Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. EVGENI TANCHEV
presentadas el 1 de octubre de 2020[1]

Asunto C-507/19

Bundesrepublik Deutschland
contra
XT

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania)]

«Petición de decisión prejudicial — Espacio de libertad, seguridad y justicia — Política de asilo — Palestino apátrida — Cesación de la protección o asistencia del OOPS — Condiciones para la concesión del estatuto de refugiado *ipso facto*»

1. Mediante la presente petición de decisión prejudicial, el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania) solicita al Tribunal de Justicia que aclare algunos aspectos del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95/UE.[2] El asunto versa sobre los requisitos para que un refugiado de Palestina quede «excluido de ser refugiado», o para que se le reconozca ese estatuto «*ipso facto*» en virtud del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95 y, más concretamente, sobre qué importancia puede tener a ese respecto el cambio de residencia del demandante entre dos «zonas de operaciones» (fields of operation) diferentes del OOPS antes de viajar a un Estado miembro de la Unión Europea. En particular, el demandante residió en Siria en un primer momento, se instaló posteriormente en el Líbano durante un largo período, y a continuación regresó a Siria durante un período muy breve antes de viajar por tierra a Alemania. El órgano jurisdiccional remitente pregunta cuál es la zona geográfica que debería tener en cuenta al evaluar el estatuto del demandante con arreglo al artículo 12, apartado 1, letra a), de la citada Directiva.

1 Lengua original: inglés.

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

I. Marco jurídico

A. Derecho internacional

1. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados

2. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra el 28 de julio de 1951 [*United Nations Treaty Series*, vol. 189, p. 150, n.º 2545 (1954)], entró en vigor el 22 de abril de 1954. Fue completada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967, que entró en vigor el 4 de octubre de 1967 (en lo sucesivo, «Convención de Ginebra de 1951»).

3. Tras definir el concepto de «refugiado» a los efectos de dicha Convención en su sección A, el artículo 1 establece lo siguiente en la sección D:

«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.»

2. OOPS

4. La resolución n.º 302 (IV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 8 de diciembre de 1949, relativa a la ayuda a los refugiados de Palestina, instituyó el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (en lo sucesivo, «OOPS»). El mandato de dicho Organismo se ha ido prorrogando periódicamente y su mandato actual expira el 30 de junio de 2023.[3] Su cometido es contribuir al bienestar y al desarrollo humano de los refugiados de Palestina.

3. ACNUR

5. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en lo sucesivo, «ACNUR») 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, de conformidad con el artículo 22 de la Carta de las Naciones Unidas.

3 Véase la resolución A/RES/74/83 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 13 de diciembre de 2019.

B. Derecho de la Unión

6. Mediante 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, se refundió y se derogó la Directiva 2004/83/CE [4] en aras de la claridad, habida cuenta de que había sido objeto de varias modificaciones sustanciales. Sin embargo, el artículo 12, apartado 1, letra a), no se modificó.

7. El considerando 4 de la Directiva 2011/95 señala que la Convención de Ginebra y el Protocolo constituyen la piedra angular del régimen jurídico internacional de protección de refugiados. El tenor de este considerando 4 es idéntico al del considerando 3 de la Directiva 2004/83.

8. El considerando 12 de la Directiva 2011/95 determina que su principal objetivo 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 prestaciones esté disponible para dichas personas en todos los Estados miembros. El considerando 6 de la Directiva 2004/83 estaba redactado en los mismos términos.

9. Los considerandos 22 a 24 de la Directiva 2011/95 establecen lo siguiente:

«(22) Las consultas con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados pueden proporcionar a los Estados miembros una valiosa orientación para determinar el estatuto de refugiado con arreglo al artículo 1 de la Convención de Ginebra.

(23) Deben fijarse normas sobre la definición y el contenido del estatuto de refugiado para guiar a los organismos nacionales competentes de los Estados miembros en la aplicación de la Convención de Ginebra.

(24) Es necesario introducir criterios comunes para reconocer a los solicitantes de asilo la calidad de refugiados en el sentido del artículo 1 de la Convención de Ginebra.»

10. A tenor del artículo 1 de la Directiva 2011/95, que lleva por título «Objeto»:

«El objeto de la presente Directiva es el establecimiento de 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.»

11. El artículo 2 de dicha Directiva, titulado «Definiciones», está redactado en los siguientes términos:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

a) “protección internacional”: el estatuto de refugiado y de protección subsidiaria definidos en las letras e) y g);

b) “beneficiario de protección internacional”: una persona a la que se ha concedido el estatuto de refugiado o el estatuto de protección subsidiaria definidos en las letras e) y g);

4 Directiva 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).

c) “Convención de Ginebra”: la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados celebrada en Ginebra el 28 de julio de 1951 y modificada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967;

d) “refugiado”: un 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 un 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;

e) “estatuto de refugiado”: el reconocimiento por un Estado miembro de un nacional de un tercer país o de un apátrida como refugiado;

f) “persona con derecho a protección subsidiaria”: un nacional de un tercer país o un apátrida que no reúne los requisitos para ser refugiado, pero respecto del cual se den motivos fundados para creer que, si regresase a su país de origen o, en el caso de un apátrida, al país de su anterior residencia habitual, se enfrentaría a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves definidos en el artículo 15, y al que no se aplica el artículo 17, apartados 1 y 2, y que no puede o, a causa de dicho riesgo, no quiere acogerse a la protección de tal país;

g) “estatuto de protección subsidiaria”: el reconocimiento por un Estado miembro de un nacional de un tercer país o de un apátrida como persona con derecho a protección subsidiaria;

h) “solicitud de protección internacional”: petición de protección presentada a un Estado miembro por un nacional de un tercer país o un apátrida que pueda presumirse aspira a obtener el estatuto de refugiado o el estatuto de protección subsidiaria, y que no pida expresamente otra clase de protección que esté fuera del ámbito de aplicación de la presente Directiva y pueda solicitarse por separado;

i) “solicitante”: un nacional de un tercer país o un apátrida que haya presentado una solicitud de protección internacional sobre la cual todavía no se haya tomado una decisión definitiva;

[…]

n) “país de origen”: el país o los países de la nacionalidad o, en el caso de los apátridas, de la anterior residencia habitual.»

12. El artículo 5, titulado «Necesidades de protección internacional surgidas *in situ*», dispone en su apartado 3:

«Sin perjuicio de la Convención de Ginebra, los Estados miembros podrán determinar que, normalmente, al solicitante que presente una solicitud posterior no se le concederá el estatuto de refugiado si el riesgo de persecución está basado en circunstancias creadas por el solicitante por decisión propia tras abandonar el país de origen.»

13. El artículo 11, titulado «Cesación», establece lo siguiente:

«1. […] los apátridas dejarán de ser refugiados en caso de que:

[…]

f) […] puedan regresar al país de su anterior residencia habitual por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fueron reconocidos como refugiados.

2. Al considerar lo dispuesto en [la letra f)] del apartado 1, los Estados miembros tendrán en cuenta si el cambio de circunstancias es lo suficientemente significativo, sin ser de carácter temporal, como para dejar de considerar fundados los temores del refugiado a ser perseguido.

3. [La letra f)] del apartado 1 no se aplicar[á] al refugiado que pueda invocar razones imperiosas derivadas de una persecución anterior para negarse a aceptar la protección […], en el caso de un apátrida, del país donde tuvo su anterior residencia habitual.»

14. El artículo 12, titulado «Exclusión», dispone:

«1. […] los apátridas quedarán excluidos de ser refugiados en caso de que:

a) estén comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 1, sección D, de la Convención de Ginebra en lo relativo a la protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del 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 [A]samblea [G]eneral de las Naciones Unidas, esas personas tendrán, *ipso facto*, derecho a los beneficios del régimen de la presente Directiva;

[…]»

15. El artículo 14, que lleva por título «Revocación, finalización o denegación de la renovación del estatuto», establece:

«1. […] los Estados miembros revocarán el estatuto de refugiado concedido a los […] apátridas por un organismo gubernamental, administrativo, judicial o cuasi judicial, o dispondrán la finalización de dicho estatuto o se negarán a renovarlo, en caso de que dichas personas hayan dejado de ser refugiados de conformidad con el artículo 11.

[…]

3. Los Estados miembros revocarán el estatuto de refugiado de […] un apátrida, o dispondrán la finalización de dicho estatuto o se negarán a renovarlo, si, una vez que se le haya concedido dicho estatuto, el Estado miembro de que se trate comprueba que:

a) debería haber quedado excluido o está excluido de ser refugiado con arreglo al artículo 12;

[…]»

II. Antecedentes de hecho del litigio principal y cuestiones prejudiciales

16. De la resolución de remisión se desprende que XT (en lo sucesivo también, «demandante») es un apátrida de origen palestino nacido en 1991 en Damasco (Siria). Está registrado ante el OOPS como refugiado de Palestina en Yarmuk, un campamento situado en la zona sur de Damasco.

17. Desde una fecha no especificada de octubre de 2013 hasta el 20 de noviembre de 2015, estuvo en el Líbano, donde ocupó empleos temporales o realizó pequeños trabajos. En la resolución de remisión no queda claro si solicitó o recibió asistencia concreta del OOPS durante ese período.

18. A continuación, XT abandonó el Líbano para trasladarse a Qudsaya (Siria), donde vivió durante un breve período con miembros de su familia. Algunos días más tarde abandonó Siria para viajar por tierra a Alemania. En los autos no queda claro cuánto tiempo permaneció exactamente en Siria, pero, según las observaciones del Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Oficina Federal de Inmigración y Refugiados, Alemania), abandonó el Líbano «a finales de noviembre». Así pues, a lo sumo, permaneció en Siria 10 días antes de viajar a Alemania. Según la resolución de remisión, en el momento en que XT abandonó Siria, Jordania y el Líbano ya habían cerrado sus fronteras a los refugiados palestinos que residían en dicho país.

19. Debido a las circunstancias de la guerra y el conflicto en Siria, al parecer la capacidad del OOPS para ofrecer protección y asistencia en la zona de operaciones de Siria [5] se encontraba muy limitada en la fecha en que XT abandonó el país. [6] Sin embargo, según las propias declaraciones del Organismo, siguió prestando asistencia en la zona de operaciones de Siria y «mantuvo sus servicios sociales y de atención sanitaria, educación, formación profesional, microfinanciación y apoyo a la juventud con cargo al presupuesto por programas» a pesar de los complejos desafíos, adaptándolos a las restrictivas circunstancias del conflicto armado. [7]

20. XT llegó a Alemania en diciembre de 2015 y solicitó asilo en febrero de 2016. Mediante resolución de 29 de agosto de 2016, la Oficina Federal de Inmigración y Refugiados le concedió el estatuto de protección subsidiaria, pero le denegó el estatuto de refugiado. Mediante sentencia de 24 de noviembre de 2016, el Verwaltungsgericht (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, Alemania) estimó su recurso y ordenó que se le concediera el estatuto de refugiado.

21. En apelación, el Oberverwaltungsgericht (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo, Alemania) desestimó el recurso interpuesto por la Bundesrepublik Deutschland (República Federal de Alemania) contra la sentencia del Verwaltungsgericht (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo) basándose, en esencia, en que XT, como apátrida de origen palestino, era un refugiado en el sentido de las disposiciones de transposición del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95 al Derecho alemán. Según el Oberverwaltungsgericht (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo), XT había disfrutado de la protección del OOPS y dicha protección había cesado por causas ajenas a su voluntad. El Oberverwaltungsgericht (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo) apreció que el demandante se hallaba en una situación de grave inseguridad personal cuando salió de Siria y que no podía recurrir a la protección del OOPS en otras partes del área de operaciones del Organismo, pues Jordania y el Líbano ya habían cerrado sus fronteras a los refugiados palestinos procedentes de Siria. Consideró que su salida fue forzada por razones ajenas a su voluntad y no podía considerarse voluntaria. Según estimó, así lo confirmaba el hecho de que se le reconociera la protección subsidiaria. [8]

5 El OOPS se refiere habitualmente a Cisjordania, Gaza, Siria, el Líbano y Jordania de manera individual como «zonas de operaciones» (field of operation) y a las cinco zonas en su conjunto como «área de operaciones» (area of operations). Esta terminología también se ha utilizado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Véanse, a este respecto, las sentencias de 17 de junio de 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351), apartado 7; de 19 de diciembre de 2012, Abed El Karem El Kott y otros (C-364/11, EU:C:2012:826), apartado 7, y de 25 de julio de 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584), apartado 7. Véanse, asimismo, las conclusiones de la Abogada General Sharpston presentadas en el asunto Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119), punto 11 y nota a pie de página 10, que hacen referencia a las Instrucciones consolidadas de registro y elegibilidad (Consolidated Eligibility and Registration Instructions; en lo sucesivo, «CERI»), apartado VII.E.

6 En el Informe operativo anual de 2015 (Annual Operational Report 2015) del OOPS, p. 1, «Resumen» («Executive summary»), se describe que solo siguieron funcionando 44 de las 118 escuelas del OOPS (aunque complementadas por 55 escuelas de tarde), que solo se mantuvieron abiertos 15 de los 23 centros de salud del Organismo y que únicamente se habían puesto en marcha tres de las seis rondas de asistencia en efectivo debido al déficit de financiación.

7 Actualmente, en la sección «What we do — Emergency Response» del sitio web del OOPS se señala que «el actual conflicto de Siria es uno de los mayores desafíos a los que se ha enfrentado el OOPS en sus seis decenios trabajando con los refugiados de Palestina. Habida cuenta de que la violencia persiste, su impacto en los refugiados de Palestina ha aumentado, produciendo el desplazamiento de más del 50 % de los refugiados registrados, incluidos los más de 270 000 desplazados dentro de Siria. A pesar de los considerables desafíos, el Organismo sigue ofreciendo a los refugiados de Palestina en Siria y a aquellos que han huido de países vecinos dentro de las zonas de operaciones del OOPS, en particular el Líbano y Jordania, servicios relacionados con la ayuda de emergencia, la sanidad, la protección y la educación, así como microfinanciación continua para apoyar las estrategias de respuesta de los microempresarios» (cita traducida del inglés). Véase la página web https://www.unrwa.org/what-we-do/emergency-response, consultada por última vez el 28 de septiembre de 2020.

8 Punto 4 de la resolución de remisión.

22. La República Federal de Alemania interpuso un recurso de casación ante el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania).

23. El órgano jurisdiccional remitente ha suspendido el procedimiento y ha planteado al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) Para evaluar si la protección o asistencia del OOPS a un palestino apátrida ha cesado en el sentido del artículo 12, apartado 1, letra a), segunda frase, de la Directiva 2011/95/UE, ¿debe atenderse, en el aspecto territorial, únicamente a la zona de operaciones (Franja de Gaza, Jordania, Líbano, Siria, Cisjordania) en la que el apátrida tenía su residencia efectiva cuando salió del territorio bajo mandato del OOPS (en este caso, Siria) o deben tenerse también en cuenta otras zonas de operaciones del territorio bajo mandato del OOPS?

2) Si no debe atenderse únicamente a la zona de operaciones en el momento de la salida, ¿deben tenerse en cuenta siempre, y con independencia de otras condiciones, todas las zonas de operaciones del territorio bajo mandato del OOPS? En caso de respuesta negativa, ¿deben tomarse en consideración otras zonas de operaciones únicamente si el apátrida tiene un vínculo (territorial) sustancial con esas zonas de operaciones? ¿Es necesaria la residencia habitual, en el momento de la salida o anterior, para que exista un vínculo de este tipo? ¿Deben tenerse en cuenta otras circunstancias al determinar si existe un vínculo (territorial) sustancial? En caso de respuesta afirmativa, ¿qué circunstancias? ¿Es relevante que al apátrida, en el momento de la salida del territorio bajo mandato del OOPS, le sea posible y razonable entrar en la zona de operaciones pertinente?

3) Un apátrida que sale del territorio bajo mandato del OOPS debido a que en la zona de operaciones en la que tiene su residencia efectiva se halla en una situación de grave inseguridad personal y al OOPS le resulta imposible otorgarle en dicho territorio protección o asistencia, ¿tiene derecho *ipso facto* a la protección de la Directiva 2011/95/UE en el sentido del artículo 12, apartado 1, letra a), segunda frase, de esta, si previamente se había trasladado a dicha zona de operaciones sin encontrarse en una situación de grave inseguridad personal en la zona de operaciones de su residencia anterior y sin que, en las circunstancias del momento del traslado, pudiera contar con que, en la zona de operaciones a la que se traslada, recibiría protección o asistencia del OOPS y podría retornar en un futuro cercano a la zona de operaciones en la que residía anteriormente?

4) Para evaluar si no se debe conceder *ipso facto* a un apátrida el estatuto de refugiado por haber dejado de cumplir los requisitos del artículo 12, apartado 1, letra a), segunda frase, de la Directiva 2011/95/UE tras abandonar el territorio bajo mandato del OOPS, ¿debe atenderse únicamente a la zona de operaciones de la última residencia habitual? En caso de respuesta negativa, ¿deben tenerse además en cuenta, por analogía, los territorios que han de tomarse en consideración en el momento de la salida, conforme al apartado 2? En caso de respuesta negativa, ¿cuáles son los criterios para determinar qué territorios deben tenerse en cuenta a la hora de resolver sobre la solicitud? El hecho de que dejen de cumplirse los requisitos del artículo 12, apartado 1, letra a), segunda frase, de la Directiva 2011/95/UE, ¿presupone la voluntad de los organismos (estatales o paraestatales) en la zona de operaciones en cuestión a (re)admitir al apátrida?

5) En caso de que, para apreciar si concurren o han dejado de cumplirse los requisitos del artículo 12, apartado 1, letra a), segunda frase, de la Directiva 2011/95/UE, sea relevante la zona de operaciones en la que estaba situado el (último) lugar de residencia habitual del interesado, ¿qué criterios son pertinentes para determinar la residencia habitual? ¿Es necesaria una residencia legal, autorizada por el Estado de residencia? En caso de respuesta negativa, ¿es necesario, al menos, que las autoridades responsables de la zona de operaciones toleren conscientemente la residencia del apátrida? En caso afirmativo, ¿deben las autoridades responsables conocer en concreto la presencia

del apátrida o basta con que toleren conscientemente la residencia como miembro de un grupo más amplio de personas? En caso de respuesta negativa, ¿es suficiente por sí sola una residencia efectiva prolongada?»

24. Los Gobiernos belga y alemán, la Oficina Federal de Inmigración y Refugiados y la Comisión Europea han presentado observaciones escritas. En la vista celebrada el 10 de junio de 2020 se oyeron los informes orales de los Gobiernos alemán y francés y de la Comisión Europea.

III. Apreciación

A. Observaciones preliminares

25. Antes de examinar las cuestiones prejudiciales planteadas, me parece útil realizar algunas observaciones preliminares sobre la Directiva 2011/95 y sobre el alcance geográfico de las operaciones del OOPS.

1. Directiva 2011/95

26. La Directiva 2011/95, mediante la que se refundió y se derogó la Directiva 2004/83, fue adoptada el 13 de diciembre de 2011. Aunque se modificaron otras partes de la Directiva, el artículo 12, apartado 1, letra a), de ambas Directivas es idéntico en esencia, a excepción de algún cambio sintáctico. Por tanto, la jurisprudencia relativa al artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2004/83 debe aplicarse también al artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95.

27. El artículo 12, apartado 1, letra a), consta de dos frases. Con arreglo a la primera frase, los interesados comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 1, sección D, de la Convención de Ginebra quedan excluidos de «ser refugiados» en el sentido de la Directiva. El artículo 1, sección D, párrafo primero, excluye del ámbito de aplicación de la Convención de Ginebra a las personas que «reciban actualmente» protección o asistencia del OOPS (cláusula de exclusión).[9] Conforme al párrafo segundo del citado artículo 1, sección D, 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» (cláusula de inclusión). Es evidente que todavía no se ha solucionado la suerte de los refugiados de Palestina registrados ante el OOPS.[10] La versión inglesa del artículo 12, apartado 1, letra a), segunda frase, de la Directiva 2011/95 reproduce de manera literal el artículo 1, sección D, párrafo segundo, sustituyendo únicamente el término «Convención» por el de «Directiva».[11] De ello se deriva lógicamente, y también es jurisprudencia consolidada, que la cláusula de inclusión del artículo 12, apartado 1, letra a), segunda frase, solo se tendrá en cuenta en caso de que sea aplicable la cláusula de exclusión del artículo 12, apartado 1, letra a), primera frase.[12]

9 El artículo 1, sección D, de la Convención de Ginebra y el artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95 se refieren 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». En la práctica, esta expresión solo comprende al OOPS.

10 Véase, por ejemplo, la resolución A/RES/74/85 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 13 de diciembre de 2019.

11 La versión en lengua francesa del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95 difiere de la versión en lengua francesa de la correspondiente disposición de la Convención de Ginebra. No obstante, solo diverge en su redacción, no en su contenido, y las diferencias muestran una mayor aproximación de la versión francesa de la Directiva a la versión inglesa.

12 Sentencia de 17 de junio de 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351), apartados 55 y 56.

28. Si bien la Convención de Ginebra solo es aplicable a los «refugiados», la Directiva 2011/95 y la Directiva 2004/83 también se refieren a la «protección subsidiaria». Por este motivo, mientras la cláusula de exclusión prevista en el artículo 1, sección D, de la Convención de Ginebra cubre toda la Convención, la exclusión prevista en el artículo 12, apartado 1, letra a), de las dos Directivas solo se refiere al estatuto de «refugiado». Así pues, una persona puede quedar excluida de ser refugiada en virtud de esa disposición de la Directiva 2011/95 y, sin embargo, tener derecho a protección subsidiaria.

29. En cuanto a la Directiva 2011/95, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que de sus considerandos 4, 23 y 24 se desprende que la Convención de Ginebra constituye la piedra angular del régimen jurídico internacional de protección de los refugiados y que las disposiciones de esta Directiva relativas a los requisitos para la concesión del estatuto de refugiado y al contenido de este fueron adoptadas para guiar a las autoridades competentes de los Estados miembros en la aplicación de la citada Convención, sobre la base de conceptos y criterios comunes,[13] y que la interpretación de las disposiciones de esta Directiva, como la de las disposiciones de la Directiva 2004/83, debe, por tanto, efectuarse a la luz de su estructura general y de su finalidad, con observancia de la Convención de Ginebra y de los demás tratados pertinentes mencionados en el artículo 78 TFUE, apartado 1.[14] Además, el Tribunal de Justicia ha estimado que, según se desprende del considerando 10 de la Directiva 2004/83, tal interpretación debe realizarse respetando los derechos fundamentales y los principios reconocidos, en particular, por la Carta.[15]

2. Ámbito geográfico de las operaciones del OOPS

30. El *área de operaciones* (area of operations) del OOPS comprende cinco *zonas de operaciones (fields of operation)*, a saber, Cisjordania, Gaza, Jordania, el Líbano y Siria,[16] donde ofrece asistencia o protección[17] a los refugiados de Palestina y a otras categorías de beneficiarios, como «los pobres de Jerusalén y los pobres de Gaza» y las personas no registradas desplazadas a raíz de las hostilidades

13 Véanse las sentencias de 13 de septiembre de 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713), apartado 40 y jurisprudencia citada, y de 14 de mayo de 2019, M y otros (Revocación del estatuto de refugiado) (C-391/16, C-77/17 y C-78/17, EU:C:2019:403), apartado 81, y con el mismo efecto en relación con los correspondientes considerandos 3, 16 y 17 de la Directiva 2004/83, las sentencias de 17 de junio de 2010, Bolbol (C-31/09 EU:C:2010:351), apartado 37, de 19 de diciembre de 2012, Abed El Karem El Kott y otros (C-364/11, EU:C:2012:826), apartado 42, y de 31 de enero de 2017, Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71), apartado 41.

14 Sentencias de 19 de diciembre de 2012, Abed El Karem El Kott y otros (C-364/11, EU:C:2012:826), apartado 43, y de 13 de septiembre de 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713), apartados 40 y 41.

15 Sentencias 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 52 a 54; de 2 de diciembre de 2014, A y otros (C-148/13 a C-150/13, EU:C:2014:2406), apartados 45 y 46, y de 19 de diciembre de 2012, Abed El Karem El Kott y otros (C-364/11, EU:C:2012:826), apartado 43.

16 Esta terminología se encuentra en las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas relativas al OOPS, así como en documentos del OOPS en los que se describe el Organismo y sus actividades. Véanse, a modo de ejemplo, el noveno párrafo del preámbulo de la resolución A/RES/69/88 de la Asamblea General, de 5 de diciembre de 2014, y el vigésimo quinto párrafo del preámbulo de la resolución A/RES/72/82 de la Asamblea General, de 7 de diciembre de 2017, que se refieren a «todas las zonas de operaciones, a saber, Jordania, el Líbano, la República Árabe Siria y el Territorio Palestino Ocupado». Véase, asimismo, el decimoquinto párrafo del preámbulo de la resolución A/RES/70/85 de la Asamblea General, de 9 de diciembre de 2015, titulada «Operaciones del [OOPS] para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente». También se ha utilizado explícitamente por el Tribunal de Justicia en sus sentencias de 17 de junio de 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351), apartado 7; de 19 de diciembre de 2012, Abed El Karem El Kott y otros (C-364/11, EU:C:2012:826), apartado 7, y de 25 de julio de 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584), apartado 7.

17 Soy consciente de que las cuestiones relativas a si el OOPS ofrece efectivamente «protección» y a si el Organismo tiene un «mandato de protección» son objeto de discusión. La Abogada General Sharpston en sus conclusiones presentadas en el asunto El Kott estimó que el OOPS «no fue creado para dispensar "protección" a los refugiados palestinos, y nunca lo ha hecho», adoptando un punto de vista estricto sobre el significado del término «protección» en este contexto (véanse el punto 66 y las notas a pie de página 6 y 30 de dichas conclusiones) y centrándose en la falta de policía o de otras fuerzas de seguridad bajo el control de dicho Organismo. El propio OOPS ha defendido un punto de vista diferente, tal como se expresa, en particular, en su publicación «Protecting palestine refugees» (Protección de los refugiados de Palestina), en la que el Organismo afirma que su «mandato de protección» ha sido reconocido por la Asamblea General de las Naciones Unidas al manifestar esta que es consciente de «la valiosa labor realizada por el Organismo al brindar *protección* al pueblo palestino, especialmente a los refugiados de Palestina» en su resolución A/RES/69/88, de 5 de diciembre de 2014 (esta misma formulación se encuentra en la resolución A/RES/72/82 de la Asamblea General, de 7 de diciembre de 2017). En estas resoluciones se encomia también al Organismo por los extraordinarios esfuerzos realizados «para proporcionar refugio, […] *protección* y asistencia humanitaria de otro tipo durante las operaciones militares de julio y agosto de 2014» y se «felicita especialmente» al Organismo por la «función esencial que ha desempeñado durante más de [60/65] años al prestar servicios vitales para […] la *protección* de los refugiados de Palestina […]».

que tuvieron lugar en 1967 y posteriormente.[18] De la descripción de los hechos del litigio principal contenida en la resolución de remisión se desprende que XT es un «refugiado de Palestina». Las dos zonas de operaciones en las que ha residido XT están situadas en dos Estados soberanos diferentes, a saber, Siria y el Líbano. No obstante, ambas forman parte del «área de operaciones» del OOPS.

31. El OOPS no controla los territorios de sus zonas de operaciones y no puede conceder o denegar el acceso de un refugiado de Palestina registrado al territorio en el que se encuentra una zona de operaciones determinada. Así pues, el acceso efectivo puede depender (y a menudo dependerá) de las políticas cambiantes de los poderes públicos o cuasipúblicos que controlen el territorio pertinente en un momento dado.

B. Sobre las cuestiones prejudiciales primera y segunda

32. Mediante sus cuestiones prejudiciales primera y segunda, que analizaré conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, cuál es la zona geográfica que ha de tenerse en cuenta para evaluar si la protección o la asistencia del OOPS ha «cesado» respecto de una persona determinada que con anterioridad se había acogido a ella. Dichas cuestiones se refieren específicamente a la «cláusula de inclusión» del artículo 12, apartado 1, letra a), segunda frase, de la Directiva 2011/95 y del artículo 1, sección D, párrafo segundo, de la Convención de Ginebra.[19] La resolución de remisión parte de la premisa de que la cláusula de exclusión del artículo 12, apartado 1, letra a), primera frase, y del artículo 1, sección D, párrafo primero, es aplicable en las circunstancias del litigio principal. A efectos de mi análisis, asumo que este es el caso.

1. Resumen de las alegaciones de las partes

33. Todas las partes que han presentado observaciones escritas —la Comisión Europea, Bélgica, Alemania y la Oficina Federal de Inmigración y Refugiados— están de acuerdo en que, para determinar si, a efectos del artículo 12, apartado 1, letra a), ha cesado la protección o la asistencia del OOPS respecto de una persona, no debe tenerse solo en cuenta la zona de operaciones de la última residencia del interesado. En opinión de la Comisión Europea, con la que estoy de acuerdo en general, deben tenerse en cuenta las zonas de operaciones del OOPS a las que el interesado podría haber accedido efectivamente[20] en el momento de la salida del área de operaciones del OOPS, así como las zonas de operaciones a las que el interesado tendría acceso en el momento de la adopción de una resolución (incluida una resolución judicial) sobre la solicitud del estatuto de refugiado.

34. A juicio de la República Federal de Alemania, además de la zona de operaciones de su última residencia efectiva, deberían tenerse en cuenta otras zonas de operaciones con las que el interesado tenga vínculos sustanciales. Estas otras zonas de operaciones podrían ser aquellas en las que el solicitante tuviera su última residencia habitual o familiares cercanos. Bélgica ha expresado la opinión

18 Véase CERI, apartados I. y III. En las CERI, se entiende por «refugiados de Palestina», «las personas cuyo lugar de residencia habitual era Palestina durante el período comprendido entre el 1 de junio de 1946 y el 15 de mayo de 1948, y que perdieron su hogar y medios de subsistencia como consecuencia del conflicto de 1948» (cita traducida del inglés), así como los descendientes de dichos refugiados de Palestina varones. Los miembros de esta categoría todavía pueden registrarse como refugiados ante el OOPS (véase CERI, apartado III.A.1). En las presentes conclusiones, la expresión «refugiados palestinos», cuando no forme parte de una cita, se utilizará para designar la categoría más amplia de refugiados de ascendencia palestina.

19 Para facilitar la lectura, me referiré al artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95 como «artículo 12, apartado 1, letra a)», y al artículo 1, sección D, de la Convención de Ginebra como «artículo 1, sección D».

20 En la versión francesa de las observaciones escritas de la Comisión se utiliza la expresión «aurait effectivement pu avoir accès» en relación con las zonas de operaciones que han de tenerse en cuenta en el momento en que el solicitante salió del área de operaciones del OOPS; en la versión alemana se utiliza «tatsächlich Zugang hätte haben können».

de que deben tenerse en cuenta todas las zonas de operaciones del OOPS para determinar si un palestino apátrida aún disfrutaba de la asistencia del OOPS en el momento de su salida del área de operaciones del OOPS, y que incumbe al demandante demostrar que le resultó imposible desplazarse a otra zona de operaciones del OOPS y recibir allí protección o asistencia.

35. Francia no ha presentado observaciones escritas, pero solicitó la celebración de una vista oral durante la cual expresó la opinión de que, para determinar si la protección o la asistencia del OOPS ha cesado o había cesado, solo es relevante la zona de operaciones en la que el solicitante tenía su «residencia habitual» antes de presentar su solicitud del estatuto de refugiado.

2. Análisis de las cuestiones prejudiciales primera y segunda

36. En primer lugar, procede señalar que ni el artículo 12, apartado 1, letra a), ni el artículo 1, sección D, mencionan la «residencia» del interesado. Lo relevante a efectos del párrafo primero del artículo 1, sección D, y de la primera frase del artículo 12, apartado 1, letra a), es que la persona reciba asistencia o protección del organismo pertinente y, en relación con la segunda frase o el párrafo segundo de ambas disposiciones, que dicha protección o asistencia «haya cesado». [21]

37. En segundo lugar, según reiterada jurisprudencia, la apreciación de si una persona está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 12, apartado 1, letra a), frases primera o segunda o ambas, debe efectuarse a título individual y no conceptuando a los refugiados de Palestina o refugiados palestinos en general como grupo. [22] Por consiguiente, no comparto el temor expresado por algunas de las partes en cuanto a que la consideración de toda el área de operaciones del OOPS, al apreciar si ha cesado la protección o la asistencia de este Organismo, restringiría indebidamente el ámbito de aplicación de la cláusula de inclusión del artículo 12, apartado 1, letra a), segunda frase. [23] Tal apreciación debe efectuarse de manera individual, lo que significa que solo ha de tenerse en cuenta la protección o asistencia proporcionada en las demás zonas de operaciones a las que el solicitante tenía o tiene efectivamente acceso.

38. Habida cuenta de los diferentes elementos de vinculación que algunas de las partes han puesto de relieve, parece en general más probable que un solicitante determinado tenga efectivamente acceso a la zona de operaciones pertinente y, por tanto, a la protección o a la asistencia que ofrece el OOPS en ese lugar. Así sucede con mayor claridad en uno de los ejemplos citados por el la Oficina Federal de Inmigración y Refugiados. Si un solicitante está formalmente autorizado a residir en otra zona de operaciones en la que el OOPS presta su asistencia y puede viajar allí, es obvio que tiene efectivamente acceso a esa asistencia, y la cláusula de inclusión del artículo 12, apartado 1, letra a), segunda frase, no debe, en mi opinión, ser aplicable.

39. La cuestión de si las relaciones familiares, la residencia habitual anterior u otros vínculos sustanciales con una zona de operaciones determinada permiten efectivamente a un solicitante individual particular acceder a la asistencia del OOPS en dicha zona es una cuestión fáctica que, en mi opinión, procede determinar caso por caso teniendo en cuenta todos los hechos pertinentes, incluidas las circunstancias personales del solicitante. [24] Si el solicitante de que se trate, considerado individualmente, en el momento de su salida del área de operaciones del OOPS, tenía acceso efectivo

21 Otras disposiciones de la Directiva 2011/95 y de la Convención de Ginebra contienen referencias a la residencia o a la «residencia habitual» de un apátrida —por ejemplo, el artículo 1, sección A, apartado 2, párrafo primero, *in fine*, de la Convención de Ginebra, relativo a los requisitos para el reconocimiento de los apátridas como «refugiados» a efectos de la Convención, o el artículo 2, letra d), *in fine*, de la Directiva 2011/95, que reproduce la citada disposición de la Convención de Ginebra—. Sin embargo, el artículo 1, sección D, párrafo primero, de la Convención de Ginebra excluye específicamente a las personas contempladas en él de la aplicación de la Convención y, por ende, de la aplicación de estas disposiciones.

22 Véase, en este sentido, la sentencia de 17 de junio de 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351), apartados 41, 46 a 49, 53 y fallo; véase también el análisis llevado a cabo en las conclusiones de la Abogada General Sharpston presentadas en ese asunto, punto 44.

23 Véanse las observaciones escritas de la Oficina Federal de Inmigración y Refugiados, punto 25, y de la República Federal de Alemania, punto 27.

24 Esas circunstancias personales podrían incluir, entre otros elementos, restricciones o derechos relacionados con la salud derivados de la Carta.

a la protección o a la asistencia del OOPS, o tiene tal acceso efectivo en el momento de la adopción de una resolución (incluida una resolución judicial) relativa a su solicitud, no puede considerarse comprendido en la cláusula de inclusión del artículo 12, apartado 1, letra a), segunda frase, con independencia de la naturaleza de los vínculos existentes con la zona de operaciones, si los hubiera, que permitieran el acceso. En ese caso, cuando el OOPS continúa ofreciendo protección o asistencia en una o varias zonas de operaciones accesibles al solicitante, no puede considerarse que la protección o la asistencia del OOPS haya «cesado». Cabe decir, más bien, que el solicitante ha anulado dicha protección o asistencia al salir de la zona de operaciones en la que previamente tuvo acceso a ella.

40. Esta interpretación del artículo 12, apartado 1, letra a), se ve corroborada por las sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos Bolbol, El Kott y Alheto. En cada una de estas sentencias, el Tribunal de Justicia se refiere expresamente a la «zona de operación» (area of operations) del OOPS en el sentido de que comprende la Franja de Gaza, Cisjordania, Jordania, el Líbano y Siria y, en la medida pertinente, trata esa zona como una unidad.[25] En la sentencia Alheto, el Tribunal de Justicia también declaró, en el contexto de una cuestión relativa al artículo 35 de la Directiva 2013/32/EU,[26] que una persona que goce de «la protección o la asistencia efectiva del OOPS» en una zona de operaciones distinta de aquella en la que tenía su residencia habitual antes de abandonar el área de operaciones del OOPS, y que podía por tanto residir allí con seguridad en condiciones de vida dignas y sin exponerse al riesgo de ser devuelta al territorio de su residencia habitual, «debe […] quedar excluida del estatuto de refugiado en la Unión, de conformidad con el artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95».[27]

41. A lo largo de los años, el ACNUR ha publicado directrices, notas y otras declaraciones relativas a la interpretación del artículo 1, sección D, y, ocasionalmente, del artículo 12, apartado 1, letra a). Estas declaraciones constituyen *soft law* y tienen cierto valor persuasivo, pero no fuerza vinculante.[28]

42. Aunque el artículo 1, sección D, no se ha modificado, las opiniones expresadas por el ACNUR sobre la materia han variado sustancialmente a lo largo del tiempo. Así, el ACNUR, en una de sus declaraciones,[29] expresó la opinión de que un refugiado de Palestina que haya salido de la «zona de operaciones» (area of operations) del OOPS por cualquier motivo tendrá derecho *ipso facto* a los beneficios de la Convención de Ginebra y al reconocimiento como refugiado en virtud de la Directiva 2004/83 hasta que regrese a esa zona (véanse los puntos 2.2. y 2.3. de la declaración; cabe señalar que, con arreglo a esa interpretación, las cinco cuestiones prejudiciales habrían quedado sin objeto), mientras que, con arreglo a una de sus directrices,[30] la cláusula de inclusión del artículo 1, sección D, párrafo segundo, resulta aplicable cuando, debido a una o más «razones objetivas» para irse de una «zona de operación» (area of operations) del OOPS o que impiden acogerse de nuevo a la protección o asistencia del OOPS, haya cesado la protección o asistencia de la persona en cuestión (puntos 19 y 22 de las directrices).

25 Véanse las sentencias de 19 de diciembre de 2012, Abed El Karem El Kott y otros (C-364/11, EU:C:2012:826), apartado 36, que se refiere a que los interesados «se vieron forzados a abandonar la zona de operación del OOPS»; apartado 44, que hace referencia a que en la sentencia Bolbol «la interesada no había recibido asistencia del OOPS antes de marchar de la zona de operación de este»; apartado 45, «la situación de una persona que sale de la zona de operación de ese órgano u organismo», y, en particular, de 25 de julio de 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584), apartados 131 a 143, que se refiere a Jordania como «parte de la zona de operación del OOPS».

26 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (DO 2013, L 180, p. 60). El artículo 35 de esta Directiva tiene por objeto el concepto de primer país de asilo.

27 Sentencia de 25 de julio de 2018, Alheto (C-585/16: EU:C:2018:584), apartado 134.

28 En el considerando 22 de la Directiva 2011/95 se observa que «las consultas con el [ACNUR] pueden proporcionar a los Estados miembros una valiosa orientación para determinar el estatuto de refugiado con arreglo al artículo 1 de la Convención de Ginebra».

29 Véase la Declaración revisada del ACNUR sobre el artículo 1D de la Convención de 1951, de octubre de 2009.

30 Véanse las Directrices sobre protección internacional n.º 13: La aplicabilidad del artículo 1D de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 a las personas refugiadas palestinas, de diciembre de 2017, HCR/GIP/17/13.

43. En las citadas directrices, el ACNUR estima, además, que la evaluación de si un refugiado palestino podrá acceder a la protección o asistencia del OOPS no debe realizarse con respecto a «cada una de las zonas de operación del OOPS», sino con respecto a «una sola zona».[31] El ACNUR precisa que esta recomendación se ve corroborada por el tenor literal de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto El Kott y por la utilización de la forma en singular de «zona de operación» en dicha sentencia.[32]

44. No considero que la recomendación del ACNUR sea persuasiva, ni que se vea corroborada por la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto El Kott.[33] En este sentido, procede señalar, en primer lugar, que en esa parte de las directrices el ACNUR se aparta no solo de la terminología utilizada de manera uniforme por la Asamblea General de las Naciones Unidas en sus resoluciones relativas al OOPS, por el propio OOPS en sus descripciones de su labor y por el Tribunal de Justicia en sus sentencias, en particular en el asunto El Kott,[34] sino también de la terminología utilizada previamente por la propia ACNUR en su Declaración revisada sobre el artículo 1D de la Convención de 1951[35] y en su Nota revisada sobre la aplicación del artículo 1D de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 a los refugiados palestinos,[36] en los que la expresión «zona de operaciones del OOPS» (area of operations) se utilizaba para designar al área completa en la que el OOPS prestaba protección o asistencia.

45. En su declaración más reciente sobre esta cuestión, presentada en el contexto del presente asunto examinado por el Tribunal de Justicia,[37] el ACNUR no menciona la sentencia El Kott del Tribunal de Justicia para fundamentar sus alegaciones. En esa declaración el ACNUR vuelve a emplear la terminología utilizada habitualmente, aplicando la expresión «área de operaciones del OOBS» (UNRWA area of operations) para referirse a las cinco zonas de operaciones (fields of operation).[38] Opina que la apreciación de si ha cesado la protección o la asistencia, «debe realizarse partiendo de la zona de operaciones en la que residía previamente el interesado».[39] El OOBS estima actualmente que, si la persona en cuestión «residía previamente en más de una zona de operaciones del OOBS», la apreciación de si «ha cesado la protección o asistencia por alguna razón» puede realizarse «partiendo de más de una zona en la que haya residido la persona previamente». Como apoyo para sus alegaciones, la ACNUR cita sus propias Directrices sobre Protección Internacional n.º 13,[40] mencionadas en los anteriores puntos 43 y 44, sin clarificar las discrepancias entre la declaración y esas directrices, que no parecen haber sido revocadas. Esta declaración no me parece más persuasiva que las directrices.

31 Véanse las Directrices sobre protección internacional n.º 13: La aplicabilidad del artículo 1D de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 a las personas refugiadas palestinas, de diciembre de 2017, HCR/GIP/17/13, punto 22, letra k).

32 Ídem, nota 52.

33 Sentencia de 19 de diciembre de 2012, Abed El Karem El Kott y otros (C-364/11, EU:C:2012:826).

34 Véanse las sentencias de 17 de junio de 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351), apartado 7; de 19 de diciembre de 2012, Abed El Karem El Kott y otros (C-364/11, EU:C:2012:826), apartado 7, y de 25 de julio de 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584), apartado 7.

35 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Declaración revisada del ACNUR sobre el artículo 1D de la Convención de 1951, Publicada en el contexto del fallo preliminar referido al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas por el Tribunal Municipal de Budapest con relación a la interpretación del artículo 12 (1) (a) de la Directiva de Reconocimiento, de octubre de 2009, disponible en: https://www.refworld.org.es/docid/4ba0b3f32.html.

36 Nota revisada del ACNUR sobre la aplicación del artículo 1D de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 a los refugiados palestinos, de octubre de 2009. Véase en particular la nota 10.

37 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Declaración sobre la interpretación y aplicación del artículo 1D de la Convención de 1951 y del artículo 12(1)(a) de la Directiva 2011/95/UE realizada en el contexto de la petición de decisión prejudicial planteada al Tribunal de Justicia de la Unión Europea por el Bundesverwaltungsgericht (Alemania) el 3 de julio de 2019 — República Federal de Alemania v XT (C-507/19), de 18 de agosto de 2020 (título y citas traducidos del inglés), disponible en inglés en https://www.refworld.org/docid/5f3bdd234.html.

38 Ídem, nota 3.

39 Ídem, nota 23.

40 Véanse las Directrices sobre protección internacional n.º 13: La aplicabilidad del artículo 1D de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 a las personas refugiadas palestinas, de diciembre de 2017, HCR/GIP/17/13.

46. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales primera y segunda del siguiente modo:

Para evaluar, a efectos del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva 2011/95, si la protección o la asistencia del OOPS ha «cesado» en relación con una persona determinada que previamente se ha acogido a esa protección o asistencia, los órganos jurisdiccionales o las autoridades administrativas nacionales competentes deben tener en cuenta todas las zonas de operaciones (fields of operation) del OOPS en las que el solicitante tenga acceso efectivo a la protección o la asistencia del OOPS.

Al realizar esta apreciación, los órganos jurisdiccionales o las autoridades administrativas nacionales deben tener en cuenta todos los hechos pertinentes, en particular las circunstancias personales del solicitante y su capacidad para acceder efectivamente a esas zonas de operaciones.

C. Sobre la cuarta cuestión prejudicial

47. Mediante su cuarta cuestión prejudicial, que abordaré a continuación, el órgano jurisdiccional remitente pregunta cuál es la zona geográfica que debe tenerse en cuenta al evaluar si el solicitante ha dejado de cumplir los requisitos para que se le conceda el estatuto de refugiado *ipso facto* tras abandonar el área de operaciones del OOPS, y más concretamente si la zona que ha de tenerse en cuenta coincide con la respuesta dada a las cuestiones prejudiciales primera y segunda. La cuarta cuestión prejudicial parte de la premisa de que la cláusula de inclusión del artículo 12, apartado 1, letra a), segunda frase, se aplicaba al solicitante en el momento en que abandonó el área de operaciones del OOPS, pero ya no se aplica en el momento en que las autoridades judiciales o administrativas nacionales competentes deciden sobre la solicitud, es decir, que la protección o asistencia del OOPS había cesado con respecto al solicitante en el momento de su salida del área de operaciones del OOPS, pero se ha vuelto a conceder antes de la adopción de una resolución definitiva con respecto a su solicitud de reconocimiento, *ipso facto*, como refugiado.

1. Resumen de las alegaciones de las partes

48. Todas las partes que han presentado observaciones escritas admiten efectivamente que la respuesta que se dé a la cuarta cuestión prejudicial debe coincidir con la respuesta dada a la segunda cuestión prejudicial, es decir, que debe tenerse en cuenta la misma zona geográfica a efectos de determinar si la protección o la asistencia del OOPS había cesado en el momento de la salida del solicitante del área de operaciones del OOPS y a efectos de determinar si se había vuelto a conceder la protección o la asistencia del OOPS en el momento de la resolución de las autoridades administrativas o judiciales nacionales competentes sobre la solicitud del estatuto de refugiado. [41]

49. El Gobierno francés, en las observaciones orales que formuló en la vista en apoyo de su posición con respecto a las cuestiones prejudiciales primera, segunda y cuarta, según la cual la zona geográfica pertinente debería ser la zona de operaciones en la que el solicitante tuviera su residencia habitual, sostuvo que el artículo 2, letras d) y n), de la Directiva 2011/95 utiliza este concepto para definir los requisitos para que un apátrida sea reconocido como refugiado, y que el artículo 11, apartado 1, letra f), de dicha Directiva utiliza el mismo concepto para definir las circunstancias en las que un apátrida deja de ser refugiado.

41 Observaciones de Bélgica, puntos 21 a 32 y 38 a 41; observaciones de la República Federal de Alemania, punto 35; observaciones de la Oficina Federal de Inmigración y Refugiados, puntos 31 y 39, y observaciones de la Comisión Europea, punto 29.

2. Examen de la cuarta cuestión prejudicial

50. En primer lugar, considero necesario subrayar que el artículo 12, apartado 1, letra a), excluye a los interesados de «ser refugiados» y que los requisitos de aplicación de esta disposición no tienen relación con la residencia, tal como se ha indicado en los puntos 36 y siguientes de las presentes conclusiones. Por tanto, el hecho de que en el artículo 2, letras d) y n), se haga referencia a la «residencia habitual» no es determinante para responder a las cuestiones prejudiciales. En segundo lugar, la cuarta cuestión prejudicial (y la segunda) se refiere a una situación diferente a la comprendida en el artículo 11, apartado 1, letra f), de la Directiva 2011/95. Dicha disposición se ocupa de una situación en la que a un apátrida ya se le ha concedido el estatuto de refugiado y en la que han desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocido como refugiado, y se aplica en relación con el artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2011/95, de conformidad con el cual los Estados miembros «revocarán el estatuto de refugiado concedido a […] apátridas […], o dispondrán la finalización de dicho estatuto o se negarán a renovarlo, en caso de que dichas personas hayan dejado de ser refugiados de conformidad con el *artículo 11*» (el subrayado es mío).

51. La cuarta cuestión prejudicial versa, en cambio, sobre si la persona de que se trata debe ser reconocida como refugiado en primer lugar, de conformidad con el artículo 12, apartado 1, letra a), segunda frase. Esta disposición —si así lo exigen las circunstancias y debiera adoptarse una decisión de revocación posterior— se aplica en relación con el artículo 14, apartado 3, de conformidad con el cual, los Estados miembros «revocarán el estatuto de refugiado […] de un apátrida, o dispondrán la finalización de dicho estatuto o se negarán a renovarlo, si […] debería haber quedado excluido o está excluido de ser refugiado con arreglo al *artículo 12*» (el subrayado es mío). El artículo 14, apartado 3, no hace mención alguna a la residencia, habitual o de otro tipo.

52. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuarta cuestión prejudicial del siguiente modo:

La zona que debe tomarse en consideración para determinar si, en el momento de resolver sobre una solicitud de reconocimiento *ipso facto* del estatuto de refugiado en virtud del artículo 12, apartado 1, letra a), segunda frase, ya no se cumplen los requisitos para la aplicación de esta disposición, coincide con la zona considerada para evaluar si ha «cesado» la protección o la asistencia del OOPS en relación con una persona determinada que anteriormente se ha acogido a esa protección o asistencia, tal como se describe en la respuesta a las cuestiones prejudiciales primera y segunda.

D. Sobre la tercera cuestión prejudicial

53. Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pide, en esencia, que se clarifique si un apátrida puede invocar la inseguridad personal a la que se ha expuesto voluntariamente al trasladarse de una zona de operaciones del OOPS segura (o relativamente segura) a otra en la que se encuentra en una situación de grave inseguridad personal, y si sobre la base de este riesgo voluntariamente asumido, tiene derecho a que se reconozca *ipso facto* el estatuto de refugiado con arreglo a la Directiva 2011/95.

54. El Tribunal de Justicia ya precisó en la sentencia El Kott que la salida voluntaria de la zona de operación (area of operations) del OOPS no basta para hacer inaplicable la exclusión del derecho al estatuto de refugiado prevista en el artículo 1, sección D.[42] En cambio, si una persona que, tras haber recibido efectivamente la protección o asistencia del OOPS, deja de obtenerla por un motivo que escapa a su propio control y es independiente de su voluntad, entonces se aplica la cláusula de

42 Véase la sentencia de 19 de diciembre de 2012, Abed El Karem El Kott y otros (C-364/11, EU:C:2012:826), apartados 49 a 51 y 59.

inclusión del artículo 12, apartado 1, letra a), y la persona tendrá, *ipso facto*, derecho a los beneficios del régimen de la Directiva siempre que no sea aplicable ninguna de las demás cláusulas de exclusión que figuran en el artículo 12, apartado 1, letra b), el artículo 12, apartado 2, o el artículo 12, apartado 3, de la Directiva 2011/95. [43]

55. En ese contexto, se debe considerar que una persona ha sido forzada a marcharse de la zona de operación (area of operations) del OOPS cuando se encontraba en un estado personal de inseguridad grave y el OOPS estaba imposibilitado para asegurarle en esa zona condiciones de vida conformes con la misión de la que este último está encargado. [44]

56. En línea con este razonamiento, considero que no puede invocarse una salida voluntaria de una zona de operaciones (field of operation) del OOPS (relativamente) segura para trasladarse a otra en la que el interesado se encuentra en una situación de grave inseguridad personal para sostener que la protección o la asistencia del OOPS ha «cesado» respecto a él.

57. En particular, si el interesado sabía o podía prever razonablemente que se encontraría en una situación de inseguridad personal en la zona de operaciones a la que se trasladó, y si este no podía esperar razonablemente regresar sin peligro a la zona de operaciones (relativamente) segura de la que salió, o a otra zona de operaciones segura del OOPS, no puede considerarse que la protección o la asistencia del OOPS haya cesado en lo que a él respecta.

58. Ha de añadirse que esta conclusión no deja al interesado desprovisto de protección. Todavía puede reunir los requisitos para obtener la protección subsidiaria, y el principio de no devolución sigue aplicándose de conformidad con el artículo 21 de la Directiva 2011/95, pero no tiene derecho a que se reconozca *ipso facto* el estatuto de refugiado sobre la base de riesgos asumidos de manera consciente y voluntaria.

59. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la tercera cuestión prejudicial del siguiente modo:

Un solicitante del estatuto de refugiado no puede invocar la inseguridad personal a la que se ha expuesto voluntariamente al trasladarse de una zona de operaciones del OOPS segura (o relativamente segura) a otra en la que se encuentra en una situación de grave inseguridad personal para que se reconozca *ipso facto* el derecho al estatuto de refugiado con arreglo a la Directiva 2011/95.

E. Sobre la quinta cuestión prejudicial

60. El órgano jurisdiccional remitente solo ha planteado la quinta cuestión prejudicial para el supuesto de que la residencia habitual del solicitante deba considerarse relevante para responder a las cuestiones prejudiciales segunda y cuarta. Habida cuenta de la respuesta que propongo a las cuatro primeras cuestiones, no es necesario que el Tribunal de Justicia responda a la quinta cuestión.

61. La Comisión sostuvo que el lugar de residencia habitual no es determinante para las cuestiones segunda y cuarta, pero que la quinta cuestión requiere, no obstante, una respuesta. A este respecto, la Comisión señala que el concepto de «residencia habitual» se utiliza en el artículo 11, apartado 1, letra f), de la Directiva 2011/95, que, en su caso, también es aplicable a los palestinos apátridas.

43 *Ibidem*, apartados 61, 64 y 65 y punto 1 del fallo.

44 *Ibidem*, apartado 63.

62. De la resolución de remisión se desprende que la resolución relativa a la solicitud del estatuto de refugiado presentada por XT aún no es definitiva, ya que el asunto es objeto de un recurso de casación. La cuestión de la revocación ulterior del estatuto de refugiado concedido a XT no parece formar parte del recurso de casación pendiente ante el órgano jurisdiccional remitente y este no ha solicitado al Tribunal de Justicia que interprete el artículo 11, apartado 1, letra f), de la Directiva. Tal como se describe en el punto 50 de las presentes conclusiones, una hipotética revocación futura del estatuto de refugiado concedido a XT sobre la base de la cláusula de exclusión prevista en el artículo 12, apartado 1, letra a), primera frase, se regiría por el artículo 14, apartado 3, de la Directiva 2011/95, que no se aplica en relación con el artículo 11, apartado 1, letra f). Por consiguiente, a mi juicio, la quinta cuestión prejudicial es de naturaleza hipotética, a menos que el concepto de la «residencia habitual» del solicitante sea relevante para responder a las cuestiones prejudiciales segunda o cuarta. Considero (al igual que la Comisión) que ese no es el caso.

IV. Conclusión

63. En virtud de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo al Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania):

«1. Para evaluar, a efectos del 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, si la protección o la asistencia del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) ha «cesado» en relación con una persona determinada que previamente se ha acogido a esa protección o asistencia, los órganos jurisdiccionales o las autoridades administrativas nacionales competentes deben tener en cuenta todas las zonas de operaciones (fields of operation) del OOPS en las que el solicitante tenga acceso efectivo a la protección o la asistencia del OOPS.

   Al realizar esta apreciación, los órganos jurisdiccionales o las autoridades administrativas nacionales deben tener en cuenta todos los hechos pertinentes, en particular las circunstancias personales del solicitante y su capacidad para acceder efectivamente a esas zonas de operaciones.

2. La zona que debe tomarse en consideración para determinar si, en el momento de resolver sobre una solicitud de reconocimiento *ipso facto* del estatuto de refugiado en virtud del artículo 12, apartado 1, letra a), segunda frase, ya no se cumplen los requisitos para la aplicación de esta disposición, coincide con la zona considerada para evaluar si ha «cesado» la protección o la asistencia del OOPS en relación con una persona determinada que anteriormente se ha acogido a esa protección o asistencia, tal como se describe en la respuesta a las cuestiones primera y segunda.

3. Un solicitante del estatuto de refugiado no puede invocar la inseguridad personal a la que se ha expuesto voluntariamente al trasladarse de una zona de operaciones del OOPS segura (o relativamente segura) a otra en la que se encuentra en una situación de grave inseguridad personal para que se reconozca *ipso facto* el derecho al estatuto de refugiado con arreglo a la Directiva 2011/95.

4. Habida cuenta de la respuesta que propongo a las cuatro primeras cuestiones prejudiciales, no es necesario que el Tribunal de Justicia responda a la quinta cuestión.»