

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL

SRA. E. SHARPSTON

presentadas el 4 de marzo de 2010¹

1. El desafío humanitario de cómo atender a las personas que han perdido su hogar y medios de vida a consecuencia de los conflictos ha estado presente entre nosotros desde que los hombres aprendieron a fabricar armas y a usarlas contra sus vecinos. Los individuos y grupos de individuos en tal situación necesitan ayuda y protección. Por desgracia, ciertos conflictos provocan que un gran número de personas se encuentre en esas circunstancias. Los países más prósperos o estables a los que se dirigen en busca de asilo no siempre pueden administrar fácilmente su llegada, en especial en el momento de las repercusiones inmediatamente posteriores a una conflagración, sin poner en peligro, probablemente, su propia prosperidad y estabilidad. Por lo tanto, el trato preferente a cualquier clase o grupo particular de refugiados, por cualquier razón, si no es proporcionado y equilibrado, se producirá a costa del tratamiento apropiado de otras personas que igualmente tienen derecho a él desde el punto de vista humanitario.

2. En consecuencia, la comunidad internacional estableció, en la Convención de

Ginebra de 28 de Julio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados,² normas vinculantes de Derecho internacional humanitario que señalan quiénes y en qué circunstancias deben ser tratados como refugiados y cómo deben ser atendidos. Todos los Estados miembros de la UE son signatarios de dicha Convención. En el ámbito de la UE, sus obligaciones se contienen en la Directiva 2004/83/CE.³

3. La presente petición de decisión prejudicial del Fővárosi Bíróság (Tribunal Metropolitano de Budapest), planteada con arreglo

2 — En lo sucesivo, «Convención de 1951» o «Convención», que consolidó y sustituyó a los anteriores instrumentos. Entró en vigor el 22 de abril de 1954. La versión aplicable al presente procedimiento es la que resulta de la adopción, en 1967, del Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967 sobre el Estado de los Refugiados (en lo sucesivo, «Protocolo de 1967»). La Directiva 2004/83/CE se refiere a la Convención de 1951 como «Convención de Ginebra», un término abreviado reservado más bien a los cuatro tratados y a los protocolos de los mismos que establecen conjuntamente los criterios de Derecho internacional para el tratamiento humanitario de las víctimas de guerra. Por motivos de claridad, por lo tanto, salvo en las citas directas, evitaré utilizar la expresión «Convención de Ginebra» en estas conclusiones.

3 — Directiva 2004/83 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 L 304, p. 12 (en lo sucesivo, «Directiva 2004/83» o «Directiva»).

1 — Lengua original: inglés.

al antiguo artículo 68 CE, se refiere a las circunstancias en que, con arreglo a la Directiva 2004/83, un Estado miembro puede o debe conceder el estatuto de refugiado a un palestino que ha solicitado asilo en dicho Estado miembro.

social y humanitario del problema de los refugiados, hagan cuanto les sea posible para evitar que este problema se convierta en causa de tirantéz entre los Estados.

5. El artículo 1, sección A, de la Convención de 1951 establece los criterios detallados para determinar si puede concederse a un individuo el estatuto de refugiado:

Derecho Internacional

«A los efectos de la presente Convención, el término “refugiado” se aplicará a toda persona:

Convención de 1951

[...]

4. El Preámbulo de la Convención de 1951 recuerda que la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos del Hombre han afirmado el principio de que los seres humanos, sin distinción alguna, deben gozar de los derechos y libertades fundamentales, y señala que las Naciones Unidas han manifestado en diversas ocasiones su profundo interés por los refugiados y se han esforzado por asegurar a los refugiados el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales. Al mismo tiempo, el Preámbulo señala que la concesión del derecho de asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países, y que la solución satisfactoria de los problemas cuyo alcance y carácter internacionales han sido reconocidos por las Naciones Unidas no puede, por esto mismo, lograrse sin solidaridad internacional. El Preámbulo expresa el deseo de que todos los Estados, reconociendo el carácter

(2) Que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

[...]»⁴

4 — De conformidad con la modificación introducida por el Protocolo en 1967, en reconocimiento del hecho de que habían surgido nuevas situaciones de refugiados desde que la Convención fue adoptada y de que todos los refugiados debían gozar de igual Estatuto.

6. El artículo 1, sección C, prevé varios casos en que la Convención cesará de ser aplicable a toda persona comprendida en la definición de refugiado de la sección A precedente. Fundamentalmente, porque ya no necesita, o ya no debería necesitar, su protección.

7. El artículo 1, sección D, cuya interpretación resulta primordial para esta petición de decisión prejudicial, está redactado en los siguientes términos:

«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 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

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.»

8. El artículo 38 establece que toda controversia entre las Partes en la Convención, respecto de su interpretación o aplicación, será

sometida a la Corte Internacional de Justicia,⁵ a petición de cualquiera de las Partes.

*Resoluciones de la Asamblea General la ONU referentes a la situación en Palestina*⁶

9. Debido a las repercusiones de los acontecimientos de la II Guerra Mundial, y concretamente del Holocausto, las Naciones Unidas aceptaron las propuestas del Comité Especial de las Naciones Unidas para Palestina⁷ referentes a la partición de Palestina [Resolución 181 (II) de 29 de noviembre de 1947]. El 14 de mayo de 1948, se proclamó el Estado de Israel. Inmediatamente después se produjo lo que las posteriores resoluciones de la ONU denominaron el «conflicto de 1948». Mediante la Resolución 273 (III), de 11 de mayo de 1949, las Naciones Unidas admitieron al Estado de Israel como miembro de la organización.

10. Como resultado del conflicto de 1948, muchos palestinos se convirtieron en personas desplazadas. La Resolución 212 (III), de

5 — En lo sucesivo, «CIJ».

6 — Está pendiente de resolución la cuestión acerca de si las resoluciones de la Asamblea General de la ONU son efectivamente «Derecho» *stricto sensu* [véase, por ejemplo, la Advisory Opinion of the International Court of Justice («ICJ») on the Legality of the Threat or use of Nuclear Weapons (Dictamen de la Corte Internacional de Justicia sobre la legalidad de la amenaza o del uso de armas nucleares) (ICJ Reports, 1996, p. 226), donde se trata del valor normativo de las resoluciones]. Sin embargo, este aspecto no requiere de un análisis detallado para los fines de estas Conclusiones.

7 — «UNSCOP», en sus siglas en inglés.

19 de noviembre de 1948, estableció el Socorro de las Naciones Unidas a los Refugiados de Palestina, con objeto de proporcionar una ayuda temporal inmediata a dichas personas. Mediante la Resolución 302 (IV) de la Asamblea General, de 8 de diciembre de 1949, las Naciones Unidas establecieron el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente.⁸

11. El mandato de la OOPS se ha venido renovando cada tres años desde su creación en 1949. Su mandato actual caduca en 2011.⁹ Su área de operaciones comprende cinco «zonas»: Líbano, la República Árabe de Siria, Jordania, Cisjordania (incluida Jerusalén Este) y la Franja de Gaza.¹⁰

The Consolidated Eligibility and Registration Instructions [Instrucciones consolidadas requisitos y registro (CERI)]

12. Las CERI, adoptadas por el OOPS, definen a las «personas que reúnen los requisitos

8 — En lo sucesivo, «OOPS».

9 — Véase la Resolución de la Asamblea General de la ONU 62/02.

10 — Véanse las CERI, apartado VII.E. Para mayor concisión, en estas Conclusiones me referiré al área de operaciones del OOPS como «área del OOPS».

del OOPS para ser consideradas «refugiados palestinos»» como «personas cuyo lugar habitual de residencia era Palestina entre el 1 de junio de 1946 y el 15 de mayo de 1948 y que perdieron su hogar y sus medios de vida a consecuencia del conflicto de 1948».¹¹ Algunas otras personas, aun cuando no reúnan los requisitos del OOPS como refugiados palestinos, pueden también beneficiarse de los servicios del OOPS.¹² El OOPS agrupa conjuntamente estas dos categorías como personas «que pueden recibir los servicios del OOPS si son inscritas en el Registro de la Agencia y obtienen una tarjeta del OOPS en prueba de la inscripción».¹³

13. Además, hay otras categorías de personas que pueden beneficiarse de los servicios del

11 — Sitio de Internet del OOPS: <http://www.un.org/unrwa/overview/ga.html>. Véase el apartado III.A.1 de las CERI. El apartado VII (glosario y definiciones) repite esta definición (en el apartado VII.I). También contiene las definiciones detalladas de algunos otros términos utilizados más abajo en esta parte de las Conclusiones.

12 — Se trata de «personas que en el momento de la inscripción original no reunían los requisitos del OOPS para ser considerados refugiados palestinos, pero de las que constaba que habían sufrido importantes pérdidas o dificultades debido al conflicto de 1948 en Palestina. También se incluye a las personas que pertenecen a las familias de personas inscritas» (CERI, apartado III.A.2). Dichas personas, aunque estén inscritas en el OOPS, no se computan como integrantes del Registro de población refugiada de la Agencia. Según el sitio de Internet del OOPS, existen actualmente unos 4,6 millones de personas inscritas en el OOPS.

13 — Apartado III.A, de las CERI. En otro lugar, el OOPS declara que sus «servicios están disponibles para todos aquellos que viven en su área de operaciones y cumplen esta definición, que están registrados con el organismo y que necesitan asistencia» (www.un.org/unrwa/refugees/whois.html).

OOPS *sin* estar inscritas en su Registro.¹⁴ Entre ellas se incluyen las «personas no inscritas desplazadas a consecuencia de las hostilidades de 1967 y de las que las siguieron».¹⁵ y a «personas no registradas que viven en campos de refugiados y en comunidades».¹⁶

Estatuto de la Oficina del ACNUR

14. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados¹⁷ se creó el 14 de diciembre de 1950 mediante la Resolución 428 (V) de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El ACNUR es un órgano subsidiario de las Naciones Unidas,

14 — El apartado III.B. de las CERI el OOPS declara que sus programas «guardarán debida constancia» de tales personas. De forma quizá comprensible, el OOPS no intenta, sin embargo, averiguar o confirmar si una persona determinada que no está inscrita y realmente no ha recibido ayuda está *potencialmente* legitimada para obtenerla (véase al respecto el punto 71 de estas Conclusiones).

15 — El OOPS pone sus servicios a disposición de personas incluidas en esta categoría de acuerdo con una práctica establecida o con el consentimiento del país de acogida. En la Resolución 2252 (ES-V), de 4 de julio de 1967, la Asamblea General de la ONU respaldó los esfuerzos del Comisionado General del OOPS «para prestar, dentro de lo posible, ayuda humanitaria, con carácter urgente y a título de medida temporal, a otras personas de la región que están actualmente fuera de sus hogares y necesitan que se les preste inmediatamente ayuda por efecto de las hostilidades recientes». Desgraciadamente, el que la necesidad de dicha ayuda humanitaria no es «temporal» está confirmado por el hecho de que los términos de la Resolución 2252 (ES-V) se han repetido desde entonces en numerosas resoluciones de la Asamblea General, la más reciente de las cuales es la Resolución 64/L.13, de 13 de noviembre de 2009.

16 — «Estas personas pueden obtener servicios del OOPS (por ejemplo, servicios de saneamiento y salud pública) que se amplían a los campos de refugiados y a las comunidades en su conjunto» (Apartado III.B de las CERI).

17 — En lo sucesivo, ACNUR.

de conformidad con el artículo 22 de la Carta de las Naciones Unidas. Las Funciones de la Oficina del ACNUR están definidas en su Estatuto.¹⁸

15. El artículo 6 del Estatuto establece el ámbito de competencias del ACNUR. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 7, letra c), esas competencias no se extienden a otras personas que siguen recibiendo protección o asistencia de otros órganos o agencias de las Naciones Unidas.

Declaraciones del ACNUR

16. El ACNUR realiza ocasionalmente declaraciones que tienen valor persuasivo, pero no fuerza vinculante.¹⁹ Su Oficina ha publicado varias declaraciones relativas a la interpretación del artículo 1, sección D, de la Convención de 1951: un comentario en su Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado de conformidad con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967,

18 — Anexo a dicha Resolución.

19 — El considerando decimoquinto del preámbulo de la Directiva 2004/83 declara que las «consultas con el [ACNUR] pueden proporcionar a los Estados miembros una valiosa orientación para determinar el estatuto de refugiado». Para un tratamiento más detallado del valor de las declaraciones de la oficina del ACNUR, véase a Hathaway, *The Right of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, 2005, págs. 112-118, en especial las distinciones sobre la fuerza normativa que señala entre: a) las conclusiones del Comité Ejecutivo (las más vinculantes), b) el Manual y c) otras declaraciones emitidas con carácter orientativo. La documentación del ACNUR a la que se refieren estas conclusiones pertenece a las categorías b) y c).

una nota publicada en 2002 (y revisada en 2009) y una declaración de 2009 (también revisada posteriormente) que se refiere expresamente al caso de la Sra. Bolbol. Pretendo extraer de estos documentos un resumen que puede ser de utilidad para el presente asunto.

mencionada y puede ser tenido en cuenta a los efectos de determinar su condición de refugiado con arreglo a los criterios señalados en la Convención de 1951. El Manual declara, a continuación, que normalmente debería ser suficiente comprobar que las circunstancias que le permitieron originalmente calificar para la protección o asistencia del OOPS siguen existiendo y que no se le aplican las cláusulas de cesación o exclusión.²¹

Manual del ACNUR

Nota de 2002

17. El Manual define el artículo 1, sección D, como una disposición en virtud de la cual ciertas personas que por lo demás reúnen las características de los refugiados quedan excluidas de la condición de refugiado. Declara que la exclusión establecida en esta cláusula se aplica a las personas que ya reciban protección o asistencia del OOPS, y señala que el OOPS solo actúa en algunas zonas del Oriente Medio y que sólo en ellas proporciona protección o asistencia.²⁰ Así, un refugiado de Palestina que se encuentra fuera de una de esas zonas no disfruta de la asistencia

18. En su nota de 2002,²² el ACNUR interpreta los dos párrafos del artículo 1, sección D, antes bien de forma alternativa que acumulativa. En su opinión, el artículo 1, sección D se aplica a los refugiados palestinos en el sentido de la Resolución 194 (III) de 11 de diciembre de 1948 o a las personas desplazadas en el sentido de la Resolución 2252 (ES-V), de 4 de julio de 1967.²³ Se considera que la persona que vive en la zona de operaciones del OOPS y está registrada, o está sujeta a ser

20 — El Manual señala que, si bien el OOPS es el único órgano o agencia distinto del ACNUR que proporciona protección o asistencia de acuerdo con el artículo 1, sección D, existió previamente una entidad similar (el Organismo de las Naciones Unidas para la Reconstrucción de Corea) y que podría haber otras situaciones parecidas en el futuro.

21 — Artículos 1, secciones C (cese), y E y F (exclusión).

22 — La Oficina del ACNUR emitió, en 2009, una versión revisada de esta nota. He consignado los cambios correspondientes en las siguientes notas a pie de página.

23 — La revisión de 2009 señala más claramente que están incluidos los descendientes.

registrada por el organismo,²⁴ recibe protección y asistencia del OOPS, y en consecuencia se encuentra contemplada en el párrafo primero del artículo 1, sección D, y excluida del ámbito de aplicación de la Convención de 1951.

Nota de 2009

19. EL ACNUR considera que el párrafo segundo del artículo 1, sección D, otorga un derecho automático a los beneficios de la Convención de 1951 a las personas que se encuentran fuera de la zona del OOPS,²⁵ pero que no obstante son refugiados palestinos en el sentido de la Resolución 194 (III), de 11 de diciembre de 1948, o personas desplazadas en el sentido de la Resolución 2252 (ES-V), de 4 de julio de 1967. Esto incluye a las personas que nunca han residido en la zona del OOPS y que, por lo tanto, están comprendidas en el ámbito de competencia del ACNUR.²⁶ Sin embargo, dichas personas también pueden volver (o ser devueltas) a la zona del OOPS.²⁷ En tal caso, estarán contempladas en el párrafo primero del artículo 1, sección D.

20. De forma similar, la nota de 2009 parte del tenor de las Resoluciones 194 (III) y 2252 (ES-V). El ACNUR considera que «reciban» en el párrafo primero del artículo 1, sección D, incluye a los que «puedan recibir» protección y asistencia del OOPS; y señala que, para poder recibir dicha asistencia, las personas interesadas deben encontrarse en la zona de operaciones del OOPS.²⁸ En cuanto a la segunda frase del artículo 1, sección D, el ACNUR añade a sus argumentos de la nota de 2002 la observación de que, a su juicio, la mención «haya cesado por cualquier motivo» incluye las circunstancias en que una persona concreta, previamente registrada en el OOPS, ha viajado fuera de la zona del OOPS.²⁹

24 — La revisión de 2009 omite este requisito, al declarar que sólo es necesario que la persona interesada se encuentre en la zona de la OOPS para que se considere que puede recibir protección y asistencia.

25 — La revisión de 2009 declara que dichas personas están contempladas en el párrafo segundo porque «no están en la actualidad recibiendo» (más bien que porque «han dejado de recibir») protección o asistencia y, por lo tanto, la protección o asistencia han «cesado».

26 — La revisión de 2009 suprime en este punto [n° 7] el inciso: «y está contemplada en el ámbito de competencia del ACNUR».

27 — La versión de 2009 no trata el concepto de «ser devuelta».

28 — La versión revisada de esta nota adopta el análisis de la nota revisada de 2002 y añade que todas las personas comprendidas en el tenor de las Resoluciones 194 (III) y 2252 (ES-V), así como sus descendientes, que se encuentren en la zona de la OOPS, están «recibiendo actualmente [...] protección o asistencia» en el sentido del artículo 1, sección D.

29 — La versión revisada no analiza el significado de «haya cesado por cualquier motivo», pero señala que las personas que se trasladen fuera de la zona del OOPS y vuelvan de nuevo a ella se estarán desplazando en ambos sentidos entre los párrafos primero y segundo del artículo 1, sección D, con independencia de los motivos de la salida o del regreso.

Derecho de la Unión Europea

Posición Común 96/196/JAI

Tratado CE

21. El artículo 63 CE³⁰ establece lo siguiente:

«El Consejo [...] adoptará [...]:

1. medidas en material de asilo, con arreglo a la Convención de Ginebra de 28 de Julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el estatuto de los refugiados y a otros tratados pertinentes [...]

[...]

30 — Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el artículo 63 CE, apartados 1 y 2, se ha reproducido (con algunas alteraciones) en el artículo 78 TFUE, apartados 1 y 2. Cabe destacar que el TFUE ordena al Parlamento y al Consejo que adopte medidas relativas a un sistema europeo común de asilo que incluya, entre otras cosas, un estatuto uniforme de asilo y de protección subsidiaria para nacionales de terceros países. El artículo 63 CE, apartado 3, letra a), se ha reproducido (con algunas alteraciones) en el artículo 79 TFUE, apartado 2, letra a).

22. A tenor del artículo 12 de la Posición Común,³¹ titulado «Sección D del artículo 1 de la Convención de Ginebra»:

«La persona que deliberadamente se sustraiga a la protección y asistencia a que se refiere la sección D del artículo 1 de la Convención de Ginebra no entra automáticamente y de oficio en el ámbito de las disposiciones de esta Convención. En estos casos, la condición de refugiado se establecerá, en principio, en aplicación de la sección A del artículo 1.»

Directiva 2004/83

23. El Consejo Europeo de Tampere estableció las bases del programa de legislación europea sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea conocido como Programa de la Haya. La Directiva 2004/83 forma parte de dicho programa. Esta norma establece normas mínimas para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas, bien como refugiados, bien como personas que tienen derecho a una forma subsidiaria de protección (como una prohibición de expulsión).

31 — Posición Común, de 4 de marzo de 1996, definida por el Consejo, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea relativa a la aplicación armonizada de la definición del término «refugiado» conforme al artículo 1 de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (DO L 63, p. 2).

24. El considerando tercero del preámbulo de la Directiva 2004/83 señala que la «Convención de Ginebra y el Protocolo constituyen la piedra angular del régimen jurídico internacional de protección de refugiados». El considerando sexto declara que el «principal objetivo de la presente Directiva es, por una parte, asegurar que los Estados miembros apliquen criterios comunes para la identificación de personas auténticamente necesitadas de protección internacional y, por otra parte, asegurar que un nivel mínimo de beneficios esté disponible para dichas personas en todos los Estados miembros.»

25. El artículo 2, letra c, de la Directiva reproduce el artículo 1, sección A, apartado 2, primer párrafo, de la Convención de 1951. Dicho precepto define al «refugiado» como el «nacional de un tercer país que, debido a fundados temores a ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a determinado grupo social, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país, o apátrida que, hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual por los mismos motivos que los mencionados, no puede o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él, y al que no se aplica el artículo 12».

26. El capítulo III de la Directiva trata de los requisitos para ser refugiado. El artículo 12, dentro de dicho capítulo, reproduce el artículo 1, sección D, de la Convención de 1951.

En particular, a tenor del artículo 12, apartado 1, letra a), que reproduce el artículo 1, sección D, de la Convención:

«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 de la sección D del artículo 1 de la Convención de Ginebra en lo relativo a la protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. 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».

27. El artículo 13 de la Directiva establece que se concederá el estatuto de refugiado «a los nacionales de terceros países o apátridas que reúnan los requisitos para ser refugiados con arreglo a los capítulos II [Evaluación de las solicitudes de protección internacional] y III [requisitos para ser refugiado].»

28. Los capítulos V y VI de la Directiva tratan, respectivamente, de los requisitos y del estatuto de protección subsidiaria. En

particular, el artículo 18 establece la concesión del estatuto de protección subsidiaria a los nacionales de terceros países o apátridas que puedan obtener la protección subsidiaria con arreglo a los capítulos II y V.

(Oficina de Inmigración y Ciudadanía; en lo sucesivo, «BAH») ya que, en caso de que las autoridades no le expidieran el permiso de residencia, no deseaba regresar a la Franja de Gaza que, según sus declaraciones, era un lugar inseguro debido al conflicto entre Al Fatah y Hamas.

29. El artículo 38, apartado 1, estableció que los ordenamientos jurídicos nacionales debían ser adaptados a la Directiva a más tardar el 10 de octubre de 2006. Al producirse los hechos que dieron lugar a esta petición de decisión prejudicial, el Derecho húngaro todavía no había sido adaptado a lo dispuesto en el artículo 12, apartado 1, letra a) de la Directiva, si bien ya había transcurrido el plazo señalado al efecto. Ambas partes en el litigio principal consideran que el artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva es lo bastante claro, preciso e incondicional para ser invocado por un demandante frente a la autoridad nacional competente.

Hechos, litigio principal y cuestiones prejudiciales

30. El 10 de enero de 2007, la Sra. Bolbol, una palestina apátrida, llegó a Hungría con su cónyuge merced a un visado desde la Franja de Gaza. A su llegada, solicitó y obtuvo un permiso de residencia de la autoridad responsable de los extranjeros. El 21 de junio de 2007, solicitó el estatuto de refugiado a la Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

31. La Sra. Bolbol formuló su solicitud al amparo del artículo 1, sección D, segundo párrafo, de la Convención de 1951, basándose en que es una Palestina que reside fuera de la zona del OOPS. Únicamente su padre permanece en la Franja de Gaza, donde trabaja como conferenciante universitario. Los restantes miembros de su familia han emigrado.

32. No se discute que la Sra. Bolbol no se acogió a la protección o asistencia del OOPS cuando se encontraba en la Franja de Gaza. Su pretensión se basa en su derecho a esa protección. En apoyo de su pretensión, presentó una tarjeta del registro del OOPS expedida a la familia del primo hermano de su padre. Sin embargo, la BAH cuestiona la existencia de vínculos familiares por la falta total de pruebas documentales directas. El OOPS no ha confirmado expresamente si la interesada está legitimada para ser registrada.³²

32 — Véase la nota 14 más arriba (la representación procesal de la Sra. Bolbol había solicitado dicha confirmación). Aun cuando la Sra. Bolbol no reuniera los requisitos para ser registrada, podría no obstante (si se encontrara en la zona del OOPS) estar legitimada para recibir asistencia (véanse, más arriba, los puntos 10 a 12).

33. Mediante resolución de 14 de septiembre de 2007, la BAH denegó el estatuto de refugiado de la Sra. Bolbol.³³ Al mismo tiempo, puso a la Sra. Bolbol bajo la protección de una prohibición de expulsión,³⁴ basada en que la readmisión de los palestinos es una facultad discrecional de las autoridades israelíes y en que la Sra. Bolbol estaría expuesta al riesgo de torturas o tratos inhumanos y degradantes en la Franja de Gaza debido a las peligrosas circunstancias en aquel lugar.

34. La Sra. Bolbol impugnó la resolución de la BAH que denegaba su petición de estatuto de refugiado ante el Fővárosi Bíróság (Tribunal de Budapest), que ha acordado la suspensión del procedimiento y ha planteado al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«A efectos de la aplicación del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2004/83/CE del Consejo:

- 1) ¿Procede considerar que una persona disfruta de la protección y asistencia de un organismo de las Naciones Unidas por el mero hecho de que tiene derecho a dicha protección o asistencia, o es necesario que haya obtenido efectivamente la protección o la asistencia?
- 2) ¿El cese de la protección o asistencia del organismo se refiere a la estancia fuera del área de operaciones del organismo, al cese de la actividad del organismo, al hecho de que el organismo ya no pueda otorgar la protección o asistencia, o bien a un impedimento objetivo por el cual la persona legitimada no pueda obtener la protección o asistencia?
- 3) ¿Los beneficios del régimen de la Directiva significan el reconocimiento del estatuto de refugiado, o cualquiera de las dos formas de protección incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva (estatuto de refugiado y estatuto de protección subsidiaria) en función de lo que decida el Estado miembro, o bien no implican automáticamente ninguna de ambas formas, sino que sólo significan la pertenencia al ámbito de aplicación subjetivo de la Directiva?»

33 — Del auto de remisión se desprende que esta resolución se basó en el artículo 3, apartado 1, del Menedékjogról Szóló 1997. Évi CXXXIX. Törvény (Ley del derecho de asilo de 1997, en lo sucesivo, «Met»).

34 — Se desprende del auto de remisión que para ello se basó en el artículo 38, apartado 2, del MET y en el artículo 51, apartado 1, del Harmadik Országbeli Állampolgárok Beutazásáról és Tartózkodásáról Szóló 2007. Évi II. Törvény (Ley de entrada y residencia de los nacionales de países terceros de 2007).

35. Han presentado observaciones escritas la Sra. Bolbol, los Gobiernos belga, alemán, húngaro y del Reino Unido y la Comisión. Todos, salvo el Gobierno del Reino Unido, estuvieron presentes en la vista y presentaron observaciones orales con fecha de 20 de octubre de 2009.

Apreciación

La Directiva y la Convención de 1951

36. Si bien la Unión Europea, como tal, no es signataria de la Convención, el artículo 63 CE, apartado 1, establece expresamente que la política común de asilo debe adoptarse con arreglo a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967. La Directiva 2004/83, cuya base legal es el artículo 63 CE, apartado 1, se refiere en su preámbulo a la Convención de 1951 como la «piedra angular» para la protección de los refugiados. La Directiva está concebida directamente para hacer efectivas, a través de las mismas normas comunitarias, las obligaciones internacionales de los Estados Miembros. Las disposiciones de la Directiva, por esta razón, deben interpretarse en consonancia con la Directiva de 1951.³⁵

37. La Corte Internacional de Justicia todavía no ha resuelto sobre la interpretación del artículo 1, sección D, de la Convención de 1951, si bien el ACNUR ha expresado su opinión al respecto.³⁶ El examen (no exhaustivo) de las resoluciones correspondientes de los

tribunales de los Estados miembros muestra una sorprendente disparidad, tanto en el enfoque como en los resultados³⁷ (que se ponen de manifiesto en las observaciones presentadas por los Estados miembros que han intervenido en el presente procedimiento). Como es lógico, ninguna de estas interpretaciones vincula al Tribunal de Justicia.

38. Con objeto de responder a las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional nacional, me parece lógico y útil analizar en primer lugar el artículo 1, sección D, de la Convención, antes de aplicar ese análisis en el ámbito del Derecho de la Unión.³⁸

39. También es esencial aclarar el ámbito del caso de autos. Tanto el artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2004/83 como el artículo 1, sección D, de la Convención de 1951 se refieren, en términos generales, a la «protección o asistencia» de un «órgano u organismo» de la ONU. Sin embargo, la pretensión de la Sra. Bolbol ante el órgano jurisdiccional nacional se basa en su intención de obtener asistencia del OOPS; y las observaciones de todas las partes ante el Tribunal

35 — Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de marzo de 2010 en los asuntos acumulados C-175, C-176, C-178 y C-179/08, Salahadin Abdulla y otros [2010], Rec. p. I-1493, apartados 52 y 53.

36 — Véase el Manual del ACNUR y las dos notas a que se hace referencia en los puntos 18 y 20 de estas conclusiones. La CIJ tiene jurisdicción exclusiva, de conformidad con el artículo 38, para resolver sobre la interpretación de la Convención de 1951.

37 — Compárese, por ejemplo, el tratamiento dado por la UK Court of Appeal en el asunto El-Ali [2003] 1 WLR 95, con la conclusión alcanzada por el Conseil du Contentieux des Étrangers de Bélgica en sus resoluciones de 21 de abril y 14 de mayo de 2009 (asuntos n^{os} 26.112 y 27.366, respectivamente).

38 — Tal es precisamente el caso ya que el artículo 12, apartado 1, letra a), es prácticamente una transposición directa de los conceptos y del tenor presentes en el artículo 1, sección D, de la Convención de 1951. Dicho esto, la sentencia que dicte este Tribunal será obligatoria exclusivamente en lo que respecta a la Directiva.

de Justicia han abordado estas cuestiones refiriéndose en exclusiva a las funciones del OOPS (más que a los aspectos generales). Por lo tanto, me atrederé a dicho enfoque en estas conclusiones.

40. Por lo tanto, tendré en cuenta previamente las circunstancias históricas en que se redactó el artículo 1, sección D, de la Convención de 1951, conjuntamente con los trabajos preparatorios.³⁹ A continuación, expondré las consideraciones orientativas que considero aplicables, antes de examinar los puntos de interpretación específicos que deben abordarse. Por último, volveré a la Directiva 2004/83 y me ocuparé, por su orden, de las cuestiones prejudiciales.

Circunstancias históricas y trabajos preparatorios

41. La elaboración de la Convención de 1951 se produjo en el contexto de un conflicto

39 — Si bien el Derecho internacional trata de hacer efectivo el significado natural y corriente de las disposiciones de un Tratado, de conformidad con el artículo 31 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados (en lo sucesivo, «CVDI»), hay margen, tanto en el CVDI (de conformidad con el artículo 32) como en los principios generales del Derecho internacional, para referirse a los trabajos preparatorios de un tratado y a las circunstancias de su conclusión al determinar el significado de un término cuando la interpretación basada en el significado corriente de una disposición, a la luz de su objeto y fin, deje ambiguo u oscuro el sentido de ese término. Para más detalles, véase Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2ª edición, Manchester University Press, 1984, p. 141 y ss.

reciente, con grandes destrucciones y desplazamientos de población. A consecuencia de la II Guerra Mundial existían en Europa numerosas personas desplazadas. Una serie de acontecimientos separada, pero relacionada con esa guerra, condujo, con la participación de la comunidad internacional, a la partición de Palestina, seguida de la proclamación del Estado de Israel. Numerosas personas quedaron desplazadas durante el conflicto regional que precedió y siguió a ese acontecimiento.

42. Puesto que el artículo 1, sección D, está formulado en términos generales, cabe aplicarlo a *cualquier* situación en la que otro «órgano u organismo» de la ONU esté proporcionando «protección o asistencia» a personas que de otro modo estarían comprendidas en el ámbito de aplicación subjetivo de la Convención de 1951. En efecto, la ONU había comenzado recientemente a proporcionar asistencia específica durante el conflicto de Corea.⁴⁰ Dicho esto, los trabajos preparatorios ponen de manifiesto que, en la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas,⁴¹ la situación de Palestina se tuvo muy presente en el momento de redactar el artículo 1, sección D.

40 — Véase la nota 20.

41 — En lo sucesivo, «Conferencia de Plenipotenciarios».

43. Las actas de la Conferencia de Plenipotenciario reflejan tres preocupaciones principales.⁴² En primer lugar, la necesidad de impedir un éxodo en masa desde el área geográfica conocida hasta entonces como Palestina.⁴³ En segundo lugar, el propósito de algunos Estados de mantener la visibilidad política de las personas desplazadas por los acontecimientos de 1948.⁴⁴ En tercer lugar, por último, la necesidad de evitar el solapamiento de competencias entre el ACNUR y el OOPS.⁴⁵ Por razones históricas, todas estas preocupaciones se concentraban en las consecuencias de la situación en Palestina, concretadas en las personas desplazadas que necesitaban asistencia. Al analizar el artículo 1, apartado D, para los fines de este procedimiento, por consiguiente, tomaré este dato como punto de partida histórico.

44. También en los trabajos preparatorios se evidencia la consideración del desplazamiento de los palestinos como un problema que afectaba a un grupo de personas.⁴⁶ Sin embargo, aun cuando ésta es la categoría de palestinos desplazados que históricamente formaba el objeto del artículo 1, sección D, la propia disposición debe interpretarse de forma que resulte inteligible y aplicable a un individuo. Este punto de vista refleja el hecho de que el Derecho internacional en su conjunto presta un alto valor al derecho de libre determinación (un derecho atribuido a grupos humanos),⁴⁷ pero que, al mismo tiempo, el Derecho internacional humanitario se basa en los principios del respeto a las personas y a los individuos pertenecientes a un grupo.⁴⁸

42 — Ocasionalmente, cierto número de entidades internacionales han interpretado las disposiciones de un Tratado a la luz de la voluntad común de las partes en el momento de la elaboración [véase, por ejemplo, la sentencia de la CIJ en *Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria (Fronteras terrestres y marítimas entre el Camerún y Nigeria)*, CIJ Reports (informes) 2002, p. 303, párrafo 59, y la Resolución sobre la Delimitación de la Frontera entre Eritrea y Etiopía, emitida por la Comisión sobre las Fronteras entre Eritrea y Etiopía el 13 de abril de 2002, apartados 3.3, 3.4 y 3.13, que se remite a la resolución del Tribunal de arbitraje en el asunto referente a la frontera entre Chile y Argentina (1966) 38 ILR 10, p. 89)].

43 — Véanse las declaraciones de los representantes de Italia e Irak en la decimonovena reunión, y del representante de Francia en la vigésima novena reunión de la Conferencia de Plenipotenciarios.

44 — Véanse las declaraciones del representante de Egipto en las decimonovena y vigésima novena reuniones de la Conferencia de Plenipotenciarios.

45 — Véanse las declaraciones del representante de Egipto en la decimonovena reunión, y del representante de Francia en la vigésima, de la Conferencia de Plenipotenciarios.

46 — Véanse, por ejemplo, las declaraciones del Presidente de la Conferencia en la decimonovena reunión, las del representante de Francia en la vigésima, y las del representante de los Estados Unidos de América en la vigésima primera reunión de la Conferencia de Plenipotenciarios.

47 — Véase, por ejemplo, el artículo 1, apartado 2, de la Carta de la ONU. El concepto de libre determinación evolucionó en paralelo con el proceso de descolonización y, en tal sentido, tiende a poseer un fuerte elemento territorial (Shaw, *International Law*, 5ª ed., Cambridge University Press 2008). Por lo tanto, es difícil de aplicar a grupos de refugiados o a personas apátridas. La cuestión de su aplicabilidad a los palestinos desplazados es objeto de notable controversia [véase, entre otras, la *Advisory Opinion of the ICJ on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Territory* (Opinión Consultiva de la CIJ sobre las consecuencias jurídicas de la Construcción de un muro en el territorio palestino ocupado) (ICJ Reports 2004, p. 136)].

48 — Véanse el preámbulo y el artículo 1, apartado 3, de la Carta de la ONU. Este análisis se recoge en un aspecto central del artículo 1, sección A, de la Convención de acuerdo con el cual, para obtener el estatuto de refugiado, una persona debe demostrar fundados temores de ser perseguida como individuo, dentro del riesgo más general que afecta a un grupo de personas con las mismas características.

45. El compromiso negociado que se convirtió en el artículo 1, sección D, singulariza, en particular, a los desplazados palestinos para considerarlos de forma especial y, en algunos extremos, para darles una protección especial en el sistema general del Derecho internacional de los refugiados.

46. Aun cuando se trata de un precepto breve, el artículo 1, sección D, plantea muchas cuestiones sin respuesta. Pueden distinguirse al menos cuatro amplias áreas de opacidad – dos en el párrafo primero y dos en el segundo – que deben resolverse para responder a las cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia en el presente procedimiento.⁴⁹

47. En primer lugar, ¿qué se quiere decir, en sentido geográfico o cronológico, con la expresión «personas que reciben actualmente protección o asistencia»? En segundo lugar, ¿es preciso que estas personas estén recibiendo efectivamente protección y asistencia, o basta con que estén legitimadas para ello? (Y, como pregunta derivada relevante, concretamente, para la interpretación de la Directiva y el procedimiento ante el órgano jurisdiccional nacional, ¿qué efectos tiene la formalización del registro en el OOPS, son constitutivos o meramente probatorios?). En tercer lugar, ¿en qué circunstancias debe considerarse que

«esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo»? En cuarto lugar, ¿qué significado cabe atribuir a la frase «esas personas tendrán, *ipso facto*, derecho a los beneficios del régimen de esta Convención»?

Consideraciones orientativas

48. Como han puesto de manifiesto las alegaciones orales y escritas ante el Tribunal de Justicia, la redacción del artículo 1, sección D, puede prestarse a numerosas interpretaciones. Por lo tanto, me parece esencial exponer, de forma clara y sin ambigüedades, los principios que orientan mi reflexión.

49. En primer lugar, todos los refugiados en sentido propio merecen protección y asistencia. Por consiguiente, debe rechazarse, *a priori*, toda interpretación que conduzca a una laguna en la protección de estas personas.

50. En segundo lugar, desde el punto de vista histórico, la intención del artículo 1, sección D, era, evidentemente, proporcionar alguna

49 — Parece desprenderse de los trabajos preparatorios que incluso la delegación de Egipto, por cuya iniciativa se añadió el párrafo segundo a la propuesta que se convirtió en artículo 1, sección D, no estaba completamente segura del propósito del párrafo en su conjunto. Véanse al respecto las declaraciones del representante de Egipto en las reuniones decimonovena y vigésima de la Conferencia de Plenipotenciarios.

forma de *tratamiento y consideración especiales* a los palestinos desplazados.⁵⁰

51. En tercer lugar, cualesquiera que fueran las esperanzas de la Asamblea General (como se hizo Constar en 1951 por los redactores de la Convención) de que el OOPS necesitaría prestar asistencia sólo de forma temporal, los problemas asociados con la situación en Palestina han demostrado ser insolubles a lo largo de las décadas posteriores, como prueban las sucesivas renovaciones del mandato del OOPS. El Protocolo de 1967 recoge asimismo la ingrata realidad de que los problemas de los refugiados deben atenderse de conformidad con la Convención de 1951 y que no deben limitarse a los refugiados a causa de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951. De este modo, junto a la intención original de los redactores de la Convención debe tenerse en cuenta la realidad de la historia posterior.

50 — El artículo 1, sección D establece, con toda claridad, un conjunto diferenciado de previsiones para las personas desplazadas desde Palestina que reciben asistencia del OOPS. El Gobierno alemán se ha preguntado si este conjunto separado y diferenciado de disposiciones vulnera el principio de igualdad de trato. Responder a esta cuestión de forma negativa exige reconocer que el artículo 1, sección D, se redactó de modo que se tuvieran en cuenta los problemas particulares de una determinada población desplazada, cuya situación se debía —al menos en parte— a una decisión adoptada por la comunidad internacional (la partición de Palestina). Por lo tanto, esa diferencia objetiva proporciona, en cierta medida, el motivo para un tratamiento especial. La cuestión de si la aplicación del artículo 1, sección D, a personas que reciben protección y asistencia de un organismo distinto del ACNUR es una situación hipotética, que *no está causada* por una decisión de la comunidad internacional, y que vulneraría el principio de igualdad de trato, rebasa el ámbito de estas conclusiones.

52. En cuarto lugar, los redactores de la Convención pretendían que los palestinos desplazados que estaban recibiendo el tratamiento y la consideración especiales expresamente establecidas para atenderlos (la asistencia del OOPS) no pudieran solicitar el estatus de refugiados de acuerdo con la Convención, bajo la supervisión del ACNUR (de ahí el primer párrafo del artículo 1, letra D). Mientras son atendidas por el OOPS, dichas personas quedan excluidas del ámbito de aplicación subjetivo de la Convención.

53. En quinto lugar, como corolario de dicha exclusión, o posiblemente como compensación por ella, en determinadas circunstancias, los palestinos desplazados contemplados en la segunda frase del artículo 1, sección D, tendrán *ipso facto* derecho al régimen de los *beneficios* de la Convención (y no simplemente a dejar de estar excluidos de su ámbito de aplicación al cesar la protección o asistencia del OOPS). La misma presencia del párrafo segundo implica una consecuencia que va más allá de que, cuando se reúnen sus requisitos específicos, dichas personas se limiten a ponerse a la cola junto a cualquier otro posible solicitante del estatuto de refugiado de acuerdo con el artículo 1, sección A.

54. En sexto lugar, el concepto de «cese de la protección o asistencia» de otro órgano u organismo de la ONU distinto del ACNUR (en este caso, el OOPS) no puede interpretarse

de modo que dichas personas queden, en la práctica, atrapadas en la zona de operaciones del OOPS, y sin posibilidad de abandonarla (aun cuando se vean privadas por la fuerza de la asistencia del OOPS) y de solicitar el estatus de refugiado en otro lugar hasta que la situación del «problema palestino» se haya solucionado definitivamente y el OOPS se haya disuelto. Tal resultado sería completamente inaceptable.

55. En séptimo lugar, puesto que *todos* los refugiados en sentido propio deberían tener acceso a protección o asistencia pero la capacidad de los Estados para absorberlos no es infinita, el artículo 1, sección D, tampoco puede interpretarse de modo que legitime a todo palestino desplazado, haya estado o no recibiendo asistencia del OOPS, a abandonar voluntariamente la zona de operaciones de éste y solicitar acto seguido el estatus de refugiado en otro lugar. Tal interpretación daría a los palestinos un tratamiento desproporcionadamente favorable a costa de otros solicitantes del estatus de refugiado en sentido propio y desplazados por otros conflictos en el mundo.

56. Por último, los dos párrafos de que se compone el artículo 1, sección D, pretenden

ocuparse conjuntamente del interés por proporcionar un tratamiento y una consideración especiales a las personas desplazadas por la situación en Palestina. Como se consideró que el párrafo primero era insuficiente por sí solo, se añadió el segundo. Por esta razón, parece razonable interpretar los dos párrafos (y, en consecuencia, los elementos que las componen) de forma consecutiva, y no disyuntiva;⁵¹ y buscar una interpretación del precepto *en su conjunto* que logre un equilibrio razonable entre la atención a los palestinos desplazados (de acuerdo con el artículo 1, sección D) y la atención a otros posibles refugiados (de acuerdo con el conjunto de la Convención de 1951).

57. A continuación pasaré a considerar detalladamente los cuatro puntos de interpretación⁵² que resultan de las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente.

51 — En este punto, discrepo de la interpretación propuesta por la Oficina del ACNUR, que declara, en su nota de 2002 y con mayor claridad en la nota revisada de 2009, que todos los Palestinos comprendidos en el ámbito de la Resolución 194 (III), de 11 de diciembre de 1948, y de la Resolución 2252 (ES-V), de 4 de julio de 1967, que se encuentran fuera de la zona de operaciones del OOPS, no reciben actualmente protección o asistencia, y, por consiguiente, dicha protección o asistencia ha cesado. Esto significa que la asistencia, en teoría, podría «cesar» respecto a alguien que nunca la ha recibido, lo cual en absoluto es coherente con el significado natural de la palabra «cesar». La versión original de la nota del ACNUR sobre el caso de autos señalaba que, si alguien ha abandonado la zona del OOPS, la protección y asistencia habrán «cesado» *para ellos*, de manera que *deberían* obtener automáticamente los beneficios del régimen de la Convención. Posteriormente me ocuparé de este razonamiento (en los puntos 81 y ss.)

52 — Resumidas en el anterior punto 47.

i) Significado de la expresión «personas que reciban actualmente protección o asistencia» en el párrafo primero del artículo 1, sección D, cuando resida en la zona del OOPS.

58. Las palabras «reciban actualmente» son restrictivas en dos sentidos. En primer lugar, la posibilidad de recibir protección o asistencia del OOPS sugieren una restricción de lugar.⁵³ En segundo lugar, la palabra «actualmente» y el uso del tiempo presente sugieren una restricción de tiempo.⁵⁴

Restricción de lugar

59. Para recibir protección o asistencia de un órgano u organismo de la ONU distinto del ACNUR, una persona debe encontrarse en el lugar donde dicha protección y asistencia estén físicamente disponibles. La asistencia del OOPS puede obtenerse exclusivamente en la zona del OOPS. En consecuencia, como declara el ACNUR en su nota, a estos efectos, una persona únicamente estará contemplada

53 — Acepto que un hipotético futuro órgano u organismo de la ONU que operase en el ámbito del artículo 1, sección D, podría no estar limitado de este modo.

54 — Más abajo considero, como segundo punto de interpretación, si «reciban» significa «reciban efectivamente» o «tengan derecho a recibir».

60. El Gobierno belga sugiere que, en consecuencia, todo el artículo 1, sección D, debe limitarse a las personas que se encuentran en la zona del OOPS. A mi juicio, sin embargo, y con arreglo a Derecho, ninguno de los dos párrafos que componen el artículo 1, sección D, contiene en modo alguno restricciones geográficas. Simplemente, el hecho de recibir la asistencia del OOPS, en la práctica, es lo que produce la aparente limitación geográfica en el párrafo primero. Por consiguiente, un individuo que abandona la zona del OOPS debería, en determinadas circunstancias, estar facultado para invocar los derechos específicos que otorga el párrafo segundo del artículo 1, sección D, dondequiera que se encuentre.

61. Insisto, además, en que los dos párrafos del artículo 1, sección D, deben leerse consecutivamente. Así, cuando una persona pretende acogerse a los derechos contemplados en el segundo párrafo del artículo 1, sección D, primero es necesario averiguar si estaba contemplada previamente en el primer párrafo del mismo artículo. Si no era así, no estuvo previamente excluida del ámbito de aplicación subjetivo de la Convención. Antes bien, como cualquier otro posible refugiado, puede solicitar una evaluación individual de acuerdo con el artículo 1, sección A.⁵⁵

55 — Suponiendo, por descontado, que el individuo en cuestión no esté excluido de acuerdo con el artículo 1, secciones C, E o F.

Restricción temporal

pretende el texto, en particular a la luz del protocolo de 1967 y de las reiteradas renovaciones del mandato del OOPS.

62. El Reino Unido alega que el uso de la palabra «actualmente» se refiere al año 1951, cuando se redactó la Convención. Considera que las Partes redactoras sólo tuvieron en cuenta al grupo de personas identificado que ya estaba recibiendo asistencia y protección del OOPS cuando la Convención entró en vigor.

63. La Sra. Bolbol considera que toda persona que ha recibido alguna vez⁵⁶ asistencia del OOPS está incluida en la cláusula de exclusión del primer párrafo del artículo 1, sección D.⁵⁷

64. La Comisión y Hungría interpretan que las palabras «reciban actualmente» indican la recepción de asistencia inmediatamente antes de la solicitud del estatus de refugiado de acuerdo con el artículo 1, sección D.

65. En mi opinión, la interpretación que propone el Reino Unido es más estricta de lo que

66. Acepto que, en 1951, las Partes redactoras pueden haber tenido en cuenta, principalmente, a personas que entonces ya estaban recibiendo protección o asistencia de otro «órgano u organismo» de las Naciones Unidas (como el OOPS). No obstante, desde entonces muchas otras personas (tanto los descendientes de los desplazados originales como otras personas posteriormente desplazadas) han recibido asistencia y protección de esa organización. Desde luego, las modificaciones de la Convención introducidas por el Protocolo de 1967 expresan claramente el reconocimiento de la comunidad internacional de que las situaciones que dan lugar a solicitudes de estatuto de refugiado no cesan, por desgracia, en un determinado momento de la historia.

67. Si aplicamos aquí el mismo razonamiento, se evidencia que no puede ser correcta la interpretación restrictiva que el Reino Unido realiza del primer párrafo del artículo 1, sección D. Asimismo, es difícil que una interpretación restrictiva sea coherente con las propias orientaciones del OOPS (CERI), que ofrece asistencia no sólo a las personas desplazadas por los acontecimientos de 1948, sino (por ejemplo), a las personas «no

56 — O que estuviera legitimada para recibir asistencia. Respecto a esta cuestión, véanse los puntos 71 y siguientes.

57 — A continuación, postula que, en consecuencia, se realice una interpretación amplia del segundo párrafo.

registradas desplazadas a consecuencia de las hostilidades de 1967 y de las posteriores». ⁵⁸

68. Además, el artículo 7 del Estatuto del ACNUR excluye de sus competencias a cualquier «persona: [...] c) Que continúe recibiendo protección o asistencia de otros órganos y organismos de las Naciones Unidas [...]». En el caso (no improbable) de que concurran los presupuestos de que: a) el OOPS esté proporcionando asistencia a más personas hoy que en 1951, y de que: b) muchos de los que recibieron asistencia del OOPS en 1951 ya hayan fallecido, creo que una interpretación restrictiva del primer párrafo del artículo 1, sección D, podría dar lugar a un nivel de especial tratamiento y consideración de los palestinos desplazados inferior al que pretendieron las Naciones Unidas.

69. Sin embargo, en mi opinión, el amplio ámbito temporal del punto de vista de la Sra. Bolbol va demasiado lejos en sentido opuesto. Sólo los que estuvieron originariamente excluidos del ámbito de aplicación de la Convención por el primer párrafo del artículo 1, sección D, pueden ser beneficiarios del trato especial contemplado en el segundo párrafo de dicho precepto. ⁵⁹ Por lo tanto, un punto de vista equilibrado para la interpretación del artículo 1, sección D, en su conjunto exige que ni se infle artificialmente el tamaño del grupo excluido definido por el párrafo

primero (más allá de los que «reciban actualmente» protección o asistencia que no sean del ACNUR), ni se amplíen excesivamente las circunstancias en que los miembros de ese grupo están legitimados para obtener los beneficios otorgados por el segundo párrafo.

70. En consecuencia, es necesaria cierta restricción temporal. Por esta razón, interpreto que la expresión «reciban actualmente» protección o asistencia, en el primer párrafo del artículo 1, sección D, significa, en cualquier momento temporal concreto, «personas que habitualmente reciban protección o asistencia de un órgano u organismo distinto del ACNUR». Dichas personas están excluidas de la Convención porque no necesitan su protección.

ii) Recepción de asistencia, ¿real o posible?

71. El segundo punto de interpretación es si la persona interesada debe haberse beneficiado realmente de asistencia o protección, o si basta con que pueda tener derecho a ello.

58 — Véanse los puntos 11 a 13.

59 — Véanse, más abajo, los puntos 85 y siguientes respecto a la cuestión del trato especial que implica.

72. En mi opinión, el primer párrafo del artículo 1, sección D, sólo afecta a las personas que realmente se acogieron a la protección o asistencia de un órgano u organismo distinto del OOPS.

tiene carácter universal,⁶¹ en la medida en que excluye de dicho ámbito a una categoría particular de personas. Por consiguiente, cabe suponer que debería interpretarse de forma restrictiva más que expansiva.⁶²

73. En primer lugar, en el texto del primer párrafo se utiliza la expresión «reciban» y no «tengan derecho a recibir». ⁶⁰ Coincidió en este punto con el Reino Unido en que interpretar «reciban» como «que tengan derecho a recibir» supone leer aquí algo que con toda evidencia no está en el texto.

75. En tercer lugar, una interpretación estricta también es coherente con la idea de que dichas personas (que, posteriormente, de ser necesario, podrán solicitar los derechos especiales establecidos en el artículo 1, sección D, párrafo segundo) no actúan por voluntad propia, sino que son arrastradas por acontecimientos que no pueden controlar,⁶³ ya que la decisión de proporcionar asistencia a una

74. En segundo lugar, el primer párrafo del artículo 1, sección D, es una excepción al principio general de que la protección que la Convención proporciona a las personas incluidas en su ámbito subjetivo de aplicación

61 — La restricción temporal original «como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951» fue suprimida por el Protocolo de 1967; y la mayor parte de los Estados han optado, de acuerdo con el artículo 1, sección B, por considerar que la Convención se aplica a «acontecimientos ocurridos en Europa o en otros lugares». Desde 2009, de los 147 Estados Partes en la Convención o en el Protocolo, sólo cuatro han optado por considerar que la Convención se aplica exclusivamente a los acontecimientos ocurridos en Europa.

62 — Si bien la jurisprudencia relativa a esas cláusulas está menos acentuada que en el Derecho de la Unión Europea (véanse, por ejemplo, las conclusiones de la Abogada General Kokott en el asunto Satakunnan Markkinapörssi y Satamedia (sentencia de 16 de diciembre de 2008, C-73/07, Rec. p. I-9831), punto 58 y jurisprudencia citada, los órganos jurisdiccionales y arbitrales internacionales han desarrollado, de conformidad con el CVDI, sus prácticas hermenéuticas con objeto de interpretar los tratados de modo que se tengan presentes la finalidad y los objetivos de los mismos (véanse, por ejemplo, el fallo de la CIJ en Territorial Dispute (Lybiun Aruh Jamuhiriyu/Chad; caso relativo a la controversia territorial Jamahiriya Árabe Libia/Chad), ICJ Reports 1994, apartado 41, y la resolución del tribunal arbitral en el asunto German External Debts Case, 19 ILM 1980, p. 1377, apartados 28 y 30). Estas autoridades sugieren que una interpretación estricta de la excepción puede ser considerada favorablemente por otros órganos internacionales.

60 — El texto en francés del artículo 1, sección D (que es el otro texto auténtico, como se menciona en el último apartado de la Convención), también contiene «bénéficient actuellement», en lugar de «podrían beneficiarse».

63 — Más adelante, en los puntos 77 y siguientes, me referiré de nuevo al grado de control que un refugiado tiene sobre su destino.

persona en particular depende, directa o indirectamente, del OOPS.⁶⁴

76. Al discrepar en este punto de la interpretación propuesta por la Oficina del ACNUR, me guío básicamente por el claro tenor del precepto, que no ha sido alterado en más de cincuenta años. Por el contrario, estimo que la interpretación del ACNUR ha variado a lo largo del tiempo,⁶⁵ reflejando la naturaleza insoluble del problema palestino. Si bien su interpretación tiene la ventaja de eliminar la mayor parte de los problemas de prueba asociados al primer párrafo, al mismo tiempo excluye del ámbito de aplicación de la Convención de 1951 a un número mucho mayor de potenciales refugiados.

iii) «Cuando esta protección o asistencia hayan cesado por cualquier motivo»

77. Las distintas observaciones escritas presentadas al Tribunal de Justicia sugieren muchos matices para este inciso, desde un

64 — Véanse los puntos 11 a 13 y las notas a pie de página correspondientes.

65 — Véanse los puntos 18 y 19.

cese total de la actividad del OOPS⁶⁶ hasta el cese de la protección respecto a una persona en concreto.⁶⁷ En efecto, la Sra. Bolbol añade que *tanto* si cesa la protección como la asistencia, ello determina la aplicación del segundo párrafo del artículo 1, sección D. Indica también que la Comisión de Conciliación de las Naciones Unidas para Palestina⁶⁸ ha cesado efectivamente en sus operaciones⁶⁹ y concluye que el artículo 1, sección D, segundo párrafo, ya es necesariamente aplicable a todos aquellos previamente excluidos de protección por el primer párrafo.

78. Discrepo de esa alegación. Los dos párrafos del artículo 1, sección D, deben leerse de forma sucesiva. La expresión «protección o asistencia» —usada en ambos párrafos— debería entenderse, por lo tanto, referida a la asistencia o protección proporcionada por cualquier «órgano u organismo de las Naciones Unidas» distinto del ACNUR. Las personas

66 — Observaciones de los Gobiernos belga, francés y del Reino Unido.

67 — Observaciones de la Sra. Bolbol y nota del ACNUR de 2009. Sin embargo, la Comisión considera que las personas que han abandonado la zona del OOPS no están contempladas en el artículo 1, sección D, sino en las reglas generales, ya que sus movimientos no son equiparables a que cese la protección o asistencia (lo cual ocurre independientemente de cualquier acción por parte de esa persona).

68 — «CCNUP».

69 — La Sra. Bolbol alega que el OOPS se creó para asistir a los palestinos desplazados, mientras que la CCNUP estaba para protegerlos. Se basa para afirmar esto en el cese de las actividades de la CCNUP y en el hecho de que el OOPS no asumió las funciones de la CCNUP.

que «reciban actualmente protección o asistencia» de cualquiera de esos organismos, quedan excluidas de la Convención (primer párrafo). Entiendo que «haya cesado» significa que el artículo 1, sección D, debe aplicarse si esas mismas personas ya no pueden disfrutar de la protección o asistencia de uno de esos organismos.

79. Por otra parte, entender que la expresión «haya cesado» exige el cese total de las actividades del OOPS en toda su zona significaría que, hasta entonces, ninguna persona que dejara de recibir asistencia de órganos como el OOPS podría obtener beneficio alguno del segundo párrafo del artículo 1, sección D o, posiblemente, de la Convención en su conjunto. Tal interpretación tampoco encaja bien con la presencia de las palabras «por cualquier motivo», antes de la mención de la resolución de los problemas subyacentes (los palestinos desplazados), ya que el motivo evidente del cese total de las actividades del OOPS sería que «la suerte de tales personas» se ha solucionado definitivamente.

80. Por dicha razón, opino que lo que importa es saber si la persona de que se trata ha dejado de recibir protección o asistencia.

81. Por último, debo abordar la cuestión acerca de si es relevante el motivo de que haya cesado la asistencia del OOPS. Concretamente, ¿se aplica el segundo párrafo del artículo 1, sección D, si una persona abandona por su propia iniciativa la zona geográfica de operaciones del OOPS, haciendo así imposible que reciba la asistencia de éste? O, en cambio, ¿significa «cesación por cualquier motivo» simplemente «cualquiera que sea el motivo por el que el OOPS ha dejado de proporcionar asistencia a una persona concreta?». Como voy a explicar, me inclino por la segunda interpretación.

82. Para deshacer este nudo gordiano, creo que hay que pensar en las consecuencias de cualquier interpretación particular y en la lógica que subyace tras el precepto. Por esta razón, mi respuesta se encuentra vinculada a mi respuesta al último punto interpretativo (en referencia a las consecuencias jurídicas de aplicar el segundo párrafo del artículo 1, sección D),⁷⁰ donde mi interpretación es más generosa de lo que han propuesto algunos Estados miembros. Por mi parte, distinguiría entre las personas que abandonan voluntariamente la zona de operaciones y, consecuentemente, la asistencia del OOPS y las

70 — Véanse los puntos 85 y siguientes.

que consideran que los acontecimientos exteriores que escapan a su control han determinado que el OOPS deje de proporcionarles asistencia.⁷¹

disponían de la ayuda del OOPS). El OOPS ha dejado de proporcionarles la mencionada asistencia. Estimo que, para que tenga algún sentido, hay que recurrir al régimen especial establecido en el artículo 1, sección D, segundo párrafo, con objeto de atender las necesidades de dichas personas.

83. Las personas de la primera categoría ya no están excluidas del ámbito de aplicación subjetivo de la Convención, ya que no reciben «actualmente protección o asistencia», y tienen libertad para solicitar una evaluación individual para obtener el estatuto de refugiado de conformidad con el artículo 1, sección A. Sin embargo, no pueden invocar *ipso facto* los beneficios de la Convención. Han optado por colocarse en una situación en la que ya no tienen acceso a la asistencia del OOPS; pero no ha habido cesación alguna en la voluntad del OOPS de proporcionar dicha asistencia.

iv) «Ipsa facto, derecho a los beneficios del régimen de esta Convención»

84. Las personas de la segunda categoría se encuentran involuntariamente con que se ha alterado su situación anterior (en la cual, aunque estaban excluidos de la Convención por el artículo 1, sección D, primer párrafo,

85. Los Gobiernos belga y del Reino Unido alegan que el derecho a los beneficios de la Convención de 1951 no supone más que el derecho a ser evaluado de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 1, sección A. Sin embargo, a mi juicio, el tenor del segundo párrafo del artículo 1, sección D, deja muy claro que alguien que previamente ha estado excluido del ámbito de aplicación de la Convención por el primer párrafo del mismo precepto, pero que ha dejado de recibir protección o asistencia de un organismo distinto del ACNUR, en el sentido de la primera parte del segundo párrafo, tiene derecho, en tal caso, a mucho más, en concreto, al reconocimiento automático de su condición de refugiado.

71 — Esta es, además la interpretación adoptada anteriormente por el legislador Europeo: Véase la Posición Común 96/196, que declara que la persona que deliberadamente se sustraiga a la protección y asistencia a que se refiere la sección D del artículo 1 de la Convención de 1951 Ginebra no entra automáticamente y de oficio en el ámbito de las disposiciones de esta Convención.

86. En primer lugar, tanto la versión inglesa como la francesa permiten dicha interpretación. Así, la inglesa dice «shall *ipso facto* be

entitled to the benefits of this Convention» y la francesa «bénéficièrent de plein droit du régime de cette convention». Me resulta difícil ver de qué modo el tener simplemente derecho a solicitar una evaluación de conformidad con el artículo 1, sección A, puede ser coherente con cualquiera de ambas formulaciones.

y consideración. Me parece que es más bien la mera supresión de un obstáculo previo (el estar excluido del ámbito de la Convención).

87. En segundo lugar, el artículo 1 no es en sí mismo un «beneficio» de la convención. Los beneficios se recogen más bien en los artículos posteriores. El artículo 1 define quiénes, y quiénes no, pueden tener acceso a estos beneficios.⁷² Por consiguiente, tener *ipso facto* derecho a los beneficios supone que ya se ha rebasado el artículo 1.

89. Por lo tanto, considero que tener derecho *ipso facto* implica la concesión automática del estatuto de refugiado, sin más evaluación de la persona.

Consecuencias de esta interpretación del artículo 1, sección D

88. En tercer lugar, la lógica que subyace tras el artículo 1, sección D, es que los palestinos desplazados deberían gozar de especial tratamiento y consideración. Me resulta difícil considerar que estar autorizado a ponerse a la cola de una evaluación individual de la legitimación para obtener el estatuto de refugiado sea una forma de especial tratamiento

90. La explicación que propongo para tratar cada uno de los cuatro puntos interpretativos requiere entender los dos párrafos que componen el artículo 1, sección D, de manera que se obtengan los siguientes resultados:

- a) Un palestino desplazado que no recibe protección o asistencia del OOPS no está excluido del ámbito de aplicación subjetivo de la Convención: por lo tanto, debe ser tratado como cualquier otro solicitante del estatuto de refugiado, y ser evaluado de conformidad con el artículo 1, sección A (para evitar el solapamiento entre el OOPS y el ACNUR; aplicación del principio de protección universal).

72 — La redacción del artículo 1 del Protocolo de 1967 refuerza esta interpretación, ya que agrupa conjuntamente los artículos 2 a 34 de la Convención de 1951. La nota de 2009 de la Oficina del ACNUR también declara que «el término “beneficios de la Convención de 1951” se refiere a las normas de tratamiento que los Estados Partes [...] están obligados a conceder a los refugiados en virtud de los artículos 2 al 34 de dicha Convención».

- b) Un palestino desplazado que está recibiendo protección o asistencia del OOPS está excluido del ámbito de aplicación objetivo de la Convención mientras recibe dicha asistencia (evitar el solapamiento entre el OOPS y el ACNUR).
- OOPS debido a sus propias acciones, no puede invocar la concesión automática del estatuto de refugiado, si bien tiene derecho (por supuesto) a que se valore su solicitud de estatuto de refugiado de acuerdo con sus méritos en virtud del artículo 1, sección A (aplicación del principio de protección universal y tratamiento justo a todos los refugiados en sentido propio; interpretación proporcionada de la amplitud del especial tratamiento y consideración que han de prestarse a los palestinos desplazados).
- c) Un palestino desplazado que recibía protección o asistencia del OOPS pero que, por cualquier motivo, ya no puede obtener dicha protección o asistencia, deja de estar excluido del ámbito de aplicación subjetivo de la Convención (aplicación del principio de protección universal); si bien, en tal caso, el que tenga *ipso facto* derecho o no a los beneficios de la Convención depende de la causa por la que ya no puede obtener esa protección o asistencia.

Aplicación *mutatis mutandis* a la Directiva

- d) Si este palestino desplazado ya no puede disfrutar de la protección o asistencia del OOPS debido a circunstancias externas que no puede controlar, tiene un derecho automático al estatuto de refugiado (aplicación del principio de especial tratamiento y consideración).
- e) Si este palestino desplazado ya no puede disfrutar de la protección o asistencia del

91. Puesto que el tenor del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva refleja directamente el de la Convención de 1951, pueden tratarse ahora con cierta brevedad las propias cuestiones prejudiciales. En mi opinión, cuando el Tribunal de Justicia haya interpretado el artículo 12, apartado 1, letra a), ese precepto podrá tener efecto directo.

Primera cuestión

92. El artículo 12, apartado 1, letra a), no menciona explícitamente la condición excluyente «que reciban actualmente protección o asistencia», sino que se limita a remitirse directamente al artículo 1, sección D, de la Convención de 1951. Nada hace pensar que la condición excluyente en la Directiva pretenda significar algo distinto de lo señalado en el artículo 1, sección D. Por el contrario, todo indica que debería significar exactamente lo mismo.

93. A partir de la interpretación del artículo 1, sección D, de la Convención de 1951 que he explicado más arriba, concluyo que una persona queda comprendida en el ámbito de aplicación de la primera frase del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva únicamente si se ha acogido a la protección o asistencia proporcionada por un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del ACNUR. El estar meramente legitimado para dicha protección o asistencia no excluye a dicha persona de la condición de refugiado en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra c), de la Directiva.

94. Al aplicar la Directiva surge un problema secundario. ¿Qué pruebas debe presentar un solicitante para demostrar que estaba contemplado en la primera frase del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva, como trámite previo a la solicitud de derechos especiales con arreglo a la segunda frase? Basándome en la interpretación que he expuesto más

arriba, estimo que un solicitante debe acreditar que realmente estaba recibiendo protección o asistencia.

95. Aquí es esencial reconocer tanto el legítimo interés del Estado en comprobar si una persona concreta tiene derecho a lo que solicita y los problemas prácticos, muy reales, que cualquier persona desplazada que pide el estatuto de refugiado puede tener que afrontar para probar su derecho. Algunos solicitantes no tendrán propiamente derecho al estatuto de refugiado, y el Estado puede cerciorarse de su situación. Al mismo tiempo, el Estado no puede establecer exigencias de prueba poco realistas.⁷³

96. La cuestión surge, por lo tanto, respecto al efecto particular que tiene o debería tener el registro efectivo en el OOPS.

97. A mi juicio, el registro es un trámite probatorio, no constitutivo.

73 — Aplicado a la Directiva (distinguiendo ésta de la Convención), esto significa que, mientras que los Estados miembros conservan la facultad de establecer, con arreglo al Derecho nacional, las reglas de prueba aplicables, dichas reglas no deben hacer que sea imposible o casi imposible el que un solicitante invoque sus derechos garantizados por el Derecho de la Unión. Véase la sentencia de 29 de octubre de 2009 (C-63/08, Pontin, Rec. p. I-10467), apartado 43 y jurisprudencia allí citada.

98. En ocasiones, el OOPS proporciona asistencia sin registrar a la persona.⁷⁴ A veces, la documentación administrativa puede estar retrasada respecto al acontecimiento, o incluso haber sido destruida durante las hostilidades. Por esta razón, disiento de la alegación del Gobierno francés de que sólo puede admitirse la prueba auténtica del registro en el OOPS.

99. Dicho esto, creo que las pruebas del registro auténtico en el OOPS implican una presunción irrefutable de que el solicitante ha estado realmente recibiendo asistencia.

101. Mi respuesta a la segunda cuestión prejudicial es, por lo tanto, que el «cese de la protección o asistencia del organismo» significa que la persona afectada, por motivos ajenos a su voluntad, ha dejado de disfrutar de la protección o asistencia de que había disfrutado hasta ese momento.

102. No subestimo las dificultades probatorias que aparecerán para verificar si una determinada persona abandonó la zona del OOPS voluntaria o involuntariamente. Los problemas van desde las pruebas fragmentarias (que demuestran parte de un relato de hechos, pero no cada una de sus fases), hasta la posibilidad de que existan pruebas falsificadas (o pruebas auténticas obtenidas sobornando al funcionario adecuado). En estos casos, al igual que en la acreditación de haber recibido asistencia, el Estado puede insistir en que se presenten determinadas pruebas, pero no las pruebas óptimas que podrían aportarse en una situación idealizada.

Segunda cuestión

100. La segunda frase del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva refleja literalmente lo dispuesto en la Convención de 1951 y, con mayor razón, debería interpretarse de la misma forma.

Tercera cuestión

103. No puede responderse a la tercera cuestión prejudicial trasladando directamente el análisis anterior. En este caso, es necesario tener en cuenta la sistemática de la Directiva.

⁷⁴ — Véanse el punto 13 y las notas 14 a 16. Parece bastante probable que no estén registradas formalmente muchas personas que reciben asistencia, si bien el OOPS debería disponer habitualmente de alguna constancia que demostrara que, al menos, es probable que la recibían.

104. El artículo 2, letra c), de la Directiva define al refugiado como el nacional de un tercer país que reúne una serie de características específicas (configuradas de acuerdo con el artículo 1, sección A, del Convenio) «y al que no se aplica el artículo 12». El artículo 12, que se titula «Exclusión», y reproduce parcialmente el artículo 1 de la Convención de 1951,⁷⁵ excluye posteriormente a ciertas categorías de personas de «ser refugiados».

claramente que los *beneficios* de la Directiva se amplíen a las personas contempladas en la primera frase pero que posteriormente cumplan los requisitos señalados en la segunda. Para hacer compatible esa redacción con la definición general de «refugiado» del artículo 2, letra c), es preciso interpretar la segunda frase del artículo 12, apartado 1, letra a), como una excepción a la cláusula de exclusión de la primera frase del precepto, con sus propias consecuencias específicas.

105. ¿Significa lo anterior que una persona contemplada *en cualquier lugar* del artículo 12, apartado 1, letra a), es decir, en la primera o segunda frase o en ambas, queda permanentemente excluida de la condición de refugiado? En mi opinión no puede ser así.

106. En primer lugar, la segunda frase del artículo 12, apartado 1, letra a), dispone

107. En segundo lugar, el artículo 12 pertenece al capítulo III de la Directiva («Requisitos para ser refugiado»). El emplazamiento de este artículo indica, como alegan correctamente la Sra. Bolbol, el Gobierno húngaro y la Comisión, que se trata de una vía distinta del procedimiento establecido en el capítulo II («Evaluación de las solicitudes de protección internacional»), con arreglo a la cual una persona puede acreditar que reúne los requisitos como refugiado y, en consecuencia, tener derecho a que se le conceda el estatuto de refugiado de acuerdo con el artículo 13.⁷⁶

75 — La correspondencia es la siguiente (respectivamente, entre los artículos de la Directiva y los de la Convención): artículo 12, apartado 1, letra a), y artículo 1, sección D; artículo 12, apartado 1, letra b), y artículo 1, sección E; artículo 12, apartado 2, letras a), b) y c), y artículo 1, sección F. El artículo 12, apartado 3, aclara en mayor medida la interpretación del artículo 12, apartado 2. El tenor del artículo 1, sección C, de la Convención se reproduce en otro precepto de la Directiva (artículo 11: «Cese»).

76 — «Los Estados miembros concederán el estatuto de refugiado a los nacionales de terceros países o apátridas que reúnan los requisitos para ser refugiados con arreglo a los capítulos II y III» (la cursiva es mía). El tenor del artículo 12 de la Posición Común 96/196 también sugiere que las personas contempladas en los dos párrafos del artículo 1, sección D, de la Convención de 1951 tienen un derecho automático a la condición de refugiado, y que no es preciso que sean objeto de evaluación con arreglo a los criterios establecidos en el artículo 1, sección A.

108. Por último, al delimitar quién puede ser considerado refugiado y quién no, los artículos 2, letra c), 11 y 12 reproducen no sólo la redacción sino también la sistemática del artículo 1 de la Convención de 1951 en su conjunto. En caso de que la Directiva contenga la laguna de que la persona que cumple las dos partes del artículo 12, apartado 1, letra a), sigue estando excluida de la calificación como refugiado, no habrá adaptado correctamente el Derecho de la Unión Europea a las obligaciones de Derecho Internacional de los Estados miembros con arreglo a la Convención. En consecuencia, esta interpretación de la Directiva es necesariamente incorrecta.

refugiado, de conformidad con el artículo 13 de la Directiva.⁷⁷

109. Por lo tanto, considero, en respuesta a la tercera cuestión prejudicial, que del análisis del artículo 1, sección D, de la Convención, que he expuesto anteriormente, se desprende que las palabras «los beneficios del régimen de la presente Directiva» implican que se reúnen los requisitos como refugiado y que se tiene un derecho automático al estatuto de

110. Para concluir, cabe añadir que la disponibilidad de la protección subsidiaria⁷⁸ como opción adicional no afecta a la interpretación del artículo 12, apartado 1, letra a). Esa opción sólo es pertinente para las personas a las que no se reconoce automáticamente el estatuto de refugiado en virtud del artículo 12, apartado 1, letra a), pero que son objeto de evaluación de conformidad con el capítulo II y que reúnen los requisitos para la protección subsidiaria con arreglo al capítulo V. De acuerdo con la Convención de 1951, una persona debe cumplir los criterios del artículo 1, sección A, con objeto de tener derecho a *cualquier* forma de protección. De acuerdo con la Directiva, una persona que no se atiene íntegramente a los criterios equivalentes [establecidos en el artículo 2, letra c), y más detallados en el capítulo II] todavía puede obtener un grado de protección (menor).

77 — La expresión imperativa «concederán el estatuto de refugiado» del artículo 13 de la Directiva (véase la nota anterior) no puede significar otra cosa.

78 — De acuerdo con el capítulo V, artículos 18 y 19 de la Directiva.

Conclusión

111. En vista de cuanto antecede, propongo que el Tribunal de Justicia responda en los siguientes términos a las cuestiones planteadas por el Fővárosi Bíróság con carácter prejudicial:

- «1) Una persona se encuentra contemplada en el ámbito de aplicación de la primera frase del artículo 12, apartado 1, letra a) de la Directiva del Consejo 2004/83/CE, de 29 de abril de 2004, exclusivamente si se ha acogido efectivamente a la protección o asistencia de un organismo de las Naciones Unidas distinto del ACNUR. El mero derecho a obtener dicha protección o asistencia no es suficiente para la aplicación de ese precepto.

- 2) Las palabras “cese de la protección o asistencia del organismo” significan que la persona afectada ya no se encuentra en la zona geográfica correspondiente y que, por motivos ajenos a su voluntad, ha dejado de disfrutar de la protección o asistencia de que gozaba inmediatamente antes de abandonar dicha zona.

- 3) Las palabras “los beneficios del régimen de la presente Directiva” implican el reconocimiento como refugiado y la concesión automática del estatuto de refugiado.»