

Nº Expediente: 21001348

Sra. Dña.  
MÁCHELIN DÍAZ TAVAREZ  
CALLE JUAN DE OLÍAS Nº 1 1º PTA. 1  
28020 MADRID

Estimada Sra.:

Se ha recibido su escrito que, como sabe por el acuse de recibo que en su día se le envió, ha sido registrado con el número arriba indicado.

Una vez estudiada su queja, se le informa de que, con ocasión de este mismo asunto, se inició con el ministro de Interior una actuación de oficio en la que se formuló la siguiente Recomendación:

“Formular propuesta al Consejo de Ministros, en relación con los ciudadanos venezolanos mientras se encuentren en España, de declaración general de protección temporal, en virtud del Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas”.

Dicha recomendación no fue aceptada y se reiteró su contenido en noviembre de 2020. Recientemente se ha recibido la respuesta a tal reiteración en la que se comunica lo siguiente:

“Durante los últimos años el número de solicitudes de protección internacional en nuestro país ha experimentado un importante incremento. Este aumento se puede observar claramente si tenemos en cuenta que en 2014 el número de solicitudes fue de 5.952 mientras que, en 2019, se recibieron 118.446 solicitudes de protección internacional en nuestro país. Así, si se toma en consideración el periodo 2016-2019, 222.297 personas han solicitado protección internacional en España. Igualmente, las cifras provisionales de 2020 señalan que, a 30 de noviembre, 84.705 personas habían solicitado asilo en nuestro país en los últimos meses.

Paralelamente a este incremento generalizado, España ha observado un aumento muy significativo en el número de expedientes de solicitantes de protección internacional de origen venezolano. Este colectivo apenas llegaba a las 600 solicitudes en 2015 mientras que en el periodo 2016-2019, 75.784 venezolanos solicitaron protección internacional en España.

En 2020, y con datos provisionales a 30 de noviembre, se han registrado 27.351 solicitudes más. De esta manera, desde 2016 la ciudadanía venezolana se ha convertido en la primera nacionalidad que solicita protección internacional en nuestro país, representando el 34,1% del total de las solicitudes de protección internacional que ha recibido España en el periodo de tiempo 2016-2019 (el 33,6% si computamos los datos provisionales de 2020 de que se dispone en estos momentos).

El mayor número de resoluciones de expedientes de ciudadanos venezolanos son desfavorables al carecer de fundamento jurídico según lo establecido en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria (artículos 3 y 4) para reconocer la condición de refugiado o la protección subsidiaria.



Salvo casos excepcionales, las solicitudes de este colectivo alegan la situación general de inseguridad y conflictividad que existe en Venezuela, y no a “fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género u orientación sexual, (...)”. Sus peticiones, por tanto, resultaban denegadas en un porcentaje muy elevado pues lo contrario desvirtuaría la figura de la protección internacional perjudicando gravemente a los refugiados y contraviniendo lo establecido tanto en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de Ginebra, de 28 de julio de 1951; así como su Protocolo de Nueva York, de 31 de enero de 1967, y la normativa europea en la materia que depende de estos instrumentos.

Asimismo, no resulta de aplicación el artículo 4 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, referido a la protección subsidiaria pues ni el perfil de los solicitantes, ni la situación de Venezuela, se subsumen en el concepto de protección subsidiaria, ni siquiera mediante la aplicación del artículo 10.c) de la citada Ley.

Igualmente, cabe señalar que, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en las sentencias de los asuntos C-285/12 (Diakité), de 30 de enero de 2014, y C- 465/07 (Elgafaji), de 17 de febrero de 2009, en las que interpreta el artículo 15.c) de la Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y

al contenido de la protección concedida, resultan inaplicables a los solicitantes venezolanos (anteriormente la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011). Esta causa prevista en el artículo 15 de la Directiva para la concesión de protección subsidiaria resulta inaplicable a los solicitantes venezolanos.

Teniendo en cuenta este estudio jurídico, tal y como ya se indicó en anteriores informes remitidos a ese Alto Comisionado, el Ministerio del Interior, a través de la Dirección General de Política Interior, trabajó junto a los demás ministerios con competencias en la materia (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y Ministerio de Inclusión, Migraciones y Seguridad Social) para buscar una solución que permitiera dar una respuesta de protección a este colectivo de manera conforme con nuestra normativa.

En estos trabajos se tuvieron en cuenta las observaciones que el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) realizó en su documento "Orientaciones sobre el flujo de venezolanos" de marzo de 2018. Este documento instaba a los Estados a considerar "mecanismos orientados a la protección que les permita una estancia legal a los venezolanos" y que estos se ofrecieran "sin perjuicio del derecho a solicitar protección internacional", algo que, en ningún momento, se ha limitado como demuestra el aumento de las solicitudes de este colectivo en nuestro país.

Este grupo de trabajo estudió detenidamente el ámbito de actuación del Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, objeto de la recomendación de esa Institución.

Este Reglamento prevé una protección temporal para los desplazados que contempla la libertad de circulación y residencia en el territorio español. Esto incluye autorización para trabajar y, según su artículo 20, podrían beneficiarse de las ayudas sociales previstas en la normativa de asilo para los solicitantes de protección internacional. Sin embargo, para la aplicación de este Reglamento, se detectaron una serie de dificultades que no hacen posible la puesta en práctica en el caso de los solicitantes. Dichos argumentos se contemplan en la respuesta facilitada en abril de 2019. No obstante, se recuerdan a continuación:

En primer lugar, la definición de desplazado queda sujeta a una situación que, según el artículo 1 del Reglamento, puede caer dentro del ámbito de aplicación del artículo 1.A de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, de 28 de julio de 1951, u otros instrumentos internacionales o nacionales de protección internacional. Al quedar la definición de desplazado unida irremediablemente a la de refugiado por este artículo y al haberse descartado la aplicación de la normativa de protección internacional a este colectivo, precisamente por no podersele aplicar la definición de refugiado, se determinó que no era posible incluir a ese colectivo en el ámbito de aplicación de los

artículos 1 y 2 del Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.

En segundo lugar, el régimen de protección temporal regulado en este Reglamento requiere una declaración general de protección que ha de provenir del Consejo de la Unión Europea, mediante decisión, a propuesta de la Comisión Europea; o bien, del Gobierno español, mediante Acuerdo de Consejo de Ministros, a propuesta de la Ministra de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación en los supuestos de evacuación o del ministro del Interior en los casos de emergencia.

Este Ministerio solo podría entonces promover ante el Consejo de Ministros la declaración general de protección colectiva en casos de emergencia, pero el Reglamento no procede a definir qué se entiende por emergencia. No obstante, hay algunos elementos en que podemos basarnos para constatar cuándo se ha producido una emergencia.

Así, por un lado, el propio Reglamento define al “desplazado” en el artículo 2 como Aquellas personas que han debido abandonar su país o región de origen o que hayan sido evacuados, en particular las que hayan huido de zonas de conflicto armado o de violencia permanente y las personas que hayan estado o estén en peligro grave de verse expuestas a una violación sistemática o generalizada de los derechos humanos.

La situación en Venezuela es muy complicada, pero hasta el momento no ha habido ninguna resolución o documento de Naciones Unidas o del ACNUR que indique que nos encontramos en un caso de extrema gravedad como el descrito. Por tanto, este Ministerio no tiene todos los instrumentos necesarios para promover ante el Consejo de Ministros dicha declaración y carece de competencia para declarar que la situación de Venezuela reviste tal gravedad.

Por otro lado, y dado que el Reglamento tiene por objeto transponer al derecho español la legislación europea en materia de protección temporal (además de establecer el propio régimen español), es importante acudir al derecho europeo para conocer lo que se entiende en el mismo por protección temporal.

En este sentido, como el artículo 2-c de la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida, define desplazado en el mismo sentido que nuestro Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas. Hay que examinar los Considerandos de la Directiva para conocer los casos en que se está pensando en que debe aplicarse la protección temporal.

La Directiva se adopta para dar respuesta a casos como el conflicto de la antigua Yugoslavia (Considerando 3) y de Kosovo (Considerando 6). La difícil situación de Venezuela está muy lejos de la derivada de los conflictos de los Balcanes de la década de 1990. En este mismo sentido, ni siquiera en los casos de llegadas de personas como consecuencia de conflictos como Siria o Eritrea, se ha activado en la Unión Europea el mecanismo de la protección temporal.

Tampoco parecen existir las causas que motivarían al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación a proponer la declaración por Acuerdo de Consejo de Ministros, al no haberse producido en Venezuela un supuesto de evacuación.

En tercer lugar, en lo que respecta al procedimiento, el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, obliga a que, una vez adoptada la declaración general de protección colectiva, se realice una tramitación de un procedimiento de reconocimiento individual de la condición de desplazado. La competencia para realizar dicha tramitación reside en la Subdirección General de Protección Internacional/Oficina de Asilo y Refugio (SGPI/OAR) quien ha de instruir las solicitudes de cada uno de los interesados y argumentarlas y motivarlas individualmente (artículo 11 del Reglamento). Los expedientes una vez terminados, se elevarían a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR) quien trasladaría la propuesta al ministro del Interior.

Por lo tanto, una aplicación de este Reglamento no agilizaría la resolución de los expedientes de nacionales de origen venezolano. Todo lo contrario, implicaría duplicar el número de expedientes a instruir, pues una vez concedida, en su caso, la protección temporal de desplazados de los venezolanos que en la actualidad ya han solicitado protección internacional, la SGPI/OAR aun tendría que instruir esas solicitudes de reconocimiento de la condición individual de desplazado.

En cuanto a las nuevas llegadas de nacionales venezolanos que pudieran beneficiarse del régimen de desplazados, conviene recordar que esta protección es expresamente compatible con la protección internacional (artículo 22 del Reglamento), por lo que nada impediría que solicitaran protección internacional una vez se les haya concedido la protección temporal. De hecho, como se ha señalado antes, la lógica final de la protección temporal es, precisamente, garantizar un periodo de residencia legal transitorio mientras se formula, presenta y se tramita su petición de protección internacional.

La tramitación de un procedimiento de protección temporal puede concluir con un permiso de residencia por razones de protección internacional, conclusión a la que igualmente se podría llegar, en su caso, en el procedimiento de

protección internacional (artículos 37.b) y 46.3 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, y 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, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril).

Tramitar un procedimiento de protección temporal implicaría, por tanto, llevar a cabo dos procedimientos para llegar a una conclusión a la que se podría llegar tramitando solo uno, algo que es contrario al principio de economía procedimental, y que no hace sino retrasar la regularización, protección e integración de los venezolanos que llegan a nuestro país.

Finalmente, en cuarto lugar, se señala que la implantación de esta propuesta podría implicar obligaciones adicionales de gestión e informáticas (la obligación de constituir un registro tal y como prevé el artículo 13 Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas) que, atendiendo a los anteriores argumentos, resultarían un mayor esfuerzo y un sobrecoste económico.



En definitiva, tras el análisis realizado por este grupo de trabajo, se consideró que la aplicación del Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas a los ciudadanos de origen venezolano que solicitaban protección internacional en España (propuesta objeto de la presente recomendación) no aportaría mayor agilidad y eficiencia en la gestión de estos expedientes por las razones que se han expuesto anteriormente.

Asimismo, tampoco se trataba de una medida que permitiera otorgar una protección a este colectivo distinta a la que pudieran obtener mediante otros mecanismos previstos en la Ley. Por ello, tal y como se ha trasladado personalmente desde la Subsecretaría del Interior a ese Alto Comisionado, el Ministerio del Interior, consciente de las dificultades a las que se enfrenta el colectivo venezolano, ha acelerado el estudio de sus expedientes de protección internacional implementando una propuesta alternativa de protección en línea con el documento "Orientaciones sobre el flujo de venezolanos" del ACNUR.

Así, en este sentido, desde 2019 se ha agilizado la resolución de expedientes de ciudadanos venezolanos concediendo autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales, de acuerdo con 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. Esta autorización se otorga por el ministro del Interior, a propuesta de la CIAR, teniendo una duración de un año prorrogable, y está relacionada con la situación objetiva del país de origen, esto es, en el caso de Venezuela, el desabastecimiento de productos básicos y medicinas, la crisis económica, la situación de inseguridad ciudadana, o la crisis institucional, política y social.

De esta manera, en 2019 se concedieron 35.235 autorizaciones de estancia o residencia en España por razones humanitarias y 48 estatutos de refugiado; mientras que, en 2020 (con datos provisionales a 30 de septiembre de 2020), se han concedido 40.265 autorizaciones de residencia por razones humanitarias y 5 estatutos de refugiado, reduciendo el stock de solicitudes de nacionales de origen venezolano de 33.865 solicitudes en enero de 2019 a 18.280 en octubre de 2020”.

Estos antecedentes se ponen en su conocimiento en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 31.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, dando por FINALIZADA la actuación con fundamento en los mismos.

Habida cuenta de la diferencia de criterio entre dicho Departamento y esta institución, de conformidad con lo previsto en el artículo 30 de la citada Ley Orgánica, se estudiará la posibilidad de incluir en el Informe anual el asunto de referencia.

Le saluda muy atentamente,



Francisco Fernández Marugán  
Defensor del Pueblo (e.f.)