



universidad  
de león



**FACULTAD DE DERECHO  
UNIVERSIDAD DE LEÓN  
CURSO 2018 /2019**

**LUCES Y SOMBRAS EN EL  
ESTATUTO JURÍDICO DE LOS  
VENEZOLANOS EN ESPAÑA:  
PROTECCION INTERNACIONAL  
¿REALIDAD O FICCION?**

*LIGHTS AND SHADOWS IN THE LEGAL  
STATUS OF THE VENEZUELAN IN  
SPAIN: INTERNATIONAL PROTECTION.  
REALITY OR FICTION?*

**GRADO EN DERECHO**

AUTOR/A: D. FRANKLIN A. DURÁN BARRIOS

TUTOR/A: D. AURELIA ÁLVAREZ RODRÍGUEZ



## INDICE

ABREVIATURAS.....	6
RESUMEN.....	7
OBJETO DEL TRABAJO.....	8
METODOLOGÍA.....	9
I. INTRODUCCIÓN: Evolución demográfica de los venezolanos en España .....	11
1. La diáspora de los venezolanos.....	11
2. Cuantificación según el Empadronamiento.....	12
3. Instituciones de nacionalidad y extranjería sometidas a estudio.....	13
II. DE VENEZOLANO A ESPAÑOL.....	14
1. Atribución de la nacionalidad española.....	14
2. Adquisición de la nacionalidad española.....	16
<b>A) Por opción</b> .....	16
<b>B) Por Residencia</b> .....	18
a) Regulación y requisitos: residencia legal y continuada.....	18
b) Suficiente integración en la sociedad española.....	20
c) Buena conducta cívica.....	22
<b>C) Por carta de naturaleza</b> .....	23
3. Otro colectivo: Venezolanos irregulares. Potencialmente españoles.....	24
<b>A) Superar la irregularidad</b> .....	24
<b>B) Autorización de residencia por circunstancias excepcionales:</b> .....	26
a) Regulación.....	26
b) Arraigo laboral, social y familiar.....	27
III. PROTECCIÓN INTERNACIONAL .....	29
1. Aspectos introductorios.....	29
2. Antecedente normativa.....	30
<b>A) Tratados Internacionales</b> .....	30
<b>B) Normativa Europea</b> .....	31
<b>C) Legislación española</b> .....	34
3. Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.....	36
<b>A) Asilo</b> .....	37
<b>B) Protección subsidiaria</b> .....	41
<b>C) Autorización de residencia por razones Humanitarias</b> .....	41

IV. TRATAMIENTO JURISPRUDENCIAL EN EL CASO DE LOS VENEZOLANOS SOLICITANTES DEL DERECHO DE ASILO. ....	44
1. Tratamiento jurisprudencial: cuestiones preliminares. ....	44
2. Denegación de la solicitud de Asilo. ....	46
3. Denegación de la Protección Subsidiaria. ....	49
4. La situación actual de Venezuela. ....	53
5. Autorización de permanencia por Razones Humanitarias. ....	56
6. Resumen de las pautas jurisprudenciales. ....	57
V. CONCLUSIONES. ....	64
BIBLIOGRAFIA. ....	70
ANEXO JURISPRUDENCIAL. ....	74
ANEXO LEGISLATIVO. ....	76

## ABREVIATURAS.

ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
AN	Audiencia Nacional.
CCSE	Conocimientos Constitucionales y Socioculturales de España
CEAR	Comisión Española de Ayuda al Refugiado.
CENDOJ	Centro de Documentación Judicial.
CURIA	Portal de Jurisprudencia del TJUE.
DELE	Diploma Español de Lengua Extranjera.
DGRN	Dirección General de los Registros y del Notariado.
DOUE	Diario Oficial da Unión Europea.
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos.
EASO	European Asylum Support Office.
ELSJ	Espacio de libertad, Seguridad y Justicia.
EURODAC	Base de datos europea de huellas dactilares para identificar a los solicitantes de asilo y a los irregulares
INE	Instituto Nacional de Estadística.
LOEx	Ley Orgánica de Extranjería.
ONG	Organización No Gubernamental.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
OEA	Organización de Estados Americanos
RELOEx	Reglamento de desarrollo de la Ley de Extranjería.
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

## **RESUMEN.**

En el presente trabajo se trataran los diversos regímenes en los que se encuentran el colectivo de ciudadanos venezolanos que han entrado en España a lo largo de este siglo con motivo del sufrimiento de una crisis económica, política, social y humanitaria que se ha pronunciado, con mayor o menor fuerza, a lo largo de largo de los últimos casi veinte años. Dicho esto, será objeto de estudio cuestiones referentes a la nacionalidad, a la extranjería y a la protección internacional, siempre bajo la óptica Jurisprudencial emanada de la Doctrina Administrativa y resoluciones de los distintos Tribunales nacionales y europeos; sin olvidar la gran importancia de los informes de organizaciones internacionales que están teniendo gran influencia para dar directrices a los Estados en cuando a la actuación que a estos les corresponde, y también para poner a la vista de toda la comunidad internacional la crisis de Venezuela antes mencionada.

***Palabras Claves:** Venezolanos, emigración, crisis, nacionalidad, extranjería, protección internacional, asilo, protección subsidiaria y razones humanitarias.*

## **ABSTRACT.**

In the present work we will discuss the different regimes in which the group of Venezuelan citizens who have entered Spain throughout this century due to the suffering of an economic, political, social and humanitarian crisis that has been pronounced, with greater or lesser strength, throughout the last almost twenty years. Having said that, issues related to nationality, immigration and international protection will be studied, always under the Jurisprudential approach emanating from the Administrative Doctrine and resolutions of the different national and European Courts; without forgetting the great importance of the reports of international organizations that are having great influence to give guidelines to the states in regard to the action that corresponds to them, and also to put in view of the entire international community the crisis of Venezuela before mentioned.

***Key words:** Venezuelans, emigration, crisis, nationality, immigration, international protection, asylum, subsidiary protection and humanitarian reasons.*

## **OBJETO DEL TRABAJO.**

En este trabajo, el objeto que se quiere poner de relieve es el estudio del estatus actual que tiene la población venezolana en el ordenamiento jurídico español. Para ello, ha sido necesario empezar llevando a cabo un estudio estadístico sobre la población venezolana basándonos en el empadronamiento, pero siempre teniendo presente las instituciones en las que debemos ampliar el foco del estudio.

Para el apartado de nacionalidad, por vinculación histórica entre España y Venezuela, ha sido preciso iniciar con el estudio de los venezolanos que, ya sea por tener ascendientes de origen español o por tener algunas “facilidades” a la hora de adquirir la nacionalidad, han podido llegar a situarse en el privilegio de la doble nacionalidad y que a efectos del ordenamiento jurídico español también son ciudadanos españoles.

Después del estudio de la anterior institución, el paso siguiente a dar ha sido estudiar la población venezolana que se haya en un régimen de residente legal y bajo que conceptos ha podido sostener esa situación regular. Por otro lado, también hemos resaltado esa población que en la actualidad no encuentra regularizada su situación, pero aun así, también tiene diferentes vías (cumpliendo siempre un requisito temporal de residencia ilegal) para entrar en la población de venezolanos residentes legales.

Todo lo anterior han sido por antonomasia las vías más frecuentadas en la primera década de este siglo por los venezolanos para entrar y regularizar su situación en el ordenamiento jurídico español, motivados por el estado económico y político que ha vivido este país. Ahora bien, en los últimos tres años se ha abierto un camino distinto para aquellos venezolanos que han inmigrado a España, ya no solo por motivos económicos o políticos, sino también por motivos sociales y humanitarios, por la terrible escasez de productos básicos que está sufriendo el pueblo venezolano. Esta última vía mencionada es la protección internacional, siendo objeto de explicación el derecho de asilo, la protección subsidiaria y a lo que desemboca jurisprudencialmente, que es una autorización de residencia por razones humanitarias, y para muchos venezolanos ha resultado ser un “salvavidas” que aún no se sabe si grande o pequeño.

## **METODOLOGÍA.**

La metodología seguida para la realización de este trabajo ha sido en primer lugar estadística, que posteriormente se ha basado en un análisis que ha generado un desarrollo descriptivo. Por el camino para llegar a recabar la diferente información, me he basado en un primer momento en la asistencia a distintos seminarios como puede ser el caso del curso de Movilidad Humana, organizado por la Escuela Universitaria de Trabajo Social; o el coloquio organizado en la facultad de económicas titulado como: ¿Es fácil entender lo que pasa en Venezuela?. Han sido ilustrativos para ir cimentando esa evolución de la emigración venezolana, y en su caso posicionarla dentro de la población inmigrante en España; además de poner de relieve el incremento actual de solicitantes de asilo de nacionalidad venezolana, por el que se ha llegado al máximo histórico de solicitudes en el ordenamiento jurídico español.

Por otro lado, ha sido fundamental para esta investigación la información bibliográfica que se ha podido recaudar de los distintos autores que ha indagado en profundidad sobre las instituciones sobre las que vamos a poner el foco, pero también es obvio que no podemos dejar en un lado el estudio de la legislación nacional en las distintas materias de nacionalidad, extranjería y protección internacional, y siempre teniendo en cuenta la regulación que la Unión Europea tiene sobre esta última, además de la relevancia que la normativa internacional sobre ella.

Ha sido un material importante compilar los distintos informes que han desarrollado a lo largo de estos últimos años organizaciones con una gran relevancia internacional como puede ser el ACNUR, ACNUDH, CEAR, HUMAN RIGHT WACHT, EASO y entre otras organizaciones influyentes ya no solo porque sus informes han tenido un alto peso en la evolución jurisprudencial del último año, sino también porque son una gran fuente de conocimientos estadísticos. También ha sido de gran utilidad estadística las consultas de las páginas del Ministerio del Interior y del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

En último lugar, he intentado recoger toda la Jurisprudencia relevante en su mayoría en lo que a protección internacional se refiere, para así estudiar cómo se ha llegado a la autorización de residencia para estos solicitantes de asilo que han visto denegada su petición.

Para recabar todo lo mencionado con anterioridad ha sido fundamental recurrir a las monografías o libros de texto que se encuentran en la biblioteca de la Facultad de



Derecho de la Universidad de León; además de contar con la colaboración aportada por el Área de Derecho Internacional Privado para tener acceso a la bibliográfica que en este departamento se puede encontrar. Cabe también mencionar la utilidad destacable que ha tenido en este trabajo de investigación el acceso a distintos instrumentos de búsqueda como puede ser Dialnet (recurso electrónico a disposición del alumnado de la Facultad de Derecho de León para la búsqueda de Monografías, Artículos de revista, Tesis Doctorales, entre otras cosas); West-law (recurso importante para tener un fácil acceso a la jurisprudencia, doctrina y legislación en la materia); el Portal Web de la profesora Aurelia Álvarez Rodríguez (<http://www.migrarconderechos.es/>). Otro recurso utilizado han sido las páginas Webs como CENDOJ y CURIA, para la búsqueda de Jurisprudencia tanto nacional como a nivel comunitario.

Una vez realizado el Trabajo de recopilación, se procedió a la lectura, comprensión y sistematización de la información para posteriormente poder llevar a cabo un estudio de análisis completo sobre las distintas materias planteadas en el trabajo. Labor determinante en el desarrollo de la materia ha sido la realización de un esquema básico de todo el tema objeto de estudio, para distinguir cada apartado y sub-apartado a desarrollar. Posteriormente, y a la par en que se ha ido plasmando el contenido del trabajo, se ha ido fabricando el índice, además de cumplirse con las distintas formalidades que están estipuladas como es también la bibliografía y la portada.

Labor importante ha sido el trabajo constante con mi Tutora, la Doctora Aurelia Álvarez Rodríguez, en lo que a corrección de la totalidad del trabajo se refiere, ya sea trabajando para la mejora de cuestiones formales o sustantivas en cuanto a contenido o estructura del trabajo.

Por último, se ha elaborado las conclusiones al contenido objeto del presente trabajo, basado en una reflexión profunda sobre todo el tema estudiado, que además de servir como un esquema de ideas principales ha servido para ofrecer una opinión personal y reflexiva sobre un tema de total actualidad que ha emergido en el último año en la sociedad española.

## **I. INTRODUCCIÓN: Evolución demográfica de los venezolanos en España**

### **1. La diáspora de los venezolanos**

Se calcula que son más de 4 millones los venezolanos que han emigrado de Venezuela, de los cuales el 80% lo han hecho en los años de 2016, 2017 y 2018. Hasta el 2015, España ocupaba el segundo país entre los países de destino, detrás de EEUU<sup>1</sup>. En la actualidad es Colombia quien encabeza esta lista seguida de otros países latinoamericanos que tenían o tienen un coste de emigración menor para los venezolanos que han emigrado en esta última oleada que se ha desarrollado desde 2016 por razones humanitarias, debido a la situación que atraviesa Venezuela en estos momentos de desabastecimiento de alimentos y medicinas, de inseguridad, hiperinflación y devaluación de la moneda, y ni que decir tiene los tanto problemas sociales y políticos que generan insostenibilidad en un grado extremo<sup>2</sup>.

La mayoría de los migrantes y refugiados venezolanos se encuentran en Colombia (1.3 millones), Perú (768.100), Chile (288.200), Ecuador (263.000), Brasil (168.300), Argentina (130.000), Panamá (94.400), Trinidad y Tobago (40.000), México (39.500), Guyana (36.400), República Dominicana (28.500), Costa Rica (25.700), Uruguay (8.600) y Paraguay (5.000). En términos absolutos, 4 naciones, Colombia, Perú, Chile y Ecuador, concentran más del 65% de los venezolanos que ha abandonado su país.

A pesar de no padecer un conflicto bélico ni una catástrofe natural, 5.000 venezolanos huyen a diario. Las determinantes identificadas por el Grupo de Trabajo, a través de testimonios de venezolanos desplazados de manera forzosa, consultas con la sociedad civil e información suministrada por los gobiernos de países receptores son la crisis humanitaria, reflejada en la escasez de alimentos y medicamentos; el colapso económico, reflejado en una hiperinflación de 10.000.000%; la violación sistemática y generalizada a los derechos humanos, a través de persecución, represión, control social y delitos de lesa humanidad; las reiteradas fallas en el suministro de servicios básicos, tales como electricidad, agua y gas; y la violencia generalizada con una tasa de homicidios de 81 personas por cada 100.000 habitantes. Todas estas determinantes se

---

<sup>1</sup> NACIONES UNIDAS. “El estado de derecho está «virtualmente ausente» en Venezuela”. *Noticias ONU*, Junio de 2018, Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2018/06/1436542>

<sup>2</sup> OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (ACNUDH). *Violaciones de los Derechos Humanos en la República Bolivariana de Venezuela: una espiral descendiente que no parece tener fin*. (Consultado:25-04-2019),Disponible: [https://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/VenezuelaReport2018\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/VenezuelaReport2018_SP.pdf)

pueden considerar, además, como alteraciones del orden público en la cotidianidad del ciudadano venezolano. De no haber una solución política, económica y social al corto plazo en Venezuela que permita el acceso a alimentos y medicamentos, la disminución de los índices delictivos, la recuperación del Estado de Derecho que garantice plenas libertades al ciudadano evitando persecuciones generalizadas y una mejora de la economía, las estimaciones son que para finales de 2019 pudiese haber entre 5.3 y 5.7 millones de migrantes y refugiados venezolanos y para 2020 entre 7.5 y 8.2 millones<sup>3</sup>.

## **2. Cuantificación según el Empadronamiento.**

A la hora de abordar la evolución demográfica de los venezolanos en España, partimos de los datos estadísticos que nos puede aportar el padrón. Por un lado, estudiaremos la estadística de empadronados en España y que sean nacidos en Venezuela, que pueden tener actualmente nacionalidad española o nacionalidad extranjera (incluida aquí la venezolana); y por otro lado, examinaremos las estadísticas correspondiente a los que están inscrito en el padrón bajo la nacionalidad venezolana, que han podido nacer en España o en un tercer país. Según el Instituto Nacional de Estadística, en España se registraron, a 1 de enero de 2019, 137.589 venezolanos por nacionalidad venezolana, de los cuales 2.774 han nacido en España y 131.822 han nacido en Venezuela. Tenemos por tanto que 2.993 se han registrado bajo la nacionalidad venezolana y que han nacido en un país distinto a Venezuela o España<sup>4</sup>.

Si ahora cambiamos la variable de búsqueda y lo que buscamos es por país de nacimiento Venezuela y nacionalidad española, tendríamos una cifra de 159.333; pero si se cambia el país de nacimiento por una nacionalidad extranjera (venezolana o tercer país), pues daría la cifra de 164.242, donde se incluye a los 131.822 nacidos en Venezuela y de nacionalidad venezolana, con lo que diríamos que de la diferencia de estas últimas dos cifras obtenemos el número de nacidos en Venezuela que están empadronados con otra nacionalidad, que sería la cifra de 32.420. Como conclusión tenemos que, si se suman los nacidos en Venezuela con nacionalidad extranjera (Venezolana o de un tercer país) y los nacidos en Venezuela con nacionalidad española, nos daría el dato de 323.475 personas empadronadas.

---

<sup>3</sup> ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Informe del Grupo de Trabajo de la Organización de los Estados Americanos para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región*. Junio 2019 (CONSULTADO: 01-05-2019), Disponible: <https://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-informe-migrantes-venezolanos-espanol.pdf>

<sup>4</sup> CASTLES, S. "La política internacional de la migración forzada". *Migración y Desarrollo*, 2003, Pág. 74-99.

En cuanto a la comparativa con otros colectivos extranjeros, la comunidad venezolana según los empadronados con la nacionalidad venezolana, ha pasado de estar en el lugar decimotercero en 2018 a estar en el séptimo puesto en 2019. Por otro lado, si tomamos como país de nacimiento Venezuela, ascendería un puesto desde 2018, colocándose en quinta posición. SI combinamos país de nacimiento Venezuela y nacionalidad española, estaría en la cuarta posición. Como dato específicos de la provincia de león, tenemos a 642 empadronados bajo la nacionalidad venezolana; y si cambiamos la variable por nacimiento en Venezuela, tenemos la cifra de 1.278 empadronados<sup>5</sup>.

### **3. Instituciones de nacionalidad y extranjería sometidas a estudio.**

Llegados a este punto, lo que va a ser objeto de estudio serán tres derechos que son claves para comprender el aumento de la inmigración venezolana en España. En cuanto a lo correspondiente a la nacionalidad, tenemos en cuenta que a mediados del siglo pasado hubo una amplia emigración española hacia Venezuela, siendo una de las vías por las que muchos de los nacidos han conseguido la nacionalidad venezolana por ser hijos de padre o madre española. Además también será objeto de estudio aquí lo referente a la adquisición de la nacionalidad, porque España ha acogido a muchos venezolanos que como ya veremos han podido hacerse con la nacionalidad española por varias vías que serán objeto de estudio<sup>6</sup>.

Otra de las instituciones que aquí estudiaremos será la de extranjería, partiendo de la base de la inmigración irregular y hasta llegar a saber mediante que vías han podido los venezolanos regularizar su situación.

Aunque conectado con este último bloque también estarían las solicitudes al derecho de asilo, pues en el presente trabajo lo que haremos será estudiar el derecho de asilo, la protección subsidiaria y la autorización de permanencia temporal por razones humanitarias en dos bloques y ya no solo por su relevancia como un instituciones diferenciadas, sino también por su actualidad y aumento. Por ello, en un primer bloque delimitaremos la figura a nivel internacional, para continuar descendiendo con la

---

<sup>5</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (INE). “Población inscrita en el padrón a 01/01/2019. Datos provisionales” (Consultado: 24-02-2019), Disponible: [https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736177012&menu=ultiDatos&idp=1254734710990](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177012&menu=ultiDatos&idp=1254734710990)

<sup>6</sup> MARTÍNEZ BUJÁN, R. “Venezuela. Memoria para los hijos y migración entre los nietos”. IZQUIERDO ESCRIBANO, A. *La migración de la memoria histórica*. Barcelona: Bellaterra, 2011, Pág. 227.

normativa que estipula la Unión Europea y después encuadrar esta institución dentro de lo que sería la normativa comunitaria, para posteriormente ver el cumplimiento de la regulación nacional en cuanto a las directivas.

A continuación de ellos, y teniendo ya una idea clara de este derecho en sí, en el siguiente bloque lo que pondremos de manifiesto será el tratamiento jurisprudencia que en España se le está dando a las muchas resoluciones del derecho de asilo que han sido impugnadas por ser denegadas y que han llegado a la Audiencia Nacional donde se ha estudiado ya no solo la solicitud del derecho de asilo como tal, y si cumple sus requisitos o no, sino también se ha estudiado en defecto de no cumplir la anterior, pues si cumple o no los requisitos para recibir la protección subsidiario; o en ultimo termino, analizar la situación de Venezuela para con ello determinar si con la devolución a este país pueden o no estos ciudadanos solicitantes correr un peligro para su vida, y entonces concederles casi de forma sistemática una autorización por razones humanitarias a todos estos solicitantes.

En último término, en el apartado de conclusiones, pondremos de relieve todo el análisis crítico que podemos hacer sobre este tema, que no solo es un tema que día a día está en boca de todos por el aumento de la inmigración venezolana en España, sino también por el cumplimiento o no del ordenamiento jurídico español con lo estipulado a nivel europeo, y además dar relevancia a lo que podría derivar esta situación actual.

## **II. DE VENEZOLANO A ESPAÑOL**

### **1. Atribución de la nacionalidad española.**

La nacionalidad es la condición particular de los habitantes de una nación, el concepto incluye nociones vinculadas a factores sociales, espaciales, culturales y políticos por lo que es necesario afrontar su análisis desde un punto de vista sociológico, pero también a partir de un orden jurídico-político<sup>7</sup>. La atribución de la nacionalidad española está regulada en los artículos 17.1 y 19.1 del Cc, en los que se exponen dos formas de atribución, la primera será por filiación y la segunda por nacimiento en España<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> PARRA RODRÍGUEZ, C. “Concepto de nacionalidad. Vecindad civil. Ciudadanía europea”, PARRA ROFRIGUEZ, C./GIMÉNEZ BACHMANN, M. *Nacionalidad y extranjería*. Barcelona: Huygens, 2016, Pág. 25.

<sup>8</sup> ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. *Nacionalidad española: Normativa vigente e interpretación Jurisprudencial*, Pamplona, 2008, Pág. 39.

En el caso de la filiación, habría una bifurcación entre filiación biológica y filiación adoptiva. En el primer caso, tenemos que el artículo 17 en su primer apartado, concretamente en la letra a), establece la situación concreta de atribución natural o biológica<sup>9</sup>, hablamos aquí de que son españoles por el principio *ius sanguinis*, no obstante es un requisito necesario en este caso acreditar que el padre o la madre era español en el momento del nacimiento<sup>10</sup>. Se debe tener en cuenta la circunstancia en que muchos de los nacidos en Venezuela, de padre o madre española, su determinación de la filiación, se pudo haber producido por esta vía del artículo mencionado o, en el caso de que la determinación de la filiación se produzca con posterioridad a los dieciocho años, el hijo no será español si este no lo solicita expresamente, tal como dispone el mismo artículo 17 en su apartado segundo<sup>11</sup>.

Para constatar esta vía, como una de las cuales han entrado una gran cantidad de nacidos en Venezuela, a modo de ejemplo, tenemos la Resolución de la DGRN 4ª de 22 de febrero de 2007, donde tenemos un caso en el que hay un padre español y una hija nacida en Venezuela y cuyo nacimiento fue inscrito con posterioridad, y en el caso lo que se debate es la inscripción, para en lo consecuente atribuir la nacionalidad o ir por la vía de la opción. Como vemos muchos de los migrantes españoles que desembarcaron en Venezuela a mediados del siglo anterior, tuvieron una descendencia que en la actualidad está acogiéndose al camino inverso, por ello es por lo que queremos destacar esta vía porque es la más frecuentada por muchos de los venezolanos que emigraron en esa oleada de la primera década de este siglo<sup>12</sup>.

Respecto a los datos de los que están inscritos en el padrón como venezolanos y que han nacido en España, tenemos la explicación para ello y es que a estas personas no se les aplica el *ius soli* que viene determinado en el artículo 17.1.c). Debido a que en la constitución venezolana, en su artículo 32, se estipula que toda persona nacida en territorio extranjero hija o hijo de padre venezolano por nacimiento y madre venezolana por nacimiento, será considerado como venezolano por nacimiento. Por lo cual, no

---

<sup>9</sup> Son españoles de origen: a) Los nacidos de padre o madre españoles (art. 17.1.a) Cc, redacción dada por la Ley 18/1990.

<sup>10</sup> En todo caso, de acuerdo con la interpretación dada por la DGRN, debemos retrotraerlo al momento de la concepción, y hacer valer, en su caso, los efectos que le sean favorables al concebido no nacido, según estipula el artículo 29 CC.

<sup>11</sup> ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. *Nociones Básicas de Registro Civil y problemas frecuentes en materia de Nacionalidad*. Madrid: Ediciones GPS, 2015, pág. 90-93.

<sup>12</sup> FERNÁNDEZ MORALES, Mª. J.: “La emigración española a Venezuela”. *Memoria para optar al grado de doctor*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2002.

actuaría aquí el *ius soli* para atribuirle la nacionalidad española<sup>13</sup>; el problema está para el nacido en España y que uno solo de sus progenitores sea venezolano, entonces para ser venezolano, según dice la constitución venezolana, debería vivir en Venezuela o hacer una declaración de voluntad de ser venezolano, aquí tendríamos que destacar dos situaciones: la primera, será cuando el otro progenitor sea nacional de un país que no atribuya esta nacionalidad al que haya nacido fuera de su territorio<sup>14</sup>, con lo cual podría darse la nacionalidad española con valor de simple presunción; la segunda situación sería que hiciese la declaración de voluntad de ser venezolano, con lo que la vía que se activaría en este momento sería la de adquisición, del artículo 22.2.a) del Cc que desarrollaremos en el siguiente apartado<sup>15</sup>.

Visto este apartado, pasamos al análisis de otra de las vías dentro del derecho de la nacionalidad, como es la naturalización y que es una de las más frecuentadas por los venezolanos con residencia legal para conseguir el estatus de la doble nacionalidad.

## **2. Adquisición de la nacionalidad española.**

### **A) Por opción**

Encontramos regulado el derecho de opción en los artículos 17.2, 19.2 y 20 del Cc. Para tener en cuenta este derecho, estudiamos en un primer lugar sus requisitos temporales, y en relación con el requisito de capacidad nos podemos encontrar con cuatro posibilidades establecidas en el artículo 20.1.a). La declaración debe realizarse dentro de los plazos que estipula el mismo artículo, y que son de caducidad<sup>16</sup>. Aunque según nos dice el artículo 20.3 Cc estos requisitos temporales no se aplican a los descendientes de padres originariamente españoles y nacidos en España, que viene en el apartado 1.b) de este mismo artículo<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> Resoluciones de la DGRN 2ª de 25 de mayo de 2006, 1ª de 7 de julio, 4ª de 18 de septiembre de 2008, 17ª de 9 de diciembre de 2010.

<sup>14</sup> Resoluciones de la DGRN de 23 de abril y 3ª de 23 de diciembre de 2005, de 7 de junio 2008.

<sup>15</sup> ADAM MUÑOZ, Mª. D. *Nacionalidad, extranjería y ciudadanía de la Unión Europea*. Madrid: Colex, 2005, Pág. 30.

<sup>16</sup> ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. *Nociones Básicas de Registro Civil y problemas frecuentes en materia de Nacionalidad*. Madrid: Ediciones GPS, 2015, Pág. 125-127.

<sup>17</sup> Caso concreto de un venezolano nacido en 1960 de madre venezolana, donde la opción a la nacionalidad se insta el 14 de abril de 2003 y había sido reconocido por el padre español el 13 de abril de 2000, por lo que la declaración de opción se formuló fuera del plazo de caducidad establecido al efecto, de modo que el nacido no puede ser, por esta vía, considerado español (*Res. de DGRN de 25 de marzo de 2005*) ([http://www.migrarconderechos.es/jurisprudenciaMastertable/jurisprudencia/RDGRN\\_25\\_04\\_2005](http://www.migrarconderechos.es/jurisprudenciaMastertable/jurisprudencia/RDGRN_25_04_2005)).

Continuando con el análisis de los requisitos, que además son comunes para las otras vías de adquisición, tenemos que el solicitante de este derecho de opción tiene que cumplir con lo estipulado por el artículo 23 Cc que establece:

“Son requisitos comunes para la validez de la adquisición de la nacionalidad española por opción, carta de naturaleza o residencia: a) Que el mayor de catorce años y capaz para prestar una declaración por sí jure o prometa fidelidad al Rey y obediencia a la Constitución y a las leyes. b) Que la misma persona declare que renuncia a su anterior nacionalidad. Quedan a salvo de este requisito los naturales de países mencionados en el apartado 1 del artículo 24 y los sefardíes originarios de España. c) Que la adquisición se inscriba en el Registro Civil español”<sup>18</sup>.

Respecto al requisito del apartado a), solo se exige que se practique sobre mayores de catorce años y capaces para prestar una declaración por sí. Por otro lado, el apartado b) hace referencia a la renuncia de la nacionalidad, cosa que no es de obligación para los menores de catorce años ni para los nacionales de países iberoamericanos con convenios de doble nacionalidad<sup>19</sup>. En el caso de los venezolanos, en virtud del artículo 34 de la Constitución venezolana pueden conservar su nacionalidad de origen<sup>20</sup>.

Ahora bien, para estudiar en concreto los dos supuestos del artículo 20.1, los pondremos en contraste con los datos aportados del padrón respecto a la población que ha nacido en Venezuela y que actualmente tiene también nacionalidad española (159.333), debido a que ha podido adquirirla: en concreto, de acuerdo con la letra a) del mencionado precepto: “Las personas que estén o hayan estado sujetas a la patria potestad de un español”. Los casos más numerosos en este apartado se han dado bajo el supuesto de los extranjeros que han adquirido la nacionalidad española y por esta vía han podido transmitir la posibilidad de adquirir esta nacionalidad a sus descendientes. Circunstancia bajo la cual muchos de los venezolanos que han entrado al territorio español en la primera década del siglo XXI, y que posteriormente han adquirido el estatus de nacional español, pues han podido regularizar a su vez la situación de sus hijos menores de edad según la ley venezolana.

---

<sup>18</sup> Redacción dada por la Ley 12/2015. Vid. ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. “Los sefardíes originarios de España y su eventual acceso a la nacionalidad española por la vía prevista en la Ley 12/2015”. *La notaria*, 2015, Pág. 120..

<sup>19</sup> ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. “La doble nacionalidad convencional: una institución en crisis”. *Revista de Emigración e Inmigración*, num.504, 1996, Pág. 27.

<sup>20</sup> Este precepto establece que “La nacionalidad venezolana no se pierde al optar o adquirir otra nacionalidad”.



De otro lado, en virtud del art. 20.1.b) Cc, “Aquellas cuyo padre o madre hubiera sido originariamente español y nacido en España”. Es una de las vías por las que han podido obtener la nacionalidad española los hijos de madre española nacidos en el exterior, en un periodo donde estaba vigente el anterior artículo 17<sup>21</sup> del Cc y en el que tampoco estaba en vigor la Constitución Española que bien promulga en su artículo 14 la igualdad ante la ley; aunque tras la actual redacción dada por la modificación de este artículo 17, que llevo consigo la entrada en vigor de la Ley 51/1982, pues también durante el periodo desde el 27 de diciembre de 2008 hasta el 27 de diciembre de 2011 entro en acción la Ley de Memoria Histórica<sup>22</sup> para lo que era de aplicación su disposición Adicional séptima, y en este periodo se concedió la nacionalidad por esta vía a 32 venezolanos<sup>23</sup>. Aquí hablamos de personas que no han gozado nunca de la nacionalidad española, pero que alguno de sus progenitores haya sido español y nacido en España.

## **B) Por Residencia**

a) Regulación y requisitos: residencia legal y continuada.

Es una de las vías por las que muchos de los venezolanos hoy en día han pasado de estar encuadrados en el régimen de extranjería a ser un ciudadano español más. Esta institución se halla regulada en el artículo 22 del Cc en el que en su primer apartado se dispone que:

“Para la concesión de la nacionalidad por residencia se requiere que ésta haya durado diez años. Serán suficientes cinco años para los que hayan obtenido la condición de refugiado y dos años cuando se trate de nacionales de origen de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal o de sefardíes”.

---

<sup>21</sup> Ley de 15 de julio de 1954 por la que se reforma el Título Primero del Libro Primero del Código Civil, denominado "De los españoles y extranjeros" (BOE núm. 197, de 16/07/1954). Artículo 17. Son españoles: 1. Los hijos de padre español. 2. Los hijos de madre española aunque el padre sea extranjero, cuando no sigan la nacionalidad del padre. 3. Los nacidos España de padres extranjeros, si éstos hubieran nacido en España y en ella estuvieran domiciliados al tiempo del nacimiento. Exceptuándose los hijos de extranjeros adscritos al servicio diplomático. 4. Los nacidos en España de padres desconocidos; sin perjuicio de que conocida su verdadera filiación, ésta surta los efectos que procedan.

<sup>22</sup> Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura (BOE núm. 310, de 27/12/2007).

<sup>23</sup> ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. “Anexo jurídico. Nacionalidad española de origen para hijos de migrantes originariamente españoles y para nietos de exiliados: análisis de la disposición adicional 7ª. de la ley 52/2007”. IZQUIERDO ESCRIBANO, A. *La migración de la memoria histórica*. Barcelona: bellaterra, 2011, Pág. 283

En lo que a venezolanos se refiere, además de existir un canje de notas sobre el otorgamiento recíproco de nacional entre Venezuela y España<sup>24</sup>, estarían dentro de los dos años que se exigen de residencia para los iberoamericanos; importante tener presente que la residencia tiene que ser legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición. Es imprescindible que la residencia se contabilice bajo los términos de una autorización de residencia temporal o de larga duración<sup>25</sup>.

El alto tribunal para definir lo que es residencia legal establece que “solo puede calificarse como tal la amparada por un permiso de residencia en sentido estricto, concurriendo una necesidad de obtención del permiso de residencia: sin que sea equivalente la exención de la necesidad del visado”<sup>26</sup>. Con respecto, a la continuidad y no interrupción se refiere, también se ha pronunciado tanto TS como la AN, manteniendo una postura flexible y permitiendo esporádicas salidas por diversos motivos; por ello afirma que “la no presencia física ocasional y con motivos justificados no presupone el incumplimiento del requisito de residencia continuada”<sup>27</sup>. En todo caso, a modo de conclusión, siguiendo la jurisprudencia del TS, un breve desplazamiento al exterior del territorio español no interrumpe el cumplimiento de este requisito<sup>28</sup>.

En cuanto a que sea inmediatamente anterior, cabe destacar aquí que tal como nos dice el TS, lo cierto es que si el precepto de nuestro Primer Texto Legal de derecho privado impone que la residencia ha de ser “inmediatamente anterior a la petición”, los términos del precepto, primer criterio interpretativo que impone el artículo 3 del Código civil, no ofrece duda de cuando ha de apreciarse esa exigencia de la residencia, que no es otro que el anterior a la solicitud, con independencia de las vicisitudes que el procedimiento para la concesión pueda propiciar en relación con dicha exigencia”<sup>29</sup>.

Aparte de estar contenidos los venezolanos dentro del grupo para el que se exige una residencia legal de dos años, también muchos han adquirido la nacionalidad basándose en el apartado segundo del mencionado artículo 22 del Cc, al disponer que:

---

<sup>24</sup> Canje de Notas Hispano-Venezolano sobre otorgamiento recíproco de nacionalidad, de fecha 4 de julio de 1974 (BOE núm. 271, de 12 de noviembre de 1975).

<sup>25</sup> PARRA RODRÍGUEZ, C. “Adquisición de la nacionalidad española”, PARRA RODRÍGUEZ, C./GIMÉNEZ BACHMANN, M, *Nacionalidad y extranjería*. Barcelona: Huygens, 2016, Pág. 59-60.

<sup>26</sup> *STS de 17 de noviembre de 2001* (ECLI:ES:TS:2001:8960).

<sup>27</sup> *STS del 23 de noviembre de 2000* (ECLI:ES:TS:2000:8575).

<sup>28</sup> *STS del 25 de enero de 2005* (ECLI:ES:TS:2005:290).

<sup>29</sup> *STS de 10 de febrero de 2015* (ECLI:ES:TS:2015:368)

“Bastará el tiempo de residencia de un año para: a) El que haya nacido en territorio español; b) El que no haya ejercitado oportunamente la facultad de optar; c) El que haya estado sujeto legalmente a la tutela, guarda o acogimiento de un ciudadano o institución españoles durante dos años consecutivos, incluso si continuare en esta situación en el momento de la solicitud; d) El que al tiempo de la solicitud llevare un año casado con español o española y no estuviere separado legalmente o de hecho; e) El viudo o viuda de española o español, si a la muerte del cónyuge no existiera separación legal o de hecho; f) El nacido fuera de España de padre o madre, abuelo o abuela, que originariamente hubieran sido españoles”<sup>30</sup>.

Otros de los requisitos que se van a tener en cuenta en esta vía va a ser la acreditación de la suficiente integración en la sociedad española y la buena conducta cívica.

b) Suficiente integración en la sociedad española.

Respecto a lo referente a la acreditación de la suficiente integración social, cabe la posibilidad que esto no se demuestre, porque si sacamos del contexto en el que estamos el hecho de que los venezolanos no tienen que probar que poseen un conocimiento de la lengua, pero sí que han de demostrar que tienen un conocimiento de las instituciones, cultura e historia española<sup>31</sup>. De tal manera, la Audiencia Nacional, nos señala lo siguiente:

Como viene diciendo de forma reiterada esta Sala, los artículos 21 y 22 del Código Civil sujetan la concesión de la nacionalidad española por residencia a dos tipos de requisitos: unos de carácter definido, como son la formulación de la correspondiente solicitud y la residencia legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición durante los plazos de diez, cinco, dos o un año, que según los casos se establece; y otros configurados como conceptos jurídicos indeterminados, bien de carácter positivo, como la justificación de buena conducta cívica y el suficiente grado de integración en la sociedad española, o bien de carácter negativo, como los motivos de orden público o interés nacional que pueden justificar su denegación. Por ello, el nivel de exigencia de la adaptación a nuestra sociedad es superior para los solicitantes de la nacionalidad que el exigible a los extranjeros residentes, puesto que pretenden ser ciudadanos españoles.

La participación en los asuntos públicos, como ciudadano español puede ser relevante, de ahí que venga exigiéndose un conocimiento de las instituciones y de la

---

<sup>30</sup> GACETA DE MADRID núm. 206, de 25 de julio de 1889

<sup>31</sup> ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. *Nociones Básicas de Registro Civil y problemas frecuentes en materia de Nacionalidad*. Madrid: Ediciones GPS, 2015, pág. 171.

sociedad de la que va a formar parte, no sólo un conocimiento apto de la organización administrativa y territorial de España, sino la aceptación de su sistema de valores, plasmados fundamentalmente en la Constitución, a la que ha de prestar juramento de acuerdo con el art. 23 del Código Civil. Además, como nacional de un Estado miembro de la Unión Europea, pasaría a ser Ciudadano de la Unión, con los derechos reconocidos en las disposiciones del Derecho de la Unión relativas a la ciudadanía de la Unión, artículos 9 a 12 del Tratado de la Unión Europea (TUE)<sup>32</sup>, artículos 18 a 25 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)<sup>33</sup>, y capítulo V de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. (Sentencia de la sección 5ª, de 22 de noviembre de 2017). Asimismo, la nacionalidad es la condición necesaria para acceder a la protección diplomática de los derechos de los nacionales de un país cuando se encuentran en el extranjero.

Sobre el requisito de "suficiente grado de integración social", la jurisprudencia viene razonando que el mismo implica la armonización del régimen de vida del solicitante con los principios y valores sociales, que en gran parte tienen reflejo constitucional, su grado de implicación en las relaciones económicas, sociales y culturales, así como su arraigo familiar, todo lo cual ha de justificarse por el interesado o desprenderse de las actuaciones reflejadas en el expediente administrativo<sup>34</sup>.

En la actualidad, además, es requisito indispensable para demostrar la suficiente integración social realizar una prueba, y por ello, tenemos que El Instituto Cervantes elabora y administra dos pruebas requisitos para la nacionalidad española en determinados supuestos: el diploma de español DELE nivel A2 o superior y la prueba CCSE<sup>35</sup>.

La prueba de conocimientos constitucionales y socioculturales de España (prueba CCSE) es una prueba de examen elaborada por el Instituto Cervantes que evalúa, por medio de distintas tareas, el conocimiento de la Constitución y de la realidad social y cultural españolas, uno de los requisitos establecidos en las leyes para la

---

<sup>32</sup> Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992 firmado en Maastricht (DOUE C núm. 340 de 10/11/1997).

<sup>33</sup> Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que ha adoptado el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007 (DOUE C 326 de 26/10/2012).

<sup>34</sup> SAN del 4 de febrero de 2019 (ECLI: ES:AN:2019:465).

<sup>35</sup> ESPINAR VICENTE, J. M., GUZMÁN PECES, M. *La nacionalidad y la extranjería en el sistema jurídico español*. Madrid: Dykinson, 2017, Pág.94

concesión de la nacionalidad española para sefardíes originarios de España, y para la adquisición de la nacionalidad para residentes en España, según corresponda<sup>36</sup>.

c) Buena conducta cívica.

No es suficiente con acreditar la ausencia de antecedentes penales para probar la buena conducta. Es requisito necesario probar el hecho de que en una etapa prolongada no se ha delinquido, esto para el caso de que hayan sido cancelados; además de ser demostrados con un certificado de antecedentes penales de las autoridades españolas y de las autoridades del país de origen. La mayoría de venezolanos está teniendo problemas para llevar a cabo cualquier tipo de trámite administrativo, con lo que se puede prever que muchos de los venezolanos que actualmente residen en España de forma legal, al ver cumplido los plazos de residencia ininterrumpida, hallaran dificultados a la hora de cumplir con estos requisitos. Veremos con el tiempo si será extrapolable la actual solución que ha dado la dirección general de migraciones y la comisaría general de extranjería y fronteras con la Instrucción conjunta del 15 de marzo de 2019 para las autorizaciones y permisos de residencia legal, la cual haremos referencia más adelante.

Cabe aquí hacer una clara mención a los datos que nos aporta el INE, porque vemos un claro reflejo de que esta ha sido la vía más frecuentada por los venezolanos para adquirir la nacionalidad española. Haciendo un análisis a las concesiones de los últimos diez años, observamos como en 2013 ha sido el año en que más venezolanos han pasado de estar en el régimen de extranjería y se han colocado como nacionales españoles, con una cifra de 6.357 concesiones, muy por encima de otros años como este último, 2018, en el que se ha concedido a 1.956 venezolanos la nacionalidad española. Con un análisis interpretativo de estos datos, vemos como esa oleada de inmigración venezolana de la primera década de este siglo ha conseguido un estatus diferente en el ordenamiento jurídico español. Es llamativo también como de esas 1.956 concesiones<sup>37</sup>, 1.478 han sido basadas en el requisito de dos años de residencia legal en el territorio español para iberoamericanos que viene estipulado en el apartado primero del artículo

---

<sup>36</sup> WEB OFICIAL DEL INSTITUTO CERVANTES. “Información para reunir los requisitos necesarios para realizar estas pruebas que son condición necesaria para acreditar la integración en la sociedad española” (Consultado: 15-05-2019), Disponible:

<https://exámenes.cervantes.es/es/presentacion/nacionalidad>

<sup>37</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). “Extranjeros residentes en España. A 31 de diciembre de 2018”, (Consultado: 10-05-2019), Disponible:

[http://www.ine.es/ss/Satellite?L=0&c=Page&cid=1254735839296&p=1254735839296&pagename=MetodologiaYEstandares%2FINELayout#div\\_tituloDesplegable12599499131512](http://www.ine.es/ss/Satellite?L=0&c=Page&cid=1254735839296&p=1254735839296&pagename=MetodologiaYEstandares%2FINELayout#div_tituloDesplegable12599499131512)

22 del Cc, y 367 han sido con residencia legal de un año por matrimonio con español/la, tal como nos habla en su segundo apartado el mencionado artículo; por lo que son estas dos vías las que bajo esta institución de adquisición por residencia suelen recurrir los venezolanos que vienen emigrando al territorio español en los últimos años<sup>38</sup>.

### **C) Por carta de naturaleza**

En nuestro ordenamiento jurídico es algo que se mantiene como un privilegio, ya que como nos dice el mismo artículo 21 del Cc, solo se otorgara cuando concurren en el interesado circunstancias excepcionales, que además su existencia será juzgada por el gobierno de forma discrecional concediéndola mediante Real Decreto. La vecindad civil que va a tener el solicitante que vea concedida su pretensión, va a ser la que determine el Real Decreto.

Por lo que se refiere a los venezolanos en concreto tenemos que en los últimos años se han concedido a:

“El empresario y político venezolano Humberto Calderón tiene una especial vinculación con España por razones familiares y culturales. Calderón ha solicitado la nacionalidad española debido a la persecución política de la que es objeto en Venezuela por ser miembro del partido socialcristiano de la oposición COPEI”<sup>39</sup>.

“El Gobierno concedió la nacionalidad española al venezolano Miguel Enrique Otero Castillo, director del periódico «El Nacional», en base a la «persecución política que sufre por parte del régimen venezolano». Con esta concesión, el Gobierno ha querido mostrar el apoyo de España a la libertad, a los derechos humanos y al ejercicio del periodismo independiente como pilares de la democracia, así declaró el Consejo de Ministros el 21 de abril de 2017.

En noviembre de 2017 la nacionalidad española fue para los padres del opositor venezolano Henrique Capriles Radonski. Henrique Capriles García<sup>40</sup> y Mónica Cristina Radonski<sup>41</sup> al existir «temores fundados» de que les podía retirar el pasaporte.

---

<sup>38</sup> ÁLVAREZ DE FLORES, R. “Evolución histórica de las migraciones en Venezuela. Breve recuento”. *Aldea Mundo*, 11(22), Pág. 89-93.

<sup>39</sup> El Gobierno aprueba seis concesiones de nacionalidad por carta de naturaleza (Consulta 26-05-2019): <https://www.lavanguardia.com/vida/20180316/441567937719/el-gobierno-aprueba-seis-concesiones-de-nacionalidad-por-carta-de-naturaleza.html>

<sup>40</sup> Real Decreto 996/2017, de 17 de noviembre, por el que se concede la nacionalidad española por carta de naturaleza a don Henrique Capriles García (BOE núm. 309, de 21/12/2017).

<sup>41</sup> Real Decreto 997/2017, de 17 de noviembre, por el que se concede la nacionalidad española por carta de naturaleza a doña Mónica Cristina Radonski de Capriles (BOE núm. 309, de 21/12/2017).

Humberto Hilarión Calderón Berti, ex ministro de Energía y Relaciones Exteriores de Venezuela y ex presidente de la empresa estatal Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), y de la Organización de Exportadores de Petróleo (OPEP), es el siguiente en la lista, el cual obtuvo la nacionalidad española en marzo de este año por «razones humanitarias»<sup>42</sup>.

En el 2012, en la reunión de 13 de abril, han obtenido la nacionalidad española por carta de naturaleza veinte miembros de la comunidad sefardí: diez de ellos de nacionalidad turca y otros tantos venezolanos<sup>43</sup>.

Como vemos dentro de las pocas concesiones que se dan por el gobierno bajo esta institución o vía, la parte proporcional para los venezolanos suele darse a alto directivos de empresas o a políticos o a sus familiares, pero se advierte que es gente influyente, mas no un simple ciudadano de a pie, al que, como ya veremos, esas mismas “circunstancias excepcionales”, van a tener un tratamiento muy distinto, por supuesto mucho más largo y tedioso que para estas personas que por haber tenido una situación privilegiada en Venezuela pueden optar por la vía “rápida y fácil”.

Todo lo visto hasta este momento, referente a la atribución y a la adquisición, comportaría el núcleo duro de las formas o vías por las que muchos venezolanos han alcanzado poseer las dos nacionalidades. Ahora bien, procedemos al estudio de una parte de la institución de la extranjería para explicar el estatutos que tienen en la actualidad muchos venezolanos y como pueden regularizarlo<sup>44</sup>.

### **3. Otro colectivo: Venezolanos irregulares. Potencialmente españoles.**

#### **A) Superar la irregularidad.**

Si lo que queremos es hacer mención a la entrada en España de inmigrantes irregulares, y en este caso a la luz del Derecho Internacional Humanitario, la inmigración irregular es un proceso en alza, pero los investigadores resaltan su carácter

---

<sup>42</sup> 18 concesiones de nacionalidad por Carta de naturaleza durante el Gobierno de Mariano Rajoy (consultada 26-05-2019), Disponible: <https://www.parainmigrantes.info/18-concesiones-de-nacionalidad-por-carta-de-naturaleza-en-el-ultimo-ano/>

<sup>43</sup> Real Decreto 678/2012 al Real Decreto 697/2012 (BOE, de 5 de mayo de 2012). ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. Españoles por carta de naturaleza: del privilegio a la reparación de los perjuicios causados. *La notaria*, 2012, Pág.45 y 58.

<sup>44</sup>MATEO, C., LEDEZMA, T. Los venezolanos como emigrantes. Estudio exploratorio en España. *Revista Venezolana de Análisis de Conjuntura*, 2006, Pág. 245-267.

dinámico: se trata de una situación administrativa en el Estado de destino de la migración internacional, involuntario<sup>45</sup>.

Casi la totalidad de los migrantes prefieren tener su documentación en regla, y además, viven su situación irregular como fuente de mayor vulnerabilidad económica, social y estructural: presencia permanente y significativa de la irregularidad en la inmigración en España<sup>46</sup>. Las autoridades españolas, tomando como referencia la interpretación realizada en el asunto Samir Zaizoune, sistemáticamente sancionan con expulsión todos aquellos casos de extranjeros que se encuentran de forma irregular en el territorio español<sup>47</sup>.

En cuanto a la representatividad del colectivo venezolano, como antes hemos mencionado, bajo la nacionalidad venezolana, en la actualidad, hay empadronados en España 137.589 venezolanos, si quitamos a esta cifra los 2.774 que han nacido en España, los 20.015 solicitantes del derecho de Asilo y los 37.112 que se encuentran con un certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor<sup>48</sup>, nos da un total de 77.688 venezolanos que podrían encuadrarse bajo el régimen de situación irregular que tanto se quiere evitar no solo a nivel nacional, sino también en el ámbito europeo.

La estancia y la residencia son los dos modos legales que utiliza el legislador para describir la situación de los extranjeros en España. El nuevo reglamento (RELOEx)<sup>49</sup> reserva el Título V a la residencia por circunstancias excepcionales, que subdivide, a su vez, en cuatro capítulos para desarrollar los diferentes fundamentos que la posibilitan. Es esta una de las vías más frecuentadas por lo venezolanos que se encuentran en situación irregular para así poder regularizar su situación pasados unos años de residencia ilegal en el territorio español.

---

<sup>45</sup> PELÁEZ MARÓN, J.M. "Inmigración irregular y derecho", DEL VALLE GÁLVEZ, J.A./ACOSTA SÁNCHEZ, M.A. (Coords.), *Jornadas Autonómicas de Derecho Internacional Humanitario*, Universidad de Cádiz. servicio de publicaciones, Cádiz, 2005, Pág. 28.

<sup>46</sup>FERNÁNDEZ SUÁREZ, BELÉN, PÉREZ CARAMÉS, ANTÍA, Reseña de "*La inmigración irregular en Tenerife*" de DIRK GODENAU Y VICENTE MANUEL ZAPATA HERNÁNDEZ (Coords.). Migraciones Internacionales, 2009, (Consulta: 11 de junio de 2019), Disponible: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15112735011>

<sup>47</sup> STJUE de 23 de abril de 2015, asunto C-38/14, Samir Zaizoune (ECLI:EU:C:2015:260).

<sup>48</sup> Datos aportados por el portal de inmigración del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad social; son datos actualizados hasta la fecha de 31 de diciembre de 2018 (Consultado: 12/06/2019): <http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/con-certificado/index.html>

<sup>49</sup> Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE núm. 103, de 30/04/2011).



El artículo 45.1 RELOEx define la residencia temporal como la autorización al extranjero a permanecer en España por un periodo superior a 90 días e inferior a cinco años.

## **B) Autorización de residencia por circunstancias excepcionales:**

### a) Regulación.

La previsión de este tipo extraordinario de autorización sigue una sistemática diferenciada en cuatro capítulos, de modo que cada supuesto adquiere una entidad propia<sup>50</sup>. Pero, a grandes rasgos, mantiene las características de la redacción del anterior aunque trata de articular respuestas jurídico-normativas, tomando en consideración el cambio de ciclo migratorio, que viene dado con el contexto de la crisis económica<sup>51</sup>.

El arraigo, sin duda, la figura del arraigo sigue siendo el supuesto singular de nuestra legislación (no la encontramos en los países de nuestro entorno), y tiene expresa mención en el número 3 del artículo 31 LOEx que establece que:

“La Administración podrá conceder una autorización de residencia temporal por situación de arraigo, así como por razones humanitarias, de colaboración con la justicia u otras circunstancias excepcionales que se determinen reglamentariamente. En estos supuestos no será exigible el visado”.

Por su parte, el artículo 123.1 RELOEx dispone que:

“De conformidad con el artículo 31.3 de la Ley orgánica 4/2000, en atención a las circunstancias excepcionales que concurran, se podrá conceder una autorización de residencia temporal a los extranjeros que se hallen en España en los supuestos de arraigo, protección internacional, razones humanitarias o colaboración con autoridades públicas, previstos en los artículos siguientes”.

El arraigo implica acreditar que un extranjero se halle en nuestro territorio de un modo continuado e ininterrumpido por un período de tres años. El principal problema sigue siendo determinar la prueba de dicho tiempo, al ser un concepto jurídico

---

<sup>50</sup> TRINIDAD GARCÍA, M.L., MARTÍN MARTÍN, J. “Novedades en la residencia temporal, el arraigo y otras circunstancias excepcionales para residir legalmente en España tras las reformas en la Ley y el Reglamento de Extranjería”. 2012. 007, Almería: *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, núm. 007, 2012, Pág. 10.

<sup>51</sup> PANADÉS INGLÉS, E. “La emigración venezolana rumbo a España: características socio-demográficas e inserción laboral de una migración latinoamericana en tiempos de crisis”. *Revista temas de coyuntura*, 2011, Pág.39-68.

indeterminado, no delimitado legalmente; cuyo vacío legal desarrolla la jurisprudencia<sup>52</sup>.

La práctica administrativa exige demostrar de forma objetiva los periodos de estancia con pruebas que puedan ser acreditadas públicamente. A estos efectos, los documentos de mayor utilidad y carácter preferente para la Administración son los que tienen registro telemático (empadronamientos; informes públicos sanitarios; cuentas corrientes bancarias, entre otros); y aquellos documentos emitidos o registrados por una Administración pública española (originales o copias debidamente compulsadas) y los que contengan datos de identificación del interesado<sup>53</sup>. Es importante conocer que no interrumpen la continuidad de la permanencia las ausencias no superiores a 120 días en el plazo de tres años.

b) Arraigo laboral, social y familiar.

El arraigo laboral se desarrolla en el artículo 124.1 RELOEx. El periodo de acreditación de permanencia continuada en España se reduce a un mínimo de dos años; siempre y cuando carezca de antecedentes penales aquí y en el país de origen o en el país o países en que se haya residido durante los últimos cinco años; y se demuestre la existencia de relaciones laborales cuya duración no sea inferior a seis meses (el plazo se ha reducido a la mitad). Para acreditar la relación laboral y su duración, el interesado debe presentar una resolución judicial que la reconozca o la resolución administrativa confirmatoria del acta de infracción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social<sup>54</sup>. El problema es que, a veces, las actas de infracción no acreditan la duración de la relación laboral, por lo que se fuerza a recurrir a la vía litigiosa para que en los hechos probados de la sentencia, se fije la antigüedad. En todo caso, dado el incremento de sanciones y de inspecciones para frenar la contratación de inmigrantes de forma irregular, el arraigo laboral debe ser efectivo para reducir tales prácticas. Se tramita con la presentación de la correspondiente solicitud ante la Oficina de Extranjería del lugar de residencia habitual donde se esté empadronado<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> Sentencia de 23 de marzo de 2001 del TSJ de Las Palmas (ECLI:ES:TSJICAN:2001:1137)

<sup>53</sup> ESPINAR VICENTE, J. M., GUZMÁN PECES, M. *La nacionalidad y la extranjería en el sistema jurídico español*. Madrid: Dykinson, 2017, Pág. 198.

<sup>54</sup> GIMÉNEZ BACHMANN, M. *La situación jurídica de los inmigrantes irregulares en España*. Valencia: tirant lo Blanch, 2015, Pág. 269.

<sup>55</sup> AGUILERA IZQUIERDO, R. "El acceso de los inmigrantes irregulares al mercado de trabajo". *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 2006, Pág. 175-196.

El arraigo social, es el que mayor implicación tiene en la actualidad, se encuentra recogido en el apartado 2 del artículo 124 RELOEx<sup>56</sup>. De la lectura del artículo podemos ver como hay dos tipos de arraigo social: por vínculos familiares y por inserción social. El primer requisito que debe cumplir el ciudadano extranjero es obtener una acreditación de la permanencia por un periodo mínimo de tres años en España; aunque es este el requisito principal, pues también ha de cumplir otros requisitos que vienen mencionados en el apartado antes referido<sup>57</sup>.

En el arraigo para personas concretas, que estén inmersas en otras situaciones excepcionales de naturaleza económica, social o laboral en supuestos no regulados de especial relevancia que pueden dar lugar a una autorización según menciona el artículo 123. 2 in fine RELOEx por remisión a la Disposición Adición Primera en su apartado cuarto.

El arraigo familiar, se desarrolla en el artículo 124.3 RELOEx:

- a) Cuando se trate de padre o madre de un menor de nacionalidad española, siempre que el menor esté a cargo y conviva con el progenitor que solicite la autorización.
- b) Cuando se trate de hijos de padre o madre que hubieran sido originariamente españoles.

Por razones socio-políticas, autorización de residencia temporal por razones de protección internacional, sirve para autorizar la residencia temporal a personas indocumentadas o a las que se inadmite a trámite o deniega su solicitud de asilo pero se advierten razones humanitarias o de interés público. Se desarrolla en el artículo 125 RELOEx, y se vinculan al principio de no devolución y a la situación del país de origen, que justifican su permanencia en el territorio español, según los supuestos descritos 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. En cuanto a la autorización de trabajo, la Disposición adicional vigésimo primera del reglamento de Extranjería señala que: “los solicitantes de protección internacional estarán autorizados para trabajar en España una

---

<sup>56</sup> BOE, núm. 103, de 30 de abril de 2011.

<sup>57</sup> GIMÉNEZ BACHMANN, M. “la residencia por circunstancias excepcionales en España”, PARRA RODRÍGUEZ, C./ GIMÉNEZ BACHMANN, M. (Coords.), *Nacionalidad y Extranjería*. Barcelona: Huygens, 2016, Pág. 265.

vez transcurridos seis meses desde la presentación de la solicitud, siempre que ésta hubiera sido admitida a trámite”<sup>58</sup>.

Por extensión, se pueden beneficiar de la autorización por razones de protección internacional: el cónyuge o pareja estable (salvo separación de hecho, legal o divorcio), ascendientes y descendientes en primer grado (excepto si han alcanzado la mayoría de edad o tienen independencia familiar). Las excepciones se valorarán por separado. Y, de otra parte, si el parentesco por vínculo matrimonial o convivencia estable se determina con posterioridad, el interesado sólo podrá solicitar para éstos el trato más favorable con arreglo a la normativa vigente de extranjería<sup>59</sup>.

La propia resolución denegatoria de la concesión de asilo, se entiende, deberá contener la justificación y especificar el régimen jurídico de la situación de permanencia y su duración de conformidad con la normativa de extranjería vigente. Recordemos la extensión del efecto de la autorización para residir temporalmente por un año como autorización para trabajar, una vez transcurridos seis meses desde la presentación de la solicitud (Disposición Adicional Primera RELOEX), circunstancia que se hará constar expresamente en la propia resolución (artículo 129.1 in fine RELOEX).

Llegados a este punto, y sabiendo la relevancia actual que tiene para el establecimiento de la ola de migrantes venezolanos que por razones humanitarias han abandonado su país, pues pasamos en el siguiente capítulo al estudio de la protección internacional, empezando por una mención a la regulación internacional y comunitaria, para luego situar tal institución bajo la normativa del ordenamiento jurídico español.

### **III. PROTECCIÓN INTERNACIONAL**

#### **1. Aspectos introductorios.**

El apartado que vamos a estudiar a continuación, está compuesto por tres instituciones que sin duda han cobrado una gran relevancia en los últimos años, ya que

---

<sup>58</sup> TRINIDAD GARCÍA, M.L, MARTÍN MARTÍN, J. “Novedades en la residencia temporal, el arraigo y otras circunstancias excepcionales para residir legalmente en España tras las reformas en la Ley y el Reglamento de Extranjería”. 2012. 007, Almería: *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, núm. 007, 2012, Pág. 16-20.

<sup>59</sup> BOZA MARTÍNEZ, D. *Comentarios a la Reforma de la Ley de Extranjería (LO 2/2009)*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2011, Pág. 87.

conforman una de las vías de entrada para los venezolanos que huyen de la degradante situación económica, política y social que atraviesa este país en estos años<sup>60</sup>.

A partir de 2016 el crecimiento de inmigración venezolana se da de forma muy marcada y es aquí donde empiezan los venezolanos a convertirse en los primeros solicitantes de protección internacional en España. En 2017 se registraron 31.700 solicitudes, que son un 91, 6% más que en 2016, y encabezados por Venezuela con 10.350 peticiones de asilo; actualmente, tenemos que en 2018 se presentaron un total de 55.668 solicitudes, un 79% más que en 2017, de las cuales las solicitudes de venezolanos fueron 20.015, un 93% más que en 2017, alcanzando en este último año un porcentaje del 99% de solicitudes denegadas<sup>61</sup>.

En los tres primeros meses de 2019 la tendencia sigue siendo de un crecimiento exponencial, con 26.629 solicitudes presentadas solo entre el 1 de enero y el 31 de marzo, según los datos del Ministerio del Interior. Más de un tercio (9.953) corresponden a personas originarias de Venezuela, a pesar de que la mayoría de sus solicitudes fueron denegadas: en 2018, apenas lograron el estatuto de refugiado, mientras que 1.495 fueron rechazadas<sup>62</sup>.

## **2. Antesala normativa.**

### **A) Tratados Internacionales**

El derecho internacional de los refugiados tal y como fue recogido por la Convención de Ginebra<sup>63</sup> de 1951 ha sufrido una evolución a través de los distintos sistemas regionales, y dos son los que han llevado a cabo un desarrollo normativo y jurisprudencia determinante en la evolución de dicha protección: el sistema interamericano y el sistema europeo<sup>64</sup>. La relación entre estos dos sistemas podría

---

<sup>60</sup> DEKOCKER, K. “La comunidad venezolana en España. De una estrategia migratoria de reproducción social a una creciente pobreza emergente”. KOEHLIN, J./EGUREN, J. *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración*. Lima: OBIMID, 2018, Pág. 293-336.

<sup>61</sup> Datos extraídos del EUROSTAT y Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados.

<sup>62</sup> COMISION ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR). *Informe 2019: las personas refugiadas en España y Europa*. Junio de 2019 (Consultado: 27-06-2019), Disponible: [https://www.cear.es/wp-content/uploads/2019/06/INFORME\\_CEAR\\_2019.pdf](https://www.cear.es/wp-content/uploads/2019/06/INFORME_CEAR_2019.pdf)

<sup>63</sup> Instrumento de Adhesión de España a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967 (BOE núm. 252, de 21 de octubre de 1978).

<sup>64</sup> FERNANDEZ ARRIBAS, G. “Proliferación sin fragmentación: el desarrollo por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de principios comunes aplicables a los solicitantes de protección internacional”. CARUSO FONTÁN, M. V./PEREZ ALBERTI, M.R (Dir.)/FERNÁNDEZ ARRIBAS, G./ HERMOSÍN

calificarse de influencia recíproca, ya que si bien el Convenio Europeo de Derechos Humanos sirvió de modelo para la adopción de la Convención Americana de Derechos Humanos, esta también ha servido de modelo “material” al sistema europeo, incluyendo nuevos derechos y constituyendo una fuente de inspiración para este y otros sistemas<sup>65</sup>.

Como norma base al desarrollo de la Protección Internacional tenemos en primer momento que mencionar la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)<sup>66</sup>, en su Artículo 14 señala “1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”; pero también, a nivel internacional, tenemos como instrumento base la Convención de Ginebra de 1951, que es una convención sobre el Estatuto de los Refugiados, donde en su artículo 1.A.2) establece que

“A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona que debido a **fundados temores** de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”.

## **B) Normativa Europea.**

La política de asilo de la unión europea (UE) representa uno de los elementos constitutivos del Espacio de libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ), es decir, el conjunto de los territorios de los Estados miembros en el que la libertad de circulación tiene que ser vivida en condiciones de seguridad y justicia iguales para todos. Incluido en los objetivos de la UE, definidos por el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE), el ELSJ se realiza en el respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicas de los Estados miembros, así como ratificado por el artículo 67, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). La configuración actual de la política común de asilo, como la definida por el artículo

---

ÁLVAREZ, M., LAZARI, A. (Coord.). *Diálogos judiciales en el sistema Europeo de protección de derechos: una mirada interdisciplinar*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, Pág. 71.

<sup>65</sup> ÚBEDA DE TORRES, A. *Democracia y derechos humanos en Europa y América*. Madrid: Reus, 2007, Pág. 240.

<sup>66</sup> Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

78 del TFUE, tiene su origen en una lenta superación de la tradicional reticencia de los estados a aceptar limitaciones de soberanía en el tratamiento de los extranjeros<sup>67</sup>.

A nivel europeo tiene relevancia el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo<sup>68</sup>, donde los Estados expresan su compromiso político con los ciudadanos europeos y de terceros Estados con ánimo de emplear una óptima política común en materia de migraciones.

El documento se estructura alrededor de cinco compromisos importantes<sup>69</sup>:

- 1) Organizar la inmigración legal teniendo en cuenta las prioridades, necesidades y capacidades de acogida determinadas por cada Estado Miembro y promover la integración.
- 2) Luchar contra la inmigración irregular, asegurando el retorno de los extranjeros en situación no regular a su país de origen o a uno de tránsito.
- 3) Reforzar la eficacia de los controles fronterizos.
- 4) Establecer una asociación global con los países de origen y de tránsito, favoreciendo las sinergias entre las migraciones y el desarrollo.
- 5) Construir una Europa de asilo.

El Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) propugna que el proceso de solicitud de asilo en estos momentos es similar en toda la Unión Europea, contando con una base de datos a nivel comunitario llamada EURODAC<sup>70</sup>, que tiene la utilidad para determinar cuál es el país responsable en tramitar la solicitud de asilo.

Uno de los principales problemas del SECA consiste en su deficiente y heterogénea implementación como consecuencia de una falta de capacidad y/o voluntad por parte de los Estados miembros al respecto, según los casos. La situación es muy preocupante porque la falta de implementación adecuada del derecho de asilo europeo, la no aplicación de este derecho en los Estados miembros es algo bastante común y ello ha llevado a hablar de un déficit sistémico de la gestión del asilo en el territorio de la Unión<sup>71</sup>.

---

<sup>67</sup> PALLADINO, R., LERMANO, A. “El Sistema Europeo de Protección de los Derechos Humanos y la Política de Inmigración y Asilo: Breve cuadro jurídico al servicio de una investigación sociológica”. ROMERO, H., MORAES, N. *Asilo y Refugio en tiempos de guerra contra la inmigración*. Madrid: Catarata, 2019, Pág. 50-51

<sup>68</sup> Refrendado el 15 y 16 de Octubre de 2008 por el Consejo Europeo.

<sup>69</sup> CARRILLO, DJAMIL TONY KAHALE. *El Nuevo Sistema del Derecho de Asilo y De la Protección Subsidiaria*. Santiago de Compostela: Andavira, 2017. Pág 36-37

<sup>70</sup> Se conoce por estas siglas la base de datos europea que contiene las huellas dactilares de los solicitantes de asilo e irregulares que cruzan las fronteras.

<sup>71</sup> MARTINEZ ALARCON, M. L. *La Política Europea de Protección Internacional*. Navarra: Aranzadi, 2018, Pág. 71-74.

La nueva directiva sobre procedimientos de asilo<sup>72</sup> garantiza la adopción de decisiones más justas y eficaces, y un examen de las solicitudes conforme a criterios muy rigurosos. También, fija normas más clara para la solicitud de asilo donde se incluyen mecanismos específicos y que buscan facilitar el rápido y eficaz acceso a las solicitudes y de los procedimientos de asilo, que en el contexto actual en España se está incumpliendo, ya no solo porque en algunas comunidades autónomas se están extendiendo a concesiones de cita previa para algo más de un año que deja en situaciones de irregularidad a las personas que vienen con tal fin, sino que además los procedimientos no están cumpliendo con el plazo de seis meses para su resolución, con lo que prolonga a un periodo mayor la incertidumbre que están viviendo las personalidades solicitantes de asilo en España.

Por otro lado, también tenemos a nivel europeo la nueva Directiva sobre requisitos que va a contribuir con la calidad del proceso decisorio<sup>73</sup>, aclaran los motivos que dan lugar a protección internacional y dando coherencia con las resoluciones de los tribunales europeos, aquí se da un incumplimiento al que podemos hacer referencia en este apartado respecto del sistema español y es que tiene un muy bajo porcentaje de concesiones en comparación con otros países de la Unión Europea que se encuentran en una idéntica situación de gran afluencia de peticiones de asilo, con lo que pone de relieve la alta exigencia o rigor con el que se miran las solicitudes en España.

Otra normativa a tener en cuenta en el ámbito europeo es el Reglamento de Dublín<sup>74</sup> y que comporta un mecanismo de protección a los solicitantes como una entrevista personal obligatoria, garantías para los menores y la ampliación de las posibilidades de reunificación familiar; resalta también la obligación de facilitar la asistencia jurídica gratuita a quienes lo soliciten. Implica en definitiva que la

---

<sup>72</sup> Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (DOUE L 180 de 29 de junio de 2013).

<sup>73</sup> 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 (DOUE L 337 de 20 de diciembre de 2011).

<sup>74</sup> Reglamento (UE) n.º 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. (DOUE L 180 de 29 de junio de 2013).



responsabilidad de examinar las solicitudes y la protección de los solicitantes recaiga en el Estado Miembro en el que se hayan formalizado<sup>75</sup>.

### **C) Legislación española.**

Ahora bien, en este apartado intentaremos comprender tanto la evolución histórica del tratamiento al refugiado como también la opinión que ha dado la doctrina respecto a este ámbito.

En España el derecho de asilo queda garantizado por el texto constitucional, en su Art.13.4, integrado como un principio constitucional, al establecer que la “Ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España”<sup>76</sup>.

La doctrina ha resaltado que el extranjero no tiene un derecho subjetivo al asilo, ha de cumplir con las exigencias que le lleven a adquirir la condición de asilado o refugiado. Podríamos afirmar aquí que no hablamos de un derecho fundamental protegido directamente por el precepto constitucional, sino más bien, de un derecho del Estado a regular su configuración, como consecuencia de ello la condición de refugiado es objetiva. Es por tanto que, la ley la deberá contener los derechos del solicitante de asilo, que además, debe respetar plenamente los demás preceptos constitucionales, haciéndose especial hincapié en los derechos fundamentales que protegen a los extranjeros<sup>77</sup>.

Situándonos en un momento posterior a la entrada en vigor de la Constitución Española, es importante destacar la novedad que introdujo la Ley 5/1984, poniendo en escena la figura del asilo humanitario que se equiparaba en efectos al asilo político<sup>78</sup>, pero que en este caso en concreto el solicitante no tenía que demostrar el sufrimiento de la persecución, sino simplemente que concurrían situaciones humanitarias. Ahora bien, con la entrada en vigor de la ley 9/1994, en ese instante se establece una limitación importante de los efectos de las razones humanitarias<sup>79</sup>, debido a que en este momento

---

<sup>75</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Un Sistema Común de Asilo*. (Consultado: 20-04-2019), Disponible: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas\\_factsheet\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas_factsheet_es.pdf)

<sup>76</sup> BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

<sup>77</sup> *Sentencia del Tribunal Constitucional 53/2002, de 27 de febrero* (BOE núm. 80, de 02 de abril de 2002).

<sup>78</sup> Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado (BOE núm. 74, de 27 de marzo de 1984).

<sup>79</sup> ley 9/1994 de 19 de mayo, de modificación de la anterior ley reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado (BOE núm. 122, de 23 de mayo de 1994).

se concibe como una autorización de permanencia en España y solo de acuerdo con la ley de extranjería en vigor en este momento<sup>80</sup>, en el que se impide que por Razones Humanitarias pueda justificarse la concesión del derecho de asilo y se tenga que acudir a la ley de extranjería, con lo cual, se suprime la figura del asilo humanitario porque podría ser una vía fraudulenta para utilizar la protección internacional<sup>81</sup>.

La ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero<sup>82</sup>, de su lectura se puede sacar que el solicitante de asilo durante el transcurso de tiempo entre el momento en el que presenta la solicitud y hasta el instante en el que se obtiene una resolución, tiempo que sería ampliado para el caso en el que se da una resolución negativa y se recurre, hablamos aquí de posibilidades de recibir ayudas por parte del Estado o de las Autonomías, también cabría, siempre que se cumplan los seis primeros meses de plazo para la resolución de la solicitud, la capacitación del solicitante para mantener una relación laboral de forma regular.

En lo referente a la protección por razones excepcionales de tipo humanitario, diríamos que es una categoría que se puede definir como híbrida o que está a medio camino entre el asilo y la extranjería, no pudiéndose encuadrar de forma exclusiva ni en una ni en otra. La administración pública estaría capacitada para conceder una autorización de residencia temporal, basándose en los motivos que se estipulan en los artículos 123 y ss del Reglamento de extranjería, tal como hemos visto en el capítulo anterior, pero en el caso de los venezolanos que están llegando a España en los últimos años y que han seguido la vía de la solicitud del derecho de asilo (Cuestión que será analizada en profundidad posteriormente), como han visto denegada su solicitud, pues los tribunales con jurisprudencia reiterada de la Audiencia Nacional han decidido conceder autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales a estas personas, derivando ello en la Nota sobre la propuesta de concesión de una autorización temporal de residencia por razones humanitarias del Ministerio del Interior, que data del

---

<sup>80</sup> Artículo único. 25. “2. No obstante lo dispuesto en el número anterior, por razones humanitarias o de interés público podrá autorizarse, en el marco de la legislación general de extranjería, la permanencia en España del interesado cuya solicitud haya sido inadmitida a trámite o denegada, en particular cuando se trate de personas que, como consecuencia de conflictos o disturbios graves de carácter político, étnico o religioso, se hayan visto obligadas a abandonar su país y que no cumplan los requisitos a que se refiere el número 1 del artículo tercero de esta Ley.”

<sup>81</sup> KAHALE CARRILLO, D.T. *El Nuevo Sistema del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria*. Santiago de Compostela: Andavira, 2017. Pág. 44-46.

<sup>82</sup> La ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE núm. 10, de 12/01/2000).

5 de marzo de 2019, posibilitando la actuación a la que hace referencia la disposición adicional primera, en su párrafo cuarto, del Reglamento<sup>83</sup>.

### **3. Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.**

Esta ley, emana del objetivo de transponer tres directivas europeas: Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar<sup>84</sup>; 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<sup>85</sup>, y por último, Directiva 2005/85/CE, el Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado<sup>86</sup>. Vemos como las dos últimas directivas mencionadas se encuentran derogadas, lo cual nos lleva a pensar que la Ley 12/2009, no es acorde a las nuevas directivas y que por tanto, de momento no cumple con ello; además de mencionar que esta ley no tiene un reglamento de desarrollo, y que el vigente es el Reglamento de la Ley 5/1984.

De la Ley 12/2009 cabe destacar que vienen regulados los motivos de persecución que son la llave para la concesión del estatuto de refugiado; también las causas que determinan el cese o la exclusión del disfrute del derecho de asilo.

En esta dirección diremos que se antoja chocante las cifras de concesiones de protección internacional en España, en comparación con las solicitudes presentadas, que según los datos aportados por la CEAR<sup>87</sup>, hablamos de 11.875 solicitudes resueltas, de las cuales, han tenido una resolución favorable apenas 2.895 (un 24%) solicitudes, subdivididas entre protección subsidiaria (2.320) y estatuto de refugiado (575). En todo caso, como hemos visto, después de la segunda oleada migratoria de los venezolanos, en España, son un factor determinante de un gran aumento de las solicitudes de asilo a

---

<sup>83</sup> Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el 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 (BOE núm. 103, de 30 de abril de 2011).

<sup>84</sup> DOUE núm. 251, de 3 de octubre de 2003.

<sup>85</sup> DOUE núm. 304, de 30 de septiembre de 2004.

<sup>86</sup> DOUE núm. 326, de 13 de diciembre de 2005.

<sup>87</sup> COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR). *Informe 2018: Las personas refugiadas en España y Europa*. (Consultado: 21-04-2019), Disponible: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2018/06/Informe-CEAR-2018.pdf>

partir de 2016. Procedemos en estos momentos a encuadrar teóricamente las dos instituciones susceptibles de este estudio, debido a que son una vía muy concurrida por la nueva inmigración de venezolanos.

### **A) Asilo.**

Sería prudente comenzar por la definición que la Real Academia Española hace sobre esta palabra y la define como “*un lugar privilegiado de refugio para los perseguidos*”, donde debemos destacar la palabra *perseguidos* porque será el núcleo duro sobre el que versara el desarrollo de esta institución. Ahora, nos toca irnos a la definición que hace la Ley 12/2009, en su artículo 2, donde nos dice que “El derecho de asilo es la protección dispensada a los nacionales no comunitarios o a los apátridas a quienes se reconozca la condición de refugiado en los términos definidos en el artículo 3 de esta Ley y en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y su Protocolo, suscrito en Nueva York el 31 de enero de 1967”.

Doctrinalmente se entiende que es “la protección que un estado ofrece a personas que no son nacionales suyos y cuya vida o libertad están en peligro por actos, amenazas y persecuciones de las autoridades de otro estado o incluso por personas o multitudes que hayan escapado del control de esas autoridades”<sup>88</sup>. Dicho de otra forma, sería la “persona que solicita ser admitida en el territorio de un Estado para que éste le conceda protección en prevención del ejercicio de la jurisdicción de otro estado”<sup>89</sup>.

Por otro lado, haremos referencia al concepto de refugiado para hacer una distinción entre las dos figuras, para ello, la Ley 12/2009 reconoce, en su artículo 3, la condición de refugiado:

“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 u orientación 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, 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”.

---

<sup>88</sup> DIEZ DE VELASCO, M. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos, 1994, pág. 629.

<sup>89</sup> VELLOSO DE SANTISTEBAN, A. *El desorden mundial y los refugiados*. Madrid: UNED, 1998, Pág. 113.

La diferencia entre las dos figuras es que, la primera, es una facultad soberana de los estados, mientras que el refugio es una institución que esta internacionalmente regulada mediante el Convenio de Ginebra de 1951 asumiendo los estados una serie de obligaciones. En definitiva, el refugio se reconoce y el asilo se concede<sup>90</sup>.

Dicho en otros términos, el refugio engloba una obligación internacional para el conjunto de países suscritos de la Convención de Ginebra; y el asilo depende exclusivamente de la voluntad del Estado, que viene a ser una específica aplicación en su territorio de esa obligación<sup>91</sup>.

El asilo sería la protección dispensada por España a los nacionales no comunitarios o a los apátridas a los que se reconozca la condición de refugiado de acuerdo con la propia Ley y con la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de Nueva York de 1967. La Convención de Ginebra no recoge una definición de derecho de asilo en sentido propio, puesto que sigue siendo una potestad soberana de los Estados<sup>92</sup>.

El legislador español, en el artículo 6 de la actual ley nos habla de los actos de persecución, que es un requisito necesario en el ordenamiento jurídico español establece para alcanzar la condición de beneficiario del derecho de asilo. En este artículo en su primera apartado establece que para considerar los actos que se basen en fundados temores, deberán:

- a) Ser suficientemente graves por su naturaleza o carácter reiterado como para constituir una violación grave de los derechos fundamentales, en particular los derechos que no puedan ser objeto de excepciones al amparo del apartado segundo del artículo 15 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales<sup>93</sup>, o bien
- b) Ser una acumulación lo suficientemente grave de varias medidas, incluidas las violaciones de derechos humanos, como para afectar a una persona de manera similar a la mencionada en la letra a).

---

<sup>90</sup> ROTAECHE GORTAZAR, C. *El Derecho de Asilo en la Constitución de 1978*. Barcelona: Bosch, 2003, Pág. 959-968.

<sup>91</sup> YAÑEZ VELASCO, R. *Refugio y asilo político. Conceptos y problemas jurídicos*. Barcelona: Atelier, 2002.

<sup>92</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *La inmigración y asilo en la Unión Europea*. Madrid: Colex, 2002, Pág. 213.

<sup>93</sup> Salvo en el caso de que hablemos de muertes resultantes de actos ilícitos de guerra, esclavitud, tortura o servidumbre y las de pena sin ley.

Siguiendo el desarrollo de este artículo, el legislador nos dice el carácter concreto que puede revestir la persecución, diciendo en el segundo apartado que los actos podrán ser de la siguiente manera:

- a) Actos de violencia física o psíquica, incluidos los actos de violencia sexual;
- b) Medidas legislativas, administrativas, policiales o judiciales que sean discriminatorias en sí mismas o que se apliquen de manera discriminatoria;
- c) Procesamientos o penas que sean desproporcionados o discriminatorios;
- d) Denegación de tutela judicial de la que se deriven penas desproporcionadas o discriminatorias;
- e) Procesamientos o penas por la negativa a prestar servicio militar en un conflicto en el que el cumplimiento de dicho servicio conllevaría delitos o actos comprendidos en las cláusulas de exclusión establecidas en el apartado segundo del artículo 8 de esta Ley;
- f) Actos de naturaleza sexual que afecten a adultos o a niños.

Parte importante en el estudio de esta institución son los motivos de persecución que el legislador estipula en el artículo 7, estableciendo un listado a tener en cuenta a la hora de valorar estos motivos.

Según la doctrina, se dice que debe existir un elemento objetivo que demuestre que el temor es fundado de tal manera que el elemento subjetivo estime los factores como la personalidad y credibilidad del solicitante. Con ello quedaría a discreción de los estados establecer esos elementos objetivos que constituirían los indicios que verificarían la apreciación subjetiva, como según se nos dice en reiteradas sentencias del TS<sup>94</sup> que no es exigible para la concesión de asilo o de la condición de refugiado la acreditación mediante prueba plena de los hechos alegados, sino que basta con que se aporten meros indicios<sup>95</sup>.

En una vía similar se posiciona el ACNUR exponiendo que “como el concepto de temor es subjetivo, la definición implica un elemento subjetivo en la persona que solicita ser reconocida como refugiado, por consiguiente, la determinación de la condición de refugiado requiere primordialmente una evaluación de las declaraciones del solicitante más bien que un juicio sobre la situación imperante en su país”. Al elemento temor se le añade “fundado” y esto significa que no solo determinara el estado de ánimo de la persona su condición de refugiado, sino que debe estar basada en un situación objetiva. En el ámbito español el elemento esencial es el temor a ser

---

<sup>94</sup> STS de 19 de junio de 2003 y STS de 17 de septiembre de 2003.

<sup>95</sup> KAHALE CARILLO, D.T. *El Nuevo Sistema del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria*. Santiago de Compostela: Andavira, 2017, Pág. 78.

perseguido, con lo que se antoja nulo solo contar con el elemento subjetivo que por sí solo no es suficiente, debido a que debe ir acompañado de datos objetivos que avalen la existencia de ese temor, aunque como antes hemos mencionado, sería válido basar este elemento objetivo en meros indicios<sup>96</sup>.

La Agencia de la ONU para los Refugiados, en su última actualización sobre los venezolanos considera ahora que la mayoría de las personas que están huyendo del país se encuentra en necesidad de protección internacional como personas refugiadas.

Reitera su llamado a los Estados para que permitan el acceso de los venezolanos y venezolanas a su territorio y la provisión de protección y estándares adecuados, destacando la necesidad fundamental de seguridad y libertad de las personas que se ven obligadas a huir para salvar sus vidas.

La nota de orientación actualizada tiene el propósito de ayudar a quienes procesan solicitudes de protección internacional de personas venezolanas solicitantes de asilo y orientar a los responsables de políticas públicas del Gobierno sobre esta cuestión.

A finales del 2018, alrededor de 460.000 venezolanos y venezolanas solicitaron formalmente asilo en el extranjero, en su mayoría en los países vecinos en América Latina. La nota de orientación reconoce que el número de personas que salen de Venezuela plantea problemas complejos por los que puede resultar inviable realizar una determinación de la condición de persona refugiada de manera individualizada, por lo que se recomienda un reconocimiento grupal.

La nota de orientación indica que para ciertos perfiles de venezolanos y venezolanas en situación de riesgo, se aplica la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. En cualquier caso, la mayoría de venezolanos y venezolanas están en necesidad de protección internacional, de acuerdo con la definición ampliada de refugiado según la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 que se aplica en América Latina. Esto porque su vida, seguridad o libertad se vieron amenazadas por circunstancias que están perturbando gravemente el orden público en Venezuela.

---

<sup>96</sup> LA AGENCIA DE LA ONU PARA LOS REFUGIADOS. *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*. (Consulta: 26-05-2019). Disponible: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf>

ACNUR también pide a los Estados garantizar que las personas venezolanas, sin importar su estatus legal, no sean deportadas o retornadas forzadamente a Venezuela<sup>97</sup>.

## **B) Protección subsidiaria**

Lo definiremos como el derecho dispensado a las personas que provienen de otros países o que son apátridas y no reúnen los requisitos necesarios para obtener el asilo o la categoría de refugiado, para quienes aún concurren motivos fundados que llevan a pensar en que si regresan a su país de origen o a donde tienen su residencia habitual, estarían aún bajo una situación de riesgo de sufrir alguno de los daños graves previstos, y que como consecuencia de ese riesgo no quieren acogerse a la protección dada por ese país del que se trate.

La Ley regula la protección subsidiaria basándose en las mismas pautas que para el derecho de asilo, dado que más allá de las diferencias que puedan existir entre las causas que justifican a una institución y a otra, la finalidad última de las dos es otorgar protección a las personas beneficiarias frente a los riesgos para su vida, integridad física o libertad<sup>98</sup>.

Deben de cumplirse una serie de condiciones para poder otorgarse la protección subsidiaria, que serán considerados como daños graves, tal como lo define el legislador en el artículo 10 de la ley 12/2009<sup>99</sup>:

- a) la condena a pena de muerte o el riesgo de su ejecución material;
- b) la tortura y los tratos inhumanos o degradantes en el país de origen del solicitante;
- c) las amenazas graves contra la vida o la integridad de los civiles motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto internacional o interno.

## **C) Autorización de residencia por razones Humanitarias**

Existe unas ciertas diferencias entre la condición de refugiado y la autorización de permanencia por razones humanitarias, aunque también media un punto de equivalencia entre las dos instituciones. Por un lado, tenemos el reconocimiento del derecho de asilo y que lleva aparejada la condición de refugiado; y por otro lado está la

---

<sup>97</sup> ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR), *Venezuela: Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos* (Consultado:28-05-2019), Disponible: <https://www.refworld.org/es/docid/5ce2d44c4.html>

<sup>98</sup> KAHALE CARRILLO, D.T. *El Nuevo Sistema del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria*. Santiago de Compostela: Andavira, 2017, Pág. 88-90.

<sup>99</sup> BOE núm. 263, de 31 de octubre de 2009.



autorización de permanencia en España por razones humanitarias a las personas que no les han concedido el derecho de asilo. Tal como nos dice el TS “la inadmisión a trámite de la solicitud de asilo puede ser ajustada a Derecho, y sin embargo resultar jurídicamente viable la autorización de residencia en España conforme a lo dispuesto en el precepto”<sup>100</sup>. Esta diferente caracterización del reconocimiento se pone de relieve sobretodo en la diferente formas de examen y evaluación de las circunstancias concurrentes que han de emplearse en un caso u otro; para la institución del asilo, adquiriría gran importancia la valoración del relato del solicitante sobre la persecución, pero que además tiene que venir acompañado de la demostración de ese temor fundado a sufrir esa persecución por alguno de los motivos de raza, religión, etc. Se regula de esta manera para que las causas que desarrollarían la admisión de la solicitud no se extiendan a graves trastornos sociales o situaciones donde no haya la protección adecuada de los derechos básicos, tal como en estos momentos ocurre en Venezuela, debido a la ya mencionada crisis económica, política y social.

En esta dirección se ha pronunciado el alto tribunal comentando que “declarado que la Directiva europea 83/2004, de 29 abril, sobre normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida, en su artículo 4.5 dispone que "Si las declaraciones del solicitante presentan aspectos que no están avalados por pruebas documentales o de otro tipo, tales aspectos no requerirán confirmación si se cumplen las siguientes condiciones: a) el solicitante ha realizado un auténtico esfuerzo para fundamentar su petición; b) se han presentado todos los elementos pertinentes de que dispone el solicitante y se ha dado una explicación satisfactoria en relación con la falta de otros elementos pertinentes; c) las declaraciones del solicitante se consideren coherentes y verosímiles y no contradigan la información específica de carácter general disponible que sea pertinente para su caso; d) el solicitante ha presentado con la mayor rapidez posible su solicitud de protección internacional, a menos que pueda demostrar la existencia de razones fundadas para no haberla presentado así; e) se ha comprobado la credibilidad general del solicitante”<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> STS de 4 de noviembre de 2005 (ECLI:ES:TS:2005:6780). Haciendo referencia al artículo 17.2 de la Ley de Asilo 5/1984.

<sup>101</sup> STS de 16 de febrero de 2009 (ECLI:ES:TS:2009:1019).

Nos llevaría esto a dejar una cuestión clara, y es que, por mucho que el país de origen o residencia habitual del solicitante este sumergido en una situación de convulsión interna, si la declaración o en este caso relato de esta persona no resulta verosímil o queda acreditado su falsedad, el asilo podrá ser denegado.

Para constatar o valorar en este caso la autorización de permanencia por razones humanitarias, lo que cobraría relieve sería analizar el conflicto social que vive el país de origen y ver en qué punto le afecta a la persona solicitante. Para el caso de los venezolanos, hemos visto que a través de las distintas informaciones aportadas por entes que tienen una gran relevancia internacional como el ACNUR, HUMAN RIGHT WATCH y otras más, se puede acreditar esa evolución negativa que sufre el país del procedencia del solicitante que busca protección<sup>102</sup>.

Llegados a este punto, el sistema de protección de asilo ofrece, a su vez, una oportunidad para otorgar la protección por razones humanitarias mediante las siguientes dos posibilidades de examen<sup>103</sup>:

En primer lugar, mediante la vía recogida por el artículo 37 de la Ley 12/2009 que se refiere a razones humanitarias que están relacionadas o vinculadas con una situación de riesgo, conflicto, inestabilidad o peligro para los derechos básicos de la persona que en un principio ha solicitado la protección vía la institución del asilo. De la misma forma, el artículo 46 de la Ley nos dice que por razones humanitarias distintas a las señaladas en la institución de la protección subsidiaria, pues también se puede conceder la autorización de permanencia de la persona solicitante. Por otro lado, se requiere que a la vista de las circunstancias personales del solicitante expuestas en el expediente de asilo, se de la existencia de razones de carácter humanitario, concepto que tendrá una concreta concreción para cada caso en concreto y que justifique que la adopción de esta vía es una posibilidad para dar una solución justa.

En lo que respecta al momento temporal a tener en cuenta, para constatar la situación del país de origen y poder conceder la autorización de residencia por Razones Humanitarias, aquí el alto tribunal da una solución y es que ha de tomarse en

---

<sup>102</sup> CHUECA SANCHO, A. *Derechos humanos, inmigrantes en situación irregular y Unión Europea*. Valladolid: Lex Nova, 2010, Pág.48.

<sup>103</sup> KAHALE CARRILLO, D.J. “Las diferencias entre la concesión del derecho de asilo y la autorización por razones humanitarias”. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, núm. 32, 2013. Pág. 315

consideración la situación realmente existente en el momento en que se dicta la resolución judicial de instancia <sup>104</sup>.

Por ello, la propia Ley de asilo, declara la necesidad de que la información sobre el país de origen este actualizada; a lo mismo que la Directiva 2005/85/CE del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado determina en su artículo 8 que los Estados de la Unión tienen que garantizar que se obtenga información precisa y actualizada de diferentes fuentes.

En lo que a Venezuela se refiere, existe una gran diversidad de organizaciones internacionales que se han pronunciado sobre su situación y que han tenido una gran relevancia a nivel jurisprudencial, tal como veremos a continuación.

#### **IV. TRATAMIENTO JURISPRUDENCIAL EN EL CASO DE LOS VENEZOLANOS SOLICITANTES DEL DERECHO DE ASILO.**

##### **1. Tratamiento jurisprudencial: cuestiones preliminares.**

Según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), un recurso efectivo debe ser efectivo tanto en la práctica como en derecho, lo que significa que no debe ser ocultado o de difícil conocimiento para los particulares debido a los “actos y omisiones de las autoridades”<sup>105</sup>. En segundo lugar, la duración del recurso no deber ser excesiva de modo que llegue a socavar la efectividad del mismo<sup>106</sup>. En tercer lugar, el recurso debe permitir a la autoridad nacional competente analizar tanto el fondo del asunto relativo a la violación de alguno de los derechos del Convenio como conceder una reparación apropiada<sup>107</sup>. En cuarto lugar, un recurso efectivo conlleva además el pago de una indemnización adecuada en los casos en los que sea oportuno<sup>108</sup>. Y por último, en caso de que ningún recurso de manera individual pudiera por sí mismo satisfacer enteramente los requisitos del artículo 13 del Convenio, el conjunto de los recursos previstos en la legislación nacional deberían poder hacerlo<sup>109</sup>. Junto con estos elementos generales que deben darse en todo recurso efectivo, el TEDH establece determinadas

---

<sup>104</sup> STS de 22 de junio de 2012 (ECLI:ES:TS:2012:4565).

<sup>105</sup> *Çaciki c. Turquía (dec.)*, núm. 23657/94, párr. 112, TEDH 1999.

<sup>106</sup> *M.S.S. c. Bélgica y Grecia*, párr. 292. *Doran c. Irlanda*, núm. 50389/99, párr. 57, TEDH 2003.

<sup>107</sup> *Aksoy c. Turquía*, párr. 95.

<sup>108</sup> *Ibid.* Párr. 98

<sup>109</sup> *Leander c. Suecia*, núm. 9248/81, párr.77, TEDH 1987.

especificidades para los casos en los que se puede violar la prohibición de tortura o trato inhumano o degradante<sup>110</sup>.

Las Sentencias dictadas por Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección 2ª, el 26 de junio de 2018, todas ellas con una similar argumentación jurídica, supusieron un cambio en los criterios jurídicos aplicados por este Tribunal a los solicitantes venezolanos de protección internacional. el Tribunal cambio su criterio, y estimó parcialmente sus alegaciones contra las Resoluciones del Subsecretario del Interior por las que se les denegaba el derecho de asilo y la protección internacional subsidiaria, otorgando a los demandantes el estatuto de residencia temporal por motivos humanitarios. Cambio que estuvo motivado de forma directa, como puede apreciarse en el desarrollo del procedimiento, en la recomendación del ACNUR, emitida en una Nota de 18 de marzo de 2018, en la que se instaba a otorgar alguna forma de protección internacional a los nacionales venezolanos que evitara su devolución<sup>111</sup>.

En las decisiones adoptadas previamente por esta Sala, cuando rechazaba las alegaciones relativas a la concesión de asilo y de protección subsidiaria, se desestimaba por completo el recurso.

Al efecto de considerar la existencia de circunstancias humanitarias, habrá que estarse a la situación del país que se trate al momento del enjuiciamiento, que es lo lógico y razonable y la que realmente interesa a la hora de valorar la permanencia o no del solicitante de asilo en nuestro país por razones humanitarias como es nuestro caso ya que ha quedado probado con los informes aportados muy recientes<sup>112</sup>.

Llegados a este punto, veremos cuál es el íter procedimental de la Audiencia Nacional a la hora de resolver las impugnaciones que llegan a este tribunal respecto a las solicitudes de asilo por parte de los venezolanos.

---

<sup>110</sup> FERNANDEZ ARRIBAS, G. “Proliferación sin fragmentación: el desarrollo por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de principios comunes aplicables a los solicitantes de protección internacional”. CARUSO FONTÁN, M. V., PEREZ ALBERTI, M.R (Dir.)/FERNÁNDEZ ARRIBAS, G., HERMOSÍN ÁLVAREZ, M., LAZARI, A. (Coord.). *Diálogos judiciales en el sistema Europeo de protección de derechos: una mirada interdisciplinar*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, Pág. 82.

<sup>111</sup>LASO PÉREZ, J. J. “Concesión de residencia por razones humanitarias: una respuesta positiva a la evolución en las necesidades de protección internacional en Venezuela (sentencias de la audiencia nacional, de 26 de junio de 2018)”. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Junio 2019, Pág. 29

<sup>112</sup> SAN de 12 de enero de 2005 (ECLI:ES:AN:2005:62).

## **2. Denegación de la solicitud de Asilo.**

Así pues debemos tener presente lo dispuesto en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, reconoce la condición de refugiado y, por tanto, concede asilo a todo extranjero que cumpla los requisitos previstos en los Instrumentos Internacionales ratificados por España, y en especial en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de Ginebra de 28 de junio(sic) de 1951 y en el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de Nueva York de 31 de enero de 1967 .

El artículo 33 de la Convención citada establece una prohibición de expulsión y de devolución, para los Estados contratantes respecto a los refugiados, a los territorios donde su vida o libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas.

El asilo se configura así, en el Derecho indicado, como un mecanismo legal de protección para defensa de ciudadanos de otros Estados que se encuentran en una situación de posible vulneración de sus derechos, por las causas que enumera.

Descendiendo al examen de nuestra normativa debemos tener presente que el artículo 3 de la Ley 12/2009 define la condición de refugiado<sup>113</sup>.

Se reitera así la exigencia de tales requisitos en los artículos 1 de la Convención y I.2 del Protocolo, al señalar: “Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”.

El artículo 6 de la Ley pretende objetivar, por otra parte, la clase de actos de persecución que son necesarios para que los "temores" de persecución sean en efecto "fundados", con exclusión, de esa manera, de cualesquiera otros de relevancia menor. Y en el artículo 7 se establecen criterios para valorar los motivos por los que el agente perseguidor puede actuar para que la persecución existente sea en efecto incardinable en la condición de refugiado. Por último, en los artículos 13 y 14 de la repetida Ley se describe quiénes pueden ser agentes de persecución y, en su caso, de protección<sup>114</sup>.

---

<sup>113</sup> SAN de 15 de noviembre de 2018 (ECLI:ES:AN:2018:4666).

<sup>114</sup> SAN de 9 de septiembre de 2018 (ECLI: ES:AN:2018:3495).

La Sala Tercera del Tribunal Supremo se ha referido en múltiples ocasiones a los requisitos necesarios para poder otorgar la protección internacional ligada al derecho de asilo, pudiéndose citar, entre otras muchas<sup>115</sup>, y más concretamente, la *STS de 16 de febrero de 2009* dictaminó que:

"Debemos recordar también, como justificación de nuestra decisión, que, en la Sentencia de esta misma Sala y Sección del Tribunal Supremo de fecha 2 de enero de 2009 (recurso de casación 4251/2005 ), hemos declarado que la Directiva europea 83/2004, de 29 abril , sobre normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida, en su artículo 4.5 dispone que "Si las declaraciones del solicitante presentan aspectos que no están avalados por pruebas documentales o de otro tipo, tales aspectos no requerirán confirmación si se cumplen las siguientes condiciones: a) el solicitante ha realizado un auténtico esfuerzo para fundamentar su petición; b) se han presentado todos los elementos pertinentes de que dispone el solicitante y se ha dado una explicación satisfactoria en relación con la falta de otros elementos pertinentes; c) las declaraciones del solicitante se consideren coherentes y verosímiles y no contradigan la información específica de carácter general disponible que sea pertinente para su caso; d) el solicitante ha presentado con la mayor rapidez posible su solicitud de protección internacional, a menos que pueda demostrar la existencia de razones fundadas para no haberla presentado así; e) se ha comprobado la credibilidad general del solicitante"<sup>116</sup>.

En relación con la prueba exigible en esta materia, esta Sala ya ha expresado en anteriores ocasiones la dificultad que entraña acreditar extremos relativos a una persecución real y efectiva, y no es preciso hacer mayores razonamientos para comprender claramente que una persona que sale de su país por motivos de persecución, hostigamiento o violencia no suele estar en condiciones de obtener los medios probatorios que acrediten de modo directo tales conductas -más bien sucede justamente lo contrario-, lo que permitiría apreciar los hechos y valorar las circunstancias con amplitud.

Ello significa que a diferencia de lo que sucede, en cuanto a exigencia probatoria, en otra clase de procesos y asuntos, en materia de asilo es aceptable una prueba semiplena o indiciaria cuando en ella se respetan esas exigencias y cuando de su evaluación crítica por parte de los Tribunales cabe extraer como conclusión la presencia de un temor fundado a padecer persecución en su país de origen y que dicha

---

<sup>115</sup> *STS de 6 de marzo de 2015* (ECLI:ES:TS:2015:799); *STS de 31 de octubre de 2014* (ECLI:ES:TS:2014:4475); *STS de 6 de octubre de 2014* (ECLI:ES:TS:2014:3880).

<sup>116</sup> *STS de 16 de febrero de 2009* (ECLI:ES:TS:2009:1019).

persecución racionalmente temida obedezca a motivos, como hemos visto, de "raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un grupo social determinado", y provenga, tal como se exige en los artículos 13 y 14 de la Ley de Asilo, por acción o por omisión probada, de agentes gubernamentales, en un sentido amplio de la expresión, sin que como esta Sala ha declarado reiteradamente, el derecho de asilo sea un instrumento jurídico idóneo para conjurar las supuestas amenazas para la vida, integridad física o libertad del peticionario cuando procede de personas o grupos ajenos al Estado, de delinquentes comunes o del crimen organizado, a menos que, como tan repetidamente se ha dicho, no haya podido obtenerse la tutela o protección de éste, porque no haya podido o no haya querido dispensarla.

Por otra parte, el Alto Tribunal, ha declarado que:

" La Posición Común de la Unión Europea el 4 de marzo de 1996 , definida por el Consejo Europeo sobre la base del artículo K3 del Tratado de la Unión Europea , relativa a la aplicación armonizada de la definición del término refugiado, conforme al artículo primero de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobado en Bruselas, pone de manifiesto que la determinación de la condición de refugiado ha de llevarse a cabo de acuerdo con los criterios en función de los cuales los órganos nacionales decidan conceder a un solicitante la protección prevista en la Convención de Ginebra, siendo el factor determinante la existencia de temores fundados de ser perseguido por motivo de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un grupo social determinado, y correspondiendo al solicitante presentar aquellos elementos necesarios para la apreciación de la veracidad de los hechos y circunstancias alegadas"<sup>117</sup>.

Llegados a este punto, las distintas resoluciones de la Audiencia Nacional, en cuestiones de solicitudes de asilo y al ver que los solicitantes no cumplen con los requisitos exigibles porque no están en una situación de fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de genero u orientación sexual; pues es aquí donde los tribunales pasan al análisis, y en el caso de los venezolanos, casi en su totalidad, a la denegación de la protección subsidiaria.

---

<sup>117</sup> *STS de 20 de septiembre de 2002* (ECLI:ES:TS:2002:5983); *STS de 6 de mayo de 2014* (ECLI:ES:TS:2014:1878).

### 3. Denegación de la Protección Subsidiaria.

Seguidamente debemos examinar la posibilidad de que opere la protección subsidiaria del artículo 4 de la Ley 12/2009, que establece:

“El derecho a la protección subsidiaria es el 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, siempre que no concurra alguno de los supuestos mencionados en los artículos 11 y 12 de esta Ley”<sup>118</sup>.

La petición se basaría en la posibilidad sufrir un "*daño grave*" en caso de regresar, al existir una situación de amenazas graves contra "la vida o la integridad de los civiles motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto internacional o interno", artículo 10.c) de la misma ley.

De los distintos relatos se tiene que deducir la posibilidad que sufra la condena a pena de muerte o el riesgo de su ejecución material o de tortura y los tratos inhumanos o degradantes, en caso de regresar a su país de origen el solicitante, supuestos de los apartados a ) y b) del artículo 10 de la Ley. Aunque sería prudente afirmar que en la mayoría de solicitudes de los venezolanos no se da este tipo de daño grave.

Se trata, por lo tanto, de determinar que debe entenderse por situación "violencia indiscriminada" y analizar si es posible sostener que en la zona del solicitante existe o no dicha situación.

El supuesto regulado en el artículo 10.c) en relación con el artículo 4 está regulando lo que algunos autores denominan "*refugiados de facto*", por tal deben entenderse aquellas personas que sin reunir las notas exigidas por la Convención para que les sea reconocido el refugio (artículo 3 de la Ley 12/1009), merecen protección; pues lo cierto es que se han visto obligados a desplazarse debido a la violencia generalizada.

---

<sup>118</sup> Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria (BOE núm. 263, 31/10/2009).



Se trata de casos en los que existe una guerra civil, una ruptura generalizada del orden público o la ocupación por un país extranjero, siendo razonable que estas personas no deseen volver a su país.

A la hora de interpretar el concepto de "violencia indiscriminada en situaciones de conflicto internacional o interno", debemos tener en cuenta la doctrina dada por el TJUE<sup>119</sup>. Para el Alto Tribunal a la hora de interpretar el alcance de dicho concepto debe estarse "al sentido habitual de éstos en el lenguaje corriente, teniendo también en cuenta el contexto en el que se utilizan y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forman parte"<sup>120</sup>.

En consecuencia, debe entenderse por "*conflicto armado interno una situación en la que las tropas regulares de un Estado se enfrentan a uno o varios grupos armados o en las que dos o más grupos armados se enfrentan entre sí*". Lógicamente el conflicto armado será internacional si las tropas o grupos armados proceden de otro país<sup>121</sup>.

Se trata de un concepto menos amplio que el utilizado en Derecho internacional a la hora de definir lo que algunos entiende por "refugiados de facto". En efecto, en el ámbito del derecho internacional, se ha sostenido que puede aplicarse tal concepto a "personas de un país que está experimentando una aguerza civil, ruptura del orden público u ocupación por fuerzas extranjeras" o "personas que igualmente sufrirían una lesión sustancial de los derechos humanos de regresar a casa".

El TJUE nos recuerda que "mientras que en la propuesta de la Comisión que dio lugar a la adopción de la Directiva [COM(2001) 510 final]<sup>122</sup> la definición de daño grave que figuraba en el artículo 15, letra c ), de la Directiva<sup>123</sup> establecía que las amenazas para la vida, seguridad o libertad del solicitante podían producirse en situaciones de conflicto armado o a consecuencia de violaciones sistemáticas o generalizadas de los derechos humanos, el legislador de la Unión decidió finalmente

---

<sup>119</sup> STJUE de 30 de enero de 2014, asunto C-285/12, *Diakité* (ECLI:EU:C:2014:39).

<sup>120</sup> STJUE de 22 de diciembre de 2008, asunto C-549/07, *Wallentin-Hermann* (ECLI:EU:C:2008:771). STJUE de 22 de noviembre de 2012, C-119/12, *Probst* (ECLI: EU:C:2012:748).

<sup>121</sup> SAN de 15 de noviembre de 2018 (ECLI:ES:AN:2018:4666).

<sup>122</sup> Dictamen del Comité Económico y Social sobre la "Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional" (COM(2001) 510 final — 2001/0207 (CNS)) (DOCE 221 de 17 de septiembre 2002).

<sup>123</sup> 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 (DOUE L 304 de 30 de septiembre 2004).

mantener únicamente el supuesto de las amenazas contra la vida o la integridad física de un civil motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno". Añadiendo que "la existencia de un conflicto armado interno sólo podrá dar lugar a la concesión de la protección subsidiaria en la medida en que se considere excepcionalmente que los enfrentamientos entre las tropas regulares de un Estado y uno o varios grupos armados o entre dos o más grupos armados entre sí generen amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física del solicitante de la protección subsidiaria, en el sentido del artículo 15, letra c), de la Directiva, porque el grado de violencia indiscriminada que los caracteriza ha llegado a tal extremo que existen motivos fundados para creer que un civil expulsado al país de que se trate o, en su caso, a la región de que se trate, se enfrentaría, por el mero hecho de su presencia en el territorio de éstos, a un riesgo real de sufrir dichas amenazas.

Concluyendo el Tribunal que "en este contexto no es necesario llevar a cabo una apreciación específica de la intensidad de estos enfrentamientos durante el examen de una solicitud de protección subsidiaria para determinar, independientemente de la valoración del grado de violencia resultante de dichos enfrentamientos, si concurre el requisito relativo a la existencia de un conflicto armado. Por consiguiente, la comprobación de la existencia de un conflicto armado no debe supeditarse a un nivel determinado de organización de las fuerzas armadas implicadas o a una duración particular del conflicto, siempre que basten para que los enfrentamientos entre estas fuerzas armadas generen el grado de violencia mencionado en la presente sentencia, creando así una necesidad real de protección internacional del solicitante que corre un riesgo real de sufrir amenazas graves e individuales contra su vida o su integridad"<sup>124</sup>.

Ahora bien, lo anterior no quiere decir que no debamos conceder la protección internacional cuando en caso de devolución se pudiese producir, en atención a las concretas circunstancias del solicitante, un riesgo serio para su vida o integridad física o de padecer tortura o tratos inhumanos o degradantes, pues no es posible la devolución cuando la misma supone un riesgo de lesión de los derechos reconocidos en el art. 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales<sup>125</sup> y artículo 10.a ) y b) de la Ley 12/2009 .

En este sentido, nos parece relevante destacar la doctrina dada por el STEDH afirmando que "la expulsión por un Estado contratante puede dar lugar a una cuestión al

---

<sup>124</sup> *STJUE de 17 de febrero de 2009* (ECLI:EU:C:2009:94).

<sup>125</sup> Hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (BOE, núm. 243, de 10/10/1979)

amparo del artículo y, por tanto, implicar la responsabilidad del Estado en cuestión en virtud del Convenio, si se aportan razones sustanciales para creer que la persona afectada se enfrenta, en caso de ser deportada, a un riesgo real de ser objeto de tratos contrarios al 3. En tal caso, el artículo 3 implica una obligación de no deportar a esta persona a dicho país"<sup>126</sup>.

En este supuesto, "la determinación de si existen razones sustanciales para creer que el demandante se enfrenta a este riesgo real requiere inevitablemente que el Tribunal valore las condiciones del país receptor en relación con los estándares del artículo 3 del Convenio. Estos estándares implican que los malos tratos que los demandantes suelen prever si son devueltos, en su mayoría de casos, deben alcanzar un grado mínimo de gravedad para quedar incluidos en el ámbito del artículo 3. Debido al carácter absoluto del derecho garantizado, el artículo 3 del Convenio puede ser también de aplicación si el peligro emana de personas o grupos de personas que no tengan la condición de empleados públicos. No obstante, debe acreditarse que el riesgo es real y que las autoridades del Estado receptor no pueden evitar el riesgo prestando la protección adecuada.

Insistiendo el Tribunal en que "la valoración de la existencia de un riesgo real debe ser necesariamente rigurosa. Corresponde, en principio, al demandante aportar pruebas capaces de demostrar que existen razones sustanciales para creer que, si se aplicara la medida cuestionada, se vería expuesto a un riesgo real de ser objeto de tratos contrarios al artículo 3. Si se aportan estas pruebas, corresponde al Gobierno disipar cualquier duda al respecto".

Concluyendo la Sala que debe valorarse "la situación general del país, así como de las circunstancias personales del demandante". Y que dicha valoración debe realizarse con los datos existentes en "el momento relevante será el del procedimiento ante el Tribunal. Es precisa una valoración plena y ex nunc, pues la situación del país de destino puede cambiar en el curso del tiempo. Aunque la posición histórica es de interés, en la medida en que puede arrojar luz sobre la situación actual y su probable evolución, son las circunstancias actuales las que resultan decisivas y es, por tanto, necesario tomar en consideración la información aparecida con posterioridad a la decisión final de las autoridades nacionales".

---

<sup>126</sup> *STEDH de 15 de junio de 2010, SH contra el Reino Unido.*

En resumen, debemos analizar si existe una situación de "violencia indiscriminada" en Venezuela, y, en su caso, si existe un riesgo suficientemente individualizado de que, en caso de volver el recurrente pueda padecer la condena a pena de muerte o el riesgo de su ejecución material, la tortura y los tratos humanos y degradantes<sup>127</sup>.

#### **4. La situación actual de Venezuela.**

La Sala de lo contencioso de la Audiencia nacional, ha analizado en múltiples ocasiones solicitudes de protección internacional formuladas por ciudadanos de Venezuela. El criterio venía siendo contrario al reconocimiento de cualquier forma la protección internacional en estos casos, en atención exclusivamente a las circunstancias genéricas del país, no a las particulares de cada solicitante<sup>128</sup>. A la hora de valorar la situación existente en Venezuela, debemos atender a la información actualizada del país de origen, por así exigirlo el artículo 10.3º b) Directiva 2013/32/UE, que establece que:

“Los Estados miembros garantizarán que las resoluciones sobre las solicitudes de protección internacional de la autoridad decisoria se dicten tras un examen adecuado. A tal fin, los Estados miembros garantizarán: b) que se obtenga información precisa y actualizada de diversas fuentes, por ejemplo, información de la EASO y del ACNUR y de organizaciones internacionales pertinentes de defensa de los derechos humanos, respecto a la situación general imperante en los países de origen de los solicitantes y, si fuera necesario, en aquellos países por los que hayan transitado, y que esta información se ponga a disposición del personal responsable de examinar las solicitudes y de tomar decisiones al respecto”<sup>129</sup>.

Así, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, ha tenido en especial consideración los Informes nacionales sobre prácticas de derechos humanos para 2017 del Departamento de Estado de los Estados Unidos (Oficina de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo) *"Country Reports on Human Rights Practices for 2017 United States Department of State (Bureau of Democracy, Human Rights and Labor), relativo a Venezuela"*.

---

<sup>127</sup> SAN de 9 de julio de 2018 (ECLI: ES:AN:2018:3495); SAN de 15 de noviembre de 2018 (ECLI:ES:AN:2018:4666).

<sup>128</sup> SAN de 15 de febrero de 2018 (ECLI:ES:AN:2018:521); SAN de 18 de enero de 2018 (ECLI:ES:AN:2018:154) y SAN de 17 de enero de 2018 (ECLI:ES:AN:2018:440).

<sup>129</sup> Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (DOUE L 180 de 29/06/2013).

También han consultado el Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos titulado en la versión española "Violaciones de derechos humanos y abusos en el contexto de las protestas en la República Bolivariana de Venezuela del 1 de abril al 31 de julio de 2017"<sup>130</sup>.

Es especialmente destacable la información contenida en los "Country Reports on Human Rights Practices for 2017 United States Department of State", que en el apartado relativo a Venezuela indica en traducción libre efectuada por el Tribunal<sup>131</sup>:

La gobernabilidad democrática y los derechos humanos se deterioraron drásticamente durante el año como resultado de una campaña del gobierno de Maduro para consolidar su poder.

Entre los problemas más importantes de derechos humanos se incluyen los homicidios extrajudiciales perpetrados por las fuerzas de seguridad, incluidos los "colectivos" patrocinados por el gobierno; tortura por parte de las fuerzas de seguridad; condiciones penitenciarias duras y amenazantes para la vida; detenciones arbitrarias generalizadas; y prisioneros políticos

El gobierno interfirió ilegalmente con los derechos de privacidad, utilizó tribunales militares para juzgar a civiles e ignoró las órdenes judiciales para liberar a los prisioneros. El gobierno bloqueaba las señales de manera rutinaria, interfería con las operaciones o cerraba la televisión, la radio y otros medios de comunicación de propiedad privada.

La ley criminalizó las críticas al gobierno, y el gobierno amenazó con violencias y detuvo a periodistas críticos con el gobierno, utilizó la violencia para reprimir manifestaciones pacíficas y colocó restricciones legales a la capacidad de las ONG para recibir fondos extranjeros. Otros problemas incluyen la interferencia con la libertad de movimiento; establecimiento de instituciones ilegítimas para reemplazar a los representantes democráticamente elegidos; corrupción generalizada e impunidad entre todas las fuerzas de seguridad y en otras oficinas gubernamentales nacionales y estatales, incluso en los niveles más altos; violencia contra las mujeres, incluida la

---

<sup>130</sup> SAN de 26 de junio de 2018 (ECLI: ES:AN:2018:2525).

<sup>131</sup> U.S. DEPARTMENT OF STATE. *Country Reports on Human Rights Practices: Venezuela*. 2017 (Consultado: 25/04/2019), Disponible: <https://www.state.gov/reports/2017-country-reports-on-human-rights-practices/venezuela/>

violencia letal; tráfico de personas; y las peores formas de trabajo infantil, que el gobierno hizo esfuerzos mínimos para eliminar<sup>132</sup>.

En las Conclusiones y recomendaciones del Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos titulado "Violaciones y abusos de los derechos humanos en el contexto de las protestas en la República Bolivariana de Venezuela del 1 de abril al 31 de julio de 2017"<sup>133</sup> podemos leer:

Las conclusiones del ACNUDH ponen de manifiesto la existencia de violaciones y abusos generalizados de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones antigubernamentales en todo el país. Las manifestaciones son un medio de expresión del desacuerdo, al que debería responderse con un diálogo constructivo y participativo en busca de soluciones a la crisis social, económica y política del país. En reacción a estas violaciones, las autoridades han respondido con escasas condenas de la violencia y de las violaciones de los derechos humanos cometidas por las fuerzas de seguridad, con un discurso que estigmatiza a la oposición y los manifestantes, con la negación de la responsabilidad de las fuerzas de seguridad antes de que concluyeran las investigaciones de las muertes y con una falta de cooperación con las investigaciones iniciadas. Esto indica la existencia de una política destinada a reprimir el disenso político e infundir temor en la población a fin de frenar las manifestaciones a costa de los derechos y libertades de los venezolanos. El uso generalizado y sistemático de fuerza excesiva durante las manifestaciones y la detención arbitraria de manifestantes y presuntos opositores políticos denota que no se trata simplemente de actos ilegales o insubordinados de funcionarios aislados.

En el informe se alude al riesgo de un mayor deterioro de la situación de los derechos humanos que sigue siendo alto, ya que la crisis económica y social sigue siendo nefasta y las tensiones políticas polarizadoras siguen intensificándose, especialmente después de las muy disputadas elecciones del 30 de julio. En el Informe ACNUDH ofrece algunas recomendaciones al Gobierno de la República Bolivariana de

---

<sup>132</sup> SAN de 9 de julio de 2018 (ECLI: ES:AN:2018:3495)

<sup>133</sup> OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS (ACNUDH). *Violaciones y abusos de los derechos humanos en el contexto de las protestas en la República Bolivariana de Venezuela del 1 de abril al 31 de julio de 2017*. Agosto de 2017 (Consultado:25-04-2019), Disponible: [https://www.ohchr.org/\\_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/Countries/VE/HCReportVenezuela\\_1April-31July2017\\_SP.pdf&action=default&DefaultItemOpen=1](https://www.ohchr.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/Countries/VE/HCReportVenezuela_1April-31July2017_SP.pdf&action=default&DefaultItemOpen=1)

Venezuela para prevenir más violencia y violación de los derechos humanos, y a respaldar el dialogo.

En resumen, puede concluirse que no puede afirmarse que exista una situación de violencia generalizada en Venezuela y que, siendo cierto, que existen detenciones irregulares, que en ocasiones no son adecuadamente reprimidas, lo cierto es que parecen referirse a personas que participan de forma activa en el conflicto, lo que no ocurre en los distintos casos de los solicitantes venezolanos.

No suele existir, ni se suele aportar, en opinión de los tribunales, indicios que hagan pensar que en caso de devolución exista un riesgo grave para la vida o integridad física de estos solicitantes. Por lo tanto, no cabe entender que estemos ni ante un supuesto del artículo 3, ni del artículo 4 en relación con el artículo 10 de la ley 12/2009.

## **5. Autorización de permanencia por Razones Humanitarias.**

Es en este momento en el que se da paso a examinar si cada situación concreta concurre o no **razones humanitarias** que permitan autorizar la estancia o residencia en España<sup>134</sup>. Conviene precisar que el art. 37 de la Ley 12/2009, permite, en supuestos de denegación, "que se autorice su estancia o residencia en España por razones humanitarias determinadas en la normativa vigente". Y el art. 46.3 de la Ley 12/2009, dispone 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 en materia de extranjería e inmigración".

Aunque la Ley 12/2009, no ha sido objeto de desarrollo reglamentario, el artículo 125 del Real Decreto 557/2011, 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 artículos 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"<sup>135</sup>.

---

<sup>134</sup> SAN de 26 de junio de 2018 (ECLI: ES:AN:2018:3183).

<sup>135</sup> Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el 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 (BOE núm. 103, de 30/04/2011).

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 razones de protección internacional".

## **6. Resumen de las pautas jurisprudenciales.**

Conviene precisar, aunque la norma utilice la expresión "podrá autorizar", la concesión de la autorización de permanencia, puede ser directamente otorgada por los Tribunales. Así, por ejemplo, en el caso enjuiciado por el alto tribunal donde se analiza un caso en el que se denegó el asilo, decisión que se confirmó por la Audiencia Nacional. Pues bien, el TS, tras confirmar la denegación, autoriza a la recurrente a permanecer en España por razones humanitarias al encontrarse la solicitante en "tratamiento psicológico" por la "pérdida de su hija menor en lamentables condiciones originadas sin duda por una situación de necesidad"<sup>136</sup>. Por lo tanto, ningún obstáculo existe para que, pese a que la Administración no se haya pronunciado sobre la concurrencia de razones humanitarias, la Sala se pronuncie sobre las mismas.

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 inspira la normativa, inviten a la concesión de la autorización por razones humanitarias, la misma debe ser concedida<sup>137</sup>. En esta línea, nos interesa destacar que, según el informe remitido por ACNUR, "desde mayo de 2017", en relación con los ciudadanos venezolanos, viene recomendado a las autoridades españolas, la concesión de "algún tipo de protección internacional".

Por otro lado, En nuestra tradición jurídica, la jurisprudencia al analizar la protección por razones humanitarias venía diferenciando dos niveles<sup>138</sup>.

En primer lugar, la posibilidad de conceder la autorización por "razones humanitarias, relacionadas, vinculadas o conectadas a una situación de riesgo, conflicto,

---

<sup>136</sup> STS de 24 de febrero de 2012 (ECLI:ES:TS:2012:1197). Doctrina que se reitera, entre otras, en la STS de 18 de octubre de 2012 (ECLI:ES:TS:2012:6761), 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". También la STS de 30 de mayo de 2008 (ECLI:ES:TS:2008:6946) concede la autorización de permanencia en un supuesto de denegación de asilo.

<sup>137</sup> STS de 9 de diciembre de 2016 (ECLI:ES:TS:2016:5307).

<sup>138</sup> SAN de 26 de junio de 2018 (ECLI: ES:AN:2018:3183).



inestabilidad o peligro para los derechos básicos de la persona solicitante en su lugar de procedencia. Aquí se mantiene la tradicional vinculación entre las razones humanitarias y las causas de asilo".

Y, en segundo lugar, supuestos en los que "esa vinculación con las causas de asilo ya no es determinante, pues se refiere a cualquier caso en el que a la vista de las circunstancias personales del solicitante, se aprecie en el mismo expediente de asilo la existencia de razones de índole humanitaria (concepto jurídico indeterminado que siempre puede adquirir concreción en atención a las circunstancias del caso) que justifiquen el uso de esta posibilidad para dar una solución justa a la vista de las circunstancias vitales de la persona solicitante"<sup>139</sup>.

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.

Esta dicotomía se mantiene en la nueva regulación, razonando que "es por ello que conforme a la normativa vigente, la permanencia por razones humanitarias debe estar fundada en circunstancias excepcionales que han de ser alegadas y acreditadas por quien las invoca, pero no necesariamente vinculadas con una situación de riesgo, conflicto o inestabilidad en el país de origen, pudiendo estar relacionadas con la situación personal del solicitante de asilo en nuestro país y la degradación o empeoramiento que le supondría su vuelta al país de origen"<sup>140</sup>.

La dicotomía señalada es relevante desde un punto de vista práctico. En efecto, en el primer caso bastará con analizar la situación general del país y con realizar un juicio de probabilidad del riesgo de daño del solicitante en caso de devolución (con valoración de las circunstancias concretas del recurrente), de modo que si se llega a la convicción de que en tal caso existe un riesgo relevante de lesión de los derechos básicos de la persona, debe concederse la protección. Mientras que en el segundo caso, el recurrente debe acreditar de forma rigurosa las circunstancias concretas y personales que le hacen merecedor de la autorización.

c. Nos parece conveniente destacar que cuando se trate de razones humanitarias basadas en la situación general del país, las mismas "no se refieren a cualquier razón de tipo humanitario, sino que necesariamente tienen que estar vinculadas a un riesgo real

---

<sup>139</sup> STS de 18 de octubre de 2012 (ECLI:ES:TS:2012:6761).

<sup>140</sup> STS de 26 de julio de 2016 (ECLI:ES:TS:2016:3836).

de desprotección por razón de conflictos o disturbios graves de carácter político, étnico o religioso. Debe apreciarse, pues, si existen razones o circunstancias incompatibles con el disfrute de los derechos inherentes a la persona, caso de que ésta tuviera que volver a su país. Las razones humanitarias, según los términos establecidos en la Ley, aun cuando se interpreta la expresión ampliamente, deben ser suficientemente precisas en relación con la situación personal del interesado y la situación del país de origen o procedencia pues no atienden a razones de humanitarismo imprecisas o genéricas”<sup>141</sup>.

Ahora bien, como hemos visto, conforme a la jurisprudencia del TJUE en el concepto de protección subsidiaria, sólo tienen cabida los supuestos de "amenazas contra la vida o la integridad física de un civil motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno"; sin que bajo el mismo puedan subsumirse las situaciones de "violaciones sistemáticas o generalizadas de los derechos humanos".

El problema que acto seguido se nos plantea consiste en determinar si, dado que no caben en el concepto de protección subsidiaria, es posible entender que las situaciones de violación sistemática o generalizada de los derechos humanos, en supuestos de especial gravedad, pueden tener cabida en el concepto de razones humanitarias.

En opinión de los tribunales, la respuesta debe ser positiva. De forma tal que, en determinados casos, cabe entender que una sistemática violación de los derechos básicos o primarios de la persona por un determinado Estado puede dar lugar a la protección por razones humanitarias.

Así, el Tribunal Supremos habla de "graves trastornos sociales, con muerte de personas civiles y ausencia de protección de los derechos básicos del hombre" o de situaciones "relacionadas, vinculadas o conectadas a una situación de riesgo, conflicto, inestabilidad o peligro para los derechos básicos de la persona solicitante en su lugar de procedencia"<sup>142</sup>.

De lo que se trata de saber es si en Venezuela, según la información disponible, existe una situación de peligro para los derechos básicos o primarios de las personas. En opinión de ACNUR así es y por eso recomienda que los gobiernos protejan a los nacionales venezolanos y, lo que nos parece relevante, garanticen "la no devolución a Venezuela", obviamente mientras persista la actual situación. Aunque cierto es que, el

---

<sup>141</sup> STS de 9 de diciembre de 2016 (ECLI:ES:TS:2016:5307).

<sup>142</sup> STS 18 de octubre de 2012 (ECLI:ES:TS:2012:6761).

posicionamiento de ACNUR no es vinculante para los tribunales españoles, pero ello no es óbice para que en consonancia con el TS pueda reconocerse un alto valor a los dictámenes e informes del ACNUR en lo referente a la Protección Internacional.

Por ello, el informe en el que se ha basado la jurisprudencia de la Audiencia Nacional para dar pie a las concesiones de autorización de permanencia por razones humanitarias en la segunda parte del año 2018 ha sido el informe elaborado en junio de 2018 por el ACNUDH<sup>143</sup>.

Importante también para valorar las circunstancias personales de los recurrentes vinculada a situación real y actual de Venezuela, y que es lo que realmente ha motivado la salida de los solicitantes de asilo (que en este momento son recurrentes, porque no olvidemos que en este punto lo que se recurre es la denegación de la solicitud del derecho de asilo), pues para ello tenemos el informe dado por Human Right Watch, y que es también tenido en cuenta porque resalta el “drástico deterioro en el disfrute de los derechos económicos y sociales, a la vez que se propaga el hambre y se produce un brusco deterioro en la atención de la salud”<sup>144</sup>.

Es este el motivo que ha provocado una salida masiva de venezolanos, y salida que se encuentra acreditada por diversas fuentes que tienen el suficiente crédito como para ser solventes<sup>145</sup>. Uno de los informes más utilizados por los tribunales es el de la European Asylum Support Office (EASO), que no viene más que a corroborar lo que hemos mencionado a lo largo de esta investigación y es que en el periodo de tiempo entre 2016 y 2018, las solicitudes en busca de protección internacional en la UE por parte de los venezolanos, han ido aumentando cada mes<sup>146</sup>.

Gran relevancia ha tenido también la Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos que emitió el ACNUR. En este contexto, 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

---

<sup>143</sup> OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (ACNUDH). *Violaciones de los Derechos Humanos en la República Bolivariana de Venezuela: una espiral descendiente que no parece tener fin*. Agosto de 2017 (Consultado:25/04/2019), Disponible: [https://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/VenezuelaReport2018\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/VenezuelaReport2018_SP.pdf)

<sup>144</sup> HUMAN RIGHT WATCH. *La inadecuada y represiva respuesta del gobierno ante la grave escasez de medicinas, insumos y alimentos*. Octubre de 2016 (Consultado:18/04/2019), Disponible: <https://www.hrw.org/es/world-report/2019/country-chapters/326042>

<sup>145</sup> EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE (EASO). *Informe anual de la EASO sobre la situación del asilo en la UE en 2018*. Junio de 2019 (Consultado: 03-07-2019), Disponible: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/ar-es-2018-es-web.pdf>

<sup>146</sup> EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE (EASO). *Los venezolanos que buscan asilo en la UE aumentaron casi un 800% en dos años*. Junio 2018 (Consultado:15/03/2019), Disponible: <https://easo.europa.eu/latest-asylum-trends>

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 elaborar 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, de la cual los países de la región de las Américas, incluyendo la República Bolivariana de Venezuela, tienen una larga trayectoria<sup>147</sup>.

Todo ello ha llevado a que, en diferentes resoluciones de los diferentes casos planteados, se haya optado por la concesión de la autorización de permanencia temporal por razones humanitarias. Tales han sido los numerosos casos que han desembocado en esta vía y en el que se han dado soluciones similares, como por ejemplo:

“Enmarcado dentro en este contexto debemos valorar la situación personal del recurrente que ha acreditado que ha sido padre de una niña nacida el día siete de agosto de dos mil diecisiete, y que toda la unidad familiar compuesta por los padres, los abuelos y la menor conviven juntos en una vivienda en Madrid. Todos los miembros adultos de la unidad familiar viven en Madrid y abandonaron sus trabajos en Venezuela, en caso de regresar a Venezuela puede pensarse razonablemente que no encontrarán un trabajo, lo que hará aún más difícil su acceso a la comida, medicamentos y vivienda. El recurrente no podrán cubrir sus necesidades básicas, y en el caso de la menor la situación es de peligro extremo para la vida.

El recurrente y toda su unidad familiar se encuentra en una situación de especial vulnerabilidad pues no cuentan con el apoyo de una red familiar ni de una comunidad de acogida. Consideramos que a la vista de cuanto hemos razonado, y en particular, ante la evolución negativa de la situación en Venezuela, que ha provocado la emisión de la nota de ACNUR de marzo de 2018, y teniendo especialmente en cuenta la opinión de ACNUR cuya objetividad, rigor y en definitiva "*auctoritas*" ha sido resaltada por la Jurisprudencia consolidada, procede que nosotros también cambiemos nuestro criterio,

---

<sup>147</sup> ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR). *Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos*. Marzo de 2018 (Consultado: 18/04/2019), Disponible: <https://www.refworld.org/es/docid/5aa076f74.html>

y, por tanto, estimamos que es procedente autorizar de residencia del recurrente por razones humanitarias”<sup>148</sup>.

Vinculando todo el desarrollo jurisprudencial dado en el último año a la recomendación del defensor del pueblo<sup>149</sup>, ha desembocado en el Acuerdo del Ministro del Interior de 22 de febrero de 2019, donde 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 Subsecretaria 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.

Asimismo, la CEAR 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<sup>150</sup>.

La decisión adoptada por la Sala de la AN en estos asuntos se ha consolidado en la jurisprudencia posterior en un amplio número de decisiones. Así, ha aceptado estas razones cuando se trata de una persona que participa activamente en oposición al

---

<sup>148</sup> SAN de 26 de Junio de 2018 (ECLI: ES:AN:2018:2525).

<sup>149</sup> DEFENSOR DEL PUEBLO. *Protección temporal para los ciudadanos venezolanos en España. Declaración general de protección temporal*. Septiembre de 2018 (Consultado: 01-07-2019), Disponible: <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/proteccion-temporal-para-los-ciudadanos-venezolanos-en-espana/>

<sup>150</sup> MINISTERIO DEL INTERIOR. *Nota sobre la propuesta de concesión de una autorización temporal de residencia por razones humanitarias*. Madrid, 5 de marzo de 2019.

régimen, con un menor a su cargo, constatándose, con todo, la importancia de la evaluación individualizada de las circunstancias de los demandantes.

Esta relevancia se aprecia claramente, de forma lógica, en aquellos asuntos en los cuales se ha denegado la petición de residencia por motivos humanitarios a nacionales venezolanos, debido a que en las circunstancias particulares del caso no existe riesgo real para el solicitante de protección. Por otra parte, en un contexto en el que también se aprecia un deterioro alarmante del respeto a los derechos fundamentales y el acceso a bienes básicos, se ha aceptado la concesión de medidas cautelares, en las que se autoriza la permanencia en el territorio español mientras se sustancia el recurso. Estas medidas cautelares suspenden la ejecución de una decisión de expulsión, que sería, en principio, la consecuencia inmediata de una decisión de denegación de la solicitud de protección internacional, debido a que se considera verosímil la posibilidad de una decisión final en la que se reconozca la residencia por motivos humanitarios<sup>151</sup>.

En la actualidad tenemos sentencias que resuelven de forma inmediata este tipo de situaciones como así estipula una de las últimas que sobre ello se ha pronunciado y que dice: “Por último, se ha de indicar que la protección que ahora interesa ha encontrado una vía general para los ciudadanos de Venezuela, toda vez que mediante Acuerdo del Ministro del Interior de 22 de febrero de 2019 la Administración ha abierto la posibilidad de conceder "la autorización de residencia temporal por razones humanitarias de acuerdo con los artículos 37 b ) y 46.3 de la Ley 12/2009 de 30 de octubre a los ciudadanos nacionales de Venezuela que, habiendo presentado su solicitud de protección internacional a partir de 1 de enero de 2014, hayan recibido notificación de la resolución denegatoria de su petición, con las salvedades del apartado siguiente", que se remite a las causas de exclusión previstas en los artículo 9 y 12 de la Ley 12/2009"<sup>152</sup>.

---

<sup>151</sup> LASO PÉREZ, J. J. “Concesión de residencia por razones humanitarias: una respuesta positiva a la evolución en las necesidades de protección internacional en Venezuela (sentencias de la audiencia nacional, de 26 de junio de 2018)”. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Junio 2019, Pág. 32-33

<sup>152</sup> *SAN de 8 de mayo de 2019* (ECLI: ES:AN:2019:1745).

## **V. CONCLUSIONES.**

**PRIMERA.** Para cualquier persona entender como ha llegado Venezuela a la situación actual, no es tarea fácil, incluso para las personas que llevan años viviendo este convulsionado proceso de cambios políticos, económicos y sociales en un clima de gran polarización y confrontación, que ha derivado en la diáspora venezolana de los últimos años.

Con respecto a España, la llegada de los venezolanos no puede quedar ubicada en un momento concreto. Ciertamente las razones y el régimen jurídico aplicable a los mismos varía dependiendo a la fecha de su llega. En un primer momento, la emigración venezolana de la primera década de este siglo se desarrolló por motivos económicos y políticos, en este caso las personas con nacionalidad venezolana que venían a España lo que intentaban era mantener un nivel económico parecido, o incluso mejorarlo; y otros, venían huyendo del transcurso político del país. El estatus que tenían estos venezolanos en el ordenamiento jurídico español se encontraba en diferentes condiciones al actual, era un colectivo diferente, que elegía unas vías distintas de estabilización o regularización en el territorio español. Se recurría en aquellos momentos a las normas del derecho español de la nacionalidad (atribución, adquisición y recuperación), sin olvidar los permisos de residencia por inversiones, estudios o investigación, con un mayor volumen de solicitudes en este periodo.

**SEGUNDA.** A partir de esta primera década, Venezuela empieza a sumergirse en una crisis que toca muchas vertientes (económica, social, política, cultural y humanitaria). La actual crisis de migrantes y refugiados venezolanos, sin precedentes en la región sudamericana y a nivel mundial solo por detrás de siria, ha provocado una migración masiva de al menos 4 millones de venezolanos, representando al 13% de la población. Ello ha ocasionado una segunda oleada migratoria, en la que los venezolanos han migrado a los países limítrofes que por orden cuantitativo de inmigrantes venezolanos serian Colombia, Perú, Chile, Ecuador y Brasil. Así pues, España ya no es el segundo país con mayor entrada de venezolanos y se vio relegada a unos puestos más atrás por ser un país poco asequible económicamente para esta población. Por ello, la protección internacional que busca se basa en cuestiones de índole humanitaria.

**TERCERA.** Existen dos apartados representativos que hemos diferenciado para encauzar el estatus de los venezolanos en el territorio español. Por una lado, el derecho de la nacionalidad, donde adquieren relevancia dos instituciones como son la atribución y la adquisición. La primera, que viene establecida por el artículo 17.1 del Cc, establece

una conexión entre ascendientes y descendientes que cobra gran importancia a la hora de plantear su solicitud. Por un lado, se encuentra un colectivo de venezolanos que es descendiente de los españoles que en su día migraron a Venezuela, y que por tener esta condición han podido regularizar su situación mediante la vía del *ius sanguinis*. Por otro lado, los descendientes de padre o madre venezolana que hayan nacido en el territorio español, también podrían, siempre que no medie la declaración de voluntad de ser venezolano, atribuírseles la condición de españoles de origen, debido a que en estas circunstancias lo que se quiere evitar es que se dé una situación de apátrida, interfiriendo en esta ocasión el *ius soli*. En este sentido debemos valorar positivamente el hecho de que las autoridades españolas eviten la producción de situaciones como las ocurridas en Colombia, que más del 20 mil niños hijos de venezolanos nacidos en este país se encuentran en un situación de limbo jurídico al no poseer ninguna nacionalidad.

CUARTA. Existen otras instituciones para obtener la nacionalidad frecuentadas por los venezolanos como es el derecho de opción previsto en el artículo 20 Cc. Esta posibilidad puede ser utilizada por dos colectivos de venezolanos: en primer lugar, los menores, según la ley nacional, que estén o hayan estado sujetos a la patria potestad de un español, y es de aplicación para los que sean descendientes de un español que haya perdido la nacionalidad española y posteriormente la recupera; o también para el caso de un venezolano que adquiere la nacionalidad española y posteriormente quiere regularizar la situación de su descendiente menor a cargo (artículo 20.1.a).

En segundo lugar, pueden adquirir la nacionalidad por opción los que acrediten que su progenitor o progenitora hubiese sido originariamente español y que hubiere nacido en el territorio español (artículo 20.1.b). En este apartado se han incluido a los venezolanos de madre española nacidos con anterioridad a la Constitución Española; así como todos los venezolanos que acrediten que son hijos de emigrantes originariamente españoles, que en el momento de su nacimiento su progenitor o progenitora carecían ya de la nacionalidad española en el momento de su nacimiento, siempre que se hubieren desplazado del territorio español y no hubiesen nacido en España. Este apartado del artículo 20 se ha incorporado en el ordenamiento español con la ley 36/2002, y aplicado por primera vez por la resolución de la DGRN para resolver un caso de un niño nacido en Venezuela de progenitora venezolana en 1960 que fue reconocido por su progenitor español en el año 2000. Si bien es cierto que el recurrente solicitaba la nacionalidad por el artículo 17.2, el centro directivo, por haber sido



solicitada fuera de plazo le ha concedido la nacionalidad por el 20.1.b), al quedar acreditado que su progenitor era español nacido en territorio español en el año 1926.

QUINTA. También se puede recurrir a la carta de naturaleza, que es una institución reservada para los extranjeros en los que concurran razones de carácter excepcionales. Alguno de los venezolanos, con cierta relevancia política o económica, han podido regularizar su situación en el ordenamiento jurídico español. Así se ha dado en los casos de los padres del opositor venezolano Henrique Capriles Radonski, o también el caso de Humberto Hilarión Calderón Berti, ex ministro de Energía y Relaciones Exteriores de Venezuela y ex presidente de la empresa estatal Petróleos de Venezuela S.A. Se trata de una vía escasamente accesible para el ciudadano medio venezolano que no pueda probar esas razones excepcionales, debido a que no debemos obviar que se resuelven de forma discrecional por el gobierno. Incluso en algunos casos los venezolanos que reunían la condición de sefardí, con la Ley 12/2015, se han podido beneficiar de esta condición y adquirir por esta vía la nacionalidad. Esta última posibilidad finaliza el día 1 de octubre de 2019.

SEXTA. Además de las vías examinadas, los venezolanos que ya se encuentran en el territorio español, el procedimiento utilizado habitualmente es el establecido en el artículo 22 del Cc, que exige un periodo mínimo de residencia legal. Este periodo, por regla general, es de diez años, pero como el colectivo venezolano está considerado como iberoamericano, obtiene un beneficio con la reducción del periodo a dos años de residencia legal. Con la entrada en vigor del RD 1004/2015 se exige también a los iberoamericanos la realización de un examen para determinar el grado de integración (CCSE), aunque se les exime de la realización de la prueba de idiomas (DELE). La anterior normativa solo exigía la acreditación de la integración social a través de la realización de una entrevista por el Encargado del Registro Civil, con ello se refleja la intención en la implantación de esta “nueva” prueba y que es, en nuestra opinión, meramente recaudatoria.

Al llevar a cabo todos estos trámites administrativos, los venezolanos, en los últimos años, se han encontrado con muchas dificultades con relación a la acreditación de la documentación de origen. Por este motivo, el gobierno español, ha aprobado una instrucción conjunta firmada por el director general de migraciones y el comisario general de extranjería y fronteras, con fecha del 15 de marzo de 2019, con la que se otorga flexibilidad a los requisitos documentales permitiendo el uso de los pasaportes caducados.

SEPTIMA. Otro grupo de venezolanos son aquellos que han entrado por los lugares habilitados y con la documentación requerida como meros turistas, y una vez finalizado el periodo o plazo de estancia estaremos ante supuestos de irregularidad. Este colectivo se encuentra en un alto grado de desprotección e incertidumbre durante un largo periodo de tiempo, tendente a la precariedad por la imposibilidad del ejercicio de una actividad laboral. Las autoridades españolas, tomando como referencia la interpretación realizada en el asunto Samir Zaizoune (STJUE de 23 de abril de 2015), sistemáticamente sancionan con expulsión todos aquellos casos de extranjeros que se encuentran de forma irregular en el territorio español.

Las únicas posibilidades para este colectivo son las que otorga el RELOEx, establecidas en su artículo 124 como son el arraigo laboral, social y familiar. Ante la vista de la crisis actual que sufre el pueblo venezolano y el peligro que supone para los venezolanos la vuelta al país de origen, la administración debería dar facilidades para que este colectivo pueda apoyarse en la autorización de residencia temporal por razones humanitarias del artículo 126 del mencionado reglamento.

OCTAVA. En el análisis de la protección internacional como medio de entrada para el colectivo de venezolanos que huye de la crisis humanitaria, lo primero a tener en cuenta es la definición de esta institución y analizar lo que abarca y lo que no, y siempre bajo la óptica de la actual regulación española. Esta última, incumple con la normativa europea, debido a que la ley actual está basada en tres directivas europeas de las cuales dos están derogadas desde abril de 2013, es decir, se está incumpliendo con la transposición de las nuevas directivas; y por otro lado, no se ha aprobado aún el reglamento de desarrollo de la Ley 12/2009, por lo que se utiliza un reglamento de desarrollo de una Ley que data del año 84 y que se encuentra derogada.

Esta institución exige requisitos muy poco flexibles y que tienen que ser demostrados con total veracidad que se cumplen para poder acceder a estas vías de protección. Cuestión que nos hace llegar a una conclusión clara y es que todas o casi todas las solicitudes, en cuanto a derecho de asilo o protección subsidiaria, no cumplen esos requisitos tasados por la ley, porque el mayor problema en Venezuela es de tipo humanitario, que no se incluye en conceptos como “temor a ser perseguidos” o “violencia indiscriminada” que tienen apariencia de ser conceptos jurídicos indeterminados, pero en este caso están suficientemente acotados por los tribunales.

NOVENA. La jurisprudencia ha tenido que dar una solución a esta situación en la que muchos venezolanos buscan una protección internacional que posteriormente ven

denegada, aun hallándose Venezuela en una crisis humanitaria y teniendo uno de los mayores éxodos mundiales. El íter procedimental de la Audiencia Nacional para la resolución de los casos ha sido en muchos el mismo: primero el análisis del relato de las personas solicitantes del derecho de asilo, para a continuación, proceder al análisis de si cumple o no con esos requisitos tan acotados que son el núcleo duro del derecho de asilo, estudiando también el significado que tiene el concepto de “temor a ser perseguido”. Una vez denegado el derecho de asilo, pasan al análisis de si puede concederse protección subsidiaria o no, estudiando si bajo el concepto que dan los tribunales europeos o el alto tribunal nacional, existe, según informes de organismos con gran relevancia a nivel internacional, “violencia indiscriminada o no”. Aunque bien es cierto que sí que hay un porcentaje mayor de concesiones mediando esta vía porque el daño grave exigible no solo se mide con la violencia indiscriminada sino también basándose en la tortura o en tratos inhumanos, que unos cuantos sí que han podido demostrar haberlos sufrido en Venezuela a manos del gobierno venezolano.

DECIMA. En este punto, es el momento en el que los fallos tanto de la AN como el TS dan una vía de escape a esos miles de solicitantes de asilo procedentes de Venezuela, basándose en el peligro que para estos supondría la devolución a este país. Ha sido importante para tomar este tipo de solución que los tribunales hayan recabado informes de entidades con gran significación a nivel internacional, como así es el ACNUR, ACNUDH, CEAR, EASO, HUMAN RIGHT WATCH y otras más que han sido determinantes para plasmar el estado del país en cuestión, y para resaltar que es una situación que en ningún momento presenta algún síntoma de mejora. Es por ello, y para evitar la desprotección y peligro alguno, que se concede una autorización de residencia temporal por razones humanitarias a estos venezolanos solicitantes de protección internacional. Aunque durante este periodo muchos han vivido una situación complicada porque han tenido que pasar por un periodo mínimo de 6 meses en los que no han podido ejercer actividad laboral alguna (siempre bajo la óptica legal y con los beneficios que ello conlleva), dificultando su estancia en el territorio español.

UNDECIMA. Este desarrollo jurisprudencial que se ha venido plasmando desde junio de 2018 hasta inicios de 2019, ha desembocado en una Nota del Ministerio del Interior donde se autoriza una residencia temporal por razones humanitarias a todos los venezolanos que hayan visto denegadas sus solicitudes de protección internacional con posterioridad al 1 de enero de 2014 y anteriores a febrero de 2019. Se trata de una autorización concedida por un año prorrogable, aunque hemos de estar atentos a cuáles

serán las condiciones que deberán cumplir para la renovación, además de si será computable la residencia que han tenido como solicitantes de asilo para la adquisición de la nacionalidad española. Parece esta una solución que intenta solo cubrir una pequeña parte de una brecha que es bastante mayor, porque estamos tratando aquí derechos humanos básicos que necesitan de una real protección y no solo de un parche que deja mucha incertidumbre transcurrido ese año. Otra cuestión que suscita esta nota es qué pasará con los que vean denegada sus solicitudes con posterioridad a esa fecha, o si se podrá acortar la vía para poder alcanzar esta autorización, o simplemente todos los venezolanos que busquen protección internacional tienen que recorrer este largo camino uno tras otros, sosteniendo la incertidumbre y la desprotección que ello conlleva.

## BIBLIOGRAFIA.

- ADAM MUÑOZ, M<sup>a</sup>. D. *Nacionalidad, extranjería y ciudadanía de la Unión Europea*. Madrid: Colex, 2005.
- AGUILERA IZQUIERDO, R. “El acceso de los inmigrantes irregulares al mercado de trabajo”. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 2006, Pág. 175-196.
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR). *Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos*. 2018. Marzo 2018 (Consultado: 25-03-2019), Disponible: <https://www.refworld.org/es/docid/5aa076f74.html>
- *Venezuela: Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos*. Mayo de 2019 (Consultado:28/05/2019), Disponible: <https://www.refworld.org/es/docid/5ce2d44c4.html>
- ÁLVAREZ DE FLORES, R. “Evolución histórica de las migraciones en Venezuela. Breve recuento”. *Aldea Mundo*, 2007, Pág. 89-93.
- ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. “La doble nacionalidad convencional: una institución en crisis”. *Revista de Emigración e Inmigración, Madrid*, 1996, Pág. 27-45.
- *Nacionalidad española: Normativa vigente e interpretación jurisprudencial*. Pamplona: Aranzadi, 2008.
  - “Españoles por carta de naturaleza: del privilegio a la reparación de los perjuicios causados”. *La notaria*, 2012, Pág.38-59.
  - *Nociones Básicas de Registro Civil y problemas frecuentes en materia de Nacionalidad*. Madrid: Ediciones GPS, 2015.
  - “Los sefardíes originarios de España y su eventual acceso a la nacionalidad española por la vía prevista en la Ley 12/2015”. *La notaria*, 2015, Pág. 116-125.
  - “Anexo jurídico. Nacionalidad española de origen para hijos de migrantes originariamente españoles y para nietos de exiliados: análisis de la disposición adicional 7<sup>a</sup>. de la ley 52/2007”. IZQUIERDO ESCRIBANO, A. *La migración de la memoria histórica*. Barcelona: Bellaterra, 2011, Pág. 279-311
- BOZA MARTÍNEZ, D. *Comentarios a la Reforma de la Ley de Extranjería (LO 2/2009)*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.
- CARRILLO KAHALE, D.T. *El Nuevo Sistema del Derecho de Asilo y De la Protección Subsidiaria*. Santiago de Compostela: Andavira, 2017.
- CASTLES, S. “La política internacional de la migración forzada”. *Migración y Desarrollo*, 2003, Pág. 74-99.
- CHUECA SANCHO, A. *Derechos humanos, inmigrantes en situación irregular y Unión Europea*. Valladolid: Lex Nova, 2010.
- COMISIÓN EUROPEA. *Un Sistema Común de Asilo*. 2014 (Consultado: 20-04-2019), Disponible:[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas\\_factsheet\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_es.pdf)
- COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR). *Informe 2018: Las personas refugiadas en España y Europa*. Junio de 2018 (Consultado: 21-04-2019), Disponible: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2018/06/Informe-CEAR-2018.pdf>

- *Informe 2019: las personas refugiadas en España y Europa*. Junio de 2019 (Consultado: 27-06-2019), Disponible: [https://www.cear.es/wp-content/uploads/2019/06/INFORME\\_CEAR\\_2019.pdf](https://www.cear.es/wp-content/uploads/2019/06/INFORME_CEAR_2019.pdf)
- DEFENSOR DEL PUEBLO. Protección temporal para los ciudadanos venezolanos en España. Declaración general de protección temporal. Septiembre de 2018 (Consultado:01-07-2019),Disponible: <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/proteccion-temporal-para-los-ciudadanos-venezolanos-en-espana/>
- DEKOCKER, K. “La comunidad venezolana en España. De una estrategia migratoria de reproducción social a una creciente pobreza emergente”. KOECHLIN, J./EGUREN, J. *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración*. Lima: OBIMID, 2018, Pág. 293-336.
- DIEZ DE VELASCO, M. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos, 1994.
- EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE (EASO). *Los venezolanos que buscan asilo en la UE aumentaron casi un 800% en dos años*. Junio 2018 (Consultado: 15/03/2019), Disponible: <https://easo.europa.eu/latest-asylum-trends>
- Informe anual de la EASO sobre la situación del asilo en la UE en 2018.Junio de 2019 (Consultado: 03-07-2019), Disponible: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/ar-es-2018-es-web.pdf>
- ESPINAR VICENTE, J. M., GUZMÁN PECES, M. *La nacionalidad y la extranjería en el sistema jurídico español*. Madrid: Dykinson, 2017.
- FERNANDEZ ARRIBAS, G. “Proliferación sin fragmentación: el desarrollo por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de principios comunes aplicables a los solicitantes de protección internacional”. CARUSO FONTÁN, M. V., PEREZ ALBERTI, M.R (Dir.)/FERNÁNDEZ ARRIBAS, G., HERMOSÍN ÁLVAREZ, M., LAZARI, A. (Coord.). *Diálogos judiciales en el sistema Europeo de protección de derechos: una mirada interdisciplinar*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018. Pág. 71-90.
- FERNÁNDEZ MORALES, M<sup>a</sup>. J. “La emigración española a Venezuela”. *Memoria para optar al grado de doctor*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2002.
- FERNÁNDEZ SUÁREZ, B., PÉREZ CARAMÉS, A. "La inmigración irregular en Tenerife". GODENAU, D., MANUEL ZAPATA HERNÁNDEZ, V. (Coord.). *Migraciones Internacionales*, 2009, Pág.239-243.
- GIMÉNEZ BACHMANN, M. “La residencia por circunstancias excepcionales en España”, PARRA RODRÍGUEZ, C./ GIMÉNEZ BACHMANN, M. (Coord.), *Nacionalidad y Extranjería*. Barcelona: Huygens, 2016, Pág. 263-282.
- *La situación jurídica de los inmigrantes irregulares en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015.
- HUMAN RIGHT WATCH. *La inadecuada y represiva respuesta del gobierno ante la grave escasez de medicinas, insumos y alimentos*. Octubre de 2016. (Consultado:18-04-2019), Disponible:<https://www.hrw.org/es/worldreport/2019/country-chapters/326042>

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (INE). “Población inscrita en el padrón a 01/01/2019. Datos provisionales” (Consultado: 24-02-2019), Disponible: [https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736177012&menu=ultiDatos&idp=1254734710990](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177012&menu=ultiDatos&idp=1254734710990)
- “Extranjeros residentes en España. A 31 de diciembre de 2018”, (Consultado: 10-05-2019), Disponible: [http://www.ine.es/ss/Satellite?L=0&c=Page&cid=1254735839296&p=1254735839296&pagename=MetodologiaYEstandares%2FINELayout#div\\_tituloDesplegable12599499131512](http://www.ine.es/ss/Satellite?L=0&c=Page&cid=1254735839296&p=1254735839296&pagename=MetodologiaYEstandares%2FINELayout#div_tituloDesplegable12599499131512)
- KAHALE CARRILLO, D.J. “Las diferencias entre la concesión del derecho de asilo y la autorización por razones humanitarias”. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 2013. Pág. 303-322.
- LA AGENCIA DE LA ONU PARA LOS REFUGIADOS. *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*. (Consulta: 26-05-2019), Disponible: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf>
- LASO PÉREZ, J. J. “Concesión de residencia por razones humanitarias: una respuesta positiva a la evolución en las necesidades de protección internacional en Venezuela (sentencias de la audiencia nacional, de 26 de junio de 2018)”. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Junio 2019, Pág. 29-33.
- NACIONES UNIDAS. “El estado de derecho está “virtualmente ausente” en Venezuela”. *Noticias ONU*. Junio de 2018 (Consultado: 27-05-2019), Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2018/06/1436542>
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *La inmigración y asilo en la Unión Europea*. Madrid: Colex, 2002.
- MARTINEZ ALARCON, M. L. *La Política Europea de Protección Internacional*. Navarra: Aranzadi, 2018.
- MARTÍNEZ BUJÁN, R. “Venezuela. Memoria para los hijos y migración entre los nietos”. IZQUIERDO ESCRIBANO, A. *La migración de la memoria histórica*. Barcelona: Bellaterra, 2011, Pág. 193-228.
- MATEO, C., LEDEZMA, T. “Los venezolanos como emigrantes. Estudio exploratorio en España”. *Revista Venezolana de Análisis de Conjuntura*, 2006, Pág. 245-267.
- MINISTERIO DEL INTERIOR. *Nota sobre la propuesta de concesión de una autorización temporal de residencia por razones humanitarias*. Madrid, 5 de marzo de 2019.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (ACNUDH). *Violaciones de los Derechos Humanos en la República Bolivariana de Venezuela: una espiral descendiente que no parece tener fin*. (Consultado: 25/04/2019), Disponible: [https://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/VenezuelaReport2018\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/VenezuelaReport2018_SP.pdf)
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Informe del Grupo de Trabajo de la Organización de los Estados Americanos para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región*. Junio 2019 (Consultado: 01-07-

2019), Disponible: <https://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-informe-migrantes-venezolanos-espanol.pdf>

- PELÁEZ MARÓN, J.M. “Inmigración irregular y derecho”, DEL VALLE GÁLVEZ, J.A./ACOSTA SÁNCHEZ, M.A. (Coords.), *Jornadas Autonómicas de Derecho Internacional Humanitario*, Universidad de Cádiz Servicio de publicaciones, Cádiz, 2005, Pág. 27-40.
- PALLADINO, R., LERMANO, A. “El Sistema Europeo de Protección de los Derechos Humanos y la Política de Inmigración y Asilo: Breve cuadro jurídico al servicio de una investigación sociológica”. ROMERO, H., MORAES, N. *Asilo y Refugio en tiempos de guerra contra la inmigración*. Madrid: Catarata, 2019, Pág. 50-51
- PANADÉS INGLÉS, E. “La emigración venezolana rumbo a España: características socio-demográficas e inserción laboral de una migración latinoamericana en tiempos de crisis”. *Revista temas de conyuntura*, 2011, Pág.39-68.
- PARRA RODRÍGUEZ, C. “Adquisición de la nacionalidad española”, PARRA RODRÍGUEZ, C./GIMÉNEZ BACHMANN, M, *Nacionalidad y extranjería*. Barcelona: Huygens, 2016, Pág. 47-68.
- PARRA RODRÍGUEZ, C. “Concepto de nacionalidad. Vecindad civil. Ciudadanía europea”, PARRA ROFRIGUEZ, C. /GIMÉNEZ BACHMANN, M. *Nacionalidad y extranjería*. Barcelona: Huygens, 2016, Pág.25-46.
- PORTAL DE INMIGRACIÓN DEL MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL. “Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor. Principales resultados” (Consultado: 12/06/2019), Disponible: <http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/con-certificado/index.html>
- ROTAECHE GORTAZAR, C. *El Derecho de Asilo en la Constitución de 1978*. Barcelona: Bosch, 2003.
- TRINIDAD GARCÍA, M. L, MARTÍN MARTÍN, J. “Novedades en la residencia temporal, el arraigo y otras circunstancias excepcionales para residir legalmente en España tras las reformas en la Ley y el Reglamento de Extranjería”. *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, Almería, 2012, Pág. 117-142.
- ÚBEDA DE TORRES, A. *Democracia y derechos humanos en Europa y América*. Madrid: Reus, 2007.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE. *Country Reports on Human Rights Practices: Venezuela*. 2017 (Consultado: 25-04-2019), Disponible: <https://www.state.gov/reports/2017-country-reports-on-human-rights-practices/venezuela/>
- VELLOSO DE SANTISTEBAN, A. *El desorden mundial y los refugiados*. Madrid: UNED, 1998.
- YAÑEZ VELASCO, R. *Refugio y asilo político. Conceptos y problemas jurídicos*. Barcelona: Atelier, 2002.
- WEB OFICIAL DEL INSTITUTO CERVANTES. “Información para reunir los requisitos necesarios para realizar estas pruebas que son condición necesaria para acreditar la integración en la sociedad española” (Consultado: 15-05-2019), Disponible: <https://exámenes.cervantes.es/es/presentacion/nacionalidad>



## ANEXO JURISPRUDENCIAL.

<b>TJUE, TEDH, TC Y TS.</b>	<b>LOCALIZACION.</b>
<i>STJUE de 22 de diciembre de 2008, asunto C-549/07, Wallentin-Hermann</i>	ECLI:EU:C:2008:771
<i>STJUE de 17 de febrero de 2009</i>	ECLI:EU:C:2009:94
<i>STJUE de 22 de noviembre de 2012, C-119/12, Probst,</i>	ECLI: EU:C:2012:748
<i>STJUE de 30 de enero de 2014, asunto C-285/12, Diakité.</i>	ECLI:EU:C:2014:39
<i>STJUE de 23 de abril de 2015, asunto C-38/14, Samir Zaizoune.</i>	ECLI:EU:C:2015:260
<i>STEDH de 15 de junio de 2010, SH contra el Reino Unido.</i>	
<i>STC 53/2002, de 27 de febrero</i>	BOE núm. 80, de 3 de abril de 2002
<i>STS del 23 de noviembre de 2000</i>	ECLI:ES:TS:2000:8575
<i>STS de 17 de noviembre de 2001</i>	ECLI:ES:TS:2001:8960
<i>STS de 20 de septiembre de 2002</i>	ECLI: ES:TS:2003:4271
<i>STS de 19 de junio de 2003</i>	ECLI: ES:TS:2003:4271
<i>STS del 25 de enero de 2005</i>	ECLI:ES:TS:2005:6780
<i>STS de 4 de noviembre de 2005</i>	ECLI:ES:TS:2005:6780
<i>STS de 16 de febrero de 2009</i>	ECLI:ES:TS:2009:1019
<i>STS de 24 de febrero de 2012</i>	ECLI:ES:TS:2012:1197
<i>STS de 22 de junio de 2012</i>	ECLI:ES:TS:2012:4565
<i>STS de 18 de octubre de 2012</i>	ECLI:ES:TS:2012:6761
<i>STS de 28 de noviembre de 2012</i>	ECLI:ES:TS:2012:8088
<i>STS de 6 de mayo de 2014</i>	ECLI:ES:TS:2014:1878
<i>STS de 6 de octubre de 2014</i>	ECLI:ES:TS:2014:3880
<i>STS de 31 de octubre de 2014</i>	ECLI:ES:TS:2014:4475
<i>STS de 10 de febrero de 2015</i>	ECLI:ES:TS:2015:368
<i>STS de 26 de julio de 2016</i>	ECLI:ES:TS:2016:3836

STS de 9 de diciembre de 2016	ECLI:ES:TS:2016:5307
-------------------------------	----------------------

<b>AN Y TSJ.</b>	<b>LOCALIZACION.</b>
<i>SAN de 12 de enero de 2005</i>	ECLI:ES:AN:2005:62
<i>SAN de 18 de enero de 2018</i>	ECLI:ES:AN:2018:154
<i>SAN de 17 de enero de 2018</i>	ECLI:ES:AN:2018:440
<i>SAN de 15 de febrero de 2018</i>	ECLI:ES:AN:2018:521
<i>SAN de 26 de junio de 2018</i>	ECLI: ES:AN:2018:3183
<i>SAN de 26 de junio de 2018</i>	ECLI: ES:AN:2018:2525
<i>SAN de 9 de julio de 2018</i>	ECLI: ES:AN:2018:3495
<i>SAN de 9 de septiembre de 2018</i>	ECLI: ES:AN:2018:3495
<i>SAN de 15 de noviembre de 2018</i>	ECLI:ES:AN:2018:4666
<i>SAN del 4 de febrero de 2019</i>	ECLI: ES:AN:2019:465
<i>SAN de 8 de mayo de 2019</i>	ECLI: ES:AN:2019:1745
<i>Sentencia de 23 de marzo de 2001 del TSJ de Las Palmas</i>	ECLI:ES:TSJICAN:2001:1137

**ANEXO LEGISLATIVO.**

<b>NORMATIVA NACIONAL</b>	<b>LOCALIZACIÓN</b>
Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil.	GACETA DE MADRID núm. 206, de 25/07/1889.
Ley de 15 de julio de 1954 por la que se reforma el Título Primero del Libro Primero del Código Civil, denominado "De los españoles y extranjeros"	BOE núm. 197, de 16 de julio de 1954
Canje de Notas Hispano-Venezolano sobre otorgamiento recíproco de nacionalidad, de fecha 4 de julio de 1974.	BOE núm. 271, de 12 de noviembre de 1975
Constitución Española.	BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978
Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado.	BOE núm. 74, de 27 de marzo de 1984.
Ley 18/1990, de 17 de diciembre, sobre reforma del Código Civil en materia de nacionalidad	BOE núm. 302, de 18 de diciembre de 1990
Ley 9/1994, de 19 de mayo, de modificación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado.	BOE núm. 122, de 23 de mayo de 1994.
Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992 firmado en Maastricht.	DOUE C núm. 340, de 10 de noviembre de 1997.
La ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.	BOE núm. 10, de 12 de enero de 2000.
Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura.	BOE núm. 310, de 27 de diciembre de 2007
Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.	BOE núm. 263, 31 de octubre de 2009
Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.	BOE núm. 103, de 30 de abril de 2011

Real Decreto 678/2012 al Real Decreto 697/2012	BOE, 5 de mayo de 2012
Ley 12/2015, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España.	BOE núm. 151, de 25 de junio de 2015
Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia.	BOE núm. 267, de 7 de noviembre de 2015
Real Decreto 997/2017, de 17 de noviembre, por el que se concede la nacionalidad española por carta de naturaleza a doña Mónica Cristina Radonski de Capriles.	BOE núm. 309, de 21 de diciembre de 2017
Real Decreto 996/2017, de 17 de noviembre, por el que se concede la nacionalidad española por carta de naturaleza a don Enrique Capriles García.	BOE núm. 309, de 21 de diciembre de 2017
<b>NORMATIVA INTERNACIONAL Y COMUNITARIA.</b>	<b>LOCALIZACION.</b>
Instrumento de Adhesión de España a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967.	BOE núm. 252, de 21 de octubre de 1978.
Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992 firmado en Maastricht.	DOUE C núm. 340, de 10 de noviembre de 1997.
Dictamen del Comité Económico y Social sobre la "Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional" (COM(2001) 510 final 2001/0207 (CNS)).	DOCE 221 de 17 de septiembre 2002
Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar.	DOUE núm. 251, de 3 de octubre de 2003.
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	DOUE núm. 304, de 30 de septiembre de 2004.

otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida.	
Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado.	DOUE núm. 326, de 13 de diciembre de 2005.
Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que ha adoptado el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007.	DOUE C 326 de 26 de octubre de 2012
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.	DOUE L 337 de 20 de diciembre de 2011.
Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.	DOUE L 180 de 29 de junio de 2013.
Reglamento (UE) n.º 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.	DOUE L 180 de 29 de junio de 2013.