



Roj: **STS 3182/2014 - ECLI:ES:TS:2014:3182**

Id Cendoj: **28079130032014100190**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **23/07/2014**

Nº de Recurso: **2981/2013**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **MANUEL CAMPOS SANCHEZ-BORDONA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 3371/2013,**  
**STS 3182/2014**

## **SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a veintitrés de Julio de dos mil catorce.

Visto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Tercera por los Magistrados indicados al margen, el recurso de casación número 2981/2013 interpuesto por D. Benigno , representado por la Procurador D<sup>a</sup>. Sonia Gómez González, contra la sentencia dictada con fecha 8 de julio de 2013 por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso número 351/2011 , sobre denegación de estatuto de refugiado; es parte recurrida la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada por el Abogado del Estado.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** D. Benigno interpuso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional el recurso contencioso-administrativo número 351/2011 contra las resoluciones del Ministro del Interior de 15 y 18 de febrero de 2011 que en el expediente NUM000 acordaron, respectivamente, "denegar la solicitud de protección internacional formulada por Benigno , nacional no recon. (Sahara)" y "desestimar la petición de reexamen formulada por Benigno , nacional no recon. (Sahara) [...]".

**Segundo.-** En su escrito de demanda, de 2 de abril de 2012, el recurrente alegó los hechos y fundamentos de Derecho que consideró oportunos y suplicó que se dictase sentencia por la que "se estime el mismo y se declare no ser conforme a Derecho la resolución del Ministro del Interior, revocándola y:

I- Admitiendo la solicitud de asilo del recurrente al no existir razones legales para su denegación reconociendo, en su caso, la condición de refugiado por razones de economía procesal.

II- Se le reconozca merecedor del derecho a la protección subsidiaria, en virtud de los artículos 4 y 10 de la Ley 12/2009".

Por otrosí solicitó el recibimiento a prueba.

**Tercero.-** El Abogado del Estado contestó a la demanda por escrito de 26 de abril de 2012, en el que alegó los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y suplicó a la Sala que dictase sentencia "en cuya virtud desestime el recurso formulado de contrario, con expresa imposición de costas a la parte recurrente".

**Cuarto.-** Practicada la prueba que fue declarada pertinente por auto de 14 de mayo de 2012 y evacuado el trámite de conclusiones por las representaciones de ambas partes, la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Octava, de la Audiencia Nacional dictó sentencia con fecha 8 de julio de 2013 , cuya parte dispositiva es como sigue: "FALLAMOS: Primero.- Desestimar el recurso contencioso administrativo promovido por la representación procesal de D. Benigno contra la Resolución del Director General de Política Interior de 15



de febrero de 2011, dictada por delegación del Ministro, denegando solicitud de protección internacional, así como posterior resolución de 18 de febrero de 2011 desestimando la petición de reexamen, por ser ajustadas a Derecho. Segundo.- No efectuar pronunciamiento en costas."

**Quinto.-** Con fecha 6 de noviembre de 2013 D. Benigno interpuso ante esta Sala el presente recurso de casación número 2981/2013 contra la citada sentencia, al amparo de los siguientes motivos:

Primero: al amparo del artículo 88.1.c) de la Ley Jurisdiccional "al infringir la sentencia recurrida las normas reguladoras de la sentencia ( artículo 120.3 CE y 218.2 LEC ) en vulneración de los artículos 9 y 24 de la Constitución Española , de acuerdo con los siguientes fundamentos y razones jurídicas".

Segundo: al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional "por infringir la sentencia recurrida los artículos 21 y 25, en relación con los artículos 1 , 4 , 7.1 , 10 , 16 , 21 , 24 , 25 y 46 todos ellos de la Ley 12/2009 , reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, así como el artículo 54 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , todos ellos en relación con los artículos 9 , 10 , 14 , 15 y 24 de la Constitución Española , artículos 1A y 31 , 32 y 33 de la Convención de Ginebra , artículo 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 así como de los artículos 18 y 19 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en virtud de los siguientes fundamentos y razones jurídicas".

Tercero: al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional "por infringir la sentencia recurrida los artículos 10 y 16, en relación con los artículos 1 y 4, todos ellos de la Ley 12/2009 , reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, en relación con los artículos 10.2 y 15 de la Constitución Española , los artículos 1A y 31 , 32 y 33 de la Convención de Ginebra , artículo 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950, así como de los artículos 18 y 19 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en virtud de los siguientes fundamentos y razones jurídicas".

Cuarto: al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional "por infringir la sentencia recurrida las sentencias del Tribunal Supremo de 2 de abril de 2002 (recurso 226/1998 ) , 3 de abril de 2002 (recurso 217/1998 ) , 29 de marzo de 2005 (recurso 6629/2001 ) , 6 de octubre de 2005 ( recurso 2667/2001), de 6 de octubre de 2005 ( recurso 1632/1999), de 14 de diciembre de 2006 ( recurso 8184/2003), de 12 de abril de 2007 ( recurso 374/2004 ) y de 17 de noviembre de 2008 (recurso 7523/2003 ) , jurisprudencia aplicable para resolver la cuestión objeto de debate".

**Sexto.-** Por escrito de 6 de febrero de 2014 el Abogado del Estado se opuso al recurso y suplicó "sentencia por la que se inadmita el presente recurso o subsidiariamente se desestime el mismo y se impongan las costas al recurrente".

**Séptimo.-** Por providencia de 23 de junio de 2014 se nombró Ponente al Excmo. Sr. Magistrado D. Manuel Campos Sanchez-Bordona y se señaló para su Votación y Fallo el día 22 de julio siguiente, en que ha tenido lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Manuel Campos Sanchez-Bordona, Magistrado de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.-** La sentencia que es objeto de este recurso de casación, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional con fecha 8 de julio de 2013 , desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. Benigno contra la resolución del Ministerio de Interior de 15 de febrero de 2011 que acordó denegar la solicitud de protección internacional por él formulada. La solicitud había sido presentada por el señor Benigno en el centro de internamiento de El Matorral (Fuerteventura) el día 10 de febrero de 2011 y contra su denegación aquél formuló una petición de reexamen que resultó asimismo rechazada por decisión del Ministerio del Interior de 18 de febrero de 2011.

Tanto la denegación de la protección internacional como de su reexamen fueron adoptadas de conformidad con lo dispuesto en el apartado segundo, letra b), del artículo 21 de la Ley 12/2009 , reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, precepto que se aplica a las solicitudes presentadas en los puestos fronterizos.

En virtud de dicho precepto el Ministro del Interior podrá denegar aquéllas mediante resolución motivada si la persona solicitante "[...] hubiese formulado alegaciones incoherentes, contradictorias, inverosímiles, insuficientes, o que contradigan información suficientemente contrastada sobre su país de origen, o de residencia habitual si fuere apátrida, de manera que pongan claramente de manifiesto que su solicitud es infundada por lo que respecta al hecho de albergar un fundado temor a ser perseguida o a sufrir un daño grave".



En el supuesto de autos el Ministerio del Interior afirmó que la solicitud del Sr. Benigno estaba "[...] basada en alegaciones insuficientes, al ser el relato genérico, vago e impreciso tanto en los motivos que provocaron la persecución como en la forma en que ésta se produjo, sin que haya por tanto establecido de manera suficiente que tal persecución se produjo".

**Segundo.-** La Sala de instancia confirmó la validez de las resoluciones impugnadas tras resumir su contenido y el de la demanda en los siguientes términos (fundamentos jurídicos segundo y tercero de la sentencia):

"[...] Es objeto de impugnación en las presentes actuaciones resoluciones del Ministerio del Interior de fechas 15 y 18 de febrero de 2011, en las que se denegó solicitud de protección internacional a Anton [la referencia es errónea], según afirma natural del antiguo Sahara español, al concurrir sendas circunstancias previstas en la letra b) (alegaciones contradictorias e insuficientes por ofrecer un relato genérico, vago e impreciso) del artículo 21.2 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, de Asilo . La segunda resolución de las citadas desestima petición de reexamen.

Los motivos de la demanda se centran, en síntesis, en que el interesado desarrollaba actividades de oposición a las autoridades marroquíes, tanto es así que participó en los incidentes del campamento de Gdeim Izik, siendo detenido, huyendo después a España. Añade que resulta inaplicable el artículo 21 de la Ley de Asilo , al resultar verosímiles sus afirmaciones, respaldadas por informes de Amnistía Internacional y el propio ACNUR; que en el procedimiento de urgencia previsto para las denegaciones de asilo existe una gran carencia de garantías; que los actos administrativos están inmotivados; que no existe comunicación a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, lo que ha impedido una tramitación de oficio de un expediente de apatridia; y que, finalmente, procedería, en todo caso, la protección subsidiaria.

[...] Pues bien, el actor nada ha acreditado, ni directa ni indiciariamente, sobre la realidad de una persecución personal susceptible de encuadramiento en el régimen jurídico de asilo, pues al margen de que, como bien se expone en el Informe de la Instrucción obrante en el expediente, no se advierte una persecución sistemática o generalizada contra toda la población del antiguo Sahara español por parte de las autoridades marroquíes, lo cierto y verdad es que no existe alusión alguna a las actividades políticas o sanciones correlativas que pudiere haber sufrido en fuentes que pueden considerarse fiables, en las que existe una detallada referencia de cuantos incidentes, detenciones o represalias se producen en relación con el movimiento independentista saharauí".

**Tercero.-** Expuestas de este modo las circunstancias del litigio, la Sala de la Audiencia Nacional afirmó que "la presente solicitud guarda similitud sustancial con otras tramitadas en iguales circunstancias, que han sido examinadas por esta Sala con resultado desestimatorio de los recursos interpuestos, es decir, confirmando la decisión administrativa. Por citar sólo algunos ejemplos señalamos las sentencias recaídas en los recursos 145/2011 , 146/2011 y 151/2011 , que en lo sustancial seguimos ahora también".

Pues bien, precisamente la tesis contenida en aquellas sentencias, coincidente con la dictada el 23 de julio de 2012 en el recurso de instancia 149/2011 , ha sido rechazada en casación (recurso número 3735/2012 ) mediante la de esta Sala de 10 de junio de 2013 . Esta última es coincidente con el criterio expuesto en otras, anteriores y posteriores, del mismo signo respecto de denegaciones de protección internacional análogas, rechazadas por el Ministerio de Interior de conformidad con lo dispuesto en el apartado segundo, letra b), del artículo 21 de la Ley 12/2009 .

En la sentencia de 10 de junio de 2013 ya advertíamos que "las cuestiones suscitadas en el presente recurso de casación han sido objeto de análisis por esta Sala y Sección en nuestras sentencias de 27 de marzo de 2013 (recursos de casación número 2429/2012 y 2529/2012 ). En tales recursos se plantearon motivos de casación análogos a los que hoy nos ocupan y en nuestras sentencias, tras rechazar el primero de los motivos planteados (formulado al amparo del apartado c) del artículo 88.1 de la Ley Jurisdiccional ), se estimó el cuarto motivo de casación con la consiguiente anulación de la sentencia de instancia".

La línea jurisprudencial sentada en las dos sentencias de 27 de marzo de 2013 antes citadas -que consideramos innecesario reiterar en extenso- se ha consolidado , además de en la de 10 de junio de 2013 , también citada, en las de 24 de junio de 2013 (recurso de casación 3434/2012 ), 21 de noviembre de 2013 (recurso de casación 4446/2012 ), 22 de noviembre de 2013 (recurso de casación 4359/2012 ), 28 de noviembre de 2013 (recurso de casación 4362/2012 ), 23 de enero de 2014 (recurso de casación 55/2013 ), 24 de enero de 2014 (recurso de casación 407/2013 ), 28 de enero de 2014 (recurso de casación 51/2013 ) y 10 de abril de 2014 (recurso de casación número 2651/2013 ). Todas ellas han sido pronunciadas en litigios en que los peticionarios de la protección internacional -cuyas solicitudes habían sido denegadas por el Ministerio del Interior- procedían del mismo territorio saharauí y habían fundado aquéllas en términos similares.

Tal como expusimos en la sentencia de 10 de junio de 2013 (recurso de casación 3735/2012 ) "[...] la *ratio decidendi* de nuestras sentencias de 27 de marzo de 2013 fue considerar que al procedimiento acelerado



previsto en el artículo 21.2.b) de la vigente Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria -que fue el seguido en el supuesto que se somete a nuestra consideración- le resultan de aplicación los mismos criterios jurisprudenciales que se consagraron en interpretación del artículo 5.6.d) de la anterior Ley de Asilo pues, al margen de su diferente denominación (inadmisión en la anterior Ley y denegación en la nueva) la funcionalidad de ambos preceptos es similar, en la medida que ambos comportan un rechazo acelerado de las solicitudes de asilo que, ya en una primera aproximación, esto es, sin necesidad de esfuerzos dialécticos ni actos de investigación, merecen ser calificados de 'incoherentes, contradictorias, inverosímiles, insuficientes o que contradigan información suficientemente contrastada sobre su país de origen', en dicción literal del precepto de la Ley nueva y aplicable".

Añadíamos en la ulterior sentencia de 24 de junio de 2013 que la proyección de nuestra doctrina sobre el caso entonces objeto de litigio nos obligaba a considerar, "al igual que en los asuntos resueltos por las sentencias citadas" que se trataba de "una solicitud de asilo que realmente no tiene encaje en esos estrechos y limitados cauces que son propios del trámite del citado artículo 21.2.b)" de la Ley 12/2009. Y dábamos particular importancia al hecho de que "[...] no consta que la Administración tuviera en cuenta lo apuntado por el ACNUR en sus dos informes, pues no figura ninguna mención o razonamiento sobre ellos, lo que supone una evidente infracción de la Ley 12/2009, que atribuye a este Organismo un trascendente papel en la investigación de las solicitudes de asilo, tal y como se resalta, en la propia exposición de motivos de la Ley, que indica: "Mención específica debe hacerse en este punto al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), a quien se le reconoce el importante papel que desempeña en la tramitación de las solicitudes de asilo en España, reforzando así las garantías del procedimiento", y se resalta en los artículos 34 y 35. [...] En fin, no resulta viable el cauce del artículo 21.2.b) en la solicitud de protección analizada que cuenta con el informe favorable a la admisión del ACNUR".

**Cuarto.-** Como quiera que contra la sentencia ahora impugnada se ha formulado un motivo específico de casación (el cuarto) en el que la defensa del recurrente alega la vulneración de la jurisprudencia de esta Sala sobre el procedimiento de denegación de protección internacional contemplado en el artículo 21.2 de la Ley 12/2009, debemos examinar dicho motivo con preferencia al resto.

El motivo cuarto de casación debe, en efecto, ser estimado como lo fue en aquellas otras sentencias. El relato de hechos valorados por la Sala de instancia no resultaba inverosímil o incoherente de forma tan manifiesta como para no proceder a un examen a fondo -en el seno del "procedimiento ordinario"- del relato ofrecido por el recurrente, a fin de excluir con mayor seguridad la existencia de riesgos de persecución por causas contempladas en la Ley 12/2009 para el solicitante de asilo.

De hecho, por dos veces la Delegación en España del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) expresó su opinión favorable al "estudio en profundidad" de la solicitud presentada por el señor Benigno. Afirmaba el Alto Comisionado que "las alegaciones y demás información contenida en el expediente del interesado resultan suficientemente detalladas y coherentes y constituyen por tanto indicios suficientes para que la presente solicitud sea admitida a trámite con el fin de llevar a cabo un estudio en profundidad de su posible necesidad de protección internacional" (informe de 15 de febrero de 2011. En similares términos se pronunció en el ulterior informe, de 18 de febrero de 2011, a la vista de la petición de reexamen presentada.

Las circunstancias expuestas por el señor Benigno no eran muy distintas, en lo sustancial, de las alegadas por los solicitantes de asilo cuyas pretensiones hemos considerado -en las sentencias antes citadas- dignas de ser analizadas con mayor detenimiento que el correspondiente al trámite previsto en el artículo 21.2 de la Ley 12/2009. Y, al igual que en aquellos casos, contaban también con el inicial respaldo del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados que las juzgaba al menos idóneas para un estudio más completo y había destacado, por lo demás, que según las alegaciones del solicitante algunos de sus familiares ostentaban responsabilidades políticas como miembros del Frente Polisario.

Aunque el tribunal de instancia manifiesta (en el fundamento jurídico cuarto de la sentencia impugnada) "no desconocer la doctrina sentada en las sentencias del Tribunal Supremo en los recursos 2429/12 y 529/12" y la califica de "esclarecedora", lo cierto es que en el fundamento jurídico siguiente no la aplica cuando reputa "clamorosamente incongruentes" los términos de la solicitud de asilo y subraya que el ACNUR "si bien informó favorablemente la admisión a trámite, no se ha pronunciado en contra de los actos ahora objeto de impugnación". Afirmaciones ambas que no pueden ser compartidas pues, en cuanto a las primeras, previamente ni se ha indicado en qué consistía la supuesta "incongruencia" ni esta era propiamente la causa de rechazo acogida por la Administración pues en realidad lo que la instrucción del expediente sostenía era la falta de suficientes indicios acreditativos de que el solicitante fuese objeto de especial atención por las autoridades marroquíes. Y en cuanto a la falta de "pronunciamiento" del ACNUR sobre los "actos" objeto de recurso, la postura contraria del Alto Comisionado estaba suficiente expuesta en sus dos informes previos,



sin que el Alto Comisionado tenga por qué impugnar ulteriormente los actos decisorios para que sus informes tengan el peso que merecen.

**Quinto.** - Procede, pues, estimar el cuarto motivo con la consiguiente casación de la sentencia de instancia, lo que nos sitúa en la tesitura de resolver lo que corresponda dentro de los términos en que aparece planteado el debate de instancia, conforme dispone el artículo 95.2.d) de la Ley Jurisdiccional .

No podemos pronunciarnos, al resolver el litigio, sobre la procedencia final de la concesión o denegación al recurrente de la protección internacional solicitada, pues lo que nos ha llevado a estimar el recuso de casación es precisamente la ausencia de un procedimiento administrativo en el que, con plenitud de elementos de juicio y con todas las garantías, el Ministerio del Interior resuelva si procede o no conceder al solicitante de asilo algún grado de protección internacional de los contemplados en la Ley 12/2009.

Por eso, tras el acogimiento del cuarto motivo de casación, procede la subsiguiente estimación parcial del recurso contencioso- administrativo de modo que, anulada la resolución administrativa que se impugnó en el proceso, la solicitud de protección internacional presentada por el recurrente sea formalmente admitida a trámite y examinada por los cauces del artículo 24 y siguientes de la Ley 12/2009 .

**Sexto.**- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 y 2 de la Ley de la Jurisdicción , no procede la imposición de costas ni en la instancia ni en la casación.

Por lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad conferida por el pueblo español

## FALLAMOS

**Primero.**- Estimar el recurso de casación número 2981/2013 interpuesto por D. Benigno contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Octava, de la Audiencia Nacional con fecha 8 de julio de 2013 en el recurso número 351 de 2011 , que casamos.

**Segundo.**- Estimar en parte el recurso contencioso-administrativo número 351/2011 y anular la resolución del Ministerio de Interior de 15 de febrero de 2011, confirmada el 18 siguiente, que rechazó la solicitud de protección internacional formulada por D. Benigno , ordenando a la Administración que proceda a la admisión de dicha solicitud y continúe la tramitación del procedimiento administrativo en los términos previstos legalmente.

**Tercero.**- No hacer imposición de las costas procesales ocasionadas en la instancia ni en la casación.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos : Pedro Jose Yague Gil.- Manuel Campos Sanchez-Bordona.- Eduardo Espin Templado.- Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat.- Maria Isabel Perello Domenech.- Rubricados. PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado D. Manuel Campos Sanchez-Bordona, Ponente que ha sido en el trámite de los presentes autos, estando constituida la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo en audiencia pública en el día de su fecha, lo que como Secretario de la misma certifico.