



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA

ADE

Facultad de Administración
y Dirección de Empresas /UPV

UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA

Facultad de Administración y Dirección de Empresas

Residencia por Razones Humanitarias: Un Análisis de los
Procedimientos actuales

Trabajo Fin de Máster

Máster Universitario en Gestión Administrativa

AUTOR/A: Vasquez Gonzalez, Williams Rafael

Tutor/a: Bartolomé Cenzano, José Carlos de

CURSO ACADÉMICO: 2023/2024

DEDICATORIA.

A mis íntegros y valientes compañeros de las Fuerzas Armadas Venezolanas que sufren la incesante persecución, o yacen en las sombras de las cárceles de Venezuela por levantar la voz por su anhelo de libertad, justicia y el regreso de la institucionalidad o que se encuentran en el injusto y doloroso exilio y el destierro, lejos de su hogar y su familia. A todos.

A los venezolanos de bien víctimas de la cruel dictadura que somete a su pueblo por más de 25 largos años, forzados a huir de su patria*, sin perder la esperanza en el regreso y encontrar un país donde brille la luz de la libertad y la democracia. Mientras ello ocurra, ruego a Dios les depare un futuro en cualquier lugar del mundo civilizado. Deseo.

A todos aquellos que se quedaron, que resisten y luchan por la libertad y la justicia, aun en las adversidades más extremas. Mi reconocimiento eterno.

A la Universidad Politécnica de Valencia que me acogió en su seno para complementar mi formación profesional. A sus docentes. A ellos expreso.

A España. Mi gratitud por amparar a tantos exiliados venezolanos.

A Venezuela. Por la resistencia de su pueblo.

A mi madre en sus 102 años de vida. Mi norte, mi guía.

Este humilde venezolano nacido en la tierra del más amante de su patria, ejemplo de constancia y resistencia: "**José Antonio Páez**". Mi brújula.

A todos

Dedico.

*. Más de 7.7 millones de venezolanos han huido forzosamente de nuestra bella patria, según los informes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2018-2023).

RESUMEN / SUMMARY

Nuestra investigación se propone bajo un enfoque principalmente jurídico, pero sin dejar de considerar también el elemento social, realizar un análisis de la autorización de Residencia por Protección Internacional de Carácter Humanitario en España, una figura jurídica que forma parte de la institución del Derecho de protección internacional humanitario. Este trabajo estará fundamentalmente enfocado en la situación de los exiliados venezolanos que una vez huidos de su país solicitan protección internacional en España. Con este propósito se estudiará de manera minuciosa su origen, su marco regulatorio, su cobertura constitucional y legal en España y en el Derecho europeo. Analizaremos el tratamiento que la jurisprudencia española ha dispensado a esta institución de protección. También pretendemos estudiar el escenario procesal administrativo por donde discurre su tratamiento en el Derecho Español. Se propondrán posibles mejoras en la gestión de los procedimientos en sintonía con los objetivos de desarrollo sostenible y la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

Our research proposes, under a mainly legal approach, but without also considering the social element, to carry out an analysis of the authorization of Residence for International Humanitarian Protection in Spain, a legal figure that is part of the institution of the Law of international humanitarian protection. This work will be fundamentally focused on the situation of Venezuelan exiles who, once they have fled their country, request international protection in Spain. For this purpose, its origin, its regulatory framework, and its constitutional and legal coverage in Spain and in European Law will be studied in detail. We will analyze the treatment that Spanish jurisprudence has given to this protection institution. We also intend to study the administrative procedural scenario through which its treatment occurs in Spanish Law. Possible improvements will be proposed in the management of procedures in line with the sustainable development goals and the United Nations 2030 Agenda.

PALABRAS CLAVE / KEYWORDS

Protección internacional; razones humanitarias; autorización de residencia; exiliados; asilo; protección humanitaria; Derecho internacional humanitario, Derecho de inmigración; Derecho de extranjería.

International protection; Humanitarian reasons; residence authorization; exiles; asylum; humanitarian protection; International humanitarian law, Immigration law; Immigration law.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	5
1.1. Objeto.....	5
1.2. Objetivo principal.....	6
1.3. Objetivos.....	6
1.4. Metodología.....	7
2. LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL: CONSIDERACIONES GENERALES....	9
2.1. Definiciones.....	9
2.2. Tipos de vertientes de protección internacional.....	10
2.3. Antecedentes históricos y evolución de la protección internacional en Europa y España.....	11
2.3.1. Antecedentes históricos-jurídicos en Europa.....	11
2.3.2. Antecedentes históricos-jurídicos en España.....	12
3. DE LA RESIDENCIA POR RAZONES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE CARÁCTER HUMANITARIO: CONSIDERACIONES GENERALES.....	14
3.1. Residencia por razones de protección internacional de carácter humanitario en Europa.....	14
3.1.1. Nociones.....	14
3.2. Residencia por razones de protección internacional de carácter humanitario en España.....	17
3.2.1. Nociones generales.....	17
3.2.2. Definiciones y conceptualizaciones	17
3.2.3. Naturaleza y características.....	20
3.2.4. Principios rectores de la protección internacional humanitaria en España: Un enfoque constitucional, legal y de derechos humanos.....	22
3.2.5. La importancia e implicación del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados en la aplicación y otorgamiento de la residencia por razones humanitarias a nacionales de Venezuela.....	25
4. MARCO NORMATIVO.....	29
4.1. Europa.....	29

4.2. España.....	31
5. AUTORIZACIÓN DE RESIDENCIA POR PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR RAZONES HUMANITARIAS: CASO NACIONALES DE VENEZUELA.....	36
5.1. Planteamiento de la situación: El problema de los venezolanos.....	36
5.2. Etapas de la residencia por razones humanitarias de protección internacional para los venezolanos.....	40
5.2.1. Primera etapa: La existencia de una tercera vía legal de protección y el no reconocimiento de la condición de refugiado ni de la protección subsidiaria a venezolanos.....	40
5.2.1.1. La denegación del asilo a los exiliados venezolanos en España.....	41
5.2.1.2. La denegación del estatuto de protección subsidiaria a los exiliados venezolanos en España.....	44
5.2.2. Segunda etapa. Denegación total: Las cifras.....	46
5.2.3 Tercera etapa. La jurisprudencia de la Audiencia Nacional y la creación de la residencia por razones humanitarias de protección internacional para los venezolanos.....	47
5.2.4. Cuarta etapa.....	67
5.2.4.1. La situación actual.....	67
5.2.4.2. La reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional en cuanto a la residencia por razones humanitarias de protección internacional	82
6. EL ESCENARIO PROCESAL: LOS PROCEDIMIENTOS ACTUALES	
6.1. El procedimiento de protección internacional.....	88
LA RELACIÓN DE NUESTRA INVESTIGACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (ODS) ESTABLECIDOS EN LA AGENDA 2030 POR NACIONES UNIDAS.....	95
CONCLUSIONES. PROPUESTA DE MEJORA Y RECOMENDACIONES.....	99
BIBLIOGRAFÍA	108

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Objeto

Esta investigación tiene por objeto realizar un mesurado análisis documental sobre una figura jurídica que forma parte de la institución de protección internacional conocida como Residencia por Razones de Protección Internacional de Carácter Humanitario, todo ello para comprender y entender el marco jurídico actual y las implicaciones prácticas en la aplicación de esta novedosa institución autorizadora de residencia que tuvo vida propia hace pocos años atrás en el Derecho español. Analizaremos en profundidad esta figura jurídica de protección con un enfoque específico en la situación de los ciudadanos venezolanos que han recurrido a la solicitud de protección Internacional en España que, ante la denegación de sus solicitudes de asilo y protección subsidiaria han recibido la Residencia por Razones Humanitarias como un mecanismo alternativo de amparo.

Para el logro de estos propósitos nos apoyaremos en la legislación nacional y comunitaria que la rigen, en la doctrina más reputada y clarificadora, y en la jurisprudencia de los tribunales españoles y europeos.

Como fin último, nos proponemos analizar la doctrina, la jurisprudencia y los criterios que han orientado las decisiones de los tribunales españoles al momento de otorgar o denegar esta autorización de residencia a este colectivo de personas vulnerables, para aproximarnos a establecer la eficacia y los desafíos que enfrenta esta institución de protección de los derechos humanos bajo la vertiente de Residencia por Protección Internacional por Razones Humanitarias, como herramienta para brindar amparo a aquellos que la Administración estima no cumplen estrictamente los requisitos para ser reconocidos como refugiados ni tampoco para que se les aplique el estatuto de protección subsidiaria, pero que por el principio universal del Derecho de protección de 'no devolución' no deben ser enviados a su país de origen dadas su excepcional situación de riesgo inminente. Así mismo, evaluar los procedimientos o escenarios procesales por donde discurre su tratamiento para su otorgamiento.

1.2. Objetivo Principal de la Investigación

Realizar un análisis exhaustivo de la figura jurídica de la Residencia por Razones de Protección Internacional de Carácter Humanitario en el ordenamiento jurídico europeo y español. Esto implica examinar de manera rigurosa los fundamentos legales, procedimientos, requisitos y criterios de aplicación de esta institución, que tiene como finalidad brindar protección y asistencia a aquellas personas extranjeras que, sin cumplir estrictamente los requisitos para ser reconocidas como refugiadas o beneficiarias de protección subsidiaria, se encuentran en situaciones de vulnerabilidad excepcional que les impiden retornar a sus países de origen.

Evaluar la eficacia de la Residencia por Razones de Protección Internacional de Carácter Humanitario como mecanismo de protección internacional en España y en el entorno comunitario europeo, identificando sus fortalezas, debilidades y áreas de mejora, con miras a proponer recomendaciones que optimicen los procedimientos y la legislación aplicable, con la pretensión de que se garantice una protección más efectiva y eficiente para los extranjeros solicitantes de protección internacional.

1.3. Objetivos

Los objetivos que pretendemos abordar para desarrollar y alcanzar los fines propuestos en esta investigación podemos identificar los siguientes.

1. Analizar la legislación nacional e internacional que regula la autorización de Residencia por Razones Humanitarias en el régimen de Protección Internacional, identificando las principales normativas aplicables.
2. Examinar los procedimientos administrativos preestablecidos para formalizar la solicitud y concesión de la Residencia por Razones Humanitarias de Protección Internacional, destacando las etapas críticas del procedimiento.
3. Identificar los requerimientos de la situación personal que deben cumplir los solicitantes para obtener la autorización Residencia por Razones Humanitarias de Protección Internacional en España.
- 4, Estudiar y analizar la jurisprudencia más relevante de los tribunales españoles y europeos para comprender los criterios que estos órganos jurisdiccionales aplican

y cómo interpretan la normativa en materia de protección internacional para conceder o denegar esta autorización de residencia en casos concretos.

5. Evaluar, en los pocos años de puesta en vigor en España, la eficacia de la Residencia por Razones Humanitarias de Protección Internacional como mecanismo de protección internacional, considerando los logros como las áreas a mejorar.

6. Proponer recomendaciones para optimizar los procedimientos y la legislación, con el fin de garantizar una protección más efectiva y eficiente para los extranjeros solicitantes de esta autorización de residencia.

1.4. Metodología

Se ha empleado la metodología propia de una investigación jurídica y social, basada en la revisión bibliográfica de fuentes primarias como la legislación vigente sobre el objeto de estudio, los tratados internacionales correspondientes y la jurisprudencia más relevante sobre esta institución de protección internacional. Así mismo, se ha acudido a fuentes secundarias como la doctrina académica siempre guía y fuente esclarecedora.

En el análisis documental se seleccionan e identifican los documentos más apropiados para darle fuerza verificadora de la realidad actual e implicaciones de esta Residencia por Razones Humanitarias de Protección Internacional en España.

En cuanto a la metodología estrictamente jurídica se estudian las normativas aplicables y su interpretación, y se examina la doctrina de los tribunales para entender el criterio aplicado en sus decisiones en casos concretos. También consideramos las opiniones, informes y dictamen de organizaciones internacionales como la agencia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR y su influencia en la doctrina nacional, de juristas expertos y reconocidos en temas de protección internacional en todas sus vertientes, así mismo, analizamos los distintos escenarios procesales por donde transita la solicitud y otorgamiento de esta vertiente de protección internacional.

En principio, se empleará un análisis cualitativo sin que ello pueda excluir otra forma de análisis y la utilización de fuentes estadísticas y cifras demostrativas de la evolución y aplicación del fenómeno de estudio y su realidad actual en España.

2. DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL: CONSIDERACIONES GENERALES

2.1. Definiciones

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, define de manera sencilla y diáfana lo que para esa agencia internacional de protección significa la protección internacional, y lo hace en los siguientes términos: ***“La protección internacional es la ayuda que se ofrece a una persona que está fuera de su país y no puede regresar porque allí su vida corre peligro”***¹.

Así mismo, la protección internacional puede ser definida como ***«el conjunto de las actividades destinadas a asegurar el acceso igualitario y el disfrute de los derechos de mujeres, hombres, niñas y niños bajo la competencia del ACNUR, de acuerdo con los instrumentos legales pertinentes, incluyendo el derecho internacional humanitario, el derecho de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados»***².

En la Unión Europea (UE), la protección internacional bajo el principio de protección de los derechos humanos es un pilar fundamental, en este estricto sentido la UE mantiene un sólido compromiso en promover y proteger los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho no solo dentro de sus fronteras sino en todo el mundo. Así las cosas, la protección internacional, según la Unión Europea, 'constituye una esperanza y un puerto seguro para aquellas personas que se encuentran de frente con la adversidad y padecen sus consecuencias'. Ello se traduce en un compromiso inquebrantable de defender los derechos humanos, la dignidad y la libertad de las personas, sin importar su origen. Entendemos entonces que funciona como un escudo contra la persecución y un salvavidas para aquellos que se encuentran en inminente peligro.³

¹ Definición de Protección Internacional ofrecida por el ACNUR en su página web <https://eacnur.org/blog/proteccion-internacional-la-esperanza-de-millones-de-personas-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst/> [Consulta: 24/04/2024].

² Definición tomada de la página web de Agencia de Protección Internacional para los Refugiados ACNUR.><https://www.acnur.org/proteccion> [consultada el 24/04/224].

³ Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea. La protección y promoción de los derechos humanos < <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/human-rights/>. < [consultado el 23/04/2024].

España sigue esa dirección, para España la protección internacional es un compromiso legal y moral que se traduce en la salvaguarda de los derechos humanos de aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad. En decir, se trata, siguiendo la línea argumentativa del Alto Comisionado de Naciones Unidas para la Protección de los Refugiados, de un conjunto de medidas que garantizan la seguridad y el bienestar de las personas que han tenido que abandonar su país de origen debido a conflictos, persecuciones o situaciones que ponen en peligro su vida o su libertad y la de sus familias.

Dicho lo anterior, podríamos afirmar entonces que la institución de la protección internacional en España es un medio de refugio seguro para aquellas personas que provienen de países agitados por conflictos de toda índole que sufren inestabilidad política, social, persecución y desastres. Para España es un compromiso de humanidad, un abrazo de solidaridad que se extiende más allá de las fronteras, facilitando a esas personas la debida comprensión y apoyo a sus particulares y extremas situaciones. Esto último se ve reflejado en la inmensa cantidad de personas que, desde décadas, y más recientemente, han sido beneficiadas con el acogimiento que, con base en el Estatuto de Refugiados se les ha proporcionado protección internacional en sus distintas vertientes de protección, de esto daremos cuenta en los sucesivos capítulos de este trabajo.

2.2. Tipos o vertientes de Protección Internacional

Según el ACNUR (la Agencia de la ONU para los Refugiados) y la legislación europea, existen varias vertientes de protección internacional que se aplican a las personas que buscan asilo, entre ellas podemos distinguir:

1. **Estatus de Refugiado:** Este estatus se otorga a aquellas personas que cumplen con los requisitos establecidos en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Un refugiado es definido como alguien que se encuentra fuera de su país de origen y tiene un temor bien fundado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política y así es reconocido.

2. **Protección Subsidiaria:** En los casos en los que las personas no cumplen con los criterios para ser consideradas refugiados, pero aún enfrentan un riesgo real de sufrir daños graves al regresar a su país de origen, se les puede otorgar protección subsidiaria. Esta forma de protección garantiza la seguridad y el bienestar de aquellos que la necesitan.
3. **Protección Temporal:** Cuando se presentan situaciones de emergencia masiva en las que no es factible realizar evaluaciones individuales de las solicitudes de asilo, se otorga la protección temporal. Esta medida brinda una respuesta inmediata y transitoria a las personas afectadas, asegurando su resguardo en momentos críticos.
4. **Otras vertientes:** La Residencia por Protección Internacional de Carácter Humanitario es una vertiente adicional de protección reconocida en el ámbito jurídico. Esta forma de protección se distingue por su enfoque humanitario y se otorga a personas que, si bien no cumplen estrictamente con los criterios para ser consideradas refugiadas o beneficiarias de protección subsidiaria, requieren asistencia y protección especial debido a circunstancias humanitarias excepcionales.

2.3. Antecedentes históricos y evolución de la Protección Internacional en Europa y España

2.3.1. Antecedentes históricos-jurídicos en Europa

En Europa, la protección internacional de las personas bajo la cobertura del principio de protección de los Derechos Humanos tiene una larga trayectoria que se remonta a la segunda mitad del siglo XX. Tras las atrocidades cometidas durante la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional se comprometió a establecer un sistema de protección de los derechos fundamentales para evitar la repetición de tales hechos.

Un hito clave en este proceso fue la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, este documento estableció por primera vez un conjunto de derechos y libertades inalienables que deben ser respetados y protegidos a nivel internacional.

La Declaración sentó las bases para el desarrollo posterior de instrumentos jurídicos vinculantes, como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, que definieron el concepto de refugiado y establecieron obligaciones para los Estados en cuanto a su acogimiento y protección.

En el contexto europeo, la creación del Consejo de Europa en 1949 y la adopción de la Convención Europea de Derechos Humanos en 1950 marcaron un avance significativo. Este tratado, ratificado por la mayoría de los países europeos, consagró los derechos y libertades fundamentales y creó un sistema de supervisión y aplicación a través del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Posteriormente, la Unión Europea ha reafirmado el compromiso con la protección de los derechos humanos a través de la Carta de Derechos Fundamentales, adoptada en el año 2000 y otorgada el mismo valor jurídico que los Tratados de la Unión. Esta Carta ha sido un elemento imprescindible en la armonización y fortalecimiento de la protección de los derechos humanos en el ámbito europeo.

Además de lo anteriormente descrito, y con base en toda esa legislación internacional y europea señalada, la Unión Europea ha desarrollado una política común en materia de asilo, plasmada en el Sistema Europeo Común de Asilo, que establece normas y procedimientos para garantizar un trato equitativo a las personas que solicitan protección internacional en su territorio. Todos estos antecedentes históricos a que hemos hecho referencia han sentado las bases para la actual legislación y prácticas en materia de asilo y refugio en Europa, fundamentadas en el respeto a la dignidad humana y la protección de los derechos de las personas vulnerables que solicitan amparo internacional.

2.3.2. Antecedentes históricos-jurídicos en España.

En España, los antecedentes históricos de la protección internacional de personas, con cobijo en el principio fundamental de la protección de los derechos humanos, se remontan a finales del siglo XIX y principios del XX. España firmó la Convención sobre el Estatuto Internacional de los Refugiados, posteriormente, en 1978, convirtiéndose en uno de los primeros países en adherirse a este instrumento internacional. Este hecho marcó un hito en el compromiso de España con la protección de los derechos de las personas refugiadas.

Así mismo, durante la Guerra Civil Española (1936-1939) y la posterior dictadura franquista, España se convirtió en un país emisor de refugiados, lo que generó una mayor sensibilidad y experiencia en el tratamiento de la protección internacional. La Ley de Asilo de 1984 representó un avance significativo, al establecer un marco jurídico específico para la concesión del estatuto de refugiado y la protección subsidiaria.

Luego de todo eso, se materializa la entrada de España en la Unión Europea en 1986 y ello supuso un punto de inflexión en la evolución de la protección internacional de las personas vulnerables. La armonización de las políticas de asilo y migración con el acervo comunitario, así como la adopción de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el año 2000, reforzaron el compromiso de España con la salvaguarda de los derechos humanos.

En este contexto, se han desarrollado importantes avances legislativos, como la Ley Orgánica 4/2000 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, y la Ley 12/2009 reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria, estas leyes han dotado a España de un marco jurídico sólido para la acogida e integración de personas refugiadas, solicitantes de asilo y migrantes en situación de vulnerabilidad.

Igualmente, España ha participado activamente en el desarrollo del Sistema Europeo Común de Asilo, implementando las Directivas y Reglamentos comunitarios en materia de protección internacional. Esto ha permitido armonizar los procedimientos y garantías para las personas que solicitan protección en territorio español. En la actualidad, España mantiene un compromiso firme con la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, desplazadas y vulnerables, plasmado en su política migratoria y de asilo, así como en su participación en iniciativas internacionales y europeas orientadas a la solidaridad y el respeto de la dignidad humana.

3. DE LA RESIDENCIA POR RAZONES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE CARÁCTER HUMANITARIO: CONSIDERACIONES GENERALES

3.1. Residencia por razones de protección internacional de carácter humanitario en Europa

3.1.1. Nociones

La residencia por Protección Internacional de Razones Humanitarias en Europa es una figura jurídica establecida en el marco de la legislación de la Unión Europea para brindar protección a determinados grupos de personas que se encuentran en situaciones de especial vulnerabilidad. Esta institución se desprende principalmente 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.⁴

La protección internacional por razones humanitarias se fundamenta en el respeto y la garantía de los derechos humanos, así como en el principio de no devolución, que implica que no se puede expulsar o devolver a una persona a un país donde su vida o su integridad física corran peligro. Según el pensamiento del profesor de la Universidad de Michigan, James Hathaway, esta figura «surge de la necesidad de brindar protección a aquellas personas que, si bien no cumplen con los requisitos para ser reconocidos como refugiados, enfrentan un riesgo real de sufrir un daño grave si son devueltos a su país de origen».⁵

En su turno la Comisión Europea ha definido la Residencia por Protección Internacional de Carácter Humanitarias como **«la concesión de un permiso de residencia a personas que no cumplen los requisitos para obtener el estatuto de refugiado o de beneficiario de protección subsidiaria, pero que se**

⁴ 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. Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32011L0095>> [Consultado el 26/04/2024].

⁵ Hathaway, J. C. (2005). Los derechos de los refugiados según el derecho internacional. Editorial Bosch. Página 2.

encuentran en una situación de vulnerabilidad que les impide regresar a su país de origen».⁶

Por su parte, la jurisprudencia europea, a través de las decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, (TEDH) ha contribuido a definir los alcances y límites de esta figura. Por el ejemplo, en el caso Sufi y Elmi contra Reino Unido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en virtud del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (prohibición de la tortura y de los tratos inhumanos o degradantes), consideró que la devolución de los solicitantes de asilo a Somalia constituiría una violación de dicha disposición, debido a la situación de conflicto armado y violencia generalizada imperante en ese país en ese momento

Así las cosas, de acuerdo con el análisis de esta Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso Sufi y Elmi contra Reino Unido, para observar la relación podemos encontrar varios aspectos relevantes que nos conectan directamente con la figura jurídica de protección que estudiamos.

En los párrafos 218 y 219 de la Sentencia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos señala:

«218. En este contexto, el Tribunal considera que, si bien la situación general de violencia en Mogadiscio no es lo suficientemente intensa como para concluir que, por sí sola, la devolución de solicitantes de asilo a esa ciudad violaría el artículo 3, sí lo sería en el caso de los demandantes, por sus circunstancias personales específicas.

En tales circunstancias, el Tribunal considera que la devolución de los demandantes a Somalia le expondría a un riesgo real de sufrir tratos prohibidos por el artículo 3 del Convenio».

Esto evidencia que, si bien la situación general de violencia en Somalia no era suficiente para impedir la devolución de solicitantes de asilo, en el caso particular de Sufi y Elmi, el Tribunal consideró que sí existía un riesgo real de que fueran sometidos a tratos inhumanos o degradantes, prohibidos por el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Operó así el principio de 'no devolución' y la protección internacional por razones humanitarias en favor de estos dos solicitantes de asilo al

⁶ Comisión Europea. (2016). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Hacia una reforma del sistema europeo común de asilo y una mejora de las vías legales a Europa. COM (2016) 197 final. Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0197>> [Consultado 25/4/2024].

concedérseles autorización temporal de residencia por estos motivos de índole humanitario que es la piedra angular de la figura o institución de protección que se estudia.

En este sentido, la figura de la Residencia por Protección Internacional de Carácter Humanitario entra en juego, ya que ello permite brindar protección a personas que, como Sufi y Elmi, que no cumplen con los requisitos para ser reconocidos como refugiados, pero enfrentan un riesgo real de sufrir un daño grave si son devueltos a su país de origen, recordemos que esta protección se fundamenta en el respeto a los derechos humanos y el principio de no devolución⁷.

En cuanto a los requisitos legales para acceder a la protección internacional de razones humanitarias, aunque trataremos este aspecto más adelante, podemos ir adelantando que, la normativa europea establece que se debe demostrar que la persona se encuentra en una situación de grave riesgo o de vulnerabilidad, como puede ser el caso de enfermedades graves, discapacidades, situaciones de violencia de género o de trata de personas, entre otras⁸. Asimismo, se requiere que la persona no pueda regresar a su país de origen debido a estas circunstancias tan adversas y que carezca de una alternativa de protección adecuada en ese territorio.⁹

En suma, como ya advertimos antes, la Residencia por Protección Internacional de Razones Humanitarias en Europa es una figura jurídica que tiene por objeto brindar protección a personas en situación de vulnerabilidad, con base en el respeto a los derechos humanos y el principio de no devolución. Su aplicación está regulada en el marco de la legislación europea y ha sido desarrollada a través de la jurisprudencia de los tribunales europeos, que han establecido criterios claros para su implementación y otorgamiento.

⁷ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Caso Sufi y Elmi contra Reino Unido, Sentencia de 28 de junio de 2011. Disponible en: <<https://hudoc.echr.coe.int/spa?i=001-105434>> [consultado el 30/4/224].

⁸ Artículo 15 de la Directiva 2011/95/UE. Puede observarse el contenido de esa norma en el enlace de la nota 4 que contiene la referida directiva.

⁹ Artículo 4 de la Directiva 2011/95/UE. Puede observarse el contenido de esa norma en el enlace de la nota 4 que contiene la referida directiva.

3.2. Residencia por razones de protección internacional de carácter humanitario en España

3.2.1. Nociones generales

Según se desprende del contenido expreso de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria¹⁰, la Residencia por Protección Internacional de Carácter Humanitario se contempla como una figura diferenciada del asilo y la protección subsidiaria. Esta modalidad de protección internacional se concede a aquellas personas que, sin cumplir los requisitos para obtener el estatuto de refugiado o de beneficiario de protección subsidiaria, se encuentren en una situación de vulnerabilidad que les impida regresar a su país de origen¹¹.

La ley en comentario establece que la residencia por protección internacional procederá cuando concurren razones humanitarias, ya sea por motivos de seguridad, salud o vulnerabilidad del solicitante, que aconsejen su permanencia en España; de esta manera, la normativa expresa de forma clara y meridiana que esta figura es una vía de protección complementaria al asilo y la protección subsidiaria, orientada a brindar amparo a extranjeros que se encuentren en situaciones excepcionales que les impidan retornar a su país.

3.2.2. Definiciones y conceptualizaciones

Como hemos venido señalando, la Residencia por Protección Internacional de Carácter Humanitario es una figura jurídica contemplada en la legislación española que permite otorgar un permiso de residencia a aquellas personas que, sin cumplir los requisitos para obtener el asilo o la protección subsidiaria, se encuentren en una situación de vulnerabilidad que les impida regresar a su país de origen. Así mismo, que, según la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, esta modalidad de protección internacional se concede de manera excepcional cuando concurren razones humanitarias, circunstancias personales o de la situación familiar del extranjero, o de su integración social, que aconsejen su permanencia en España.

¹⁰Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-1724>> [consultado el 04/04/2024].

¹¹ Ibíd., artículo 37.b.

En virtud de esta autorización de residencia excepcional, se presentan algunas notas bien diferenciadas, su concesión implica el reconocimiento del derecho a residir y trabajar en el país, en las condiciones que se determinen reglamentariamente. Así las cosas, estas circunstancias excepcionales pueden estar relacionadas con la seguridad, la salud o la vulnerabilidad del solicitante, y deben ser valoradas de manera individualizada por la Administración. Asimismo, el Reglamento de la Ley orgánica de extranjería dispone que esta residencia tendrá carácter temporal y podrá ser prorrogada mientras subsistan las razones que motivaron su otorgamiento.

La doctrina española ha conceptualizado la Residencia por Protección Internacional de Carácter Humanitario como una figura complementaria al asilo y la protección subsidiaria, que tiene por objeto brindar amparo a aquellos extranjeros que, sin reunir los requisitos para acceder a estas formas de protección internacional, se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad que les impide regresar a sus países de origen.¹².

La jurisprudencia ha hecho lo propio y ha resaltado el carácter humanitario y excepcional de esta figura, destacando que su concesión debe atender a las circunstancias individuales del solicitante y las condiciones específicas de su país de origen que le impiden el retorno.¹³ De este modo, la Residencia por Protección Internacional de Carácter Humanitario se erige como 'una vía de regularización' y protección para extranjeros que no pueden acceder al asilo o la protección subsidiaria, pero cuya situación les hace acreedores de un amparo especial por parte del Estado español. Así las cosas, el Tribunal Supremo aborda la conceptualización y los requisitos de la residencia por protección internacional de carácter humanitario en España, además señala, que la concesión de esta modalidad de protección internacional debe estar debidamente motivada en las

¹² Véase en Rodríguez-Vergara Díaz, Á. (2014). La protección de los extranjeros en situación de vulnerabilidad. Revista de Derecho Migratorio y Extranjería, (37), 13-40.

¹³ . Véase sentencia de la Audiencia Nacional de fecha 26 de junio de 2018, Recurso contencioso-administrativo núm. 417/2017: >file:///C:/Users/HP/Downloads/SENTENCIA%20AUDIENCIA%20NACIONAL%20RAZONES%20HUMANITARIAS%202018%20TFM%20%20SAN_2522_2018.pdf> [Consultado 30/03/2024].

'circunstancias particulares del extranjero'¹⁴ atendiendo a razones humanitarias, personales o familiares que justifiquen su permanencia en España.

Refuerza el Tribunal Supremo el carácter excepcional de esta figura, enfatizando que la Administración **«debe realizar una valoración individualizada de la situación del solicitante, analizando los riesgos y las condiciones en su país de origen que le impiden el retorno»**¹⁵.

En ese mismo orden de ideas, El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha destacado que la residencia humanitaria busca atender situaciones de vulnerabilidad y riesgo que, si bien no encajan en las categorías tradicionales de refugiado o beneficiario de protección subsidiaria, merecen ser atendidas por razones humanitarias.

En España, la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social señala que esta figura tiene aplicación práctica en los casos de los extranjeros que se encuentren en España y no reúnan los requisitos para obtener la residencia por razones de protección internacional, pero respecto de los cuales concurren razones humanitarias, de acuerdo con lo establecido en su normativa de desarrollo.

Por su parte, el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su artículo 125, establece que «podrá concederse autorización de residencia temporal por razones humanitarias a los extranjeros que se encuentren en España y no reúnan los requisitos para obtener la residencia por razones de protección internacional, cuando concurren razones de protección internacional de carácter humanitario».

En su turno, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha señalado que esta institución «se configura como un estatuto extraordinario y excepcional, cuya

¹⁴ Este era el criterio general seguido hasta esa fecha, sin embargo, en el caso de los ciudadanos venezolanos la jurisprudencia ha dado un paso más allá y ha establecido un nuevo criterio al considerar que se debe, así mismo, tomar en cuenta las condiciones del país de origen del solicitante (Venezuela) ello, a raíz de los informes presentados por ACNUR en 2018 y 2019, sobre la situación de ese país. Véase sentencia de la Audiencia Nacional de fecha 26 de junio de 2018, Recurso contencioso administrativo núm.417/2017.>file:///C:/Users/HP/Downloads/SENTENCIA%20AUDIENCIA%20NACIONAL%20RAZONES%20HUMANITARIAS%202018%20TFM%20%20SAN_2522_2018.pdf> [Consultado 30/03/2024].

¹⁵ Ibidem nota 14

aplicación requiere la concurrencia de circunstancias singulares y específicas que justifiquen la permanencia del extranjero en España por razones humanitarias»¹⁶.

3.2.3. Naturaleza y características.

A. Naturaleza

La Residencia por Razones Humanitarias por Protección Internacional se configura como una autorización de 'residencia temporal' de carácter 'excepcional' dentro del ordenamiento jurídico español. Esta figura se aparta de los requisitos y procedimientos ordinarios establecidos para la obtención de un permiso de residencia regular en España.

La residencia humanitaria encuentra su fundamento en principios y normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional de los Refugiados, sustentándose, esencialmente, en el principio de no devolución, ampliamente reconocido en diversos instrumentos internacionales. Bajo este principio se prohíbe expulsar o devolver a una persona a un país donde su vida, integridad física o libertad puedan estar en grave peligro, al igual que su familia.

Así las cosas, la residencia por razones humanitarias tiene un 'carácter subsidiario' y 'complementario' respecto al régimen general de asilo y protección internacional regulado en la Ley 12/2009 de asilo. Mientras el asilo y la protección subsidiaria se otorgan a quienes cumplen con los requisitos legales de la condición de refugiado, la residencia humanitaria tiene por objeto amparar a aquellas personas que, sin encajar en dicha definición, enfrentan situaciones excepcionales de extrema vulnerabilidad que justifican una especial consideración.

En virtud de ello, la residencia por razones humanitarias se configura como una herramienta jurídica 'complementaria' al sistema de protección internacional, cuyo fin es hacer efectivos los principios de solidaridad, no devolución y respeto a la dignidad humana, brindando amparo a aquellos extranjeros que, por circunstancias excepcionales, no pueden acceder a las figuras ordinarias establecida en el estatuto de asilo o en el estatuto de protección subsidiaria.

¹⁶ Ibidem nota 13.

B. Características

Conocida ya la naturaleza de la institución que se estudia, podemos aproximarnos a establecer algunas notas que caracterizan a esta institución de protección.

A). **Excepcionalidad:** La concesión de esta autorización de residencia tiene carácter excepcional, pues procede únicamente cuando concurren circunstancias extraordinarias que impiden la aplicación de los requisitos y procedimientos ordinarios para la obtención de un permiso de residencia.

B). **Temporalidad:** La residencia por razones humanitarias tiene una duración inicial de un año, renovable mientras subsistan las circunstancias que motivaron su concesión, en tanto, su carácter es temporal y no definitivo.

C). **Carácter subsidiario y complementario:** La residencia por razones humanitarias tiene un carácter subsidiario y complementario respecto al régimen general de asilo y protección internacional. Mientras este último se aplica a quienes cumplen la definición legal de refugiado, esta residencia brinda amparo a aquellas personas que, sin encajar en dicha definición, enfrentan situaciones de grave riesgo o vulnerabilidad

D). **Acceso al mercado laboral:** Autoriza a trabajar tanto por cuenta ajena como por cuenta propia durante la vigencia de la autorización. Así entonces, el titular de la residencia podrá acceder al mercado laboral en igualdad de condiciones que los trabajadores nacionales.

En suma, como hemos venido afirmando, la residencia por razones humanitarias constituye una herramienta jurídica de carácter 'excepcional', que permite otorgar un permiso de residencia 'temporal' a extranjeros que, sin cumplir los requisitos ordinarios, enfrentan situaciones de extrema vulnerabilidad en sus países de origen, en consonancia con el principio de no devolución y la protección de los derechos humanos fundamentales.

3.2.4. Principios rectores de la protección internacional humanitaria en España: Un enfoque constitucional, legal y de Derechos Humanos

Generalidades

Comoquiera que España es un Estado miembro de la Unión Europea y firmante de diversos tratados internacionales, conforme a ello ha asumido el compromiso de brindar protección y asistencia humanitaria a aquellos extranjeros que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, ya sea por motivos de persecución, conflicto o emergencia humanitaria; este compromiso se encuentra sólidamente establecido en el marco constitucional y legal del país, así como en su responsabilidad con los principios de los derechos humanos.

En virtud de este compromiso, los principios rectores que guían la concesión de la Residencia de Protección Internacional de Carácter Humanitario en España desempeñan un papel fundamental para garantizar que el sistema de asilo y refugio y otras formas de protección cumplan con los estándares de protección y respeto a la dignidad humana. Veamos entonces cómo estos principios se materializan en el ordenamiento jurídico español y en la aplicación práctica por parte de las instituciones responsables, así como es la interconexión entre el aspecto constitucional, legal, social y político.

A) Principio de no devolución

Consagrado en el artículo 13.4 de la Constitución española, este principio prohíbe la expulsión o devolución de una persona a un país donde su vida, integridad física o libertad puedan estar en peligro.

La Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, desarrolla este principio y establece que las autoridades españolas no podrán proceder a la devolución de un solicitante de protección internacional, salvo en casos excepcionales previstos por la ley.

En la práctica, los tribunales y las instituciones competentes en el área de migración y extranjería, como la Oficina de Asilo y Refugio del Ministerio del Interior, tienen la alta responsabilidad de analizar con perspectivas de derechos humanos las condiciones de los extranjeros solicitantes de protección internacional y la situación del país de origen, recomendar y velan por el cumplimiento estricto de este principio, evitando cualquier acción que pueda poner en riesgo la vida o la libertad de los solicitantes.

B) Principio de acceso equitativo a los procedimientos de asilo y protección Internacional.

La Constitución española, en su artículo 13.4, reconoce el derecho de toda persona a solicitar asilo en España.

La Ley 12/2009 garantizan que todos los solicitantes, independientemente de su estatus migratorio o la forma en que hayan ingresado al país, tengan acceso a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado, beneficiario de protección subsidiaria o a obtener una residencia por razones humanitarias.

Las autoridades españolas, a través de la Oficina de Asilo y Refugio y la red de Oficinas de Extranjería, deben asegurarse que los procedimientos de solicitud y tramitación se lleven a cabo de manera transparente, justa, expedita y con las debidas garantías procesales. Esto incluye la asistencia jurídica gratuita, la interpretación y traducción, y la posibilidad de recurrir las decisiones en casos desfavorables.

C) Principio de trato digno, igualdad y no discriminación.

Refiere la Constitución española en su artículo 10.1 la consagración del derecho a la dignidad de la persona y el respeto a los derechos fundamentales.

Así mismo, la Constitución, en su artículo 14, consagra el principio de igualdad y no discriminación, que es plenamente aplicable a los solicitantes de Residencia de Protección Internacional de Carácter Humanitario. En ese sentido, la Ley 12/2009 y otras normas conexas garantizan que los beneficiarios de protección internacional gocen de los mismos derechos y oportunidades que los ciudadanos españoles, sin discriminación por motivos de raza, color, género, idioma, religión, opinión política u origen nacional o social.

Las instituciones españolas, como el Defensor del Pueblo y la Oficina de Asilo y Refugio, deben velar por el cumplimiento de este principio y atender cualquier denuncia de trato discriminatorio. Además de ello, se deben implementarse programas y políticas específicas para promover la integración social y económica de los refugiados y demás extranjeros amparados bajo otra forma de protección internacional humanitaria en la sociedad española.

D) Principio de colaboración internacional y responsabilidad compartida.

La Constitución española, en su artículo 93, permite la celebración de tratados internacionales que impliquen la asunción de obligaciones por parte del Estado en materia de protección de los derechos humanos.

España participa activamente en los mecanismos de cooperación y responsabilidad compartida de la Unión Europea, como el Sistema Europeo Común de Asilo y el Fondo de Asilo, Migración e Integración. Esto se traduce en el intercambio de información, la armonización de procedimientos y la implementación de programas conjuntos para la gestión de los flujos migratorios y la acogida de personas desplazadas.

A nivel bilateral y multilateral, España colabora con otros Estados y organismos internacionales, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), para desarrollar e implementar políticas y programas de protección humanitaria. Esta cooperación internacional permite aliviar la carga de los países con el mayor flujo de migrantes y desplazados y garantizar una respuesta coordinada y más eficaz, expedita y oportuna ante las crisis humanitarias.

Como observamos, estos principios rectores, contenidos en el marco constitucional y legal español, así como en su compromiso con los derechos humanos, orientan la actuación de las instituciones públicas involucradas en el otorgamiento de la Residencia de Protección Internacional de Carácter Humanitario. Su aplicación práctica debe ser reflejo de la voluntad del Estado español de brindar una protección eficaz y respetuosa de la dignidad de aquellos extranjeros que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad y necesitan encontrar amparo en el país.

Con enfoque político y social, la labor de las autoridades competentes, como el Ministerio del Interior, el Ministerio de Exteriores, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y las Comunidades Autónomas, es fundamental para garantizar la materialización y ejecución de estos principios y que se traduzcan en políticas y acciones sociales concretas que beneficien a los solicitantes de protección internacional. Asimismo, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales desempeñan un papel crucial al complementar los esfuerzos del Estado, brindando asistencia humanitaria, asesoramiento jurídico y apoyo en la integración de los beneficiarios de protección internacional.

3.2.5. La importancia e implicación del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados en la aplicación y otorgamiento de la residencia por razones humanitarias a nacionales de Venezuela en España.

Misión y compromiso: La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) fue establecida el 14 de diciembre de 1950 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. La agencia tiene el mandato de dirigir y coordinar la acción internacional para la protección de los refugiados a nivel mundial. Su objetivo principal es salvaguardar los derechos y el bienestar de los refugiados, garantizar que todos puedan ejercer el derecho a solicitar asilo en otro Estado y a disfrutar de él, identificar soluciones duraderas para los refugiados, tales como la repatriación voluntaria en condiciones dignas y seguras, la integración en la sociedad de acogida o el reasentamiento en un tercer país. El ACNUR también tiene el mandato de ayudar a las personas apátridas en todo el mundo. En más de cinco décadas de actividad el ACNUR ha ayudado a varios millones de personas a reiniciar sus vidas. Hoy, cuenta con un equipo de más de 20 mil personas en 134 países, ACNUR sigue ayudando y brindando protección en todo el mundo a más de 108 millones de personas refugiadas, retornadas, desplazadas, apátridas, y otras personas de interés o que necesitan protección internacional¹⁷.

Con esta alta misión, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha desempeñado un papel fundamental en la evolución de la jurisprudencia española y sobre las autoridades de gobierno sobre el otorgamiento de la residencia por razones humanitarias a los ciudadanos venezolanos. A través de sus informes y recomendaciones, este organismo ha logrado influir de manera decisiva para, primero, que los tribunales adoptaran un criterio más favorable hacia este colectivo vulnerable, y luego para que el Ministerio del Interior acogiera las recomendaciones del Alto Comisionado presentados en los informes orientadores de la situación de los ciudadanos venezolanos con respecto a los derechos humanos.

Los informes y recomendaciones emitidos por el ACNUR han sido clave para este cambio de criterio jurisprudencial. A través de sus análisis y la exposición sobre

¹⁷ Al respecto, véase en el sitio web de ACNUR la misión y el compromiso de la oficina del Alto Comisionado para lo Refugiados de Naciones Unidas. .> <https://www.refworld.org/es/document-sources/un-high-commissioner-refugees-unhcr> < [consultado 5/5/2024].

la realidad observada por esa agencia de protección en Venezuela, respecto a la situación de la violación los derechos humanos, la carencia de servicios públicos mínimos y la falta de libertad y democracia, el ACNUR ha logrado convencer a los tribunales españoles de que la grave crisis política, económica, social y humanitaria que atraviesa el país justifica el otorgamiento de una protección distinta al asilo y la protección subsidiaria a estas personas nacionales de Venezuela.

En la nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos de marzo de 2019¹⁸, el organismo señaló que la situación de Venezuela cumple con los criterios para ser considerada tragedia humanitaria, lo que conlleva la necesidad de brindar protección internacional a los venezolanos que huyen de su país.

En 2018, en la nota de orientación sobre el flujo de venezolanos¹⁹, de ese año, y con ese preciso hilo argumentativo, la oficina del Alto Comisionado había presentado y expuesto ante los Estados y Gobiernos del mundo la penosa y precaria situación que atravesaba Venezuela y sus habitantes; sus impactantes, dolorosas y profundas revelaciones no dejan lugar a dudas sobre la situación de derechos humanos en ese país, y al respecto recomienda:

«2. En este contexto, el ACNUR insta a los Estados receptores y/o a los que ya acogen a los venezolanos para que les permitan el acceso a su territorio y a que continúen adoptando respuestas adecuadas y pragmáticas orientadas a la protección y basadas en las buenas prácticas existentes en la región. El ACNUR está preparado para trabajar con los Estados con el fin de laborar mecanismos adecuados de protección internacional de conformidad con la normativa nacional y regional, en particular la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y la Declaración de Cartagena. Estos acuerdos están guiados por el principio de que brindar protección internacional es un acto humanitario y no político. Brindar protección internacional es consistente con el espíritu de solidaridad internacional,

¹⁸ Véase, ACNUR, Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos 2019. Actualización 1. <https://www.refworld.org/es/pol/polpais/acnur/2019/es/122601> [consultado 5/5/2024].

¹⁹ Véase, ACNUR, Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos 2018 <https://www.refworld.org/es/pol/polpais/acnur/2018/es/127401> [Consultada 5/5/2024].

de la cual los países de la región de las Américas, incluyendo la República Bolivariana de Venezuela, tienen una larga trayectoria».

Luego del planteamiento de la problemática de derechos humanos en Venezuela que afecta a millones de sus habitantes, el ACNUR propone a los Estados y Gobiernos que han acogido a nacionales de Venezuela, la adopción de mecanismos orientados a la protección bajo los marcos nacionales y regionales. Veamos esta nota crucial que se transcribe íntegra por la importancia para determinar el papel relevante del Alto Comisionado para la situación de los venezolanos que cambió radicalmente el sentido de la jurisprudencia de la Audiencia Nacional, primero, y luego el criterio de los Órganos de Gobierno:

«Mecanismos orientados a la protección de los ciudadanos venezolanos bajo los marcos nacionales y regionales.

3. Reconociendo los desafíos y los posibles retrasos que los Estados puedan enfrentar en la adaptación de los sistemas de asilo existentes a la actual situación, 'el ACNUR alienta a los Estados a que consideren los mecanismos orientados a la protección que les permita una estancia legal a los venezolanos', con las salvaguardas adecuadas. Esto podría, por ejemplo, incluir varias 'formas de protección internacional', incluso bajo el derecho internacional de los derechos humanos, y 'protección temporal o acuerdos de estancia, o alternativamente visados o mecanismos migratorios laborales que puedan ofrecer acceso a la residencia legal' y a un "tratamiento estándar similar a la protección internacional". La implementación de estos mecanismos se haría sin perjuicio del derecho a solicitar el asilo, especialmente en los procedimientos de expulsión o deportación o en el caso de la no renovación de los permisos de residencia. En todas las circunstancias, los estándares mínimos deberían garantizarse, específicamente:

*a) **Legalidad:** Los requisitos y los procedimientos para la aplicación de estos mecanismos deberían definirse y articularse bajo la legislación nacional. El ACNUR insta a los Estados a garantizar que las personas que se benefician de estos mecanismos se les expida un documento oficial reconocido por todas las autoridades gubernamentales.*

*b) **Accesibilidad:** Los mecanismos pertinentes deberían ser accesibles a todos los venezolanos, independientemente de la fecha de entrada al país de acogida. Esto significaría que no debería haber costos asociados con la solicitud de este mecanismo o solo costos mínimos, y que estas solicitudes se deberían aceptar en varios lugares del territorio para garantizar que los costos de transporte no sean prohibitivos. Además, ni la entrada/presencia irregular ni la falta de documentos de identidad serían vistos como una razón válida para denegar el acceso a dicho mecanismo.*

*c) **Acceso a los derechos básicos:** Los mecanismos basados en la protección también podrían garantizar el acceso a los servicios básicos y a los derechos fundamentales, en igualdad de condiciones con otros ciudadanos extranjeros que son residentes legales en el territorio del Estado, de conformidad con las Directrices del ACNUR sobre protección temporal o acuerdos de estancia. Estos derechos incluyen: 1) acceso a la atención médica; 2) acceso a la educación; 3) unidad familiar; 4) libertad de circulación; 5) acceso a albergue, y 6) el derecho al trabajo. Estos derechos se garantizarían de manera igualitaria y no discriminatoria.*

*d) **Garantías de no retorno:** En vista de la situación actual en Venezuela, el ACNUR hace un llamamiento a los Estados para que les garanticen a las personas beneficiarias de estas formas complementarias de protección, protección temporal o acuerdos de estancia, o visados o mecanismos migratorios laborales «que no sean deportados, expulsados, o de cualquiera otra manera forzados a retornar a Venezuela, de acuerdo con el derecho internacional de los refugiados y el derecho de los derechos humanos.*

Esta garantía debería estar garantizada ya sea en el documento de identidad oficial otorgado o a través de otros medios efectivos, como instrucciones claras para los organismos encargados de hacer cumplir la ley»²⁰.

²⁰ Véase, ACNUR, Mecanismos orientados a la protección bajo los marcos nacionales y regionales para los venezolanos, en la Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos 2018 <https://www.refworld.org/es/pol/polpais/acnur/2018/es/127401> [Consultado 5/5/2014].

4. MARCO NORMATIVO

El marco legal y jurídico en Europa y España de la Residencia por Razones Humanitarias de Protección Internacional es variado. En él se asegura que aquellos extranjeros que buscan protección internacional tengan acceso a derechos fundamentales y establece las responsabilidades de los Estados que otorgan asilo. Sin embargo, bien vistas las cosas, la implementación efectiva de estas leyes y directivas sigue siendo un desafío clave, y es un área que requiere atención continua y revisión permanente.

4.I. Europa

1) Convención sobre el estatuto de los refugiados de 1951 y Protocolo de 1967.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo, de 1967, son los instrumentos jurídicos que constituyen la base de la labor que realiza ACNUR²¹. En ambos se define el término “refugiado”, se detallan los derechos de las personas refugiadas y se definen las normas internacionales para brindar protección se trata de los instrumentos jurídicos 'clave' que constituyen la base de la labor que realiza ACNUR.

De ahí que pueda afirmarse que ACNUR es una especie de “guardián” de ambos instrumentos. Asimismo, ayuda a los gobiernos a armonizar su normativa nacional para garantizar que las personas refugiadas reciban protección y puedan ejercer sus derechos.

El principio más importante recogido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 es la 'no devolución', que implica que ninguna persona refugiada debería ser devuelta al país en el que su vida o su libertad corren grave peligro.

Este instrumento define las normas mínimas básicas con respecto al trato que debe darse a las personas refugiadas, lo que incluye garantizar su derecho a la vivienda, al trabajo y a la educación, en tanto permanezcan desplazadas, refugiado, como aquellas que han cometido crímenes.

Asimismo, precisa las obligaciones de los refugiados en los países de acogida y delimita características específicas de personas 'que no califican para el

²¹ Véase ACNUR, La Convención de 1951, en: <https://www.acnur.org/convencion-de-1951> [Consultado 5/5/2024].

reconocimiento de la condición de refugiado', como aquellas que han cometido crímenes. De otro lado, contiene las obligaciones jurídicas de los Estados que se han adherido a la Convención y, quizás, también al Protocolo.

Así las cosas, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951²² y su Protocolo de 1967²³ constituyen el principal instrumento jurídico internacional que define, como ya dijimos supra, el concepto de refugiado y establece los derechos y obligaciones de estas personas. Si bien no contiene expresamente definición específica sobre la figura jurídica que estudiamos, sienta las bases del principio de no devolución, piedra angular de esta forma de protección complementaria.

2) Directiva 2011/95/UE (Directiva de Cualificación).

La Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011²⁴, 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, reconoce la posibilidad de que los Estados miembros otorguen protección por razones humanitarias a personas que no cumplen los requisitos para obtener el estatuto de refugiado o de protección subsidiaria.

²² Véase Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950.> <https://www.acnur.org/media/convencion-sobre-el-estatuto-de-los-refugiados-de-1951>< [consultada el 5/5/2024].

²³ Véase. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. Firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967. Entrada en vigor: 4 de octubre de 1967, en: <https://www.acnur.org/media/protocolo-sobre-el-estatuto-de-los-refugiados> [Consultado el 5/5/2024].

²⁴ Véase en el Diario Oficial de la Unión Europea, su contenido: 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: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095> [Consulta el 5/5/2024].

3) Directiva 2013/33/UE (Directiva de Acogida).

La Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013,²⁵ por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, establece disposiciones mínimas para la acogida de solicitantes de protección internacional, incluyendo a quienes han sido beneficiarios de protección por razones humanitarias.

4.2. España

El marco normativo español para la concesión de autorización de Residencia por Razones Humanitarias de Protección Internacional está diseñado para ofrecer un amparo efectivo a aquellas personas que se enfrentan a situaciones de riesgo grave en sus países de origen. La Ley de Asilo, en consonancia con las directivas europeas, garantizan un procedimiento debido, asegurándose que los derechos fundamentales de los solicitantes sean respetados. En virtud de ello, y tal cómo está diseñado este sistema no solo protege a los individuos en situación de vulnerabilidad, sino que también refuerza el compromiso de España con los principios de solidaridad y derechos humanos a nivel internacional.

1). Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria²⁶: es la norma que regula en España el derecho de asilo y la protección subsidiaria. En sus artículos 37.b y 46.3 contempla la posibilidad de que se conceda la autorización de residencia por razones humanitarias a aquellas personas que, si bien no cumplen los requisitos para obtener el estatuto de refugiado o de beneficiario de protección subsidiaria, enfrentan situaciones de grave riesgo o vulnerabilidad en sus países de origen.

²⁵ Véase en Diario Oficial de la Unión Europea: Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional: <https://www.boe.es/doue/2013/180/L00096-00116.pdf> [Consultado 5/5/2024].

²⁶ Véase esta Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria en el Boletín Oficial de Estado: <https://www.boe.es/eli/es/l/2009/10/30/12/con> [Consultada 5/5/2024].

Veamos las normas en comentario y 'los efectos que se establecen en la denegación de la solicitud de protección internacional'.

«Artículo 37. Efectos de las resoluciones denegatorias.

La no admisión a trámite o la denegación de las solicitudes de protección internacional determinarán, según corresponda, el retorno, la devolución, la expulsión, la salida obligatoria del territorio español o el traslado al territorio del Estado responsable del examen de la solicitud de asilo de las personas que lo solicitaron, y su salvo que, de acuerdo con la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero normativa de desarrollo, se dé alguno de los siguientes supuestos:

- a) que la persona interesada reúna los requisitos para permanecer en España en situación de estancia o residencia;*
- b) que se autorice su estancia o residencia en España por razones humanitarias determinadas en la normativa vigente».*

En cuanto a la mención expresa que realiza la Ley sobre la posibilidad de conceder una autorización por «razones humanitarias distintas de las señaladas en el estatuto de protección subsidiaria», remitiendo a las normas de extranjería el curso que llevará en adelante el otorgamiento de esta residencia, es decir, reglas administrativas de procedimientos y documentación, fundamentalmente, en tanto que ya la autorización esta concedida por el Ministro del Interior conforme ha sido propuesto por la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, según se desprende del contenido del artículo 125 del Reglamento de la Ley Orgánica de Extranjería.. Veamos la norma que comentamos:

«Artículo 46. Régimen general de protección

1. En el marco de la presente Ley, y en los términos en que se desarrolle reglamentariamente, se tendrá en cuenta la situación específica de las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional en situación de vulnerabilidad, tales como menores, menores no acompañados, personas con discapacidad, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias

monoparentales con menores de edad, personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica o física o sexual y víctimas de trata de seres humanos.

2. Dada su situación de especial vulnerabilidad, se adoptarán las medidas necesarias para dar un tratamiento diferenciado, cuando sea preciso, a las solicitudes de protección internacional que efectúen las personas a las que se refiere el apartado anterior. Asimismo, se dará un tratamiento específico a aquéllas que, por sus características personales, puedan haber sido objeto de persecución por varios de los motivos previstos en la presente Ley.

3. Por razones humanitarias distintas de las señaladas en el estatuto de protección subsidiaria, se podrá autorizar la permanencia de la persona solicitante de protección internacional en España en los términos previstos por la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración».

2). **Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado**²⁷: este reglamento, aún conserva varios aspectos en vigor ya que es anterior a la ley de asilo 12/2009, en él se desarrolla diversos aspectos procedimentales y de aplicación de la Ley 12/2009, incluyendo lo relacionado con la autorización de residencia por razones humanitarias.

3). **Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social**²⁸: Conocida como la Ley de Extranjería, regula, entre otros aspectos, la entrada, estancia y residencia de extranjeros en España, incluyendo disposiciones sobre la residencia por razones humanitarias.

²⁷ Véase este Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado en <https://www.boe.es/eli/es/rd/1995/02/10/203> [Consultado el 5/5/2024].

²⁸ Véase el contenido en el Boletín Oficial del Estado: Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social <https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/01/11/4/con> [Consultado el 5/5/2024].

4). El Reglamento de Extranjería²⁹, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, desarrolla la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social: este reglamento en su artículo 125 establece la autorización de residencia: por razones de protección internacional y así expresamente la contiene:

Observemos la norma en referencia:

«Artículo 125. Autorización de residencia temporal por razones de protección internacional.

Se podrá conceder una 'autorización por razones de protección internacional' a las personas a las que el Ministro del Interior, a propuesta de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, haya autorizado la permanencia en España conforme a lo previsto en los artículos 37.b) y 46.3 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, así como a los extranjeros desplazados en el sentido regulado en la normativa sobre protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.

Asimismo, se podrá conceder una autorización de residencia temporal en los casos que prevea la norma de desarrollo de la Ley 12/2009, de 30 de octubre».

En este mismo sentido normativo, son competente para dictar decretos, resoluciones, instrucciones y circulares que detallan procedimientos específicos y directrices para la aplicación de la Ley de asilo y protección subsidiaria y extranjería el Ministerio de Interior y el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, este último a través de la Secretaría de Estado de Migraciones que es el órgano encargado de desarrollar la política migratoria definida por el Gobierno en materia de inmigración, integración de los inmigrantes y ciudadanía española en el exterior.

Conforme a lo expresado anteriormente, hay que hacer notar que fue a través de una NOTA SOBRE LA PROPUESTA DE CONCESIÓN DE UNA AUTORIZACIÓN

²⁹ Véase, el contenido en el Boletín Oficial del Estado: [BOE-A-2011-7703](https://www.boe.es/eli/es/rd/2011/04/20/557/con) El Reglamento de Extranjería, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, desarrolla la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2011/04/20/557/con> [Consultado el 5/5/2024].

TEMPORAL DE RESIDENCIA POR RAZONES HUMANITARIAS³⁰, emitida por el Ministerio del Interior del 5 de marzo de 2019 que se autorizó esta residencia para los venezolanos que se les haya denegado la protección internacional con anterioridad a febrero de 2019, siempre que sus solicitudes hubiesen sido presentadas y denegadas con posterioridad al 1 de enero de 2014, y que a través de ella se dieron los lineamiento de procedimiento y documentación a presentar

³⁰ Véase la referida nota. [blogextranjeriaprogestion.org Nota informativa para ciudadanos/as de nacionalidad venezolana - Blog Extranjería Asociación Progestión \(blogextranjeriaprogestion.org\)](https://blogextranjeriaprogestion.org/Nota-informativa-para-ciudadanos/as-de-nacionalidad-venezolana-Blog-Extranjeria-Asociacion-Progestion/), También en: <https://blogextranjeriaprogestion.org/wp-content/uploads/2019/03/OAR-Nota-RRHH-febrero.pdf> .[Consultado el 23/02/2024].

5. AUTORIZACIÓN DE RESIDENCIA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR RAZONES HUMANITARIAS: CASO NACIONALES DE VENEZUELA

5.1. Planteamiento de la situación: El Problema de los venezolanos

La dramática situación humanitaria por la que atraviesa Venezuela desde la llegada al poder de la 'revolución bolivariana del siglo XXI' y su voraz evolución desde el año 2012, fecha de la muerte del dictador Hugo Chávez que durante su régimen autoritario despojó a los venezolanos de los más elementales derechos ciudadanos que la Constitución y las leyes de ese país les garantizan y ofrecen, y lo sumergió en la más absoluta miseria económica, social y política, está suficientemente documentada, así mismo lo está las actuaciones del régimen dictatorial continuado que desde el año 2013 ejerce sobre los venezolanos el dictador Nicolás Maduro, sucesor del dictador Hugo Chávez en el poder, después de su muerte. 25 años sometidos a la dictadura, el calvario venezolano.

Lo anterior ha sido motivo de múltiples reproches internacionales en casi todo el mundo, a excepción de los pocos gobiernos no democráticos que aún quedan oprimiendo a sus ciudadanos y llevándoles aparejado el sufrimiento, desolación y miseria. Así las cosas, muchos son los organismos internacionales y europeos que protegen los derechos humanos y las libertades que han dedicado mucha tinta a documentar esta penosa situación que, entre una de las terribles consecuencias ha forzado a más de 7,7³¹ millones de nacionales venezolanos a huir de su país a clamar protección y amparo a distintos gobiernos de países de América y Europa, entre ellos España, según lo reporta el ACNUR en su actualización del mes de septiembre de 2023.

Así las cosas, y en ese orden de ideas, para darle fuerza a nuestras afirmaciones anteriores y poner de relieve la razón y motivos de la gran cantidad de ciudadanos venezolanos solicitantes de protección internacional en España, que devino con el tiempo en el otorgamiento de la Residencia por Razones Humanitarias de Protección Internacional que es nuestro principal enfoque. Comencemos haciendo alusión al informe del Departamento de Estado de EE.UU. sobre

³¹ Véase: ACNUR 2023. Llamamiento de emergencia Situación de Venezuela.: <https://www.acnur.org/emergencias/situacion-de-venezuela> [Consultado 13/04/2024].

Venezuela (2018)³², que evidencia la existencia de una persecución política represora planificada por el régimen y ejecutada por las fuerzas armadas y la policía con el apoyo de numerosos grupos paramilitares y de delincuentes comunes. El informe merece toda nuestra atención reposada. Observemos algunas cifras de este demoledor informe. Según investigaciones independientes, 147 jóvenes menores de 20 años fueron asesinados tan solo en Caracas entre enero y agosto de 2018. De estas muertes, 65 son atribuibles directamente a la policía política del régimen. Entre abril y julio de 2017 se contaron 125 muertes por represión en las protestas, de las cuales entre el 50 y el 75% lo fueron a manos de la Policía y los llamados «colectivos», grupos paramilitares afines al régimen del dictador Nicolás Maduro, mientras que el resto fallecieron a manos de otras fuerzas de seguridad. La organización no gubernamental PROVEA, estima que el 83% de estas víctimas lo fueron por disparos de armas de fuego.

Así mismo, el informe de Freedom House sobre la libertad en el mundo en 2019³³, define a Venezuela como nación **«no libre»**, con una escala de libertad global del 19%. En su turno, la Organización de Estados Americanos OEA, publicó en 2019³⁴, una devastadora evaluación de la situación de los derechos humanos en Venezuela, reflejando que, entre enero de 2014 y noviembre de 2018, 12.949 personas fueron detenidas arbitrariamente. De esta cifra, 7.512 personas fueron investigadas penalmente y se encuentran con medidas cautelares sustitutivas de privación de libertad tales como presentación periódica, arresto domiciliario, y prohibición de declarar en medios de comunicación, entre otras. Así también, resalta este informe que estos venezolanos se han ido de una Venezuela plagada de graves problemas que incluyen la escasez de alimentos y medicinas, hiperinflación,

³² Véase este conmovedor informe traducible del inglés que describe la crónica de un país inmerso en la más aberrante crisis humanitaria del continente americano que pueda describirse. Disponible en: United States Department of State • Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. Country Reports on Human Rights Practices for 2018. Venezuela 2018 human rights report executive summary <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/#wrapper> [Consultado el 02/4/2024].

³³ Véase este informe traducido del inglés de Freedom House. *Freedom in the world 2019. – Venezuela*. En: <https://freedomhouse.org/country/venezuela/freedom-world/2019> [Consultado el 02/04/2024].

³⁴ Véase esta evaluación de la situación en Venezuela publicada en 2019 por el Grupo de Trabajo de la OEA. *Informe preliminar sobre la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región*. (Washington 8 de marzo de 2019). https://www.oas.org/documents/spa/press/Informe-preliminar-2019-Grupo-Trabajo_Venezuela.pdf [Consultado el 02/04/2024].

violencia generalizada, existencia o percepción de control social, e inclusive violaciones masivas de derechos humanos, y crímenes de lesa humanidad. No deja nada al azar el informe de la OEA, recoge todo lo que sucedía en Venezuela hasta el año 2018.

La guinda del pastel, el 4 de febrero de 2019, día en que la 'revolución bolivariana del siglo XXI' celebraba el golpe de Estado que perpetró el teniente coronel Hugo Chávez contra la institucionalidad democrática en Venezuela (4/2/1992), ese mismo día la ONG Foro Penal Venezolano denunciaba que en Venezuela había 966 presos políticos cifra que varía constantemente debido al «efecto puerta giratoria» del régimen, que consiste en encarcelar y excarcelar presos constantemente. El informe concluye con la evidencia de la comisión de delitos de lesa humanidad por parte del gobierno.

Por su parte, el Observatorio Venezolano de Violencia señala con datos oficiales³⁵ que Venezuela volvió a liderar en 2018 la estadística mundial de muertes por causas violentas con **23.047, de las cuales más de 10.000 fueron homicidios e incluyen 8.200 ejecuciones extrajudiciales, a pesar de que la tasa de 81,4 muertes violentas por cada 100.000 habitantes** acerquen los números de Venezuela a los de un país en guerra, siendo muy superiores, por ejemplo, a las provocadas desde 2014 por el conflicto entre Ucrania y Rusia.

Ante semejante panorama adverso de los derechos humanos y la grave crisis humanitaria en Venezuela el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, hace un llamado de urgencia a los países democráticos y libres del mundo describiendo el penoso aumento del flujo migratorio de venezolanos; así en la Nota de Orientación Sobre Consideraciones de Protección Internacional para los venezolanos, actualización de mayo de 2019³⁶. Realiza los siguientes planteamientos:

³⁵ Véase estas dramáticas cifras en el informe del Observatorio Venezolano de Violencia (OVV-Caracas), datos de 2018. En: <https://observatoriodeviolencia.org.ve/news/ovv-lacso-informe-anual-de-violencia-2018/> [Consultado el 02/04/2024].

³⁶ Véase ACNUR. Nota de Orientación Sobre Consideraciones de Protección Internacional para los venezolanos. Actualización mayo 2019. <file:///C:/Users/HP/Downloads/TODO%20PARA%20TFM/ACNUR.%202019%20NOTA%20DE%20ORIENTACI%C3%93N%20SOBRE%20SITUACION%20DE%20LOS%20VENEZOLANOS.pdf> [Consultado el 02/04/2024].

«2. Desde la emisión de la Nota de Orientación sobre el Flujo de Venezolanos [2018], la seguridad y la situación humanitaria ha empeorado en Venezuela, causando que los flujos de venezolanos que salen hacia países vecinos, otros países de la región y países más lejanos alcancen los 3,4 millones de personas. Dado el deterioro de las circunstancias en Venezuela, el ACNUR reitera su llamado a los Estados que reciben venezolanos para que permitan el acceso a su territorio y destaca la importancia fundamental de garantizar el acceso a los procedimientos de asilo o a los mecanismos de protección grupales con las salvaguardias adecuadas.

3. Con base en los informes recibidos por el ACNUR y sus socios, así como 'información fiable de dominio público' de una amplia gama de fuentes sobre la situación en Venezuela, el ACNUR considera que, para una serie de perfiles, es probable que surjan consideraciones de protección internacional bajo la Convención de 1951/Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, dependiendo de las circunstancias del caso individual. El ACNUR puede poner estos perfiles de riesgo a disposición de las comisiones de elegibilidad de los países de acogida interesados».

Hasta aquí, en este apretado resumen, hemos tratado de plantear el caso venezolano y visibilizar la situación de los migrantes venezolanos conforme, como expresa el ACNUR, con 'información fiable de dominio público', recordemos que hemos advertido que se ha invertido mucha tinta y esfuerzo para documentar la tragedia humanitaria del país latinoamericano; ahora nos toca describir y analizar las etapas por donde ha transcurrido la Residencia por Razones Humanitarias de Protección Internacional para los venezolanos en España.

5.2. Etapas de la residencia por razones humanitarias de protección internacional para los venezolanos en España

5.2.1. Primera etapa: La existencia de una tercera vía legal de protección y el no reconocimiento de la condición de refugiados ni de la protección subsidiaria a venezolanos

Cuando estudiamos la naturaleza y el marco regulatorio español en los capítulos 3 y 4 de este trabajo, en ese orden, señalamos que la autorización de Residencia por Razones Humanitarias de Protección internacional es una vertiente de protección internacional complementaria, distinta al estatuto de refugio y al estatuto de protección subsidiaria, que tiene su principal sustento en el principio de derecho internacional humanitario de «no devolución», y así, con ese sentido debe interpretarse, en tanto que el legislador español la ha recogida expresamente conforme al artículos: 37.b y 46.3 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Así mismo reglamentariamente lo contempla en el artículo 125 del Reglamento de Extranjería, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, que desarrolla la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Lo anterior lo decimos por cuanto, no es que sea una institución que le faltara regulación para su aplicación, sino más bien era un problema de voluntad política, de política exterior, 'no jurídico', en cuanto a la aplicación de los instrumentos internacionales, europeos y nacionales de Derecho de protección internacional por cuanto el problema existía, la situación era notoria, publica y se manejaba suficiente evidencia de lo que ocurría en Venezuela y de los 7,7 millones de sus ciudadanos huidos de ese país, como vimos supra que lo reflejó ACNUR³⁷, se tenía «'información fiable de dominio público», para tomarle la expresión al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados en informes presentados en 2018 y 2019, ya señalados.³⁸

³⁷ Véase lo referente en la nota 31 de este trabajo.

³⁸ Véanse lo referido en las notas 20 y 34 de este trabajo.

Así las cosas, toda la situación que hemos descrito, más bien la crónica que hemos, apretadamente, narrado en el punto 5.1 de este documento, a saber, «Planteamiento de la situación: El Problema de los venezolanos» era conocido por España, era un reflejo de todo aquello, sí, así estaban las cosas, porque lo cierto es que «a diferencia de la posición mantenida por otros países de nuestro entorno y a pesar de las numerosas denuncias realizadas por los organismos internacionales, el gobierno español había venido evitando reconocer de forma oficiosa que en Venezuela exista una represión política e institucional lo suficientemente grave como para considerar que las alegaciones de persecución denunciadas por miles de sus ciudadanos sean de la suficiente entidad como para considerar la necesidad de otorgarles protección.»³⁹. Entonces porqué España no lo hacía, no daba la necesaria protección humanitaria a los ciudadanos venezolanos, que como tantas veces hemos dicho huían de aquella tragedia humanitaria producto de las acciones de un régimen dictatorial que los llevó a la más absoluta miseria, en todo sentido. Bueno la respuesta entonces había que buscarla en clave política y no en clave jurídica.

5.2.1.1. La denegación de asilo a los exiliados venezolanos en España

La Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria hace suya la definición de refugiado que contiene la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Así las cosas, en su artículo 3 de la referida Ley establece que, *«La condición de refugiado se reconoce a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género, orientación sexual o de identidad sexual, 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 al apátrida que,*

³⁹ En este sentido puede observarse un análisis crítico en el trabajo de Alejandro de Vicente Rojas. (2019) en: [Autorización temporal de la residencia española por razones humanitarias: La limosna de la administración para el exilio venezolano. - Larrauri & Martí Abogados \(larraurimarti.com\)](https://www.larraurimarti.com/es/autorizacion-temporal-de-la-residencia-espanola-venezolanos-razones-humanitarias) Disponible en <https://www.larraurimarti.com/es/autorizacion-temporal-de-la-residencia-espanola-venezolanos-razones-humanitarias> [Consultado 14/04/2024].

careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, por los mismos motivos no puede o, a causa de dichos temores, no quiere regresar a él, y no esté incurso en alguna de las causas de exclusión del artículo 8 o de las causas de denegación o revocación del artículo 9».

España, al igual que otros países europeos, ha respondido de manera diferente a la crisis migratoria y humanitaria venezolana en comparación con conflictos pasados. A pesar de que reconoce la grave situación en Venezuela, España no ha otorgado el estatus de refugiado a los venezolanos y los que ha otorgado representan un número insignificante para la gran cantidad de solicitudes de asilo presentadas a partir del año 2014. Las autoridades españolas argumentan que, aunque la situación en Venezuela es preocupante, no se cumplen los criterios estrictos para el reconocimiento del estatus de refugiado establecidos en la legislación internacional. Esto se debe principalmente a que la crisis en Venezuela no se considera un conflicto armado o persecución sistemática por razones específicas como raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un grupo social particular.

No obstante, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, considera que los venezolanos huyen de una profunda crisis económica y política, caracterizada por la violación sistemática de los derechos humanos y una emergencia humanitaria cada vez más profunda. Debido a los acontecimientos ocurridos en el país⁴⁰, **«ha convocado⁴¹ a la comunidad internacional a reconocer a los venezolanos como grupo como refugiados, sobre la base de los criterios más amplios esbozados en la Declaración de Cartagena de 1984⁴²»**. La mayoría de los Estados latinoamericanos han firmado la declaración,

⁴⁰ Oriana Van Praag. Wilson Center. Entendiendo la crisis de refugiados venezolanos. Traducido del inglés. 13 de septiembre de 2019 <https://www.wilsoncenter.org/article/understanding-the-venezuelan-refugee-crisis> [Consultado el 23/04/2024]

⁴¹ Liz Throssell. ACNUR La mayoría de los que huyen de Venezuela necesitan protección como refugiados. 21 mayo 2019. <https://www.unhcr.org/us/news/briefing-notes/majority-fleeing-venezuela-need-refugee-protection-unhcr> [Consultado 24/04/2024].

⁴² La Declaración de Cartagena de una reunión de las principales partes interesadas de diez países latinoamericanos en 1984 para discutir el sistema de protección regional para los refugiados. La región se enfrentaba a flujos de refugiados sin precedentes procedentes de las guerras civiles en El Salvador, Guatemala y Nicaragua y de dictaduras represivas en América del Sur, pero carecía de la infraestructura jurídica e institucional necesaria para responder eficazmente. La declaración que acordaron es un instrumento jurídico no vinculante que proporciona orientación a los Estados en el

que extiende la protección a «las personas que han huido de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público».

En la citada nota de orientación actualizada de mayo 2019 el ACNUR advierte que para ciertos perfiles de venezolanos en riesgo es aplicable la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. **En cualquier caso, la mayoría de los venezolanos necesitan protección internacional como refugiados, sobre la base de los criterios 'más amplios de la Declaración de Cartagena de 1984 aplicados en América Latina'.** Esto se debe a las amenazas a su vida, seguridad o libertad derivadas de circunstancias que están perturbando gravemente el orden público en Venezuela.

Ahora bien, según los **datos publicados por el Ministerio del Interior** 'relativos al asilo en España' correspondientes al **año 2016**, se realizaron **16.544 solicitudes de asilo, de las cuales 4.196 fueron presentadas por ciudadanos venezolanos, lo que equivale a un 25,3% del total de las peticiones presentadas en territorio.** Concediéndose, ese año, la condición de refugiado tan solo a 4 venezolanos, y aun considerando que esas resoluciones recayesen sobre algunas de las 596 solicitudes presentadas por ciudadanos de esa nacionalidad en el año 2015, esto representan un insignificante 0,67% del total de estas solicitudes⁴³. Entonces, bien vistas las cosas, puede deducirse sin muchas complicaciones y de forma flagrante que la Administración española no consideraba que existiera persecución política en Venezuela ni otra situación de las descritas en la norma de ese artículo 3 de la ley de asilo que mereciera el otorgamiento del estatuto de refugiado a los exiliados venezolanos. Así las cosas, ese exiliado venezolano, según criterio del gobierno español, **no tiene ni debe sentir ningún temor de regresar a Venezuela con la situación actual.**

desarrollo de sus marcos de protección de los refugiados. Fue el comienzo de un foro permanente entre los países latinoamericanos, que se reúnen cada diez años, y que desde entonces se ha ampliado para incluir a los países del Caribe. Hasta el momento, el documento ha sido firmado por 15 países de la región, y varios de ellos lo han incorporado a la legislación.

⁴³ Véase estas reveladoras cifras en Ministerio del interior. *El asilo en España en cifras. (2015 – 2016)*. <https://www.interior.gob.es/opencms/es/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones/publicaciones-descargables/proteccion-internacional/asilo-en-cifras/> [Consultado 24/04/2024].

Por otro lado, **a finales de 2018, el número de solicitudes de asilo pendientes de resolver ascendían a unas 78.710, de las cuales 31.620 correspondían a nacionales de Venezuela⁴⁴**; algo así como casi el total de la población de una capital provincial como Teruel, que no es poca cosa.

Pareciera, por los hechos, que, para el Estado español, reconocer que en Venezuela exista una situación de represión política sistemática sería tanto como reconocer el derecho al asilo de quienes huyen de ese país atemorizados por el régimen. Sin embargo, las principales organizaciones internacionales de derechos humanos tienen otra mirada, ven de forma muy distinta la situación de ese país, como lo reflejan, sin lugar a dudas, por ser, según el ACNUR «información fiable de dominio público», los informes que aquí hemos reseñado y referidos.

5.2.1.2 La denegación del estatuto de protección subsidiaria a los exiliados venezolanos en España

Abordemos ahora la denegación a los nacionales venezolanos de la protección subsidiaria, que es la segunda vertiente de protección internacional establecida en la legislación nacional.

Algunas Consideraciones

España ha adoptado una posición restrictiva en cuanto al reconocimiento del estatuto de refugiado o de 'protección subsidiaria' para los exiliados venezolanos que solicitan asilo. Si bien ha otorgado permiso de residencia temporal por razones humanitarias a los venezolanos, no los considera formalmente para ese estatus según la Convención de Ginebra de 1951.

Esta decisión parece fundamentarse en que, si bien se reconoce la grave crisis política, económica y social en Venezuela, el gobierno español considera que los solicitantes de asilo venezolanos no cumplen cabalmente los criterios legales establecidos para obtener el estatuto de protección subsidiaria.

El Ministerio del Interior parece considerar que la situación en Venezuela es preocupante, pero no alcanza los umbrales legalmente definidos para otorgar dicho estatuto. Por ello España ha privilegiado una interpretación más restrictiva de los criterios para reconocer la condición de protección subsidiaria a los venezolanos,

⁴⁴ CEAR. Comisión Española de Ayuda al Refugiado. Más que cifras. El Asilo en España 2018. <http://masquecifras.org/> [Consultado 14/04/2024].

optando por conceder, en su lugar, permisos de residencia temporal por razones humanitarias.

Así las cosas, la ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria contiene la denominada 'protección subsidiaria' que es la segunda vertiente de protección internacional, ella está regulada en el artículo 4 de la referida ley, que según esta norma es el:

«derecho dispensado a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves previstos en el artículo 10 de esta Ley, y que no pueden o, a causa de dicho riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país de que se trate».

Ahora bien, siendo los daños graves que pueden dar lugar a esta protección la condena a pena de muerte o el riesgo de su ejecución material, la tortura y los tratos inhumanos o degradantes en el país de origen del solicitante o las amenazas graves contra la vida o la integridad de los civiles motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto internacional o interno. Lo anterior pareciera ser un retrato de la situación que presenta Venezuela, basta con observar los datos oficiales para comprobar tal escenario de violencia en ese país.

El Observatorio Venezolano de Violencia⁴⁵, con datos oficiales señala que Venezuela volvió a liderar en 2018 la estadística mundial de muertes por causas violentas con **23.047, de las cuales más de 10.000 fueron homicidios e incluyen 8.200 ejecuciones extrajudiciales**, así mismo que **la tasa de 81,4 muertes violentas por cada 100.000 habitantes** acerquen los números de Venezuela a los de un país en guerra, siendo muy superiores por ejemplo, a las provocadas desde 2014 por el conflicto entre Ucrania y Rusia. **Todo ello no parece conmover conciencia alguna en la administración española.**

⁴⁵ Véase estas alarmantes cifras en: Observatorio Venezolano de Violencia (OVV- Caracas), datos de 2018. <https://observatoriodeviolencia.org.ve/ovv-lacso-informe-anual-de-violencia-2018/> [Consultado el 02/04/2024].

En España no se concedió, el año 2016, ni una sola protección subsidiaria a solicitantes exiliados venezolanos, por lo que es evidente que el Ministerio del Interior tampoco considera que exista en Venezuela una situación de violencia extrema o la posibilidad de que los disidentes sufran tratos inhumanos o degradantes en su país de origen, ni tampoco que deban temer una amenaza grave contra su vida motivada por la situación de violencia provocada por la situación de conflicto interno⁴⁶. Las cifras demuestran lo contrario.

5.2.2. Segunda etapa: Denegación total: Las cifras

Como ya analizamos supra, en el punto anterior advertíamos la posición restrictiva de España en cuanto al reconocimiento del estatuto de refugiado o de protección subsidiaria para los exiliados venezolanos que solicitan asilo. Aun reconociendo la grave crisis política, económica y social en Venezuela, en cuanto que la administración española mantenía y mantiene la convicción de que los exiliados venezolanos no cumplen cabalmente los criterios legales establecidos para obtener el estatuto de refugiado o de protección subsidiaria, en tanto no los considera formalmente refugiados según la Convención de Ginebra de 1951, solo a partir del año 2019, forzadamente por la jurisprudencia de la Audiencia Nacional, como veremos más adelante, otorgó, por defecto, un permiso de 'residencia temporal por razones humanitarias' a los venezolanos, institución que es la esencia de nuestra e investigación.

Esta fue para los venezolanos una etapa crítica que hizo más doloroso su exilio, las cifras hablan por sí solas y reflejas la situación que afirmamos. A este respecto y para ilustrar esta circunstancias se observa que desde el año 2014 hasta 2018, según las cifras oficiales del Ministerio del Interior⁴⁷, los exiliados venezolanos presentaron 35.598 solicitudes de protección internacional en España, de esa

⁴⁶ Véase el interesante análisis de Alejandro de Vicente Rojas. (2019) en: Autorización temporal de la residencia española por razones humanitarias: La limosna de la administración para el exilio venezolano. - Larrauri & Martí Abogados (larraurimarti.com) Disponible en <https://www.larraurimarti.com/es/autorizacion-temporal-de-la-residencia-espanola-venezolanos-razones-humanitarias> [Consultado 14/04/2024].

⁴⁷ Véase las estadísticas llevadas por el Ministerio de interior. OAR, Datos e información y estadísticas. Asilo en cifras. 2014-2018. <https://proteccion-asilo.interior.gob.es/es/datos-e-informacion-estadistica/publicaciones/> [Consultado el 30 de 04/ de 2024].

ingente cantidad de solicitudes solo le fue reconocida la condición de refugiado y con ello el derecho de asilo a 49 de ellos, lo que representa un insignificante 0,13% de total de las solicitudes presentadas; por otro lado, a ninguna de esas personas solicitantes de protección internacional le fue reconocida el estatuto de protección subsidiaria; así mismo, a ningún exiliado venezolano le fue otorgada la autorización de 'Residencia por Razones Humanitarias por Protección Internacional en ese periodo de tiempo de 5 años. Así entonces, bien vistas las cosas, los exiliados venezolanos en España no fueron acogidos, pese a su situación personal y de país, acreditable, con las ínfimas excepciones señaladas, con la protección legal contenida en el Derecho internacional humanitario, todo le era denegado, tanto el asilo, la protección subsidiaria, pero tampoco había para ellos otra forma de protección complementaria distintas a estas dos vertientes, verbigracia la 'Autorización de Residencia por Razones Humanitarias de Protección Internacional', quedaban en un limbo jurídico. Todo ello devino en una enorme cantidad de solicitudes de protección internacional denegadas y acumuladas en todos esos años quedando los exiliados venezolanos en una situación administrativa de irregularidad migratoria por no tener ningún permiso de estancia ni de residencia legal en España.

Era verdaderamente dramática la situación de los exiliados venezolanos que, a finales del año 2018, el número de solicitudes de asilo pendientes de resolver por el Ministerio del Interior a propuesta de la Oficina de Asilo y Refugio ascendían a unas 78.710, de las cuales 31.620 correspondían a nacionales venezolanos, esto representa casi la población entera de una capital de provincia como Soria.

5.2.3. Tercera etapa: La jurisprudencia de la Audiencia Nacional y la creación de la residencia por razones humanitarias por protección internacional para los venezolanos

A). La jurisprudencia de la Audiencia Nacional a partir de 2018

Esta etapa nos presenta a nuestra institución de Residencia por Razones Humanitarias de Protección Internacional un poco más favorecida y reconocida, por primera vez, en la jurisprudencia española, especialmente por la jurisprudencia de la Audiencia Nacional, se establece un cambio judicial sobre esta institución, la doctrina judicial había estado en el tiempo pacífica y reiterativa en el criterio de negar la protección por razones humanitarias a los venezolanos quienes mediante

recursos, por su competencia jurisdiccional, acudían ante este tribunal en busca de la justicia que declarara y reconociera su derecho y la garantía que le ofrece el principio de Derecho humano internacional de protección de 'no devolución' a su país de origen por el temor fundado a su plena integridad y a la de su familia, derecho que le venía siendo negado por la Administración Pública española a través de las resoluciones de la subsecretaria del Interior que rechazaban su solicitud de protección internacional. Este cambio de criterio en la doctrina judicial sirvió de marcó inicial y trazaría el camino y sendero por donde habría de transcurrir en adelante la novedosa institución que estudiamos.

Pues bien, como hemos señalado, la Audiencia Nacional cambió radicalmente el criterio que sostenía en sus decisiones hasta antes de 2018, con respecto a la negativa de conceder la residencia por razones humanitarias en un procedimiento de protección internacional a los venezolanos, y en la sentencia SAN 3183/2018, de 26 de junio, se abre a establecer expresamente que, *«en materia de protección internacional hay, por lo tanto, tres niveles de protección: el asilo; la protección subsidiaria y las razones humanitarias»*⁴⁸, y que esta última, -el nivel de protección por razones humanitarias-, era perfectamente aplicable por la situación de los nacionales de Venezuela porque *«En el ámbito del asilo, por lo tanto, es posible el juego de las razones humanitarias, **teniendo en cuenta la situación del país de origen**; pero también con base a las concretas circunstancias del solicitante de asilo en 'desconexión con aquella situación'»*⁴⁹.

Ahora, que haya afirmado tajantemente la Audiencia Nacional que, no solo como se venía haciendo, debía evaluarse casi de forma exclusiva en la resolución del caso, la concreta situación particular y personal de cada solicitante de asilo, sino que además era necesario evaluar y tomar en cuenta la situación actual del país de origen, es un salto tremendo; ese cambio de criterio jurisprudencial nos deja, en

⁴⁸ A partir de esta sentencia la Audiencia Nacional comienza a estimar los recursos contra las resoluciones dictadas por el Ministerio del Interior que denegaban las solicitudes de asilo y protección subsidiaria y no concedían la Residencia por Razones Humanitarias a nacionales de Venezuela por considerar no encajaban para ninguna de estas instituciones de protección internacional. En consecuencia, declara con lugar la concesión de esta residencia.

Véase la Sentencia Audiencia Nacional, sala segunda de lo contencioso administrativo. SAN 3183/2018, de 26 de junio de 2018. recurso: 628/2017. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/32d339b99931db47/20180904> [Consultado el 12/02/2024].

⁴⁹ Véase la misma sentencia de la Audiencia Nacional referida en la nota 48.

principio, dos cosas importantes que resaltar, por un lado, que el conocimiento del tribunal de la situación actual de peligro y de convulsión política, social, económica y de seguridad del país de origen era suficiente para conceder esta residencia por razones humanitarias en España, y por otro lado, se hace un reconocimiento expreso de que nuestra institución existe y que ha estado siempre regulada, como lo hemos afirmado nosotros en el punto 5.2.1 de este documento, que la situación no era jurídica, sino política, allí siempre ha estado la Residencia por Razones Humanitarias, solo que no se aplicaba por una posición muy rígida, estricta e incomprensible de la Administración Pública española competente y por el criterio cerrado de los tribunales.

Ya lo advertíamos, la Administración podía conceder esta residencia, no había pues impedimento legal alguno para no hacerlo en el caso de los nacionales de Venezuela, estaba esta institución dispuesta en la ley que desarrolla el asilo y la protección subsidiaria y muy especialmente la residencia por razones humanitarias en el artículo 46.3 de la *Ley 12/2009* – sin esperar un desarrollo reglamentario de esta ley, que está en deuda desde 2009,- que expresamente el Reglamento de la Ley de Extranjería la recogía en su Artículo 125, y de paso, como expresa la Audiencia Nacional en esta sentencia *'la situación país invitaba a su concesión'*. Estaba meridianamente claro y probado que existía en Venezuela graves trastornos sociales, con muerte de personas civiles y ausencia de protección de los derechos básicos o de situaciones relacionadas, vinculadas o conectadas a una situación de riesgo, conflicto, inestabilidad o peligro para los derechos básicos de las personas solicitantes en su lugar de procedencia.

Todo lo que aquí hemos venido afirmando lo comprendió la Audiencia Nacional y en esta sentencia (SAN 3183/2018) que estamos analizando, que al respecto dispuso que:

«Aunque la Ley 12/2009, no ha sido objeto de desarrollo reglamentario, el art. 125 del Real Decreto 557/2011 que desarrolla la Ley Orgánica 4/2000, establece que: " Se podrá conceder una autorización por razones de protección internacional a las personas a las que el Ministro del Interior, a propuesta de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, haya autorizado la permanencia en España conforme a lo previsto en los arts.37.b) y 46.3 de la ley 12/2009, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, así como a los extranjeros desplazados en el sentido

regulado en la normativa sobre protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas..".

La norma, por lo tanto, es clara, "por razones humanitarias", distintas a asilo o a la protección subsidiaria, se puede" autorizar la permanencia de la persona solicitante de protección internacional", lo que se traducirá en la concesión, en la terminología del propio reglamento, de una " autorización de residencia temporal por razone de protección internacional"».

Así las cosas, queda claro que es por motivos distintos y no por los mismos motivos del asilo y la protección subsidiaria que se debe conceder la residencia por razones humanitarias en un procedimiento de protección internacional, pero no pareciera haberlo entendido así la Administración española y tampoco los tribunales al valorar los casos de los venezolanos, por ello al denegar el asilo y la protección subsidiaria no se pronunciaban sobre la residencia por razones humanitarias y de hacerlo la rechazaban por no cumplirse los requisitos para el asilo y la protección subsidiaria, ya que se valoraba solo la situación personal del solicitante y no la situación actual del país de origen, como hemos comentado supra.

Este criterio aplicado por la Administración, resaltado anteriormente, no era compatible con la jurisprudencia del Tribunal Supremo que, en una decisión citada en la sentencia de la Audiencia Nacional que analizamos (SAN 3183/2018) expresó que la: *«Doctrina que se reitera, entre otras, en la STS de 18 de octubre de 2012 (Rec. 875/2012), que afirma con claridad que 'la denegación del asilo...no determina el rechazo de la autorización de permanencia por razones humanitarias, sino que, muy al contrario, abre la puerta al examen de esta posibilidad'»*. Así entonces, como afirma el alto Tribunal, al denegarse una solicitud de asilo, no queda rechazado per se la autorización por razones humanitarias, sino más bien debe procederse de pleno derecho al estudio de la situación personal y 'sobre todo la situación actual del país de origen' que invite al otorgamiento de esta otra forma de protección y que se evite el retorno del solicitante de protección al país de origen.

Pues bien, esta sentencia, que abrió paso a reconocer y conceder la Residencia por razones humanitarias por la Audiencia Nacional al exilio venezolano, tiene fundamentos jurídicos dignos de rescatar para el estudio de nuestra institución, se observa que en cuanto se analiza la competencia de la Administración Pública para conceder o denegar esta residencia de protección le fija los parámetros de

actuación apoyándose en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, al respecto en el Fundamento de Derecho Quinto expresa que:

«Como razona la STS de 9 de diciembre de 2016 (Rec. 3083/2014), la Administración goza de un 'margen de discrecionalidad' para conceder las autorizaciones, pero dicho margen no implica, en ningún caso, un uso arbitrario de dicha facultad. Si concurren hechos que, interpretados desde la finalidad y principios que inspiran la normativa, inviten a la concesión de la autorización por razones humanitarias, la misma debe ser concedida».

Es clara la doctrina, no hay lugar a dudas, si la Administración al interpretar el Derecho internacional humanitario y bajo el cobijo del principio universal de protección de derechos humanos de **'no devolución'** que inspira a la Ley 12/2009, que desarrolla las instituciones del asilo, la protección subsidiaria y la residencia por razones humanitarias, conforme al elemento teleológico que subyace de la normativa debe por imperativo humanitario otorgar esta protección a los solicitantes exiliados venezolanos, tal cual señala la doctrina del Tribunal Supremo, citada en esta decisión de la Audiencia Nacional.

B) El papel fundamental de los informes de ACNUR sobre la situación de Venezuela que cambió el rumbo y sentido de la jurisprudencia de la Audiencia Nacional.

Antes, en el punto 3.1-5, dedicamos una parte de este trabajo a rescatar la importancia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, para el establecimiento en España de la Residencia por Protección Internacional de Carácter Humanitarias a los exiliados venezolanos, en esta oportunidad volvemos al tema para tratar su influencia en el cambio de criterio de la jurisprudencia española, en especial en la Audiencia Nacional, en el otorgamiento de esta institución de protección internacional.

Es indudable que los informes del ACNUR fueron determinantes en el cambio de criterio de la jurisprudencia de la Audiencia Nacional para estimar los recursos que presentaron los exiliados venezolanos que les fueron denegados el reconocimiento de asilo, protección subsidiaria, y la residencia por razones humanitarias. Así las cosas, al referirse a los informes presentados por el Alto comisionado a la Audiencia Nacional, la valoración que hizo de ellos por la

credibilidad, seriedad y autoridad en la materia de la agencia del Alto Comisionado, en la sentencia SAN 3183/2018, de 26 de junio, que hemos venido analizando por ser la que marcó un hito, un referente y un punto de inflexión partir de junio de 2018. Estimo lo siguiente:

«3.- Procede ahora que apliquemos la precedente doctrina al caso de autos.

a.- Lo primero que quiere destacar la Sala, a riesgo de ser reiterativos, es que, con prudencia, pedimos al ACNUR en otros recursos que antes hemos indicado, que nos pusiese de manifiesto cuál es su posición con la mayor claridad posible.

El resultado es claro: ACNUR recomienda otorgar algún tipo de protección internacional a los ciudadanos de Venezuela que hayan huido del régimen e insta a que se garantice la no devolución.

Somos perfectamente conscientes de que la posición de ACNUR no es vinculante. De hecho, no son aislados los supuestos en los que esta Sala, siempre motivándolo, ha expresado sus discrepancias con dictámenes de ACNUR.

Pero ello no es óbice para que, en consonancia con nuestro TS, reconozcamos el alto valor que merecen los dictámenes e informes de ACNUR cuando de protección internacional se trata. En esta línea no está de más recordar que en la STS de 23 de mayo de 2012 (Rec. 4699/2011), se ratificó la decisión de conceder la autorización de permanencia por razones humanitarias con base a un 'reciente informe del ACNUR que se aportó a los autos y se sometió a la consideración de las partes como diligencia final', exponiendo la situación de conflicto generalizado y empeoramiento de la situación en el país de origen. Sentencia que nos recuerda que el ACNUR es uno organismo 'cuya objetividad, rigor y, en definitiva, autoritas ha sido resaltada por la jurisprudencia consolidada'.

Por lo tanto, si el ACNUR informa que debería garantizarse la no devolución de los ciudadanos venezolanos, vista la situación del país, dicha recomendación debe tomarse en serio.

b.- El informe más reciente y fiable del que hemos podido disponer sobre la situación en Venezuela, es el elaborado en junio de 2018, ACNUDH (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) titulado: 'Violaciones de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela: una espiral descendente que no parece tener fin'. El título, por sí solo, ya es suficientemente ilustrativo.

Hemos hecho referencia al mismo con anterioridad, pero conviene ahora que, sin perjuicio de remitir a su lectura, nos detengamos más en él. En concreto, nos interesa destacar que según el informe:

b.1.- 'El informe...documenta las violaciones de los derechos humanos que han cometido las autoridades estatales desde agosto de 2017, como el uso excesivo de la fuerza en operaciones de seguridad no relacionadas con las protestas, la práctica reiterada de las detenciones arbitrarias, la tortura y los malos tratos, y la vulneración de los derechos al disfrute del más alto nivel posible de salud y a una alimentación adecuada. Además, el informe documenta otras violaciones de derechos humanos, como las ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias, torturas y malos tratos, cometidas por las autoridades estatales desde 2014'».

En virtud de este impactante informe el ACNUR deja plasmado de manera diáfana y clara la situación actual de los derechos humanos en Venezuela que merece toda la credibilidad de la Audiencia Nacional para influir en un sentido favorable, como no podía ser de otra manera, para reconocer, primero la grave situación por la que atraviesan los venezolanos en su país y, para estimar la conveniencia de otorgar la residencia por razones humanitarias a los venezolanos, en este caso concreto, pero como ella misma afirma, de ser un criterio reiterativo; y segundo, el respeto y seriedad que le merece al tribunal las investigaciones y recomendaciones de ACNUR, que la asume con total convicción para tomar la decisión: por ello, en virtud de la fuerza que contiene el dictamen del Alto Comisionado para los Refugiados hace suyo el contenido y con base en él describe la situación venezolana en los siguientes términos:

«El dictamen, con cita de fuentes es más detallado, pero basta su lectura para concluir que en Venezuela existe una situación de crisis generalizada, que se centra, entre otras, en una absoluta desprotección de aquellos ciudadanos que manifiestan su disidencia que son objeto de amenazas y sobre los que pende la posibilidad, al menos, de un arresto arbitrario, sin garantía alguna. Todo ello a margen de los problemas sobre dos derechos básicos como son la salud y la alimentación, siendo especialmente preocupante la situación de colectivos especialmente vulnerables como ancianos, personas sometidas a tratamiento o niños.

Hay, por lo tanto, de acuerdo con la información disponible, una situación de 'riesgo, conflicto, inestabilidad o peligro para los derechos básicos de la persona 'que justifica la no devolución y el acogimiento por razones humanitarias». [El subrayado y resaltado es nuestro para ilustrar la importancia de la intervención del ACNUR y el cambio de criterio que produjo en la jurisprudencia de la Audiencia Nacional].

Además de esta sentencia que hemos analizado, la Audiencia Nacional dictó ese mismo día 26 del mes de junio de año 2018, cuatro sentencias en los recursos números: 456/2017, 457/2017, 328/2017 y 417/2017, concediendo en todas ellas autorizaciones de residencia por razones humanitarias a solicitantes venezolanos manteniendo el mismo hilo argumentativo y criterio establecido en la sentencia, SAN 3183/2018, de 26 de junio -que hemos comentado-, debido a la situación de «riesgo, conflicto, inestabilidad o peligro para los derechos básicos de la persona» imperante en Venezuela». En estas sentencias, todas ellas de un tenor literal similar, la Audiencia Nacional ha basado su decisión en los dictamen, informes y recomendaciones del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) de conceder protección a los solicitantes de asilo de origen venezolano y de garantizar la no devolución a su país de origen.

Así las cosas, en ese mismo año 2018, la Audiencia Nacional vuelve sobre su cambio de criterio respecto de la denegación del derecho de asilo o de la condición de refugiado y la residencia por razones humanitaria a los venezolanos, así entonces, el 27 Sep. 2018 en Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, dictó la sentencia en el recurso 351/2017, entre otras, en esta ratifica nuevamente la evolución negativa de la situación de Venezuela; así mismo, la objetividad y autoridad del ACNUR en materia de protección internacional que hizo que ese tribunal cambiara el criterio establecido y estimara procedente conceder la residencia por razones humanitarias a los venezolanos⁵⁰. Esto interesa mucho a la institución que estudiamos por cuanto ya para ese año 2018 se ve el destino y el futuro jurisprudencial de la residencia por razones humanitarias para el exilio

⁵⁰ Véase CENDOJ. Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, Sentencia de 27 septiembre. 2018, Recurso. 351/2017. Número. Roj: SAN 3648:2018 <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/ab7348f0074796ac/20181031> [Consultada el 30 de marzo 2024].

venezolano. Observemos lo que expresa la Audiencia Nacional en esta sentencia sobre la concesión de autorización de permanencia por razones humanitarias en el fundamento de derecho décimo.

«En cuatro Sentencias de fecha veintiséis de junio de dos mil dieciocho (Recursos nº 407/2017, 456/2017, 457/2017 y 803/2017) consideramos que a la vista de cuanto hemos razonado, y en particular, ante la evolución negativa de la situación en Venezuela, que había provocado la emisión de la nota de ACNUR de marzo de 2.018, y teniendo especialmente en cuenta la opinión de ACNUR cuya objetividad, rigor y en definitiva "auctoritas" había sido resaltada por la Jurisprudencia consolidada (STS de 23 de mayo de 2012 R.C. 4699/2011, 29 de 26 JURISPRUDENCIA Junio de 2012, R.C 5594/2011 y R.C. 5935/2011 y STS de 22 de junio de 2.012, R.C. 6085/2011), procedía que nosotros también cambiaremos nuestro criterio, y, por tanto, estimamos que era procedente autorizar de residencia de los recurrentes, en esos recursos, por razones humanitarias.

Valoramos que, en el caso examinado, a la vista de todo lo expuesto, es procedente que mantengamos el mismo criterio, y autoricemos la residencia del recurrente por razones humanitarias.

Como decíamos en sentencia de 26 de junio de 2018, recurso 328/2017, FJ5, con cita del informe elaborado en junio de 2018, por el Alto Comisionado de Naciones Unidas por los Derechos Humanos, en Venezuela existe "una situación de riesgo, de conflicto, inestabilidad o peligro para los derechos básicos de la persona" que justifica la no devolución y el acogimiento por razones humanitarias». [El Subrayado es nuestro].

C) La creación de la Residencia Temporal por Razones Humanitarias de Protección Internacional para los venezolanos por el Ministerio del Interior en marzo de 2019: Consideraciones.

En el punto anterior reflejábamos que a partir del año 2018, la institución de protección que estudiamos salía del letargo en que había permanecido en la jurisprudencia española, con datos oficiales señalamos que desde el año 2014 hasta el 2018, ni una sola autorización de Residencia por Razones Humanitarias le había sido concedida a los exiliados venezolanos por los tribunales con competencia jurisdiccional en el conocimiento de los abundantes recursos que

interpusieron ante ellos la recurrente denegación por parte de la Administración Pública en no reconocerlos como refugiados, pero tampoco una protección por defecto de este. (En ese periodo, 2014-2018, ninguna autorización de residencia humanitaria fue concedida al exilio venezolano en España).

Así las cosas, ante la acumulación de una ingente cantidad de expedientes denegados y acumulados en las oficinas del Ministerio del Interior, el limbo jurídico en que habían quedado los exiliados venezolanos que huyeron del régimen oprobioso de Venezuela, la situación administrativa migratoria irregular que les acompañaba en toda España, y sus consecuencias, pero preferían ese estado de incertidumbre que regresarse a su país de origen por la grave situación que aquel estado de cosas les suponía para su vida. Ello así, por esta situación de los venezolanos, emergió una intensa presión de países, gobiernos democráticos y libres, de instituciones internacionales de derechos humanos sobre España, que si bien ignoró, durante varios años, por razones que hay que buscarlas, como ya hemos afirmado, en clave política, de política exterior y no en clave jurídica;

Esta situación cedió a partir de 2018 motivado a la jurisprudencia de la Audiencia Nacional que forzó la barra al comenzar a otorgar, vía judicial, la residencia por razones humanitarias que dio paso a la concesión administrativa por parte del Ministerio del Interior de la **Residencia Temporal por Razones Humanitarias de Protección Internacional para los venezolanos**⁵¹, desde enero 2014 hasta febrero de 2019, para los solicitantes que a través de resoluciones se les había denegado el asilo, la protección subsidiaria y las razones humanitarias, que en un gran número de los casos ni siquiera se pronunciaba la Administración sobre esta residencia, cómo era su obligación legal, debía el Ministerio del Interior pronunciarse sobre esta última institución de protección internacional que los venezolanos ameritaban para su permanencia en España.

Pues bien, en febrero de 2018, se llevó a cabo la reunión anual de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR), órgano colegiado, adscrito al Ministerio del Interior, competente para formular propuestas de concesión o denegación de las solicitudes de asilo ante el ministro del Interior, en cuanto a la

⁵¹ Cinco años tuvieron que esperar los nacionales de Venezuela para que por fin el Ministerio de Interior hiciera, forzadamente, su primer pronunciamiento favoreciendo- limitadamente- con el otorgamiento de estas razones humanitarias solo a los solicitantes denegados de asilo con resolución desfavorable desde enero 2014 hasta febrero 2019. Nada decía el pronunciamiento sobre la concesión en el tiempo sucesivo.

composición de esta Comisión, la integran un representante del propio Ministerio del Interior y un representante de los ministerios de exteriores, justicia, trabajo y sanidad, además participa activamente un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para España (ACNUR), pero sin derecho a voto. Así las cosas, como resultado de la reunión esta Comisión propone la concesión de ***una autorización temporal de residencia por razones humanitarias de protección internacional para todos los solicitantes de asilo venezolanos, 'cuyas peticiones de protección internacional hubiesen sido desestimadas' desde 2014.***

En virtud de lo anterior, el Ministerio de Relaciones Interiores emitió el 5 de marzo de 2019, una nota en la que recogía esta propuesta, y donde además se señalaba que, la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, había propuesto⁵²:

“la adopción de un acuerdo para que las personas nacionales de Venezuela a las que se les haya denegado la protección internacional con anterioridad a febrero de 2019, siempre que sus solicitudes hubiesen sido presentadas y denegadas con posterioridad al 1 de enero de 2014, puedan beneficiarse de la autorización de residencia temporal por razones humanitarias de protección internacional, en caso de que cumplan determinados requisitos”.

Así mismo, recoge la nota un procedimiento que indica que podrán los solicitantes cuya petición de asilo haya sido desestimada, acudir directamente a las comisarías de extranjería para ser documentados con una tarjeta de residencia de un año de duración, prorrogable, que implica igualmente el derecho a trabajar en España, y todo ello sin que sea preciso solicitar una autorización adicional.

La nota de 5 de marzo de 2019 del Ministerio del Interior sobre la 'Propuesta de concesión de una autorización temporal de residencia por razones humanitarias', es del tenor siguiente, y por la importancia que reviste para este trabajo en el desarrollo de este punto y para la institución que estudiamos la transcribimos de su original publicada por ese ministerio en su portal web.

⁵² Véase esta nota que contiene la propuesta a que nos referimos emitida por el Ministerio del Interior que la tomamos del Blog de Extranjería Progestión, publicada el 9 de marzo de 2019 <https://blogextranjeriaprogestion.org/wp-content/uploads/2019/03/OAR-Nota-RRHH-febrero.pdf> [Consultada el 28/02/2024].

«En la reunión de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR) correspondiente al mes de febrero, se ha propuesto la concesión de una autorización de residencia temporal por razones humanitarias de protección internacional de un año de duración, prorrogable, a ciudadanos de nacionalidad venezolana cuyas solicitudes de protección internacional hayan sido denegadas.

Una vez que sea notificada de manera individual la resolución de la Subsecretaría del Interior que acuerde, por delegación del Ministro del Interior, dicha medida con carácter definitivo, la persona solicitante podrá documentarse directamente en dependencias policiales, mediante obtención de cita previa en la sede electrónica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, que se habilitará próximamente. De no estar habilitada la cita previa en su provincia, deberá obtenerse presencialmente en la Comisaría provincial de Policía.

La información relativa a la obtención de la cita será difundida a través de la página web de Policía en fechas próximas, donde se determinará la **documentación necesaria para solicitar la expedición y entrega de la tarjeta de identidad de extranjero (TIE).**

Asimismo, la CIAR ha propuesto la adopción de un acuerdo para que **las personas nacionales de Venezuela a las que se les haya denegado la protección internacional con anterioridad a febrero de 2019, siempre que sus solicitudes hubiesen sido presentadas y denegadas con posterioridad al 1 de enero de 2014, puedan beneficiarse de la autorización de residencia temporal por razones humanitarias de protección internacional, en caso de que cumplan determinados requisitos.**

Para documentarse, se deberá solicitar cita del mismo modo que en el supuesto anterior.

Finalmente, se señala que desde la notificación de la resolución en la que se concede la autorización de residencia temporal se encuentra reconocido el derecho a trabajar, sin que sea preciso solicitar una autorización adicional.». [El resaltado y subrayado nuestro].

Así las cosas, de una lectura detenida que nos permita analizar el contenido de esta nota emitida por el Ministerio de Relaciones Interiores pareciera, en principio, que **la intención de la administración sería la de iniciar un proceso de regularización masiva de los ciudadanos venezolanos residentes en España, pero canalizado por la vía de la extranjería,** en lugar del otorgamiento, en el futuro, de alguna protección por el régimen de asilo, que también incluye la residencia legal y el derecho a trabajar.

Ahora bien, el sistema extraordinario elegido por la Administración para dar respuesta a este problema, que afectaba a más de 36.500 solicitantes de asilo y protección subsidiaria de origen venezolano – para la fecha de la emisión de la notacuyas peticiones se acumularon, desde 2014 hasta inicios de 2019, en las Oficinas del Ministerio de Relaciones Exteriores, sobre todo si se tiene en cuenta que la situación de derechos humanos venezolana se agravaba dramáticamente, según los reportes del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR y de ello se había hecho eco, como caja de resonancia, en las decisiones del año anterior (2018), la Audiencia Nacional –es el que recoge el artículo 46,3 de la Ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria que establece que, *«Por razones humanitarias distintas de las señaladas en el estatuto de protección subsidiaria, se podrá autorizar la permanencia de la persona solicitante de protección internacional en España en los términos previstos por la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración»*», esto es, nada más y nada menos, la Residencia por Razones Humanitarias de Protección Internacional que, la Administración había ignorado por años para los venezolanos. A este respecto, esta vía constituye, en defecto de la concesión del estatuto de refugiado o de la protección subsidiaria, la tercera de las posibilidades protectoras que establece la propia ley, es decir, «un tercer nivel de protección internacional» como lo estableció la Audiencia Nacional en la sentencia SAN 3183/2018, de 26 de junio, que en su turno analizamos y rescatamos en este documento.

Así mismo, tenemos que señalar que esta solución que tomó la Administración es la que más se aleja del espíritu del asilo y refugio que inspiró la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en Ginebra el 28 de julio de 1951, que estableció, por primera vez, el concepto de lo que conocemos como refugiados.

Entonces, dicho esto, señalamos, en su turno, en este trabajo, que el gobierno español había venido evitando reconocer de forma oficiosa que en Venezuela exista una represión política e institucional lo suficientemente grave como para considerar que las alegaciones de persecución denunciadas por miles de sus ciudadanos eran de la suficiente entidad como para considerar la necesidad de otorgarles protección, asilo y protección subsidiaria; por tanto, la Administración

al reconocer que en Venezuela existía una situación de represión política sería tanto como reconocer el derecho al asilo de quienes huyen de ella.

Ahora bien, a estas alturas de esta investigación, en esta etapa de nuestra institución, nos preguntamos si el reconocimiento de este nivel de protección, es decir, otorgar a los venezolanos una Residencia por Razones Humanitarias por Protección Internacional, no indica también que el gobierno español está reconociendo que en Venezuela exista una represión política e institucional lo suficientemente grave, además de la crisis económica, social, sanitaria, alimenticia, política, de inseguridad y de violencia que ha quebrado la institucionalidad y mermado, en mucho, la democracia, así se trate de poner matices o darle otras connotaciones, 'en clave política', a la situación venezolana. Los informes de organizaciones internacionales, entre otras, de la Organización de Estados Americanos OEA y del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR con la auctoritas que representan, pareciera no haber dudas de ello, de la situación de Venezuela; pero es que además, son precisamente los dictámenes de la OEA y las recomendaciones del ACNUR los que les dan sustento y sirven de base a las resoluciones que emite el ministro del Interior a través de la subsecretaria del Interior para conceder esta autorización de residencia a los venezolanos y así lo dejan plasmado en esos documentos.

Así mismo, como hemos señalado, también hacen referencia, en estos actos administrados estimatorios, a la jurisprudencia de la Audiencia Nacional que le sirve de base a partir del año 2019, verbigracia esta Resolución emitida por el subsecretario del Interior por delegación del ministro del Interior, concediendo la autorización de residencia por razones humanitaria a un solicitante de nacionalidad venezolana de fecha 24 de enero de 2022, donde se expresa que:

«La Audiencia Nacional también ha adoptado una interpretación similar en relación con las solicitudes de algunos nacionales venezolanos (ver, por todas, la sentencia de la AN de 26 de junio de 2018 n. rec. 628/2017). Según esta línea jurisprudencial, "es posible que supuestos de conflicto o violación sistemática de derechos básicos o primarios de las personas, que no tienen cabida en el asilo o la protección subsidiaria, sí lo tengan en el concepto de razones humanitarias. En Venezuela existe una situación de crisis generalizada, que se centra, entre otras, en una absoluta desprotección de aquellos ciudadanos que manifiestan su disidencia que

son objeto de amenazas y sobre los que pende la posibilidad, al menos, de un arresto arbitrario, sin garantía alguna. Todo ello al margen de los problemas sobre dos derechos básicos como son la salud y la alimentación, siendo especialmente preocupante la situación de colectivos especialmente vulnerables como ancianos, personas sometidas a tratamiento o niños".».

Ahora bien, comoquiera que el ACNUR ha indicado que en ningún caso el otorgamiento de una autorización de residencia por razones humanitarias a los exiliados venezolanos en España, en un procedimiento de protección internacional, 'sustituye' al estudio que deba llevarse a cabo de cada solicitante de asilo por parte de la administración española competente, pero tampoco sustituye reconocer el estatus de refugiado a quienes cumplan con los requisitos de la definición de la Convención de Ginebra de 1951 y la ley de asilo española⁵³, -verbigracia caso de los opositores y presos políticos y de conciencia que han escapado de ese régimen y solicitan protección en España, esto lo rescatamos por cuanto vistas las actitudes y actuaciones pasadas y presentes de la Administración, el rumbo evidencia y señala que la solución al problema parece pasar por un proceso de regularización masiva a través de la legislación de extranjería –analizar a todos los casos por igual sin distinción de los motivos– que incluirá a todos los venezolanos solicitantes de asilo, dando por sentado que todas las solicitudes de asilo presentadas por venezolanos serán denegadas, optando la Administración por conceder, sin más análisis diferenciado, esta residencia de protección humanitaria, como efecto está ocurriendo.

⁵³ Véase ACNUR 1 DE MARZO 2019. Comunicados de prensa. ACNUR da la bienvenida a la residencia por razones humanitarias para venezolanos con solicitudes de asilo rechazadas en España <https://www.acnur.org/es-es/noticias/news-releases/acnur-da-la-bienvenida-la-residencia-por-razones-humanitarias-para> [Consultado 02/12/2023].

Por ello es que en todas las resoluciones de concesión de Residencia por Razones Humanitarias de Protección Internacional para los exiliados venezolanos se expresa:

RESOLUCIÓN

DENEGAR EL DERECHO DE ASILO ASÍ COMO LA PROTECCIÓN SUBSIDIARIA, Y AUTORIZAR SU RESIDENCIA EN ESPAÑA POR RAZONES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE CARÁCTER HUMANITARIO EN LOS TÉRMINOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 37.B) DE LA LEY 12/2009, DE 30 DE OCTUBRE Y EN EL ARTÍCULO 125 DEL REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA 4/2000, DE 11 DE ENERO, SOBRE DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA Y SU INTEGRACIÓN SOCIAL, APROBADO MEDIANTE REAL DECRETO 557/2011, DE 20 DE ABRIL, a [REDACTED], nacional de Venezuela⁵⁴.

D) La bienvenida del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR a la residencia por razones humanitarias para venezolanos con solicitudes de asilo rechazadas en España.

Por parte del ACNUR el mandado y los deberes estaban hecho, en virtud de ello en sendas notas de prensa del 1⁵⁵ y 7⁵⁶ de marzo de 2019, el ACNUR anunciaba el regocijo que a esa agencia internacional de protección de los refugiados le causaba que el gobierno español atendiera sus recomendaciones sobre los

⁵⁴ Así se lee de una Resolución del 24 de enero de 2022, emitida por la Subsecretaria de Interior, por delegación del ministro del Interior mediante la cual se deniega el asilo y la protección subsidiaria a un ciudadano venezolano, y se autoriza la residencia por Protección Internacional de Carácter Humanitaria en España, documento que estuvimos en nuestras manos, lo revisamos, pero, por efecto de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, no podemos dar más detalles ni su ubicación para evitar la exposición de datos susceptibles del solicitante de asilo.

⁵⁵ Véase el comunicado de prensa en ACNUR, 2 de marzo 2019. ACNUR da la bienvenida a la residencia por razones humanitarias para venezolanos con solicitudes de asilo rechazadas en España <https://www.acnur.org/es-es/noticias/news-releases/acnur-da-la-bienvenida-la-residencia-por-razones-humanitarias-para> [Consultado 02/12/2023].

⁵⁶ Véase. ACNUR. 7 marzo 2029, comunicado de prensa. Nota informativa sobre solicitudes de asilo de venezolanos denegadas en España <https://www.acnur.org/es-es/noticias/news-releases/nota-informativa-sobre-solicitudes-de-asilo-de-venezolanos-denegadas-en> [Consultado 02/12/2023].

exiliados venezolanos que residían en España y, haya procedido a facilitar un permiso de residencia de un año por razones humanitarias para los nacionales de Venezuela a quienes se haya denegado la solicitud de asilo y cuya petición se hubiese formalizado con posterioridad al 1 de enero de 2014. Así mismo, indicaba el alto Comisionado, que esta medida respondía al llamamiento que esa institución había realizado a escala internacional pidiendo a los Estados que acogieran a los venezolanos y les facilitaran una solución legal «que incluyera medidas de protección y evitara su retorno forzoso, teniendo en cuenta la situación en el país».

Por otro lado, el Alto Comisionado destacaba las causas de esa decisión del gobierno español de conceder esa autorización de residencia por razones humanitarias e indicaba que todo se debía al interés que había suscitado la visibilidad que había tenido la situación de los solicitantes de asilo venezolanos en España, que devino en que las autoridades españolas anunciaran públicamente el 28 de febrero 2019 la puesta en marcha de un proceso para la concesión de Residencia por Razones Humanitarias de Protección Internacional a personas de nacionalidad venezolana que hubieran solicitado asilo en España después del 1 de enero de 2014. Sin embargo, rescata que: «En cualquier caso, esta medida no sustituye el estudio individualizado de las peticiones de asilo de los venezolanos por parte de las autoridades competentes y el reconocimiento del estatuto de refugiado a las personas que reúnan los requisitos de la definición a la Convención de Ginebra de 1951 y la ley de asilo española». que debería de hacerse a más de 30.000 personas venezolanas solicitantes de asilo pendiente por resolver, incluyendo familias con niños.

E) Del procedimiento establecido por el Ministerio del Interior en la nota del 5 de marzo de 2019 para los venezolanos solicitantes de asilo desestimados.

Observemos la nota para ver los procedimientos contenidos en ella.



MINISTERIO
DEL INTERIOR

**NOTA SOBRE LA PROPUESTA DE CONCESIÓN DE UNA AUTORIZACIÓN
TEMPORAL DE RESIDENCIA POR RAZONES HUMANITARIAS**

5 de marzo de 2019

En la reunión de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR) correspondiente al mes de febrero, se ha propuesto la concesión de una autorización de residencia temporal por razones humanitarias de protección internacional de un año de duración, prorrogable, a ciudadanos de nacionalidad venezolana cuyas solicitudes de protección internacional hayan sido denegadas.

Una vez que sea notificada de manera individual la resolución de la Subsecretaría del Interior que acuerde, por delegación del Ministro del Interior, dicha medida con carácter definitivo, la persona solicitante podrá documentarse directamente en dependencias policiales, mediante obtención de cita previa en la sede electrónica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, que se habilitará próximamente. De no estar habilitada la cita previa en su provincia, deberá obtenerse presencialmente en la Comisaría provincial de Policía.

La información relativa a la obtención de la cita será difundida a través de la página web de Policía en fechas próximas, donde se determinará la documentación necesaria para solicitar la expedición y entrega de la tarjeta de identidad de extranjero (TIE).

Asimismo, la CIAR ha propuesto la adopción de un acuerdo para que las personas nacionales de Venezuela a las que se les haya denegado la protección internacional con anterioridad a febrero de 2019, siempre que sus solicitudes hubiesen sido presentadas y denegadas con posterioridad al 1 de enero de 2014, puedan beneficiarse de la autorización de residencia temporal por razones humanitarias de protección internacional, en caso de que cumplan determinados requisitos.

Para documentarse, se deberá solicitar cita del mismo modo que en el supuesto anterior.

Finalmente, se señala que desde la notificación de la resolución en la que se concede la autorización de residencia temporal se encuentra reconocido el derecho a trabajar, sin que sea preciso solicitar una autorización adicional.

28002 – Madrid
TEL: 91 537 21 02
FAX: 91 537 21 41

Fuente: Ministerio del Interior.

Visto el contenido de la nota en referencia, adelantémonos ya a otro punto de este trabajo donde analizaremos el escenario procedimental por donde discurre la obtención de esta residencia por razones humanitarias en un procedimiento de protección internacional, en razón de ello debemos adelantar que no está preestablecido legalmente un escenario procesal para solicitar de forma directa, expresa y autónoma esta residencia, ello solo es posible mediante el procedimiento para solicitar protección internacional en España, establecido en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria que, básicamente puede resumirse en los siguientes pasos que inicialmente nos sirvan de guía (este tema procesal lo abordaremos con más detalles en el punto 6 de este trabajo que corresponde a los escenarios procesales de esta institución).

(i). Presentación de la Solicitud: El solicitante debe presentar su solicitud de protección internacional ante la Oficina de Asilo y Refugio, puestos fronterizos de entrada al territorio español, Oficinas de Extranjeros o Comisarías de Policía Nacional.

(ii) Admisión a Trámite: La autoridad competente examina la solicitud y decide sobre su admisión a trámite.

(iii). Instrucción del Expediente: Se realizan entrevistas personales, se recaba información sobre el país de origen y se evalúan las circunstancias del solicitante.

(iv). Resolución: La Oficina de Asilo y Refugio resuelve sobre la concesión o denegación del estatuto de refugiado o la protección subsidiaria.

(v). Recursos: En caso de denegación, el solicitante puede interponer un recurso administrativo y, posteriormente, un recurso contencioso-administrativo ante los tribunales.

Indicado lo anterior, observemos que la institución que estudiamos, conforme lo dispuesto en el párrafo cuarto de la nota, ha pasado por casi todos los pasos señalados arriba, hasta el paso cuarto estaba al momento de emitirse la nota en referencia, los solicitantes ya tenían una resolución que desestimó su petición de asilo y de protección subsidiaria, pero que en todo caso tampoco se pronuncia sobre la residencia por razones humanitarias, como venía ocurriendo. Así las cosas, del análisis del contenido de esa nota –en el párrafo cuarto– no se desprende un procedimiento administrativo, en estricto derecho procesal administrativo, tal cual

está contenido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, solo se observan las indicaciones para documentarse, es decir para obtener la tarjeta de identificación de extranjero (TIE).

En esta nota se aprecian dos supuestos, con procedimientos distintos aplicables a cada uno de ellos, en el párrafo primero, se establece la concesión de una autorización residencia temporal por razones humanitarias de protección internacional con efectos a futuro, es decir las que de denieguen, entendemos, a partir del 5 de marzo de 2019, fecha en la cual el Ministerio del Interior publicó esta nota, sin establecer un rango de tiempo de esas desestimaciones; y en el párrafo cuarto se establece otro supuesto, que la misma nota se encarga de diferenciar del primero, está destinado a las personas que se les haya denegado el asilo con anterioridad a febrero de 2019, siempre que hayan 'presentado' la solicitud y les haya sido 'denegado' con fecha posterior al 1 de enero de 2014; es decir, ello aplica para todos aquellos venezolanos que hayan presentado y les haya sido desestimado una petición de asilo en ese lapso de 5 años antes de la publicación de la nota.

Pues bien, aquí hay dos procedimientos distintos y bien diferenciados, en el primer supuesto, todo pareciera indicar que aquellas personas de nacionalidad venezolana que tengan la intención de realiza una petición de protección internacional, se someterán al procedimiento establecido en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria con los matices que ha incorporado la Administración a este procedimiento, una vez denegada la solicitud bajo el dictado de la respectiva resolución del ministro, con 'carácter definitivo', e individualmente notificado, entonces acudirá ese venezolano a las dependencias allí indicadas a documentarse, a obtener la tarjeta de identificación de extranjero. Rescátase que de la nota puede inferirse una intención patente de denegar todas las solicitudes de asilo y protección subsidiaria a los exiliados venezolanos y concederle una residencia por razones humanitarias, sin entrar a valorar si cumplen con los requisitos para ser considerados refugiados con el derecho de asilo o de la protección subsidiaria, verbigracia los innumerables casos de venezolanos civiles y militares perseguidos y presos políticos que han huido de sus verdugos y captores –valoración que sugirió y recomendó el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados—. Una forma de regularizar masivamente a este colectivo de nacionalidad venezolana que se

encuentra en España. Nótese que en la nota se expresa que: *«En la reunión de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR) correspondiente al mes de febrero, se ha propuesto la concesión de una autorización de residencia temporal por razones humanitarias de protección internacional de un año de duración, prorrogable, a ciudadanos de nacionalidad venezolana cuyas solicitudes de protección internacional hayan sido denegadas.»*. Es decir, solo basta que sea denegada la solicitud para otorgar la medida de la residencia por razones humanitarias, para acompañar la presentación de algunos documentos de rigor.

En el segundo supuesto, la situación es distinta, ya no será necesario ningún otro procedimiento, ya la solicitud ha pasado por todas las fases del procedimiento de solicitud de protección internacional, ya el caso fue resuelto, se cuenta con una providencia administrativa que denegó la petición de asilo, solo queda cumplir con las indicaciones establecidas en cuanto a la documentación que debe presentarse ante las dependencias policiales, esto no es en sí mismo, un procedimiento administrativo en sentido estricto, pensamos que son indicaciones que deben cumplirse ante las dependencias policiales para obtener la tarjeta de residente extranjero en España.

5.2.4. Cuarta etapa: La situación actual y la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo y la Audiencia Nacional

5.2.4.1. Situación actual

En esta etapa, nuestra institución, como hemos observado en el recorrido de esta investigación, se encuentra plenamente reconocida en España, primero por la jurisprudencia, a partir del año 2018, y luego por el gobierno español a través del Ministerio del Interior, a partir del año 2019. No obstante, goza de una relativa estabilidad como medida de protección internacional para los exiliados venezolanos que hacen vida en España. El carácter relativo lo acompaña por cuanto recordemos que la medida tiene naturaleza 'temporal' y no definitiva –como sucede con los beneficiados por el estatuto de refugiados y la protección subsidiaria que gozan de una estabilidad mayor – y por así disponerlo el artículo 125 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, que señala:

«Autorización de residencia 'temporal' por razones de protección internacional. *Se podrá conceder una autorización por razones de protección internacional a las personas a las que el ministro del Interior, a propuesta de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, haya autorizado la permanencia en España conforme a lo previsto en los artículos 37.b) y 46.3 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria».*

Así mismo, la nota del 5 de marzo de 2019 emitida por el Ministerio del Interior indica que *«se ha propuesto la concesión de una autorización de residencia 'temporal' por razones humanitarias de protección internacional de un año de duración, prorrogable, a ciudadanos de nacionalidad venezolana cuyas solicitudes de protección internacional hayan sido denegadas.»*.

Así las cosas, por ese elemento de temporalidad esta residencia no goza de la plena estabilidad que se amerita, sino que su concesión depende de la situación o de lo que ocurra en el país de origen, es decir, si persiste la violencia política y el precario estado del derecho humanitario o ello por el contrario mejora en el tiempo, entonces esta medida podría ser levantada o en todo caso modificada o restringida en los presupuestos y requisitos que se exigen para su otorgamiento, como pareciera que está ocurriendo ya en cuanto al endurecimiento de los criterios y de la exigencia de mayores requisitos para acreditar la situación personal del solicitante. Recordemos que los solicitantes de asilo venezolanos suelen estar bajo la espada de Damocles respecto de la doctrina que sostiene el Tribunal Supremo que se ha venido aplicando pacíficamente en cuanto a que la concesión de esta medida de protección por razones humanitarias podría convertirse en una conducta fraudulenta para evadir el régimen general de extranjería, así lo expresó en la sentencia 1973/2016 de 26 de julio de 2016 (Rec. 374/2016), en la que expresó que:

«Ahora bien, también conviene dejar sentado que la petición de permanencia en España por razones humanitarias, en el contexto de una petición de asilo, no puede convertirse en un mecanismo para eludir el cumplimiento de las previsiones en materia de extranjería ni para esquivar de las resoluciones administrativas firmes dictadas en los procedimientos de expulsión, convirtiéndose en un cauce alternativo y fraudulento para revisar las decisiones adoptadas con relación a extranjeros que ya residían en España y que han sido expulsados de nuestro territorio en aplicación de las normas de extranjería».

Entonces, conforme a lo anterior y bien vistas las cosas, allí está eso latente, presente en todo momento, en tanto que, las cosas para nuestra institución de residencia por razones humanitarias concedida en un procedimiento de protección internacional pueden cambiar y volver atrás, aunque reconocida como está es frágil política y jurídicamente. Ahora bien, esta inestabilidad a que nos referimos se puede ver reflejada, verbigracia en las cifras presentadas por el Ministerio del Interior que en el año 2021⁵⁷ desestimó 2.085 solicitudes de 15.836 presentadas, y otorgó 12.850 autorizaciones de residencia por razones humanitarias a venezolanos; en el año 2022⁵⁸, desestimó 10.431 solicitudes de 45.760 presentadas, y otorgó 20.579 autorizaciones de residencia por razones humanitarias a personas de esta nacionalidad; en el año 2023⁵⁹ solo desestimo 124 solicitudes de 60.534 presentadas y otorgó 40.674 autorizaciones de residencia por razones humanitarias presentadas por exiliados venezolanos. Todo esto refleja claramente la discrecionalidad de que dispone y aplica la Administración para conceder o denegar esta medida de protección internacional a los venezolanos, ¿qué criterio utilizó la Administración para desestimar un numero tal alto de solicitudes en el año 2022, (10.431), por ejemplo, y qué otro utilizó para desestimar un número tan inferior en el año 2023, (124)? Con ese vaivén de la Administración, no es posible conocer claramente los criterios que aplica a cada solicitante de protección internacional de origen venezolano para resolver estas solicitudes, las cifras anteriores dificultan decir lo contrario.

⁵⁷ Véase estos datos en: Ministerio del Interior. OAR. Asilo en Cifras, 2021. https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/publicaciones-periodicas/asilo-en-cifras/Asilo_en_cifras_2021_126150899.pdf [Consultado 15/03/2024].

⁵⁸ Pueden observarse estas cifras en Ministerio del Interior. ORA. Asilo en cifras 2022. https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/publicaciones-periodicas/asilo-en-cifras/Asilo_en_cifras_2022_12615089.pdf [Consultado el 15/03/2024].

⁵⁹ Estas cifras pueden consultarse en Ministerio del Interior. OAR. Resoluciones firmadas por el ministro a propuesta de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio por país de origen y criterio de resolución. 01/01/2023 a 31/12/202. Avance trimestral datos de protección internacvional 2023 https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fproteccion-asilo.interior.gob.es%2Fdocumentos%2FAvance_trimestral_datos_proteccion_internacional_2023_12_31.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK [Consultado el 15/03/2024].

Observemos la siguiente gráfica que nos sirve de guía.

Gráfica de Asilo en Cifras, año 2022. Fuente: Ministerio del Interior.

ESTADÍSTICAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y PROTECCIÓN TEMPORAL EN ESPAÑA EN EL AÑO 2022

ASILO
EN CIFRAS
2022

Tabla 25. Resoluciones desfavorables por continente país de origen y sexo

País o territorio	Hombres	Mujeres	Total
Brasil	469	475	944
Canadá	1	0	1
Chile	146	141	287
Colombia	8.324	7.011	15.335
Costa Rica	19	16	35
Cuba	481	369	850
Ecuador	219	120	339
El Salvador	429	495	924
Estados Unidos de América	24	7	31
Guatemala	218	130	348
Haití	3	5	8
Honduras	1.738	1.324	3.062
Jamaica	1	0	1
México	30	27	57
Nicaragua	797	633	1.430
Panamá	27	30	57
Paraguay	328	249	577
Perú	1.109	1.133	2.242
República Dominicana	64	91	155
San Cristóbal y Nieves	0	1	1
Uruguay	167	123	290
Venezuela	5.108	5.323	10.431
Apátrida	1	0	1
Apátrida	1	0	1

Nótese en las cifras anteriores que hemos tomado del Ministerio del Interior, de la Oficina de Asilo y Refugio, gráfica de Asilo en Cifras del año 2022, con un resaltado nuestro, donde se registra y se evidencia lo que acabamos de afirmar, el incremento de las denegaciones de solicitudes de protección internacional a los exiliados venezolanos y con ello la curiosa e inexplicable disminución de la concesión de residencia por razones humanitarias.

No obstante lo anterior, tenemos que ser reiterativos en destacar la importancia que reviste esta autorización de Residencia por Protección Internacional de Carácter Humanitario para las personas nacionales Venezuela, los datos y cifras oficiales así lo demuestran: en el año 2019⁶⁰ –año en que comenzó el gobierno español a estimar estas autorizaciones– se otorgaron 35.126 autorizaciones de residencia humanitaria; en el año 2020⁶¹, se otorgaron 44.931 residencias humanitarias; en el año 2021⁶², se otorgaron 12.850 residencias humanitarias; en el año 2022⁶³, se otorgaron, 20.579 residencias humanitarias; en el año 2023⁶⁴, se otorgaron, 40.674 residencias humanitarias; y en lo que va del año 2024⁶⁵, del 1 de enero hasta el 31 del mes de mayo, se han otorgado 10.553 residencias humanitarias a los exiliados venezolanos que hacen vida en España, por tanto que desde el año 2019 hasta el 31 de mayo de 2024 se han concedido a los exiliados venezolanos la cantidad de 164.713 autorizaciones de Residencia por Protección Internacional de Carácter Humanitario. Sin lugar a dudas es la

⁶⁰ Véase estas estadísticas anuales en: Ministerio del Interior. Oficina de Asilo y Refugio, OAR. Asilo en cifras 2019, https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/publicaciones-periodicas/asilo-en-cifras/Asilo_en_cifras_2019_126150899.pdf [Consultado 23/3/2024].

⁶¹ Puede observarse estas cifras en: Ministerio del Interior. Oficina de Asilo y Refugio, OAR, Asilo en Cifras 2020. https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/publicaciones-periodicas/asilo-en-cifras/Asilo_en_cifras_2020_126150899.pdf [Consultado 23/3/2024].

⁶² Estas cifras pueden ser revisadas en: Ministerio del Interior. Oficina de Asilo y Refugio, OAR, Asilo en Cifras 2021. https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/publicaciones-periodicas/asilo-en-cifras/Asilo_en_cifras_2021_126150899.pdf [Consultado 23/3/2024].

⁶³ Pueden observarse estas cifras en Ministerio del Interior. OAR. Asilo en cifras 2022. https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/publicaciones-periodicas/asilo-en-cifras/Asilo_en_cifras_2022_12615089.pdf [Consultado el 15/03/2024].

⁶⁴ Estas cifras pueden consultarse en: Ministerio del Interior. OAR. Resoluciones firmadas por el ministro a propuesta de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio por país de origen y criterio de resolución. 01/01/2023 a 31/12/2022. Avance trimestral datos de protección internacional 2023 https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fproteccion-asilo.interior.gob.es%2Fdocumentos%2FAvance_trimestral_datos_proteccion_internacional_2023_12_31.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK [Consultado el 15/03/2024].

⁶⁵ Cifras obtenidas de: Ministerio del Interior Subsecretaría del Interior Dirección General de Protección Internacional. Avance de solicitudes y propuestas de resolución de protección internacional. Datos provisionales acumulados entre el 1 de enero y el 31 de mayo de 2024 <https://proteccion-asilo.interior.gob.es/documentos/estadisticas/ultimos-datos/Avance-Mensual-PI-mayo-2024.pdf> [Consultado el 15/03/2024].

autorización de residencia más importante, en cuanto a cifras y motivos, comparadas con la sumatoria de todas las demás residencias obtenidas mediante el régimen general de extranjería por los venezolanos en España; las cifras de la sumatoria de todas estas –en el periodo estudiado– es muy inferior a las concedidas por razones humanitarias en un procedimiento de protección internacional en el mismo periodo. Veamos año a año esas cifras.

Obsérvese en la siguiente tabla las cifras que tomamos del Ministerio del Interior, de la Oficina de Asilo y Refugio, Asilo en Cifras del año 2019, demostrativo de la cantidad de 35.126 residencias por razones humanitarias otorgadas a los exilados venezolanos que evidencian la evolución positiva que comenzó desde este año en adelante, tal como lo hemos señalado.

Gráfica de Asilo en Cifras 2019. Fuente: Ministerio del Interior.

	Autorizaciones de estancia o residencia en España por razones humanitarias por país de origen y edad*					
	01/01/2019 a 31/12/2019					
	SUB SECRETARÍA DEL INTERIOR					
	DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL					
País de origen	0-13 años	14-17 años	18-34 años	35-64 años	65+ años	Total
Apátridas	1	0	0	0	0	1
Argelia	0	0	1	0	0	1
Armenia	2	1	0	4	0	7
Colombia	2	0	4	4	0	10
Congo	0	0	0	1	0	1
El Salvador	9	2	3	7	1	22
Georgia	2	0	2	0	0	4
Guatemala	2	0	0	0	0	2
Guinea	0	0	1	0	0	1
Honduras	4	0	2	6	1	13
India	0	0	1	0	0	1
Irán	0	0	2	3	0	5
Kazajistán	1	1	0	1	0	3
Palestina EONU	2	0	1	2	0	5
Perú	0	0	0	1	0	1
República Democrática del Congo	3	0	2	0	0	5
Ucrania	10	0	7	10	0	27
Venezuela	6.449	1.209	16.294	10.487	687	35.126
Total	6.487	1.213	16.320	10.526	689	35.235

* Para el detalle por país de origen y sexo, consultar el capítulo sobre protección internacional del Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2019

Obsérvenos ahora la evolución creciente y acelerada representada en la cantidad de 44.931 residencias humanitarias concedidas a desplazados venezolanos en el año 2020, información que tomamos de la Oficina de Asilo y Refugio. Asilo en Cifras 2020, fuente oficial del Ministerio del Interior, con un resaltado nuestro.



Asilo en Cifras 2020

Autorizaciones de estancia o residencia en España por razones humanitarias, país de origen.

Continente y país de origen	Hombres	Mujeres	Total
África	16	3	19
Angola	1	0	1
Argelia	2	2	4
Burkina Faso	1	0	1
Costa de Marfil	4	1	5
Ghana	1	0	1
Guinea	6	0	6
Liberia	1	0	1
América	20.813	24.363	45.176
Argentina	1	1	2
Bolivia	2	1	3
Brasil	2	0	2
Chile	3	5	8
Colombia	74	78	152
Costa Rica	0	1	1
Ecuador	1	1	2
El Salvador	5	5	10
Estados Unidos de América	4	7	11
Honduras	7	7	14
México	2	0	2
Nicaragua	2	2	4
Panamá	8	4	12
Paraguay	0	2	2
Perú	9	8	17
República Dominicana	1	1	2
Trinidad y Tobago	1	0	1
Venezuela	20.691	24.240	44.931
Armenia	2	1	3
China	0	1	1
Georgia	0	2	2
Kazajistán	0	1	1
Europa	34	26	60
Bielorrusia	0	1	1
Ucrania	34	25	59

Gráfica de Asilo en cifras 2020. Fuente Ministerio del Interior.

En la siguiente tabla estadística se observa una evolución negativa de nuestra institución, un retroceso alarmante de concesiones de residencia por razones humanitarias a los exiliados venezolanos (12.850 resoluciones favorables), con respecto al año anterior, 2020, donde se otorgaron 44.931 resoluciones estimatorias de esta autorización.

ASILO EN CIFRAS / 2021

**Tabla 19. Autorizaciones de estancia o residencia en España
por razones humanitarias por continente, país de origen y edad**

País o territorio	0-13	14-17	18-34	35-64	65 o más	Total
África	0	1	7	2	0	10
Guinea	0	0	3	1	0	4
Marruecos	0	0	0	1	0	1
Nigeria	0	0	2	0	0	2
Senegal	0	0	1	0	0	1
Sierra Leona	0	1	1	0	0	2
América	2.053	425	5.155	4.554	779	12.966
Argentina	2	0	0	0	0	2
Chile	2	0	0	0	0	2
Colombia	39	5	6	3	0	53
Ecuador	3	0	0	0	0	3
El Salvador	3	0	2	3	0	8
Estados Unidos de América	5	0	0	0	0	5
Guatemala	1	0	1	1	0	3
Honduras	1	2	2	3	0	8
Panamá	7	0	0	0	0	7
Perú	15	2	3	3	0	23
Uruguay	2	0	0	0	0	2
Venezuela	1.973	416	5.141	4.541	779	12.850
Asia	4	0	1	4	1	10
Armenia	3	0	0	3	0	6
Bangladesh	0	0	1	0	0	1
Georgia	0	0	0	1	1	2
Pakistán	1	0	0	0	0	1
Europa	8	5	1	16	1	31
Rusia	2	0	0	4	0	6
Ucrania	6	5	1	12	1	25
Total	2.065	431	5.164	4.576	781	13.017

Grafica de Asilo en Cifras 2021. Fuente: Ministerio del Interior.

Las estadísticas que presentamos a continuación tomada de Asilo en Cifras, 2022, se aprecia una importante recuperación de las concesiones de la residencia por razones humanitarias para los venezolanos, rescatemos que en este año se otorgaron un total 20.892, residencias de carácter humanitario, de las cuales 20.579 autorizaciones fueron concedida a los exiliados venezolanos. Sin duda una recuperación importante con respecto al año anterior (2021).

ESTADÍSTICAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y PROTECCIÓN TEMPORAL EN ESPAÑA EN EL AÑO 2022

ASILO
EN CIFRAS
2022

Tabla 24. Autorizaciones de estancia o residencia en España por razones humanitarias por continente país de origen y edad

País o territorio	0-13	14-17	18-34	35-64	65 o más	Total
DESCONOCIDO	3	0	0	0	0	3
Desconocido	2	0	0	0	0	2
No reconocido (Descono.)	1	0	0	0	0	1
ÁFRICA	2	1	7	1	0	11
Argelia	2	0	2	0	0	4
Costa de Marfil	0	1	0	0	0	1
Gambia	0	0	1	0	0	1
Guinea	0	0	2	0	0	2
Marruecos	0	0	2	0	0	2
Mauritania	0	0	0	1	0	1
AMÉRICA	3.467	852	8.972	6.575	1.026	20.892
Argentina	8	0	0	0	0	8
Chile	17	0	0	1	0	18
Colombia	70	20	57	45	2	194
Cuba	0	0	0	1	0	1
Ecuador	0	0	0	2	0	2
Estados Unidos de América	12	3	0	0	0	15
Guatemala	1	0	1	0	0	2
Honduras	5	1	4	1	0	11
México	3	0	0	0	0	3
Nicaragua	1	0	0	0	0	1
Panamá	23	0	0	0	0	23
Paraguay	1	0	2	0	0	3
Perú	14	0	6	6	0	26
República Dominicana	2	1	0	0	0	3
Trinidad y Tobago	0	0	1	0	0	1
Uruguay	1	1	0	0	0	2
Venezuela	3.309	826	8.901	6.519	1.024	20.579

Gráfica de Asilo en cifras, 2022. Fuente: Ministerio del Interior.

Apoyándonos en las cifras publicadas por la Dirección General de Política Interior, Subsecretaría del Interior del Ministerio del Interior, en el periodo 1 de enero al 31 de diciembre de 2023, en la siguiente gráfica puede claramente observarse el repunte del otorgamiento de la protección humanitaria a los desplazados venezolano; en este año se concedieron 40.674 autorizaciones de residencia por motivos humanitarios a ciudadanos venezolanos, de un total 41.322 residencias humanitarias otorgadas. Muy lejos de las otras nacionalidades beneficiadas. Por ello afirmamos que esta residencia pareciera tener exclusividad para los exilados venezolanos.

Fuente: Ministerio del Interior.



MINISTERIO
DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA DEL INTERIOR
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR

AVANCE de datos de protección internacional, aplicación del Reglamento de Dublín² y reconocimiento del estatuto de apátrida
Datos provisionales acumulados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2023

PROTECCIÓN INTERNACIONAL ³															
SOLICITUDES PRESENTADAS ⁴							RESOLUCIONES FAVORABLES						RAZONES HUMANITARIAS		
País de origen		Hombres		Mujeres			País de origen		Hombres		Mujeres		País de origen		
Venezuela	60.534	86.004		77.216			Mali	2.362	6.791		4.372		Venezuela	40.674	
Colombia	53.564						Afganistán	1.120					Colombia	260	
Perú	14.308	0-13 años	14-17 años	18-34 años	35-64 años	65+ años	Siria	1.053	0-13 años	14-17 años	18-34 años	35-64 años	65+ años	Perú	192
Honduras	3.685						Nicaragua	837						Chile	121
Cuba	3.082	24.755	6.674	77.678	52.241	1.872	Honduras	736	2.150	737	6.003	2.162	110	Argentina	75
Territorio nacional		Puesto fronterizo		C.I.E.		Embajada*		RESOLUCIONES DESFAVORABLES							
158.170		3.386		877		787		País de origen		Hombres		Mujeres			
								Colombia	15.089	22.358		13.034			
								Marruecos	3.787						
								Perú	3.197	0-13 años	14-17 años	18-34 años	35-64 años	65+ años	
								Honduras	2.578						
								Senegal	1.067	4.514	1.141	18.406	11.151	180	
Provincia		Comunidad autónoma													
Madrid	52.684	Comunidad De Madrid		52.684								0-13 años	14-17 años	18-34 años	35-64 años
Málaga	10.517	Andalucía		25.948								35-64 años	65+ años		
Barcelona	9.422	Cataluña		14.775											
Palmas, Las	4.891	Canarias		8.621											
Zaragoza	4.609	Galicia		8.438											

² Reglamento (UE) nº 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida

³ En los desgloses por país de origen, provincia y comunidad autónoma se presentan las cinco categorías con valores más altos

⁴ En los desgloses por provincia y comunidad autónoma no se contabilizan las solicitudes presentadas en embajadas (*solicitudes de extensión familiar), ni las de reasentamientos

Ahora bien, en el año 2023, la tasa de reconocimiento a los ciudadanos venezolanos con la concesión de la medida de protección por razones humanitarias se situó en un 99,15%, una cifra que evidencia la importancia que ha adquirido en España la residencia de carácter humanitario para ese colectivo de exiliados, somos reiterativos, es la autorización de residencia más importante que hay en España para los venezolanos y las más solicitada por estos ciudadanos ávidos de protección internacional. Sin embargo, hay mucha tela que cortar todavía, la Administración, al 31 de diciembre de este año 2023 tenía pendiente de resolver una inmensa suma de expedientes, solamente por admisión había pendientes 106.546 expedientes de protección internacional, lo que hace presagiar que la cantidad de autorizaciones de residencias humanitarias en el año 2024 para los venezolanos será muy elevada.

Gráfica de la Dirección General de Política Interior, Subsecretaría del Interior
Fuente: Ministerio del interior.



MINISTERIO
DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA DEL INTERIOR
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR

AVANCE de datos de protección internacional, aplicación del Reglamento de Dublín⁸ y reconocimiento del estatuto de apátrida
Datos provisionales acumulados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2023

PROTECCIÓN INTERNACIONAL ⁹		SOLICITUDES PENDIENTES (A 31 de diciembre de 2023)																																																																				
TASA DE RECONOCIMIENTO	TASA DE PROTECCIÓN ¹⁰	PROTECCIÓN INTERNACIONAL																																																																				
<table><tr><th colspan="2">Edad</th></tr><tr><td>0-13 años</td><td>16,51%</td></tr><tr><td>14-17 años</td><td>21,20%</td></tr><tr><td>18-34 años</td><td>12,31%</td></tr><tr><td>35-64 años</td><td>7,89%</td></tr><tr><td>65+ años</td><td>7,13%</td></tr><tr><td>Desconocido</td><td>100,00%</td></tr><tr><th colspan="2">Sexo</th></tr><tr><td>Hombre</td><td>12,80%</td></tr><tr><td>Mujer</td><td>10,62%</td></tr></table>	Edad		0-13 años	16,51%	14-17 años	21,20%	18-34 años	12,31%	35-64 años	7,89%	65+ años	7,13%	Desconocido	100,00%	Sexo		Hombre	12,80%	Mujer	10,62%	<table><tr><th colspan="2">País de origen</th></tr><tr><td>Venezuela</td><td>99,15%</td></tr><tr><td>Ucrania</td><td>98,87%</td></tr><tr><td>República Centroafricana</td><td>96,55%</td></tr><tr><td>Sudán</td><td>91,40%</td></tr><tr><td>Mali</td><td>90,74%</td></tr><tr><th colspan="2">Sexo</th></tr><tr><td>Mujer</td><td>63,16%</td></tr><tr><td>Hombre</td><td>50,24%</td></tr><tr><th colspan="2">Edad</th></tr><tr><td>0-13 años</td><td>61,35%</td></tr><tr><td>14-17 años</td><td>63,42%</td></tr><tr><td>18-34 años</td><td>54,34%</td></tr><tr><td>35-64 años</td><td>53,47%</td></tr><tr><td>65+ años</td><td>84,51%</td></tr><tr><td>Desconocido</td><td>100,00%</td></tr><tr><td>Total</td><td>38,78%</td></tr></table>	País de origen		Venezuela	99,15%	Ucrania	98,87%	República Centroafricana	96,55%	Sudán	91,40%	Mali	90,74%	Sexo		Mujer	63,16%	Hombre	50,24%	Edad		0-13 años	61,35%	14-17 años	63,42%	18-34 años	54,34%	35-64 años	53,47%	65+ años	84,51%	Desconocido	100,00%	Total	38,78%	<table><tr><th colspan="2">Pendientes de admisión</th></tr><tr><td colspan="2">106.546</td></tr><tr><th colspan="2">Pendientes de resolución</th></tr><tr><td colspan="2">84.549</td></tr><tr><th colspan="2">ESTATUTO DE APÁTRIDA</th></tr><tr><th colspan="2">Pendientes de resolución</th></tr><tr><td colspan="2">1.673</td></tr></table>	Pendientes de admisión		106.546		Pendientes de resolución		84.549		ESTATUTO DE APÁTRIDA		Pendientes de resolución		1.673	
Edad																																																																						
0-13 años	16,51%																																																																					
14-17 años	21,20%																																																																					
18-34 años	12,31%																																																																					
35-64 años	7,89%																																																																					
65+ años	7,13%																																																																					
Desconocido	100,00%																																																																					
Sexo																																																																						
Hombre	12,80%																																																																					
Mujer	10,62%																																																																					
País de origen																																																																						
Venezuela	99,15%																																																																					
Ucrania	98,87%																																																																					
República Centroafricana	96,55%																																																																					
Sudán	91,40%																																																																					
Mali	90,74%																																																																					
Sexo																																																																						
Mujer	63,16%																																																																					
Hombre	50,24%																																																																					
Edad																																																																						
0-13 años	61,35%																																																																					
14-17 años	63,42%																																																																					
18-34 años	54,34%																																																																					
35-64 años	53,47%																																																																					
65+ años	84,51%																																																																					
Desconocido	100,00%																																																																					
Total	38,78%																																																																					
Pendientes de admisión																																																																						
106.546																																																																						
Pendientes de resolución																																																																						
84.549																																																																						
ESTATUTO DE APÁTRIDA																																																																						
Pendientes de resolución																																																																						
1.673																																																																						

⁸ Reglamento (UE) nº 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida
⁹ En los desgloses por país de origen se presentan las cinco categorías con valores más altos y no se incluyen aquellos países para los que se han adoptado menos de diez resoluciones a propuesta de la CIAR
¹⁰ Considerando las autorizaciones de estancia o residencia en España por razones humanitarias

El 2024, pareciera ser un año de importantes números de otorgamiento de protección humanitaria para los venezolanos que solicitaron y tienen en curso un procedimiento de protección internacional, aún no resuelto. Los resultados parciales más recientes publicados hasta ahora por la Dirección General de Política Interior, Subsecretaría del Interior del Ministerio del Interior, avances, en el periodo de 1 de enero al 31 mayo de 2024, demuestra la tendencia de los últimos años, es la nacionalidad que recibe más concesiones de residencia por razones humanitarias; en este periodo se han otorgado 10.861 residencias de las cuales 10.553 son para venezolanos, una tasa de protección de 98,58%.

Fuente: Ministerio del Interior.



MINISTERIO
DEL INTERIOR

SUBSECRETARÍA DEL INTERIOR
DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN
INTERNACIONAL

AVANCE de solicitudes y propuestas de resolución de protección internacional
Datos provisionales acumulados entre el 1 de enero y el 31 de mayo de 2024

SOLICITUDES PRESENTADAS¹

Solicitudes presentadas

73.130

0-13 años	14-17 años	18-34 años	35-64 años	65+ años
10.577	3.143	36.932	21.695	782

Pais de origen

Venezuela	27.308
Colombia	19.371
Perú	4.964
Mali	4.571
Senegal	3.564

Territorio nacional	Puesto fronterizo	C.I.E.	Embajada*
70.326	2.238	386	180

Provincia

Madrid	19.784
Barcelona	5.885
Málaga	3.632
Zaragoza	2.735
Bizkaia	2.135

Comunidad Autónoma

Comunidad De Madrid	19.784
Andalucía	11.110
Cataluña	8.040
Aragón	3.956
Galicia	3.894

PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN²

Favorables

Estatuto de refugiado	Protección subsidiaria (PS)
1.937	1.019

Desfavorables

12.268

Razones humanitarias

10.861

Archivos

1.591

Pais de origen

Mali	449
Nicaragua	359
Afganistán	331
Colombia	282
Somalia	235

Pais de origen

Colombia	6.680
Perú	1.134
Marruecos	860
Honduras	678
El Salvador	372

Pais de origen

Venezuela	10.553
Colombia	148
Perú	70
Chile	38
Panamá	13

Cese de Estatuto de refugiado

24

Cese de Protección Subsidiaria

5

Tasa de reconocimiento

Sudán	100,00%
Somalia	97,92%
Ucrania	96,43%
Mali	91,08%
Burkina Faso	88,89%
Total	9,88%

Tasa de protección

Sudán	100,00%
Venezuela	98,58%
Somalia	97,92%
Ucrania	96,43%
Mali	91,08%
Total	47,62%

¹ En los desgloses por país de origen, provincia y comunidad autónoma se presentan las cinco categorías con valores más altos. En los desgloses por provincia y comunidad autónoma no se contabilizan las solicitudes presentadas en embajadas (*solicitudes de extensión familiar), ni las de reasentamientos.

² En los desgloses por país de origen se presentan las cinco categorías con valores más altos. En el cálculo de la tasa de reconocimiento y la tasa de protección (considerando las autorizaciones de estancia o residencia en España por razones humanitarias) no se incluyen aquellos países para los que se han adoptado menos de diez resoluciones a propuesta de la CIAR.

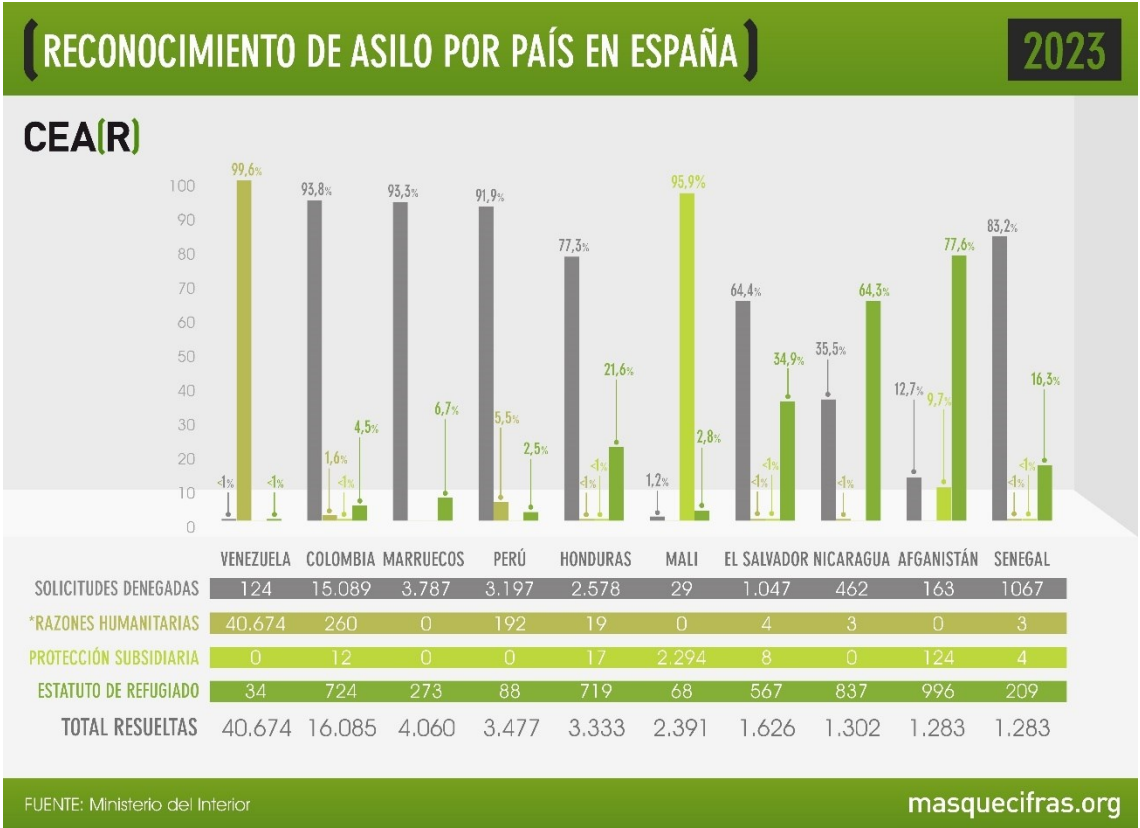
Comoquiera que ya hemos adelantado que solo se puede obtener una autorización de Residencia por Protección Internacional de Carácter Humanitario a través de un procedimiento de protección internacional (Asilo y protección subsidiaria), entonces del número de solicitudes de asilo admitidas, sustanciadas y resueltas desfavorablemente a los exiliados venezolanos, dependerá el número de protección humanitaria que recibirán estas personas, así las cosas, observemos cuál fue el número de solicitudes de asilo presentadas por los venezolanos en el año 2023. De los números obtenidos a través de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado, CEAR, en Mas que Cifras año 2023 y del Ministerio del Interior de ese año, que muestra claramente que los nacionales de Venezuela ocupan el primer lugar con 60.534 solicitudes de asilo en España, por otro año consecutivo.

Gráfica de CEAR. Mas que Cifras, 2023. Fuente: Ministerio del interior.



Entre los objetivos que nos comprometimos a desarrollar para aproximarnos a la virtualidad de la institución que sometemos a examen en esta investigación, está la establecer los avances – efectivos y reales- y los logros en el reconocimiento por parte del gobierno español a esta autorización de residencia a partir del año 2018, logrando el cambio de criterio de la jurisprudencia española, Audiencia Nacional; luego en, 2019, de forma expresa el Ministerio del Interior al formalizar la autorización de residencia por razones humanitarias a los venezolanos mediante una propuesta de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado, CEAR; pensamos que a pesar de los vaivenes de la Administración los resultados han sido positivos y la tasa de reconocimientos de protección para los exiliados venezolanos es elocuente. La siguiente gráfica acredita el propósito: ilustrar los logros y el reconocimiento real y efectivo de la protección a los venezolanos a través de la residencia por razones humanitarias. 99,6% de reconocimiento. Mayor número de concesión de protección por Razones Humanitarias, (40.674).

Gráfica de CEAR. Más que cifras, 2023. Fuente: Ministerio del Interior.



5.2.4.2 La reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo y la Audiencia Nacional en cuanto a la residencia por razones humanitarias de protección internacional

En la actualidad, tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo como la doctrina de la Audiencia Nacional respecto al reconocimiento y concesión de la autorización de Residencia por Protección Internacional de Carácter Humanitario ha permanecido estable, el criterio sigue siendo que, mientras el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, señale en sus dictámenes, informes y recomendaciones que la situación de violaciones de derechos humanos y la crisis humanitaria en Venezuela persiste o haya empeorado -como lo ha venido haciendo ACNUR en los últimos años- esta protección humanitaria debe seguir concediéndose a los nacionales de Venezuela, sin embargo, se viene exigiendo que, aparte de la situación de país de origen que se desprende y acredita con los informes del Alto Comisionado, también el solicitante de protección internacional debe acreditar su situación y razones personales que ameriten otorgar la referida protección

Por otro lado, aunque ha señalado esta doctrina judicial que la Administración debe de oficio pronunciarse sobre la residencia por razones humanitarias en el análisis de cada caso, también se exige que el solicitante de protección internacional debe señalar expresamente esta petición de manera diferenciada a la Administración al momento de formalizar la solicitud de asilo o protección subsidiaria; nosotros creemos que esta solicitud, 'diferenciada', como la denomina el Tribunal- de residencia por razones humanitarias se podría realizar tanto en la entrevista que se rinde ante el funcionario policial al comenzar el procedimiento de protección internacional como también en el escrito de la exposición de motivos que se dirige a la Oficina de Asilo y Refugio que sustancia el expediente⁶⁶, así entonces por esa dos vías la Administración estará en cuenta de la petición y se verá obligada al pronunciamiento sobre esta residencia en la resolución que deniega el asilo y la protección subsidiaria.

⁶⁶ Creemos que esta es la forma correcta de realizar expresamente esta petición diferenciada ya que son los dos momentos en que el solicitante de asilo toma contacto directo con la Oficina de Asilo y Refugio que sustanciará su expediente y elabora la respectiva propuesta, siempre denegatoria, como hemos visto, para que proceda la concesión de la protección humanitaria.

Dicho lo cual, observemos la decisión: STS 4338/2022 de 16 de noviembre de 2022, ROJ: STS 4338/2022, proferida por el Tribunal Supremo⁶⁷ que corrobora las afirmaciones que realizamos supra.

«1) se requiere una solicitud específica y diferenciada a la Administración - junto con la petición de asilo y/o protección subsidiaria- para que ésta venga obligada a dar una respuesta sobre la base de cuanto conste en el expediente administrativo y para que el órgano jurisdiccional, cuando se impugne la resolución administrativa, pueda pronunciarse sobre dicha petición subsidiaria y ello porque la jurisdicción contencioso-administrativa es una justicia rogada, cuyo presupuesto procesal es un acto previo de la Administración que se revisa y en torno al cual se deducen las oportunas pretensiones, sin que quepa introducir en vía jurisdiccional nuevas pretensiones no planteadas en sede administrativa, sobre las que el Tribunal Administrativo no puede pronunciarse, salvo que haga uso de la facultad que le otorga el art. 33.2 LJCA.

2) Ello no es óbice para que la Administración, en supuestos de evidente vulnerabilidad subjetiva, constatados en el expediente (aunque no exista petición expresa) para que, con base en el art. 46.3 de la Ley de Asilo, tenga una obligación proactiva en orden a la adopción de medidas "distintas de las señaladas en el 13 estatuto de protección subsidiaria" (previsto en los artículos 4, 10, 11 y 12 de la LAPS), debiendo de enmarcarse la respuesta de la Administración -distinta de la solicitud principal de protección internacional- en "la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración».

Ahora bien, la Ley 12/2009, de 30 de octubre, establece en su artículo 20 que podrá no admitirse a trámite una solicitud presentada dentro del territorio español cuando concurra alguna de estas circunstancias: *«... cuando el solicitante proceda de un tercer país seguro...».*

⁶⁷ Véase la Sentencia del Tribunal Supremo nro STS 4338/2022 de 16 de noviembre de 2022, ROJ: STS 4338/2022, que acredita esta situación y contiene estas dos alternativas pareciera preceptivas. Disponible en el buscador del Consejo General del Poder Judicial la CENDOJ <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/851db5574035fe6ea0a8778d75e36f0d/20221205> [Consultada 15/4/2024].

Así las cosas, con frecuencia, tanto la Administración, como la Audiencia Nacional⁶⁸ en decisiones muy recientes y en aplicación de la normativa europea han venido denegando la autorización de residencia por razones humanitarias en un procedimiento de protección internacional a aquellos solicitantes de asilo de nacionalidad venezolana que provengan de 'terceros países seguros' que no logren acreditar que el país de procedencia no es seguro para ellos, que corren peligro o que la situación humanitaria no les permite seguir residiendo en ese lugar y por las cuales circunstancias y razones vinieron a España.

Con respecto a ello, observemos el más actualizado criterio de la Audiencia Nacional plasmado en una muy reciente sentencia identificada como sigue: SAN 2320/2024 - ECLI:ES:AN:2024:2320, de 16 de mayo de 2024, que ratificó la Resolución del Subsecretario del Interior, por delegación del Ministro del Interior, de fecha 13 de octubre de 2021, que deniega el derecho de asilo, la protección subsidiaria y la residencia por razones humanitarias a una persona nacional de Venezuela proveniente del Perú por no poder acreditar que ese país no es seguro.

«Valora la posibilidad de una autorización de residencia por razones humanitarias, con referencia a los artículos 37.b) y 46 de la Ley 12/2009 y analiza el concepto de país seguro del artículo 27 de la Directiva 2005/85- derogada por la Directiva 2013/32, no traspuesta por España, si bien su artículo 38 es muy similar al derogado, y llega a la conclusión de que la solicitante proviene de un tercer país seguro donde ni con carácter general por el hecho de ser venezolano ni con carácter particular a tenor de lo expuesto en su relato es posible entender que su permanencia en Perú, podría suponerle ni un riesgo de persecución por su origen ni daños graves por el mismo motivo. Señala en este sentido que el hecho de haber sufrido una agresión, de la que no se aporta ninguna evidencia, debería enmarcarse en una situación de delincuencia común más que en un motivo de protección de la Ley 12/2009 y descarta la concesión de autorización de residencia por razones humanitarias».

⁶⁸ Obsérvese estos permanentes criterios de la doctrina en la recientísima sentencia de la Audiencia Nacional, SAN 2320/2024 - ECLI:ES:AN:2024:2320 de 16 de mayo de 2024 <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/63c75bb5d53100cea0a8778d75e36f0d/20240527> [Consultada 15/4/2024].

6. EL ESCENARIO PROCESAL: LOS PROCEDIMIENTO ACTUALES

En los objetivos que nos propusimos para desarrollar esta investigación, indicábamos que analizaríamos el escenario procesal administrativo por donde transcurriría la solicitud y el otorgamiento de esta autorización de residencia; así las cosas, lo primero que tenemos que indicar es que para la concesión de esta autorización de residencia por razones humanitarias -en estricto Derecho procesal administrativo- no existe un procedimiento autónomo preestablecido legalmente, el que se sigue es el procedimiento único establecido para la solicitud de protección Internacional de asilo y protección subsidiaria. Rescatemos que esta autorización de residencia deviene, paradójicamente, de una negativa y desestimación, del no cumplimiento de requisitos para ser considerado refugiado con derecho de asilo, pero tampoco para ser merecedor de la protección subsidiaria. De manera que no hay en la legislación, por este régimen de protección internacional, un procedimiento por donde se pueda solicitar de manera expresa, directa y autónoma la Autorización de Residencia por Razones Humanitarias de Protección Internacional, [cómo si ocurre para la solicitud de la residencia excepcional por razones humanitarias en el régimen general de extranjería donde se recoge un procedimiento autónomo (ex. artículos 128 y siguientes del Reglamento) para la solicitud de esta residencia por razones humanitarias contenida en el artículo 126 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social]. Ahora, esta autorización de residencia humanitaria es distinta a la nuestra, a la que aquí estudiamos, aunque tengan el mismo nombre, es decir, a la residencia por razones humanitarias en un procedimiento de protección internacional.

En virtud de lo anterior, para la obtención de nuestra residencia, es estrictamente necesario, con carácter “*sine qua non*”, pasar por un procedimiento único de solicitud de asilo y protección subsidiaria para optar a esa posibilidad, no hay otra forma de hacerlo. Entonces, aquella residencia humanitaria, la del artículo 126 del Reglamento, no podrá solicitarse por esta, la nuestra que está recogida en el artículo 125 del mismo Reglamento, porque esta deviene con base a la desestimación de una solicitud de asilo tratado en el procedimiento que regula esta figura de protección internacional en la ley de asilo, de ello no ser así, constituiría,

en palabras del Tribunal Supremo, un fraude que buscaría eludir el régimen general de extranjería; al respecto ha indicado la jurisprudencia que la concesión de autorización por razones humanitarias debe responder a motivos de índole humanitarios conformes con el espíritu y finalidad de esta figura, sin que se pueda acudir a ella como mecanismo para eludir la legislación en materia de extranjería, en este sentido destaquemos las expresiones vertidas en la Sentencia del Tribunal Supremo: STS 3836/2016 - ECLI:ES:TS:2016:3836 de 26 de julio de 2016 (Rec. 374/2016)⁶⁹, en la que se indica que:

«Ahora bien, también conviene dejar sentado que la petición de permanencia en España por razones humanitarias, en el contexto de una petición de asilo, no puede convertirse en un mecanismo para eludir el cumplimiento de las previsiones en materia de extranjería ni para esquivar de las resoluciones administrativas firmes dictadas en los procedimientos de expulsión, convirtiéndose en un cauce alternativo y fraudulento para revisar las decisiones adoptadas con relación a extranjeros que ya residían en España y que han sido expulsados de nuestro territorio en aplicación de las normas de extranjería».

Por tanto, procesalmente, si una institución fue creada por previsión legal, pero el legislador no diseñó un escenario procesal, no ha establecido un procedimiento para su tratamiento en derecho, entonces la Administración, por defecto, indica algunas reglas de procedimiento en estos casos. [recordemos que el Reglamento que ordenó la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, en la Disposición Final Tercera le indico con carácter imperativo al gobierno español un desarrollo reglamentario de esta Ley. «Se autoriza al Gobierno para dictar, en el plazo de seis meses, cuantas disposiciones de carácter reglamentario exija el desarrollo de la presente Ley»], sin embargo, este reglamento que desarrollaría la ley no ha sido elaborado, sigue en mora, está en deuda, allí precisamente en este reglamento tendría cabida un escenario procesal más acorde para el tratamiento esta residencia].

⁶⁹ Esta doctrina a permanecido pacífica y reiterativa y se advierte en las decisiones que conceden la residencia por razones humanitarias en un procedimiento de protección internacional a los nacionales de Venezuela. Véase Tribunal Supremo. STS 3836/2016 de 26 julio 2016, Rec. 374/2016. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/fd684a47160ab5be/20160801> [Consultada 15/4/2024].

Pero como esta autorización de residencia, por defecto del asilo y protección subsidiaria, se otorga de manera temporal, mientras subsista la situación o las causas que dan origen a su dictado, al cesar esas causas puede la Administración modificar la medida adoptada en protección del beneficiado o simplemente levantarla, dejarla sin efecto por haberse agotado el objeto de la misma, (no sucede así en el caso de las vertientes de protección internacional del asilo y la protección subsidiaria que tienen mayor estabilidad), planteado de esa manera, pareciera una institución de las que se encuentran en el régimen de las medidas cautelares o medidas especiales o extraordinarias de protección del justiciable dictadas en un procedimiento contencioso administrativo (o cómo las que se dictan en un procedimiento civil por encontrarse en ella los elementos de verosimilitud, temporalidad e instrumentalidad al estar pendiente de un proceso principal -el de protección internacional), sin embargo, esa no es su naturaleza, aunque pareciera tener esa función, entonces, procesalmente, no es en esencia, una medida cautelar que proteja al solicitante de asilo mientras persista la situación de peligro en su país de origen que haga recomendable el no retorno del solicitante de asilo con una resolución desestimatoria al lugar de donde proviene. No obstante, es una medida administrativa de residencia temporal, excepcional, contenida en el Derecho de protección internacional humanitario que está recogida en la Ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del Derecho de asilo y de la protección subsidiaria que tiene cobertura en el principio humanitario internacional de 'no retorno' o 'no devolución'.

Por otro lado, antes de 2019, la Administración denegaba el asilo y la protección subsidiaria a los solicitantes venezolanos -sin entrar a valorar esta residencia, no se hacía pronunciamiento alguno sobre ella como era su deber legal- hasta allí llegaba el procedimiento de protección internacional, quedaba para el solicitante con la pretensión desestimada atender lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 37 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, que le era indicado en la resolución dictada por el Ministro del Interior:

«La no admisión a trámite o la denegación de las solicitudes de protección internacional determinarán, según corresponda, el retorno, la devolución, la expulsión, la salida obligatoria del territorio español o el traslado al territorio del Estado responsable del examen de la solicitud de asilo de las personas que lo solicitaron...».

De esa forma se despachaba la Administración, siendo que el mismo artículo contenía en el aparte b, otra posibilidad que se ignoraba e indicaba que:

«... salvo que, de acuerdo con la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, y su normativa de desarrollo, se dé alguno de los siguientes supuestos: (...);

b) que se autorice su estancia o residencia en España por razones humanitarias determinadas en la normativa vigente.».

Así las cosas, entonces, una vez materializada esa posibilidad de una autorización de residencia por razones humanitarias y dictada la resolución que deniega el asilo y la protección subsidiaria, pero sin embargo autoriza la residencia por razones humanitarias no cabe la necesidad de otro procedimiento administrativo, no existe, ya el asunto fue sustanciado y resuelto por la Administración, ya está otorgada por resolución del ministro, solo queda acudir, con la resolución a documentarse, sacar el carnet de residente, la tarjeta de identificación de extranjero (TIE) ante las autoridades y dependencias policiales con competencia para ello, pero esto de acudir a documentarse no es per se, en estricto Derecho procesal, un procedimiento tal cual como lo conocemos, significa simplemente llevar a la dependencia policial algunos documentos que se requieren para el trámite de documentarse, previo el pago de una tasa estatuida para obtener esa tarjeta.

Antes advertíamos de la falta de desarrollo reglamentario de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, por ello es importante traer algunas consecuencias prácticas de esta falta de reglas claras, así, por ejemplo, en la referida Ley de asilo para conceder esta residencia humanitaria envía y remite su otorgamiento a lo dispuesto en el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social,(ex artículo 125) pero como esta residencia se concede de manera temporal, llegado el momento de su renovación legalmente debería entonces procederse por las reglas que se establecen para las demás residencias propias del régimen general de extranjería, sin embargo, en el apartado 3 del artículo 130 del referido Reglamento dispone que:

«Artículo 130. Prórroga y cese de la situación de residencia temporal por circunstancias excepcionales.

(...)

3. *Los supuestos de autorizaciones por circunstancias excepcionales concedidas por los motivos recogidos en el artículo 125 se registrarán para su renovación por la normativa sobre protección internacional aplicable».*

Así las cosas, nos preguntamos por cuál normativa si no está desarrollado el Reglamento de esa Ley de asilo que nos indique un procedimiento para la renovación de esta autorización de Residencia por Protección Internacional de Carácter Humanitario.

6.1. El procedimiento de protección internacional

Hemos venido realizando algunas consideraciones procesales respecto al procedimiento administrativo por donde transita en Derecho la solicitud de protección internacional, entre ellas que está reglado un procedimiento autónomo para la solicitud de asilo y protección subsidiaria y, que del resultado del tratamiento por parte de la Administración de esa pretensión (estimatoria o desestimatoria), puede que ocurra, si están dada las circunstancias, que se obtenga una autorización de residencia por razones humanitarias. Pues bien, hagamos un recorrido por ese procedimiento para determinar la forma en que la institución y figura que estudiamos pueda ver luz.

El procedimiento al que nos vamos a referir es el procedimiento ordinario que está recogido en el artículo 24 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, y en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, que es el más utilizado, por lejos, por los desplazados de origen venezolano, es decir, el que se inicia entando en territorio español. En este procedimiento podemos observar tres fases definidas y completamente diferenciadas: **admisión, instrucción y resolución**. Para observar el procedimiento en comentario vamos a transcribir la norma que lo contiene.

«Artículo 24. Procedimiento ordinario.

1. Toda solicitud de protección internacional admitida a trámite dará lugar al inicio, por parte del Ministerio del Interior, del correspondiente procedimiento, al que se incorporarán las diligencias de instrucción del expediente. Si fuera procedente la realización de nuevas entrevistas a las personas solicitantes, aquéllas deberán reunir los requisitos previstos en el artículo 17.

2. Finalizada la instrucción de los expedientes, se elevarán a estudio de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, que formulará propuesta al Ministro del Interior, quien será el competente para dictar la correspondiente resolución por la que se conceda o deniegue, según proceda, el derecho de asilo o la protección subsidiaria.

3. Transcurridos seis meses desde la presentación de la solicitud sin que se haya notificado la correspondiente resolución, la misma podrá entenderse desestimada, sin perjuicio de la obligación de la Administración de resolver expresamente y de lo dispuesto en el apartado séptimo del artículo 19 de la presente Ley».

Nótese que en la norma transcrita que contiene el procedimiento de protección internacional nada se dice sobre la residencia por razones humanitarias, es un procedimiento diseñado para el tratamiento en Derecho de una solicitud de asilo y protección subsidiaria fundamentalmente. Así las cosas, en primer lugar, la solicitud de protección internacional se tramita mediante un procedimiento administrativo que tiene como fin identificar si los solicitantes cumplen con los requisitos para ser reconocidos por el gobierno español como refugiados o si califican para la concesión de la protección subsidiaria, esa es su finalidad principal. En este procedimiento se analiza, en primer lugar, si la persona reúne los requisitos para ser reconocida como refugiada en los términos definidos en el artículo 3 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, y en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, celebrada en Ginebra el 28 de julio de 1951, y su Protocolo, suscrito en Nueva York el 31 de enero de 1967. Si no los cumple, entonces se valora si el solicitante se encuentra en una situación que le hiciese acreedora de la protección subsidiaria al entender que, en caso de retorno, se enfrentaría a un riesgo real de sufrir alguno de los daños previstos en el artículo 10 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, y que no pueden o, a causa de ese riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país de que se trate.

En segundo lugar, y de aquí en adelante nos interesa resaltar para nuestro estudio que, en el caso de que no se diera ninguna situación merecedora de la protección internacional, asilo y protección subsidiaria, podrá autorizarse mediante una residencia temporal la permanencia en España de los solicitantes de protección internacional si concurrieran 'razones humanitarias' de acuerdo con los artículos 37.b) de la Ley 12/2009, de 30 de octubre y el artículo 125 del Reglamento de esa Ley Orgánica de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril. En el caso de los exiliados venezolanos los criterios de valoración siguen siendo disimiles por parte de la Administración y la jurisprudencia de los tribunales.

Hasta ahora, en las solicitudes de los desplazados venezolanos que huyeron de su país se acredita oficiosamente la situación de crisis humanitaria que padece Venezuela a través los informes del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR y otros organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos OEA, sin embargo, tienen estos solicitantes que acreditar las razones personales que le sirven para ser beneficiado con esta protección humanitaria.

En todos los casos, este procedimiento de protección internacional es un cauce administrativo dirigido a identificar de entre los solicitantes a aquellas personas que están en necesidad de protección internacional, por ello es fundamental que al formalizar la solicitud, ello se realiza con la entrevista inicial, es decir, el primer contacto con la Administración, se dejen claros, de manera diáfana, los motivos que llevan al extranjero exiliado o desplazado a solicitar la protección en España, se haga una narrativa y una descripción de los hechos que ha padecido el extranjero, de ello dependerá que al realizar la Oficina de Asilo y Refugio su respectivo análisis admita a trámite para su estudio más avanzado del caso, se informe de la situación del país y de las circunstancias humanitarias personales de sus habitantes; así mismo, por ser esta la etapa o fase más importante del procedimiento administrativo de protección internacional, se debe, sin excusa para el solicitante, aportar un escrito serio, detallado y bien fundamentado que recoja las mayor cantidad del pruebas documentales y/u otras de distinta naturaleza que son permitidas en Derecho que refuerce los dichos del solicitante de protección. De lo

anterior dependerá que la Administración, en su análisis, advierta de la necesidad de proteger al solicitante mediante una medida de protección por razones humanitarias, ya que el asilo y la protección subsidiaria, en el caso de los desplazados venezolanos, tiene muy altas las probabilidades ser desestimada.

En las etapas o fases sucesivas del procedimiento, en la instrucción y resolución, el solicitante poco o nada interviene, todo queda de parte de la Administración, al menos que la intervención del peticionario sea necesaria y relevante para la resolución, o a solicitud de la Administración.

1. Fase de admisión (procedimiento ordinario).

Para las solicitudes presentadas dentro del territorio español, la Ley 12/2009, de 30 de octubre, establece en su artículo 20 que 'podrá no admitirse a trámite' una solicitud presentada dentro del territorio español cuando concurra alguna de estas circunstancias:

- A). Cuando no corresponda a España el examen de la solicitud en aplicación del Reglamento de Dublín (Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013) o de conformidad con los convenios internacionales de los que España sea parte;
- B). Cuando el solicitante ya se halle reconocido como refugiado y tenga derecho a residir o a obtener protección internacional efectiva en un tercer Estado;
- C). Cuando el solicitante proceda de un tercer país seguro;
- D). Cuando el solicitante reitere una solicitud ya denegada en España, siempre que no se planteen nuevas circunstancias relevantes para la instrucción;
- E). Cuando el solicitante sea nacional de un Estado miembro de la Unión Europea.

El plazo para la notificación de la no admisión a trámite en estos casos es de un mes contado a partir de la presentación de la solicitud. Pasado como fuera el transcurso de dicho plazo sin que se haya notificado la resolución se tendrá por admitida a trámite la solicitud.

2.. Fase de Instrucción y resolución

El artículo 23.1 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, en referencia, establece que la Oficina de Asilo y Refugio es el órgano competente para la tramitación de las solicitudes de protección internacional. En España, la Subdirección General de Protección Internacional, dependiente de la Dirección General de Política Interior,

es el órgano especializado que asume esta función y se encarga de la instrucción y tramitación de los procedimientos en materia de protección internacional y la resolución, por delegación del ministro del Interior la emite el Subsecretario del Interior.

En este punto de nuestra investigación no entramos a valorar ni a describir la documentación de rigor que requieren presentar los solicitantes de protección internacional venezolanos con una resolución que desestimó el asilo y protección internacional -que posteriormente se les autorizó la Residencia por Protección Internacional de Carácter Humanitario en España- ante las dependencias de extranjería y autoridades policiales por cuanto, bien vistas las cosas, ya la pretensión del solicitante fue tramitada en el respectivo procedimiento y resuelta mediante una providencia administrativa, como lo hemos venido advirtiendo, ello no es per se, un procedimiento administrativo, sino unas recomendaciones que devienen de instrucciones de documentación dadas en la nota del 5 de marzo de 2019 emitida por el ministro del Interior para tramitar la tarjeta de residencia de extranjero que es un evento posterior al procedimiento en sí. Así mismo no entramos a valorar la parte recursiva de que disponen los solicitantes de asilo y protección subsidiaria con resolución denegatoria para acudir a su reclamación en vía judicial contencioso administrativo por cuanto ello escapa del alcance de este estudio.

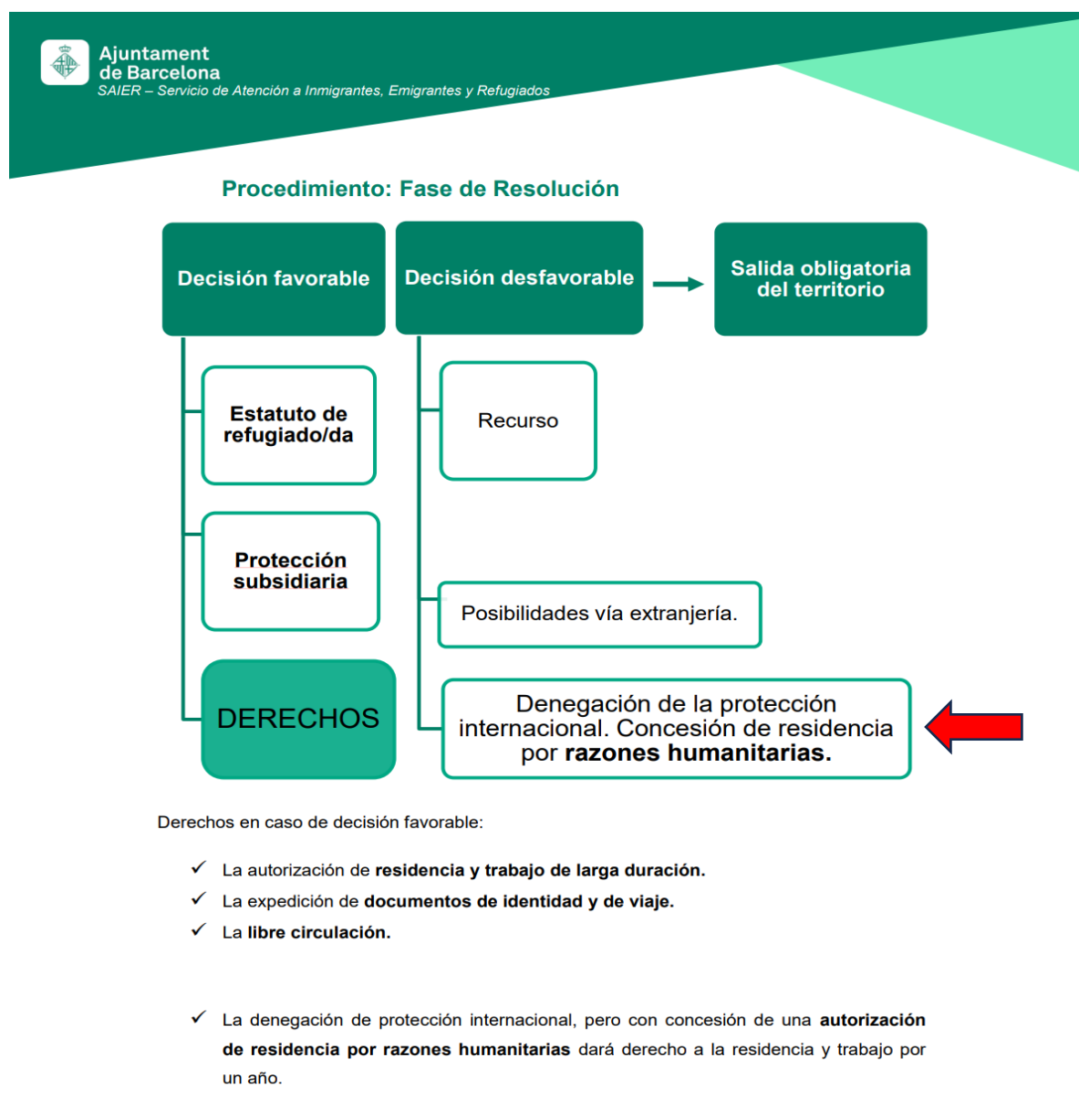
Las fases del procedimiento se ilustran en un esquema conveniente tomado de la Guía sobre el Procedimiento Ordinario de Protección Internacional del Servicio de Atención al Inmigrante. Emigrantes y Refugiados del ayuntamiento de Barcelona. SAIER, junio de 2023. Aplicable para toda España por ser un único procedimiento. Gráfica del Servicio de Atención al Inmigrante. Emigrantes y Refugiados, SAIER, 2023. Fuente: Ayuntamiento de Barcelona.



En esta última fase (3ª) de ser denegado el asilo y la protección subsidiaria, la Administración estimará o no necesaria la protección humanitaria.

De la misma fuente anterior hemos tomado este esquema para ilustrar sobre la fase de resolución del procedimiento ordinario mediante una resolución desestimatoria de asilo y protección subsidiaria, pero esta decisión desfavorable, como es la naturaleza de esta residencia, deviene – por lo general- para los nacionales de Venezuela en una autorización por razones humanitarias de protección internacional, como lo indicamos y resaltamos en la parte final del esquema.

Gráfica de SAIER, 2023. Fuente Ayuntamiento de Barcelona.



RELACIÓN DE NUESTRA INVESTIGACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) ESTABLECIDOS EN LA AGENDA 2030 DE LAS NACIONES UNIDAS

La investigación que hemos realizado y que está contenida en este escrito sobre la autorización de Residencia por Razones de Protección Internacional de Carácter Humanitario, tiene carácter jurídico, pero muy especialmente social, en él tratamos de describir la situación humanitaria que presentan -desde hace 25 años- los ciudadanos venezolanos y –más que todo- la naturaleza de sus consecuencias, una vez huidos forzadamente de su país; verbigracia: del requerimiento apremiante de protección internacional y acogida, del principio de no devolución al lugar de origen donde permanece latente el peligro para ellos, el desplazamiento, el exilio, el destierro, del Derecho migratorio, del Derecho extranjería. Así las cosas, por los temas abordados, estamos conscientes que guarda una estrecha vinculación con varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Haremos algunas consideraciones para ilustrar la concurrente relación con algunos de ellos de manera pertinente.

Objetivo 1. Fin de la pobreza:

La Residencia por Protección Internacional de Carácter Humanitario, se configura como un mecanismo fundamental para brindar asistencia y amparo a personas que se encuentran en situaciones de extrema vulnerabilidad, muchas veces asociadas a la pobreza y la falta de oportunidades en sus países de origen. En algunos casos, asociados a la persecución y la violencia política que se ejerce sobre los opositores a los regímenes autoritarios y presos de conciencia, como el caso venezolano que analizamos. Al otorgar esta protección internacional, se contribuye a garantizar unas condiciones mínimas de vida digna y a reducir los riesgos de que estas personas caigan en la pobreza. Esto es especialmente relevante para aquellos solicitantes que huyen de la violencia, la persecución o los conflictos en sus países, y que llegan a España sin medios económicos ni posibilidades de subsistencia. A pesar, de que España no otorga el asilo y la protección subsidiaria a los exiliados venezolanos, sin embargo, esta residencia permite a beneficiado de esta medida de protección no ser devuelto al lugar donde se ha ejercido estos actos degradantes contra ellos. Por otro lado, la residencia

humanitaria permite acceder a servicios sociales básicos y a oportunidades para su integración, lo que repercute positivamente en la reducción de la pobreza.

Objetivo 3. Salud y bienestar:

Esta figura de la Residencia Humanitaria tiene en cuenta las circunstancias personales de los solicitantes, pero también la situación del país de origen, incluyendo aspectos fundamentales relacionados con la salud. En este sentido, al conceder esta autorización de residencia, se garantiza el acceso de los beneficiarios a servicios de salud y se protege su bienestar físico y mental. Esto es esencial para aquellas personas que han sufrido traumas, enfermedades o discapacidades en sus países, y que requieren de una atención y seguimiento médico adecuado. La residencia por razones humanitaria de protección internacional permite acceder a la atención sanitaria básica indispensable, lo que contribuye a su recuperación y a mejorar su calidad de vida.

Objetivo 4. Educación de calidad:

La obtención de la Residencia por Razones Humanitarias de protección Internacional facilita el acceso de los beneficiarios a servicios educativos, lo que contribuye a la integración social y a brindarles mayores oportunidades para su desarrollo personal y profesional. Esto repercute positivamente en la calidad de la educación de los destinatarios y en la igualdad de oportunidades, ya que permite a los grupos vulnerables acceder a la formación y capacitación necesarias para labrarse independientemente su futuro. Asimismo, la educación juega un papel fundamental en el empoderamiento de estas personas y en la promoción de su autonomía e independencia, aspectos clave para su integración exitosa en la sociedad de acogida.

Objetivo 5. Igualdad de género:

La protección internacional de carácter humanitario es la clave deseada y lo más conveniente para mujeres y niñas que huyen de situaciones de violencia de género o trata de personas en sus países de origen. Al conceder esta autorización de residencia, se contribuye a garantizar la igualdad de derechos y oportunidades, y a proteger a estos colectivos que enfrentan múltiples formas de discriminación y abuso. La residencia humanitaria les brinda la posibilidad de escapar de estas

situaciones y acceder a recursos y servicios que les permitan reconstruir sus vidas en un entorno seguro. Esto se alinea con el objetivo de lograr la igualdad de género y empoderar a las mujeres y niñas.

Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico:

La Residencia por Protección Internacional Humanitaria otorga a los beneficiarios el derecho a trabajar en España, lo que les permite acceder a un empleo y generar ingresos, fomentando su autosuficiencia y contribuyendo a su integración socioeconómica. Esto se traduce en un impacto positivo en el crecimiento económico, ya que estas personas pasan a ser parte activa de la fuerza laboral y pueden aportar sus habilidades y conocimientos al desarrollo de España. Además, al tener acceso a un trabajo digno, se promueve el cumplimiento de los estándares laborales y se contribuye a la creación de empleos de calidad.

Objetivo 10. Reducción de las desigualdades:

La figura de la Residencia por Razones Humanitarias representa un mecanismo de protección internacional que busca reducir las desigualdades y brindar oportunidades a aquellas personas que, por su situación de vulnerabilidad, se encuentran en riesgo de exclusión social. Al conceder esta autorización, se contribuye a una mayor inclusión y equidad, al permitir que estas personas accedan a derechos y servicios fundamentales, como la salud, la educación y el empleo. Esto ayuda a disminuir las brechas de desigualdad entre la población autóctona y los solicitantes de protección internacional, fomentando una sociedad más justa e integradora.

Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas:

Este objetivo guarda una necesaria y estrecha vinculación con nuestra investigación, la Residencia por Protección Internacional de Carácter Humanitaria se fundamenta en el respeto a los derechos humanos y en el principio de no devolución, lo que implica que las personas no pueden ser devueltas a sus países de origen si enfrentan un riesgo real de sufrir daños graves. Esto se alinea con el objetivo de promover sociedades pacíficas e inclusivas, con instituciones eficaces, responsables y transparentes. Al brindar esta protección a quienes se encuentran en situaciones de fragilidad y riesgo, se contribuye a la consolidación de la paz y la

seguridad, al evitar que estas personas sean expuestas a nuevos episodios de violencia, persecución o conflicto en su lugar de origen.

En suma, la investigación sobre la Residencia por Razones de Protección Internacional de Carácter Humanitario se relaciona de manera significativa con diversos Objetivos de Desarrollo Sostenible, tales como la reducción de la pobreza, la promoción de la salud y el bienestar, la garantía de una educación de calidad, la igualdad de género, el fomento del trabajo decente y el crecimiento económico, la reducción de las desigualdades, y la consolidación de la paz, la justicia y las instituciones sólidas. Esto demuestra la relevancia y el impacto que esta figura jurídica puede tener en el avance hacia un desarrollo sostenible e inclusivo, en línea con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. La protección internacional de carácter humanitario se erige como una herramienta fundamental para brindar asistencia y oportunidades a los grupos más vulnerables, contribuyendo así a la consecución de los objetivos globales de desarrollo.

CONCLUSIONES. PROPUESTA DE MEJORA Y RECOMENDACIONES

Sin duda alguna que adentrarse en el estudio de una institución del Derecho internacional humanitario, a parte de lo apasionante que ello puede ser, deja a su vez inconformidades e incomprensiones y produce en el investigador sentimientos, asombro y extrañeza, mas no sorpresas, por más que se trate de manejar la información recabada con neutralidad no se puede ser ajeno a la realidad que salta a la vista y que se va descubriendo a medida que se analizan los procesos a que nos enfrentamos. En esta investigación donde tratamos una figura del Derecho internacional de protección humanitaria conocida como 'Residencia por Protección Internacional de Carácter Humanitario', todo lo antes afirmado está presente, quedan para las conclusiones un montón de insatisfacciones, no tanto con lo que se ha descubierto, si eso fuera el caso, sino con lo que se pueda aportar a la solución del problema por no está en nuestras manos, pero también queda la oportunidad de expresar buenas intenciones, verbigracia, visibilizar lo que se ha conseguido descubrir y divulgarlo, hacerlo presente, que se comprenda, que está sucediendo, que es una realidad, más aún cuando la institución que es objeto de estudio es tan desconocida que ni siquiera ha llamado la suficiente atención de los tratadistas del tema de migraciones y extranjería que no han gastado la suficiente tinta en exponer para el mundo académico y no académico la importancia de esta institución.

De estas consideraciones, ya tenemos nuestras primeras conclusiones.

Primero: Que la figura de la residencia por Protección Internacional de Carácter Humanitario, es una institución del Derecho de protección internacional humanitario, poco conocida, que no se le ha prestado el suficiente interés y con ello poco tratamiento académico en las universidades, el análisis y estudio solo se realiza, por lo general, a las autorizaciones de residencias que se obtienen por el régimen general de extranjería. Pero además de ello, no hay literatura especializada – nosotros no pudimos ubicarla- donde se pueda estudiar como residencia con autonomía propia y sus peculiaridades, características, naturaleza., etcétera; siempre opacada por las figuras de protección 'principales' de asilo y protección subsidiaria, que si despiertan un interés mayor y mejor divulgación. Aquí demostramos que es una vertiente de protección internacional con todas sus letras, de primera línea, que el gran número de exiliados venezolanos que ha sido

beneficiado con ella, por ejemplo, demuestra su valor como medida humanitaria y la importancia para la salida a la crisis que padecen los nacionales de ese país.

Segundo. Que la residencia por Protección Internacional de Carácter Humanitario en España, deviene de una situación negativa, su concesión depende del alto grado de discrecionalidad que detenta la Administración al analizar las solicitudes de asilo y protección subsidiaria que postulan los exiliados venezolanos -esta referencia es por ser la nacionalidad que fijamos para nuestro estudio- , pero válido para todas las nacionalidades, en un procedimiento de protección internacional al considerarse como política gubernamental que los nacionales de ese país no cumplen con los requerimientos para ser considerados para el estatuto de refugio y el derecho de asilo, pero tampoco para ser tenidos en cuenta para concederles la protección subsidiaria, - inclusive casos de los perseguidos políticos- en razón, según el gobierno español, no estar presente los preceptos recogidos en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, que desarrolla el derecho de asilo y la protección subsidiaria y en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Entonces, por defecto, el Ministerio del Interior a dispuesto la medida de otorgar esta residencia a los desplazados venezolanos como salida para regularizar a esta ingente cantidad de personas que solicitaron el asilo y residen en España.

Tercero. Que uno de los objetivos que nos propusimos llevar a cabo para desarrollar esta investigación guarda relación con el examen del marco regulatorio que contiene nuestra institución en estudio y su cobertura legal en España. Hecho los deberes, concluimos que la residencia por Protección Internacional de Carácter Humanitario siempre ha estado reglada en España, inclusive antes de la puesta en vigencia de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, que desarrolla el derecho de asilo y la protección subsidiaria, ello así no se comprende la posición del gobierno español de no concederla antes del año 2019 – aquí hemos analizados las cifras y rescatamos que ni un solo exiliado venezolano fue protegido con esa medida humanitaria antes de ese año por parte de la Administración-. siendo que es una figura de protección internacional que esta recogida legal y reglamentariamente en el Derecho español, y por otro lado, desde antes, la situación de la tragedia humanitaria en Venezuela viene siendo documentada por organismos internacionales muy serios en sus investigaciones produciendo oportuna y regularmente dictámenes y

recomendaciones, como la agencia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, y la Organización de los Estados Americanos, OEA, entonces la situación de los desplazados venezolanos estaba suficientemente acreditada, por ello creemos que la respuesta habría que buscarla en clave política –de política exterior- y no en clave jurídica-.

Cuarto. Que para el otorgamiento de la residencia por Protección Internacional de Carácter Humanitario en España, los exiliados venezolanos han contado con un aliado indispensable y de primer orden, con una institución comprometida con la defensa de los derechos humanos: el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, que a través de sus informes periódicos, seguimiento, análisis y recomendaciones logró cambiar a partir del año 2018, el criterio judicial pacífico y reiterado de la jurisprudencia de la Audiencia Nacional que en el tiempo se venía aplicando a los venezolanos denegados de las solicitudes de asilo y protección subsidiaria que acudían a ese Tribunal en busca de protección; así las cosas, con base en los dictámenes de ACNUR comenzó a conceder a los exiliados venezolanos la residencia por razones humanitarias en un procedimiento de asilo desestimado por la Administración.

Así entonces, a partir del año 2018, la jurisprudencia comenzó a establecer que la Administración y los tribunales al analizar un caso de solicitud de asilo deberían sin excusa tenerse en cuenta la situación personal del venezolano solicitante de protección, pero además de ello habría que analizar la situación del estado de violencia y de violaciones de derechos humanos y la situación humanitarias en ese país, y ello se acreditaba de oficio con los informes del Alto Comisionado, esto dio un giro de 180 grados en la jurisprudencia española en la que solo se analizaba la situación personal del solicitante de protección. Determinar esta situación era uno de los objetivos que nos planteamos para el avance de este estudio -los requerimientos personales del solicitante de asilo para obtener una autorización de residencia por razones humanitarias- que no estaban claros en la Administración, pero que la jurisprudencia ha contribuido a dar luces orientativas.

Quinto. Que visto el cambio de criterio de la Audiencia Nacional en el año 2018, y por sus reiteradas decisiones concediendo a los exiliados venezolanos la residencia por razones humanitarias en un procedimiento de asilo denegado por una resolución

del ministro del Interior, la Administración española se vio forzada, en el año 2019, a reconocer la situación humanitaria en Venezuela, e hizo pública una resolución que concedía a los solicitantes de asilo nacionales de ese país que hubieran presentados y les haya sido denegada por resolución el asilo y la protección subsidiaria a partir de año 2014, una autorización de residencia temporal por protección internacional de carácter humanitario, y ello actualmente se mantiene.

Sexto. Que uno de los objetivos que prometimos alcanzar estaba en analizar la jurisprudencia española y el tratamiento que esta había dado a la residencia por razones humanitarias en un procedimiento de protección internacional, ¿cuáles eran los criterios que aplicaban tanto el Tribunal Supremo como la Audiencia Nacional para la resolución del caso?, es decir para denegar o estimar los recursos presentados por los solicitantes de asilo venezolanos con una resolución denegatoria de la residencia por razones humanitaria dictada por la Administración; al estudiar el comportamiento de la jurisprudencia española, nuestra investigación nos indica dos momentos diferenciados: antes de 2018, la tendencia era a denegar estas solicitudes por cuanto, tanto el Ministerio del Interior como los tribunales entendían que los venezolanos solicitantes de asilo no calificaban para ninguna de las vertientes de protección internacional, ni para el asilo ni para la protección subsidiaria según los conceptos de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, que desarrolla el derecho de asilo y la protección subsidiaria y en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados; así las cosas, todo era denegado, ni siquiera, en la mayoría de los casos se pronunciaban sobre la residencia humanitaria, todo se enfocaba en la denegación del asilo; luego a partir de los años 2018 y 2019 el comportamiento de la jurisprudencia cambió el rumbo y con los informes de ACNUR y de la OEA los tribunales comenzaron a considerar la situación humanitaria del país de origen, a preanunciarse y a estimar esta medida humanitaria a los venezolanos, conforme las indicaciones del Alto Comisionado y así ha permanecido, con pocas variaciones, muy puntuales de denegación en casos como por ejemplo, los desplazados venezolanos que provienen de terceros países 'seguros' y no acreditan que su permanencia en estos países representa un riesgo para ellos, por no brindar seguridad.

Séptimo. Que también nos fijamos como objetivo determinar y evaluar el desarrollo y la evolución de la residencia por razones humanitarias obtenida en un procedimiento de protección internacional, nuestra investigación nos demuestra que la implementación de esta medida humanitaria para los exiliados venezolanos por parte del Ministerio del Interior, aunque ya estaba reglada y consideramos que su implementación fue tardía, supuso un avance importante y notorio para los solicitantes de asilo de esa nacionalidad, y ese reconocimiento hay que hacerlo por cuantos las cifras a las que hemos tenido acceso no dejan dudas, ha tenido la institución humanitaria que estudiamos, a partir el año 2019, una gran evolución al punto que consideramos la autorización de residencia que más se otorgó a los venezolanos huidos de su país, y esta importancia deviene por los motivos y por la cantidad de autorizaciones concedidas desde 2019 hasta el 31 de mayo de 2024, último avance que conocimos; estas cifras dan cuenta de una cantidad de 164.713 autorizaciones de Residencia por Protección Internacional de Carácter Humanitario otorgadas, en ese periodo de 5 años a los exilados venezolanos; cifras que están muy por encima del total de las autorizaciones de residencia otorgadas a personas esa nacionalidad por la vía del régimen general de extranjería, en ese mismo periodo.

PROPUESTA DE MEJORA Y RECOMENDACIONES

Todo lo que crea el hombre, por lo general, es imperfecto, pero mejorable y perfectible, la solución a ello va a depender de la voluntad que se tenga de superar o remover las dificultades que impiden la virtualidad de la institución, en nuestro trabajo hemos detectado algunas falencias tanto sustantivas como adjetivas en el desarrollo del procedimiento administrativo de protección internacional que da origen a la concesión de la residencia por razones humanitarias, vamos a tratar de resumir algunas carencias que, creemos conspiran contra el buen desempeño de la protección internacional en España, de manera que sea más eficaz y eficiente, pero también supone superar conceptos y aplicación de los preceptos.

Primero. Del acceso al procedimiento administrativo de protección internacional

Comencemos por el principio, el acceso al procedimiento, indicamos que solo hay una forma de obtener la residencia por protección humanitaria, a través del procedimiento único de asilo y protección subsidiaria, no hay otra forma, pero allí comienza la primera barrera que se hace preceptivo remover, 'la cita previa', nosotros albergamos serias dudas sobre la constitucionalidad de esa forma de acceder a un procedimiento administrativo, ni siquiera estamos seguros que tenga cobertura legal, no la vemos. Así las cosas, creemos necesario implementar otra forma, legal y constitucional, para que los solicitantes de asilo y protección subsidiaria, entre ellos los miles y miles de exilados venezolanos que día a día el sistema digitalizado de cita previa los enfrenta a este drama, conseguir o lograr obtener una cita por los medios que la Administración a dispuesto, no adecuados, que ni funcionan ni han funcionado, generando una ingente cantidad de personas ávidas de protección humanitaria que han quedado en un limbo, en la irregularidad administrativa migratoria por no poder acceder al procedimiento y formalizar su petición de asilo a través de una entrevista que suele ser el primer contacto con la Administración que estudiara su caso, que de paso lo único que tienen seguro- por ser de nacionalidad venezolana- es la denegación de las dos vertientes principales de protección internacional, el asilo y la protección subsidiaria, eso genera inmensos retrasos, angustia y desesperanza en estas personas vulnerables. En virtud de todo ello se recomienda la eliminación de esa forma de acceder a este procedimiento

administrativo de protección internacional, para esto se hace necesario legislar sobre ello, crear otros mecanismos más eficientes y con más eficacia para que permitan el acceso más expedito y con ello acortar los tiempos de la resolución de las solicitudes presentadas.

Segundo. De la falta de desarrollo reglamentario de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, que desarrolla el derecho de asilo y la protección subsidiaria

Desde 2009, año de implementación de esta ley el gobierno español está en demora, en deuda, pendiente con el desarrollo del reglamento de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, que desarrolla el derecho de asilo y la protección subsidiaria, tal como se lo ordenó el legislador en la disposición final tercera de esa ley. Su implementación se hace necesaria e imprescindible para el tratamiento procesal de la residencia por protección internacional humanitaria, de manera que allí podría tener cabida, en ese Reglamento, un escenario procesal autónomo más acorde con el Derecho de protección internacional humanitario, donde pueda ser tratada esa institución y no como viene haciéndose hasta ahora por el régimen general de extranjería, ajeno a los propósitos y motivos por los cuales se acuerda esta residencia, «motivos humanitarios de protección internacional». Que merecen un tratamiento distinto y diferenciado.

Así las cosas, al eliminar la obligatoriedad de esa cita previa, para tener acceso al procedimiento de protección internacional, el solicitante de asilo pueda acudir, de manera prioritaria, presencialmente y, a su elección de otras formas que la legislación le señalen de manera expedita y segura sin dilaciones indebidas.

Debe así mismo establecerse en el régimen de protección internacional un procedimiento sencillo, expedito, expreso y autónomo por donde se pueda solicitar esta residencia por Protección Internacional de Carácter Humanitario, donde pueda acreditar el solicitante las razones y motivos que lo llevan a pedir esta residencia, que son distintos a los exigidos para otorgar la condición de refugiado con derecho de asilo y protección subsidiaria. Ello generaría una aplicación más práctica de la concesión o denegación de esta autorización de residencia.

Tercero. De la ampliación de la vigencia de la autorización de Residencia por Protección Internacional de Carácter Humanitario

En vista del colapso que actualmente presentan las oficinas de extranjería y las dependencias policiales donde se tramita la tarjeta de residencia por razones humanitarias la Administración debe tomarse en serio la implementación de una medida que posibilite ampliar la vigencia de la tarjeta de residencia humanitaria más allá de un año, ello, estimamos que podría ser de 2 a 4 años, como existen en algunas residencias en el régimen general de extranjería; las situaciones que motivan la concesión de una residencia humanitaria perduran, no desaparecen sino en décadas, si es que ello ocurre, las autorizaciones otorgadas a los refugiados nos dan cuenta de ello, por supuesto no dejaría de ser temporal, pero aliviaría tanto la carga de los funcionarios como la estabilidad de los beneficiarios de no acudir en tan poco tiempo a renovar su carnet con el estado como están las cosas en las dependencias de extranjería.

Cuarto. De las consideraciones a los presos políticos y opositores políticos venezolanos como necesitados de residencia por razones humanitarias

De igual manera este reglamento podría aclararnos conceptos sustantivos señalados en la ley que desarrolla el asilo y protección subsidiaria para su mejor aplicación, verbigracia, que los conceptos de 'refugiados' y de personas que huyen por razones inminentemente políticas, perseguidas por sus ideas y opiniones, que el régimen venezolano ha encarcelado, que han logrado escapar, no sean consideradas para esta autorización de residencia, como actualmente sucede con los opositores políticos venezolanos y personas que han estado presos por expresar sus ideas y han llegado a España como solicitantes de protección internacional. El tratamiento y consideración para ellos debe adecuarse a las dos vertientes de protección respectiva, asilo y protección subsidiaria, no concederles una residencia temporal por razones humanitarias. Esto es una de las principales recomendaciones del ACNUR a la cual nos adherimos.

Quinto: De inclusión del estudio de esta autorización de residencia por Protección Internacional de Carácter Humanitario en el pensum de estudio.

Vista la poca visibilidad y divulgación y la función de primer ordenen que presenta esta residencia, en principio por su desconocimiento, se hace necesario incluir el estudio de esta residencia por razones humanitarias solicitada en un procedimiento de protección internacional en los pensum de estudio de esta Universidad Politécnica de Valencia, sobre todo en el máster Universitario en Gestión Administrativa de la Facultad de Administración y Dirección de Empresas. Los Gestores Administrativos pueden ayudar a canalizar los tramites para su obtención prestando un loable servicio a los solicitantes de protección, a la misma vez que representa una fuente importante de trabajo tramitar profesionalmente ante la Administración este tipo de residencia, para ello es necesario conocerla y manejarla sustantiva y adjetivamente. No olvidemos que solo a los exiliados venezolanos se han otorgado en 5 años casi 170.000 residencias de protección humanitaria y la tendencia es hacia el alza.

BIBLIOGRAFÍA

Hathaway, J. C. (2005). *Los derechos de los refugiados según el derecho internacional*. Editorial Bosch. Página 2.

Rodríguez-Vergara Díaz, Á. (2014). *La protección de los extranjeros en situación de vulnerabilidad*. Revista de Derecho Migratorio y Extranjería, (37), 13-40.

WEBGRAFÍA

ACNUR, 2018. *Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos 2018* <https://www.refworld.org/es/pol/polpais/acnur/2018/es/127401> [Consultada 5/5/2024].

ACNUR, 2018. *Mecanismos orientados a la protección bajo los marcos nacionales y regionales para los venezolanos, en la Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos* <https://www.refworld.org/es/pol/polpais/acnur/2018/es/127401> [Consultado 5/5/2014].

ACNUR, 2019, *Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos. Actualización 1.* <https://www.refworld.org/es/pol/polpais/acnur/2019/es/122601> [consultado 5/5/2024].

ACNUR, *Definición de Protección Internacional* <<https://eacnur.org/blog/proteccion-internacional-la-esperanza-de-millones-de-personas-tc-alt45664n-o-pstn-o-pst/>> [Consulta: 24/04/2024].

ACNUR, *la misión y el compromiso de la oficina del Alto Comisionado para lo Refugiados de Naciones Unidas.* .> <https://www.refworld.org/es/document-sources/un-high-commissioner-refugees-unhcr> < [consultado 5/5/2024].

ACNUR, *La Convención de 1951*, en: <https://www.acnur.org/convencion-de-1951> [Consultado 5/5/2024].

ACNUR, 2019. Comunicados de prensa. *ACNUR da la bienvenida a la residencia por razones humanitarias para venezolanos con solicitudes de asilo rechazadas en España* <https://www.acnur.org/es-es/noticias/news-releases/acnur-da-la-bienvenida-la-residencia-por-razones-humanitarias-para> [Consultado 02/12/2023].

ACNUR, 2019, comunicado de prensa. *Nota informativa sobre solicitudes de asilo de venezolanos denegadas en España* <https://www.acnur.org/es-es/noticias/news-releases/nota-informativa-sobre-solicitudes-de-asilo-de-venezolanos-denegadas-en> [Consultado 02/12/2023].

ACNUR, 2023. *Llamamiento de emergencia Situación de Venezuela.*: <https://www.acnur.org/emergencias/situacion-de-venezuela> [Consultado 13/04/2024].

ACNUR, 2019. *La mayoría de los que huyen de Venezuela necesitan protección como refugiados*. <https://www.unhcr.org/us/news/briefing-notes/majority-fleeing-venezuela-need-refugee-protection-unhcr> [Consultado 24/04/2024].

Blogextranjeriaprogestion.org, 2019. *Nota informativa para ciudadanos/as de nacionalidad venezolana*- Blog Extranjería Asociación Progestión (blogextranjeriaprogestion.org), También en: <https://blogextranjeriaprogestion.org/wp-content/uploads/2019/03/OAR-Nota-RRHH-febrero.pdf> .[Consultado el 23/02/2024].

CEAR, 2018. Comisión Española de Ayuda al Refugiado. Más que cifras, 2018, *El Asilo en España*. <http://masquecifras.org/> [Consultado 14/04/2024].

Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea. *La protección y promoción de los derechos humanos* < <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/human-rights/>. < [Consultado el 23/04/2024].

Comisión Europea. (2016). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: *Hacia una reforma del sistema europeo común de asilo y una mejora de las vías legales a Europa*. COM (2016) 197 final. Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0197>> [Consultado 25/4/2024].

Freedom House, *Freedom in the world 2019*. – Venezuela. En: <https://freedomhouse.org/country/venezuela/freedom-world/2019> [Consultado el 02/04/2024].

OEA, 2019, Grupo de Trabajo. Informe preliminar sobre la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región. https://www.oas.org/documents/spa/press/Informe-preliminar-2019-Grupo-Trabajo_Venezuela.pdf [Consultado el 02/04/2024].

Observatorio Venezolano de Violencia (OVV), 2018. En: <https://observatoriodeviolencia.org.ve/news/ovv-lacso-informe-anual-de-violencia-2018/> [Consultado el 02/04/2024].

United States Department of State • Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. *Country Reports on Human Rights Practices for 2018. Venezuela 2018 human rights report executive summary* <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/#wrapper> [Consultado el 02/4/2024].

Larrauri & Martí Abogados, Alejandro de Vicente Rojas. (2019) en: Autorización temporal de la residencia española por razones humanitarias: La limosna de la administración para el exilio venezolano. - (larraurimarti.com) <https://www.larraurimarti.com/es/autorizacion-temporal-de-la-residencia-espanola-venezolanos-razones-humanitarias> [Consultado 14/04/2024].

Ministerio del interior, 2015. *El asilo en España en cifras. (2015 – 2016)*. <https://www.interior.gob.es/opencms/es/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones/publicaciones-descargables/proteccion-internacional/asilo-en-cifras/> [Consultado 24/04/2024].

Ministerio de interior, OAR, *Datos e información y estadísticas. Asilo en cifras. 2014-2018*. <https://proteccion-asilo.interior.gob.es/es/datos-e-informacion-estadistica/publicaciones/> [Consultado el 30 de 04/ de 2024].

Ministerio del Interior, 2019. *Nota de concesión de residencia por razones humanitarias de protección internacional*. <https://blogextranjeriaprogestion.org/wp-content/uploads/2019/03/OAR-Nota-RRHH-febrero.pdf> [Consultada el 28/02/2024].

Ministerio del Interior. Oficina de Asilo y Refugio, OAR. Asilo en cifras 2019, [https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/publicaciones-periodicas/asilo-en-cifras/Asilo en cifras 2019 126150899.pdf](https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/publicaciones-periodicas/asilo-en-cifras/Asilo%20en%20cifras%202019%20126150899.pdf) [Consultado 23/3/2024].

Ministerio del Interior. Oficina de Asilo y Refugio, OAR, Asilo en Cifras 2020. [https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/publicaciones-periodicas/asilo-en-cifras/Asilo en cifras 2020 126150899.pdf](https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/publicaciones-periodicas/asilo-en-cifras/Asilo%20en%20cifras%202020%20126150899.pdf) [Consultado 23/3/2024].

Ministerio del Interior. Oficina de Asilo y Refugio, OAR, Asilo en Cifras 2021. [https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/publicaciones-periodicas/asilo-en-cifras/Asilo en cifras 2021 126150899.pdf](https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/publicaciones-periodicas/asilo-en-cifras/Asilo%20en%20cifras%202021%20126150899.pdf) [Consultado 23/3/2024].

Ministerio del Interior. OAR. Asilo en cifras 2022. [https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/publicaciones-periodicas/asilo-en-cifras/Asilo en cifras 2022 12615089.pdf](https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/publicaciones-periodicas/asilo-en-cifras/Asilo%20en%20cifras%202022%2012615089.pdf) [Consultado el 15/03/2024].

Ministerio del Interior. OAR. Resoluciones firmadas por el ministro a propuesta de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio por país de origen y criterio de resolución. 01/01/2023 a 31/12/202. Avance trimestral datos de protección internacional 2023
<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fproteccion->

[asilo.interior.gob.es/documentos/Avance trimestral datos proteccion internacional 2023 12 31.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK](https://asilo.interior.gob.es/documentos/Avance_trimestral_datos_proteccion_internacional_2023_12_31.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK) [Consultado el 15/03/2024].

Ministerio del Interior Subsecretaría del Interior, Dirección General de Protección Internacional. Avance de solicitudes y propuestas de resolución de protección internacional. Datos provisionales acumulados entre el 1 de enero y el 31 de mayo de 2024 , <https://proteccion-asilo.interior.gob.es/documentos/estadisticas/ultimos-datos/Avance-Mensual-PI-mayo-2024.pdf> [Consultado el 15/03/2024].

Wilson Center, 2019. Oriana Van Praag. *Entendiendo la crisis de refugiados venezolanos*. Traducido del inglés. 13 de septiembre de 2019 <https://www.wilsoncenter.org/article/understanding-the-venezuelan-refugee-crisis> [Consultado el 23/04/2024]

LEGISLACIÓN WEB

INTERNACIONAL

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. Firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967. Entrada en vigor: 4 de octubre de 1967, en: <https://www.acnur.org/media/protocolo-sobre-el-estatuto-de-los-refugiados> [Consultado el 5/5/2024].

EUROPEA

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. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32011L0095> [Consultado el 26/04/2024].

Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional: <https://www.boe.es/doue/2013/180/L00096-00116.pdf> [Consultado 5/5/2024].

NACIONAL

Constitución española <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>
Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-1724> [consultado el 04/04/2024].

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>

Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado en <https://www.boe.es/eli/es/rd/1995/02/10/203> [Consultado el 5/5/2024].

Reglamento de Extranjería, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, desarrolla la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2011/04/20/557/con> [Consultado el 5/5/2024].

JURISPRUDENCIA WEB

EUROPA

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Caso Sufi y Elmi contra Reino Unido, Sentencia de 28 de junio de 2011. Disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/spa?i=001-105434> [consultado el 30/4/2024].

NACIONAL

Tribunal Supremo STS 4338/2022 de 16 de noviembre de 2022, ROJ: STS 4338/2022. ><https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/851db5574035fe6ea0a8778d75e36f0d/20221205> [Consultada 15/4/2024].

Tribunal Supremo. STS 3836/2016 de 26 julio 2016, Rec. 374/2016. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/fd684a47160ab5be/20160801> [Consultada 15/4/2024].

Audiencia Nacional, sentencia de la de fecha 26 de junio de 2018, Recurso contencioso administrativo núm.417/2017 file:///C:/Users/HP/Downloads/SENTENCIA%20AUDIENCIA%20NACIONAL%20RAZONES%20HUMANITARIAS%202018%20TFM%20%20SAN_2522_2018.pdf [Consultado 30/03/2024].

Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, Sentencia de 27 septiembre. 2018, Recurso. 351/2017. Número. Roj: SAN 3648:2018 <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/ab7348f0074796ac/20181031> [Consultada el 30 de marzo 2024].

Audiencia Nacional, SAN 2320/2024 - ECLI:ES:AN:2024:2320 de 16 de mayo de 2024 ><https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/63c75bb5d53100cea0a8778d75e36f0d/20240527> [Consultada 15/4/2024].



ANEXO I. RELACIÓN DEL TRABAJO CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA AGENDA 2030

Anexo al Trabajo de Fin de Grado y Trabajo de Fin de Máster: Relación del trabajo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la agenda 2030.

Grado de relación del trabajo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Objetivos de Desarrollo Sostenibles	Alto	Medio	Bajo	No Procede
ODS 1. Fin de la pobreza.		X		
ODS 2. Hambre cero.				
ODS 3. Salud y bienestar.	X			
ODS 4. Educación de calidad.	X			
ODS 5. Igualdad de género.	X			
ODS 6. Agua limpia y saneamiento.				
ODS 7. Energía asequible y no contaminante.				
ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico.	X			
ODS 9. Industria, innovación e infraestructuras.				
ODS 10. Reducción de las desigualdades.		X		
ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles.				
ODS 12. Producción y consumo responsables.				
ODS 13. Acción por el clima.				
ODS 14. Vida submarina.				
ODS 15. Vida de ecosistemas terrestres.				
ODS 16. Paz, justicia e instituciones sólidas.	X			
ODS 17. Alianzas para lograr objetivos.				

Descripción de la alineación del TFG/TFM con los ODS con un grado de relación más alto.

***Utilice tantas páginas como sea necesario.

Anexo al Trabajo de Fin de Grado y Trabajo de Fin de Máster: Relación del trabajo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la agenda 2030. (Numere la página).

LA RESIDENCIA POR RAZONES HUMANITARIAS: UN ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS ACTUALES

RELACIÓN DE NUESTRA INVESTIGACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) ESTABLECIDOS EN LA AGENDA 2030 DE LAS NACIONES UNIDAS

La investigación que hemos realizado y que está contenida en este escrito sobre la autorización de Residencia por Razones de Protección Internacional de Carácter Humanitario, tiene carácter jurídico, pero muy especialmente social, en él tratamos de describir la situación humanitaria que presentan -desde hace 25 años- los ciudadanos venezolanos y –más que todo- la naturaleza de sus consecuencias, una vez huidos forzadamente de su país; verbigracia: del requerimiento apremiante de protección internacional y acogida, del principio de no devolución al lugar de origen donde permanece latente el peligro para ellos, el desplazamiento, el exilio, el destierro, del Derecho migratorio, del Derecho extranjería. Así las cosas, por los temas abordados, estamos conscientes que guarda una estrecha vinculación con varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Haremos algunas consideraciones para ilustrar la concurrente relación con algunos de ellos de manera pertinente.

Objetivo 1. Fin de la pobreza:

La Residencia por Protección Internacional de Carácter Humanitario, se configura como un mecanismo fundamental para brindar asistencia y amparo a personas que se encuentran en situaciones de extrema vulnerabilidad, muchas veces asociadas a la pobreza y la falta de oportunidades en sus países de origen. En algunos casos, asociados a la persecución y la violencia política que

se ejerce sobre los opositores a los regímenes autoritarios y presos de conciencia, como el caso venezolano que analizamos. Al otorgar esta protección internacional, se contribuye a garantizar unas condiciones mínimas de vida digna y a reducir los riesgos de que estas personas caigan en la pobreza. Esto es especialmente relevante para aquellos solicitantes que huyen de la violencia, la persecución o los conflictos en sus países, y que llegan a España sin medios económicos ni posibilidades de subsistencia. A pesar, de que España no otorga el asilo y la protección subsidiaria a los exiliados venezolanos, sin embargo, esta residencia permite a beneficiado de esta medida de protección no ser devuelto al lugar donde se ha ejercido estos actos degradantes contra ellos. Por otro lado, la residencia humanitaria permite acceder a servicios sociales básicos y a oportunidades para su integración, lo que repercute positivamente en la reducción de la pobreza.

Objetivo 3. Salud y bienestar:

Esta figura de la Residencia Humanitaria tiene en cuenta las circunstancias personales de los solicitantes, pero también la situación del país de origen, incluyendo aspectos fundamentales relacionados con la salud. En este sentido, al conceder esta autorización de residencia, se garantiza el acceso de los beneficiarios a servicios de salud y se protege su bienestar físico y mental. Esto es esencial para aquellas personas que han sufrido traumas, enfermedades o discapacidades en sus países, y que requieren de una atención y seguimiento médico adecuado. La residencia por razones humanitaria de protección internacional permite acceder a la atención sanitaria básica indispensable, lo que contribuye a su recuperación y a mejorar su calidad de vida.

Objetivo 4. Educación de calidad:

La obtención de la Residencia por Razones Humanitarias de protección Internacional facilita el acceso de los beneficiarios a servicios educativos, lo que contribuye a la integración social y a brindarles mayores oportunidades para su desarrollo personal y profesional. Esto repercute positivamente en la calidad de la educación de los destinatarios y en la igualdad de oportunidades, ya que permite a los grupos vulnerables acceder a la formación y capacitación

necesarias para labrarse independientemente su futuro. Asimismo, la educación juega un papel fundamental en el empoderamiento de estas personas y en la promoción de su autonomía e independencia, aspectos clave para su integración exitosa en la sociedad de acogida.

Objetivo 5. Igualdad de género:

La protección internacional de carácter humanitario es la clave deseada y lo más conveniente para mujeres y niñas que huyen de situaciones de violencia de género o trata de personas en sus países de origen. Al conceder esta autorización de residencia, se contribuye a garantizar la igualdad de derechos y oportunidades, y a proteger a estos colectivos que enfrentan múltiples formas de discriminación y abuso. La residencia humanitaria les brinda la posibilidad de escapar de estas situaciones y acceder a recursos y servicios que les permitan reconstruir sus vidas en un entorno seguro. Esto se alinea con el objetivo de lograr la igualdad de género y empoderar a las mujeres y niñas.

Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico:

La Residencia por Protección Internacional Humanitaria otorga a los beneficiarios el derecho a trabajar en España, lo que les permite acceder a un empleo y generar ingresos, fomentando su autosuficiencia y contribuyendo a su integración socioeconómica. Esto se traduce en un impacto positivo en el crecimiento económico, ya que estas personas pasan a ser parte activa de la fuerza laboral y pueden aportar sus habilidades y conocimientos al desarrollo de España. Además, al tener acceso a un trabajo digno, se promueve el cumplimiento de los estándares laborales y se contribuye a la creación de empleos de calidad.

Objetivo 10. Reducción de las desigualdades:

La figura de la Residencia por Razones Humanitarias representa un mecanismo de protección internacional que busca reducir las desigualdades y brindar oportunidades a aquellas personas que, por su situación de vulnerabilidad, se encuentran en riesgo de exclusión social. Al conceder esta autorización, se contribuye a una mayor inclusión y equidad, al permitir que

estas personas accedan a derechos y servicios fundamentales, como la salud, la educación y el empleo. Esto ayuda a disminuir las brechas de desigualdad entre la población autóctona y los solicitantes de protección internacional, fomentando una sociedad más justa e integradora.

Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas:

Este objetivo guarda una necesaria y estrecha vinculación con nuestra investigación, la Residencia por Protección Internacional de Carácter Humanitaria se fundamenta en el respeto a los derechos humanos y en el principio de no devolución, lo que implica que las personas no pueden ser devueltas a sus países de origen si enfrentan un riesgo real de sufrir daños graves. Esto se alinea con el objetivo de promover sociedades pacíficas e inclusivas, con instituciones eficaces, responsables y transparentes. Al brindar esta protección a quienes se encuentran en situaciones de fragilidad y riesgo, se contribuye a la consolidación de la paz y la seguridad, al evitar que estas personas sean expuestas a nuevos episodios de violencia, persecución o conflicto en su lugar de origen.

En suma, la investigación sobre la Residencia por Razones de Protección Internacional de Carácter Humanitario se relaciona de manera significativa con diversos Objetivos de Desarrollo Sostenible, tales como la reducción de la pobreza, la promoción de la salud y el bienestar, la garantía de una educación de calidad, la igualdad de género, el fomento del trabajo decente y el crecimiento económico, la reducción de las desigualdades, y la consolidación de la paz, la justicia y las instituciones sólidas. Esto demuestra la relevancia y el impacto que esta figura jurídica puede tener en el avance hacia un desarrollo sostenible e inclusivo, en línea con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. La protección internacional de carácter humanitario se erige como una herramienta fundamental para brindar asistencia y oportunidades a los grupos más vulnerables, contribuyendo así a la consecución de los objetivos globales de desarrollo.