de operaciones de ese organismo, el primer criterio puede dividirse, en mi opinión, en tres requisitos. En primer lugar, debe existir una amenaza (o amenazas) para la seguridad de la persona interesada que, en esa situación, será la enfermedad de origen natural que esa persona sufre (amenaza interna), agravada por factores externos. En segundo lugar, esas amenazas deben ser tales que permitan acreditar un «riesgo grave» para la seguridad personal (en otras palabras, no pueden ser meramente hipotéticas y deben ser suficientemente *reales*). En tercer lugar, el daño que la persona sufrirá si permanece en la zona de operaciones del OOPS debe ser *intenso* (en caso contrario, esas amenazas no podrán considerarse suficientemente graves como para afectar a la «seguridad personal»).

78. En ese contexto, desde mi punto de vista está claro, en lo que respecta a ese tercer requisito, que es preciso establecer un determinado umbral en lo referente a la intensidad del daño. Asimismo, el segundo criterio, que exige que se trace una distinción entre las situaciones en las que cabe entender que se han satisfecho las necesidades básicas en materia médica y de salud de una persona y aquellas en las que no, también exige que se fije un determinado umbral. En efecto, a mi juicio, las necesidades «básicas» en materia médica y de salud únicamente comprenden determinadas necesidades en materia médica y de salud esenciales que, de no ser satisfechas, puedan dar lugar a la muerte o a daños intensos. De ello resulta que, en relación con ese criterio, también es preciso centrarse en la intensidad del daño.

79. En cuanto a lo que debe entenderse por «daño intenso», procede señalar a este respecto que el considerando 16 de la Directiva 2011/95 se refiere a la importancia respetar los derechos fundamentales reconocidos por la Carta,⁴⁵ según han sido interpretados en la jurisprudencia el Tribunal de Justicia y, en virtud del artículo 52, apartado 3, de la Carta, en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) sobre derechos equivalentes. Tampoco se discute que el artículo 4 de la Carta, que protege el derecho a la vida y a no ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes, es equivalente al artículo 3 del CEDH.⁴⁶

⁴³ Véanse los artículos 1, 2 y 4 de la Carta.

⁴⁴ El Tribunal de Justicia ha declarado, por ejemplo, que la prohibición de las penas o los tratos inhumanos o degradantes, establecida en el artículo 4 de la Carta, tiene carácter absoluto (véase la sentencia de 5 de abril de 2016, Aranyosi y Căldăraru, C-404/15 y C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, apartado 85).

⁴⁵ Véase, asimismo, la sentencia Bolbol, apartado 38 y jurisprudencia citada.

⁴⁶ Véase la sentencia de 22 de noviembre de 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Expulsión — Cannabis medicinal) [C-69/21, en lo sucesivo, «sentencia Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Expulsión — Cannabis medicinal)», EU:C:2022:913], apartado 65 y jurisprudencia citada.

80. En lo que concierne a esa última disposición, la jurisprudencia del TEDH establece claramente que el dolor ocasionado por una enfermedad de origen natural, ya sea física o mental, será suficientemente *intenso*⁴⁷ cuando, en particular, existan motivos fundados para creer que, aunque no corra un riesgo de muerte inminente, la persona de que se trate se expondría, debido a la inexistencia de tratamientos adecuados o a la falta de acceso a estos, a un peligro real de experimentar, o bien un deterioro grave, rápido e irreversible de su estado de salud que conllevarse dolores intensos, o bien una reducción significativa de su esperanza de vida.

81. En mi opinión, en el presente asunto procede aplicar ese mismo umbral. Debe considerarse que una persona en peligro real de experimentar un daño intenso y que sus necesidades básicas en materia médica o de salud no se han satisfecho cuando, (i) corra un riesgo de muerte inminente o (ii) existan motivos fundados para creer que, aunque no corra un riesgo de muerte inminente, la persona se expondría, debido a la inexistencia de tratamientos adecuados o a la falta de acceso a estos, a un peligro real de experimentar, o bien un deterioro grave, rápido e irreversible de su estado de salud que conllevarse dolores intensos, o bien una reducción significativa de su esperanza de vida.

82. Ese umbral es bastante alto. Es importante destacar que el citado umbral únicamente se basa en el grado de *daños* que la persona interesada está en riesgo real y grave de experimentar, al margen del tipo de enfermedad y su carácter raro o común.

83. Para concluir deseo añadir que, desde mi punto de vista, el umbral que propongo está estrechamente ligado al respeto de la dignidad humana. Conviene recordar que el considerando 16 de la Directiva 2011/95 aclara que esa Directiva pretende «en particular» garantizar el pleno respeto de la dignidad humana. Además, el Tribunal de Justicia ya se ha referido a la dignidad humana en su sentencia Bundesrepublik Deutschland (Estatuto de refugiado de un apátrida de origen palestino), en la que declaró que no puede considerarse que una persona se ha visto obligada a abandonar el área de operaciones del OOPS si podía residir en ella con seguridad y en condiciones de vida dignas y sin exponerse al riesgo de ser devuelta al territorio de su residencia habitual en tanto en cuanto no pueda volver con seguridad.⁴⁸

84. Tanto la Comisión como el demandante en el litigio principal estiman que la cuestión de si una persona registrada ante el OOPS puede residir «en condiciones de vida dignas» en la zona de operaciones de ese organismo es pertinente a efectos de apreciar si se expone a un riesgo real y grave de sufrir daños intensos y si sus necesidades básicas en materia médica o de salud serán atendidas.

85. Estoy de acuerdo con ese planteamiento. En mi opinión, el umbral al que me he referido en el punto 81 anterior no es más que una expresión detallada de ese mismo requisito.⁴⁹

⁴⁷ Véase, en ese sentido, TEDH, sentencia de 13 de diciembre de 2016, Paposhvili c. Bélgica (CE:ECHR:2016:1213JUD004173810), §§ 178 y 183. Véase también la sentencia Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Expulsión — Cannabis medicinal), apartados 63 y 66. Esa jurisprudencia se refiere a situaciones de expulsión de personas gravemente enfermas. Con todo, la considero pertinente a efectos del presente asunto.

⁴⁸ Véase el apartado 54 de esa sentencia y jurisprudencia citada.

⁴⁹ Tanto el doble criterio expuesto como el concepto de «dignidad humana» fueron invocados por el Tribunal de Justicia en la sentencia Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Expulsión — Cannabis medicinal), apartados 63 y 71.

V. Conclusión

86. Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del modo siguiente a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia):

«1) El artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida,

debe interpretarse en el sentido de que la seguridad de una persona que ha obtenido protección o asistencia del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) puede estar en grave riesgo y de que puede estar en una situación en la que ese organismo está imposibilitado para asegurarle unas condiciones de vida conformes con la misión de la que ese organismo está encargado cuando sufre una enfermedad y le es imposible obtener acceso a los cuidados médicos o al tratamiento requeridos en la zona de operaciones del OOPS.

2) El artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95

debe interpretarse en el sentido de que, en esa situación, debe acreditarse que la persona de que se trate se enfrenta a un riesgo grave de sufrir daños intensos y que el OOPS está imposibilitado para satisfacer sus necesidades básicas en materia médica o de salud si dicha persona permanece en la zona de operaciones de ese organismo. Ambos requisitos se cumplen si se demuestra que, de permanecer en esa zona, dicha persona (i) corre un riesgo de muerte inminente o (ii) existen motivos fundados para creer que, aunque no corra un riesgo de muerte inminente, la persona se expondría, debido a la falta de acceso a cuidados médicos o tratamientos adecuados, a un peligro real de experimentar, o bien un deterioro grave, rápido e irreversible de su estado de salud que conllevará dolores intensos, o bien una reducción significativa de su esperanza de vida.»