

**Asunto C-349/20****Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

29 de julio de 2020

**Órgano jurisdiccional remitente:**

First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo (Sala de Inmigración y Asilo) (Reino Unido)]

**Fecha de la resolución de remisión:**

29 de julio de 2020

**Partes recurrentes:**

NB

AB

**Parte recurrida:**

Secretary of State for the Home Department (Ministro de Interior)

**Coadyuvante:**

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

**Objeto del procedimiento principal**

El presente asunto se refiere a un recurso interpuesto por una madre (NB) y su hijo (AB), que padece una grave discapacidad, contra la decisión del Secretary of State for the Home Department (Ministro del Interior, Reino Unido; en lo sucesivo, «Secretary of State») de 3 de septiembre de 2019, por la que les denegó el asilo y la protección humanitaria en el Reino Unido con arreglo a la legislación nacional aplicable sobre inmigración. NB y AB son refugiados palestinos apátridas que anteriormente residían en el campo de refugiados de Al Bass, al sur del Líbano. Este campo está gestionado por el Organismo de Obras Públicas y

Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), que presta asistencia y protección a los refugiados palestinos en la Franja de Gaza, Cisjordania (incluido Jerusalén Este), el Líbano, Jordania y Siria. NB se encuentra actualmente en el Reino Unido junto con su cónyuge, KB, y cinco hijos (incluido AB) de entre siete meses y catorce años de edad. AB tiene trece años. Todos los miembros de la familia (salvo el hijo más joven, H, que nació en el Reino Unido) son refugiados palestinos registrados por el OOPS. Los progenitores y sus por aquel entonces cuatro hijos abandonaron el Líbano en septiembre de 2015 y se trasladaron a los Estados Unidos con un visado. Posteriormente llegaron al Reino Unido el 11 de octubre de 2015. No se han facilitado datos sobre su estancia en el continente americano y su llegada al Reino Unido, si bien todo indica que la familia pagó a traficantes de seres humanos 10 000 USD para arreglar su viaje a los Estados Unidos y, posteriormente, al Reino Unido. Según consta, el principal motivo por el que los progenitores se desplazaron al Reino Unido es su deseo de que su hijo gravemente discapacitado, AB, pueda recibir una asistencia médica y educativa adecuada a sus amplias y complejas necesidades. El cónyuge de NB, KB, ya había solicitado asilo en el Reino Unido en 2016 para sí mismo y para NB y sus por aquel entonces cuatro hijos, como descendientes a cargo. Dicha solicitud no prosperó, pues el First-tier Tribunal (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo, Reino Unido), mediante resolución de 2 de octubre de 2018, no dio crédito a las manifestaciones en que se basaba la solicitud de asilo, en las que KB afirmaba estar amenazado por Hezbolá si la familia regresaba al Líbano. Asimismo, en la citada resolución se consideró que el estado de salud de AB no cumplía los requisitos establecidos en una sentencia de la House of Lords (Cámara de los Lores; actualmente, Tribunal Supremo del Reino Unido) de 2005 para determinar si los problemas de salud de un solicitante de asilo son lo suficientemente graves para impedir que esa persona sea expulsada del Reino Unido. A raíz de la mencionada resolución del First-tier Tribunal, en marzo de 2019 los abogados de NB y AB les aconsejaron presentar una solicitud de asilo en nombre propio. Previamente a su resolución denegatoria de 3 de septiembre de 2019, el Secretary of State, en respuesta a nuevas observaciones de los abogados de NB y AB, manifestó que, aunque en el Líbano los palestinos discapacitados sufrían discriminación, las circunstancias de NB y, en particular, de AB no constituían persecución, daños o maltratos graves o una injerencia desproporcionada en sus derechos reconocidos por el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

### **Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial**

La cuestión principal en el presente asunto es si NB y AB (y, por extensión, los demás miembros de la familia) pueden invocar algún fundamento jurídico para permanecer en el Reino Unido. Su defensa depende del sentido exacto de la disposición fundamental de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (en lo sucesivo, «Convención de Ginebra») (artículo 1, sección D) y del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva

2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida (en lo sucesivo, «Directiva de reconocimiento»), y del textualmente idéntico artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (en lo sucesivo, «Directiva de reconocimiento refundida»).

El artículo 1, sección D, de la Convención de Ginebra presenta el siguiente tenor:

«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.»

El artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva de reconocimiento y de la Directiva de reconocimiento refundida sigue estrechamente el modelo del artículo 1, sección D, de la Convención de Ginebra, y está redactado del siguiente modo:

«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.»

El Secretary of State alega que todos los miembros de la familia, con excepción del bebé de siete meses, H, siguen bajo la protección y asistencia del OOPS, un órgano u organismo distinto del ACNUR en el sentido del artículo 1, sección D, párrafo primero, de la Convención de Ginebra o del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva de reconocimiento, y que tal protección y asistencia no han cesado a los efectos de dichas disposiciones. El First-tier Tribunal, valiéndose de una amplia documentación especializada, ha llevado a cabo un análisis de la

jurisprudencia nacional, de la del TEDH y de la del Tribunal de Justicia pertinente en el asunto (en particular, de la sentencia de 19 de diciembre de 2012, *El Kott y otros*, C-364/11, EU:C:2012:826) y ha examinado en profundidad la situación de los refugiados palestinos en el Líbano y de los servicios médicos y educativos disponibles en el campo de refugiados de Al Bass para los menores con discapacidad grave como AB.

El panorama que describe en términos generales el órgano jurisdiccional remitente sobre la situación de los refugiados palestinos en el Líbano es desolador. Las condiciones de vida en los campos se caracterizan por el hacinamiento y, en ocasiones, la violencia. Al no ser nacionales, los palestinos están excluidos del sistema sanitario y educativo libanés y se encuentran con graves obstáculos en la búsqueda de empleo. La consecuencia, agravada por el deterioro de la situación económica en el Líbano en los últimos años, es que la comunidad palestina sufre una continua marginación socioeconómica.

### **Cuestiones prejudiciales**

«Para determinar si ha cesado la protección o asistencia del OOPS en el sentido del artículo 12, apartado 1, letra a), segunda frase, de la Directiva de reconocimiento en relación con un palestino apátrida registrado en el OOPS respecto a la asistencia prestada a las personas con discapacidad:

1. ¿Se ha de llevar a cabo un análisis meramente histórico que tenga en cuenta las circunstancias que supuestamente obligaron al solicitante a abandonar la zona de operaciones del OOPS en el momento en que lo hizo, o es preciso también un examen prospectivo *ex nunc* de las posibilidades actuales que tiene el solicitante de acogerse a tal protección o asistencia?
2. En caso de que se responda a la primera cuestión en el sentido de que la apreciación incluye un examen prospectivo, ¿es legítimo atender, por analogía, a la cláusula de cese del artículo 11, de manera que, si el solicitante puede acreditar una razón justificada para haber abandonado la zona de operaciones del OOPS, incumbe al Estado miembro la carga de la prueba de que dicha razón ya no existe?
3. Para que existieran razones objetivas que justificaran la salida de dicha persona del ámbito de protección o asistencia del OOPS, ¿sería necesario acreditar que el OOPS o el Estado en que este opera le ocasionó daños o le privó de asistencia (por acción o por omisión) de forma intencionada?
4. ¿Se ha de tener en cuenta a este respecto la asistencia prestada a dichas personas por actores de la sociedad civil, como ONG?»

### **Disposiciones de Derecho internacional invocadas**

Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 («Convención de Ginebra»), en particular su artículo 1, sección D

Directrices del ACNUR sobre protección internacional n.º 13, de diciembre de 2017, sobre la aplicabilidad del artículo 1, sección D, de la Convención de Ginebra a las personas refugiadas palestinas

Convenio Europeo de Derechos Humanos, en particular sus artículos 3 y 8

### **Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas**

Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida (DO 2004, L 304, p. 12), en particular su artículo 12.

Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (DO 2011, L 337, p. 9).

Sentencia de 19 de diciembre de 2012, *El Kott y otros* (C-364/11, EU:C:2012:826), en particular los apartados 51, 52, 58, 61, 76 y el fallo

Sentencia de 25 de julio de 2018, *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584), en particular el apartado 134, y las conclusiones del Abogado General Mengozzi, en particular los puntos 39 y 45

Sentencia de 24 de abril de 2018, *MP/Secretary of State for the Home Department* (C-353/16, EU:C:2018:276), en particular el apartado 57

Sentencia de 2 de marzo de 2010, *Salahadin Abdulla y otros* (C-175/08, C-176/08, C-178/08 y C-179/08, EU:C:2010:105), apartados 66 y 69

Sentencia de 7 de noviembre de 2013, *X, Y y Z* (C-1992/12 y C-201/12, EU:C:2013:720), apartados 63 y 72

Sentencia de 18 de diciembre de 2014, *M'Bodj* (C-542/13, EU:C:2014:2452)

Sentencia de 17 de junio de 2010, *Bolbol* (C-31/09, EU:C:2010:351)

## Disposiciones de Derecho nacional invocadas

The Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations 2006 (Reglamento de 2006 de reconocimiento del estatuto de refugiado o de persona necesitada de protección internacional), y las Immigration Rules (Normas de inmigración). Por este Reglamento se transpone la Directiva 2004/83 y se rige la concesión del estatuto de refugiado en el Reino Unido.

Se hacen numerosas referencias también a diversos documentos del Home Office (Ministerio de Interior), en particular a la Country Policy and information Note on Lebanon (Nota informativa de política de país sobre el Líbano), de junio de 2018, que proporciona información detallada sobre el país para su utilización por los responsables políticos y las autoridades competentes cuando traten determinadas solicitudes de protección y reclamaciones en materia de derechos humanos.

## Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 1 Los abogados de NB y AB alegan, en esencia, que los servicios médicos y educativos del campo de refugiados de Al Bass son totalmente inadecuados para prestar la asistencia altamente especializada que necesita AB. Los progenitores han declarado que AB recibía tratamiento fisioterapéutico dos veces a la semana, ofrecido por una de las entidades benéficas que operan en el campo. Aparte de intervenciones quirúrgicas específicas, alegan que esta era toda la asistencia médica que recibía el menor en el Líbano. Para una persona en la situación de AB no había posibilidad de acceder a la educación ordinaria. El Secretary of State rechaza la alegación de que los servicios médicos y educativos del campo eran totalmente inadecuados. El órgano jurisdiccional remitente ha examinado las pruebas presentadas por ambas partes. Se remite a un informe elaborado por un trabajador social independiente en diciembre de 2019, que destaca los significativos progresos logrados por AB desde que comenzó a asistir a una escuela especializada en Inglaterra para estudiantes de entre once y diecinueve años de edad con graves y profundas dificultades de aprendizaje. Según dicho informe, el progreso de AB ha sido beneficioso para toda la familia, progreso que se perdería irremediabilmente si AB y su familia fueran obligados a regresar al Líbano. Se ha alegado en nombre de NB y AB que la sustancial mejora en la situación de AB demuestra que en el Líbano no estaba recibiendo el apoyo educativo adecuado. El órgano jurisdiccional remitente atribuye gran valor a este informe.
- 2 El abogado que representa al Secretary of State alega que dentro del campo de refugiados de Al Bass hay una institución llamada «Centro de Intervención Temprana», gestionada por la Palestinian Women's Humanitarian Organisation (Organización Humanitaria de las Mujeres Palestinas) y financiada por la entidad benéfica «Medical Aid for Palestinians». Según la información facilitada en febrero de 2020 por un representante del Centro de Intervención Temprana, este se dedica principalmente a prestar servicios a los niños palestinos discapacitados

de hasta seis años de edad, si bien ofrece también servicios básicos y diversas especialidades, con carácter más restringido, a niños mayores con discapacidad grave. El abogado que representa al Secretary of State aduce que los progenitores de AB no llegaron siquiera, antes de salir del Líbano en septiembre de 2015, a dirigirse al Centro de Intervención Temprana para averiguar si este podía prestar la atención adecuada a AB, a pesar de que KB conocía su existencia, al mismo tiempo que afirmaba que no era lo bastante grande y no se adecuaba en absoluto a las necesidades de su hijo, ya que se dedicaba únicamente a niños de pocos años. El órgano jurisdiccional remitente considera que los progenitores de AB no han demostrado la existencia de razones de peso por las que la familia no pudiera acceder a servicios adecuados de educación y asistencia prestados por organizaciones no gubernamentales, como la responsable del Centro de Intervención Temprana.

### **Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial**

- 3 El órgano jurisdiccional remitente afirma que es pacífico que NB y AB están comprendidos en el ámbito de aplicación personal del artículo 1, sección D, de la Convención de Ginebra en la medida en que en el pasado ya recibieron la protección o asistencia del OOPS. En consecuencia, y en consonancia con el fallo de la sentencia *El Kott y otros* (C- 364/11), están excluidos de la protección como refugiados a no ser que puedan acreditar que han dejado de recibir la protección o asistencia del OOPS por motivos que escapan a su control y son independientes de su voluntad.
- 4 Los abogados que representan a NB y AB aducen que sus representados tienen derecho a acogerse al artículo 1, sección D, párrafo segundo, ya que su salida del Líbano estaba justificada por razones objetivas que escapaban a su control y eran independientes de su voluntad, concretamente porque «el OOPS no estaba capacitado para cumplir las condiciones de su mandato respecto a niños con discapacidad grave» y porque AB sufría (y aún sufre) una «grave discriminación» a causa de su discapacidad. El abogado que representa al Secretary of State considera que dicha alegación no puede prosperar, puesto que AB recibía una atención adecuada a su discapacidad cuando vivía en el Líbano, y la seguiría recibiendo si regresara allí.
- 5 Para el órgano jurisdiccional remitente, el primer problema que plantea la resolución de este litigio es el relativo al «aspecto temporal», en sus propias palabras. No está claro si el examen que se ha de realizar para valorar las circunstancias que obligaron al interesado a abandonar la zona de operaciones del OOPS en el momento en que lo hizo es estrictamente histórico (*ex tunc*) o si, con carácter adicional o alternativo, comprende una valoración *ex nunc*. El órgano jurisdiccional remitente considera que los términos de la disposición pertinente [«cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo [...]», artículo 1, sección D, párrafo segundo, de la Convención de Ginebra y artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva de reconocimiento o de la Directiva de

reconocimiento refundida] dan a entender que se trata de un examen estrictamente histórico, mientras que parte de la jurisprudencia sugiere una interpretación *ex nunc*. De igual manera, los principales estudios académicos sobre el artículo 1, sección D, dan cuenta de la falta de claridad en cuanto a si el análisis es meramente histórico o también un análisis *ex nunc*, o una combinación de ambos. Si se considerase que la disposición pertinente requiere categóricamente tanto un análisis *ex tunc* como un análisis *ex nunc*, la consecuencia podría ser que los refugiados palestinos recibieran un trato más riguroso que los refugiados comprendidos por el artículo 1, sección A, apartado 2, de la Convención de Ginebra, pues estos solo tendrían que superar un examen *ex nunc* (véase la sentencia de 7 de noviembre de 2013, X, Y y Z, C-199/12 a C-201/12, EU:C:2013:720, apartados 63 y 72). Los abogados que representan a NB y AB alegan que, si sus representados pueden demostrar una razón que justifique por qué abandonaron la zona de operaciones del OOPS, incumbirá al Estado la carga de la prueba de que la protección y asistencia continúan disponibles. Además, desde el punto de vista teleológico cabría afirmar que valorar el cese de la protección o la asistencia con carácter estrictamente histórico sería más acorde con la idea de que los refugiados palestinos ya son refugiados. Como tales, les bastaría con demostrar el cese de la protección o la asistencia por razones objetivas en el momento de su salida, y no tendrían que acreditar también hechos relativos a su situación actual, posterior a la salida. En la necesidad de aclaración sobre estos aspectos se basan las dos primeras cuestiones prejudiciales.

- 6 El segundo motivo de dudas para el órgano jurisdiccional remitente se refiere a la calidad de la protección o asistencia proporcionada por el OOPS. Aun teniendo en cuenta las diversas formas de discriminación por parte de las autoridades libanesas hacia los palestinos apátridas, el órgano jurisdiccional remitente considera que debe centrarse en la actuación del propio OOPS. A su juicio, no está claro en absoluto que este organismo mantenga una política de negación intencionada (por acción o por omisión) de asistencia a las personas discapacitadas. Los abogados de NB y AB alegan que, a este respecto, la intención carece de pertinencia, puesto que el artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva de reconocimiento se refiere al cese de la protección o asistencia «por cualquier motivo». El abogado del Secretary of State no está de acuerdo. Por su parte, el órgano jurisdiccional remitente considera que, aunque la intención pueda carecer de pertinencia, no sucede lo mismo con la cuestión de la efectividad. Citando el apartado 65 de la sentencia *El Kott*, dicho órgano jurisdiccional expone que el Tribunal de Justicia considera, sin lugar a duda, que es pertinente examinar la efectividad de la «protección o asistencia» atendiendo a la capacidad del OOPS para asegurar unas condiciones de vida conformes con su misión. Desde una determinada perspectiva al menos, podría decirse que proporciona una protección o asistencia efectiva a la familia, al tratar de garantizar unas condiciones de vida dignas, sin ser intencionadas las deficiencias que pueda haber al respecto. El órgano jurisdiccional remitente también considera importante aclarar la forma en que el OOPS podía operar en el contexto más amplio del Estado de que se trata (en este caso, el Líbano).

- 7 El último aspecto cuya aclaración solicita el órgano jurisdiccional remitente al Tribunal de Justicia se refiere a la función de los agentes de la sociedad civil (como las organizaciones no gubernamentales) a la hora de valorar la efectividad de la protección y asistencia proporcionada por el OOPS. El órgano jurisdiccional remitente menciona una «multitud de agentes de la sociedad civil que trabajan en los campos del sur del Líbano», entre ellos la organización benéfica que financia el Centro de Intervención Temprana en el campo de Al Bass. A juicio del órgano jurisdiccional remitente, es preciso aclarar si debe tenerse en cuenta el papel de dichos agentes de la sociedad civil a efectos de apreciar la efectividad de la protección y asistencia del OOPS. Por este motivo plantea la cuarta cuestión prejudicial.

DOCUMENTO DE TRABAJO