

# Input by civil society to the 2021 EASO Asylum Report

Fields marked with \* are mandatory.

D e a r

C o l l e a g u e s ,

The production of the *EASO Asylum Report 2021* is currently underway. The annual [Asylum Report series](#) present a comprehensive overview of developments in the field of asylum at the regional and national levels.

The report includes information and perspectives from various stakeholders, including experts from EU+ countries, civil society organisations, UNHCR and researchers. To this end, we invite you, our partners from civil society, academia and research institutions, to share with us your reporting on developments in asylum law, policy or practice in 2020 (and early 2021) by topic as presented in the online survey.

Please note that the EASO Asylum Report does not seek to describe national systems in detail but rather to present key developments of the past year, including improvements and challenges which remain. Your input can cover practices of a specific EU+ country or the EU as a whole. You can complete all or only some of the sections.

All submissions are publicly accessible. For transparency, 2021 contributions will be published on the EASO webpage. Contributions to the 2020 EASO Asylum Report by civil society organisations can be accessed [here](#), under 'Acknowledgements'. All contributions should be appropriately referenced. You may include links to supporting material, such as analytical studies, articles, reports, websites, press releases or position papers. If your organisation does not produce any publications, please make reference to other published materials, such as joint statements issued with other organisations. Some sources of information may be in a language other than English. In this case, please cite the original language and, if possible, provide one to two sentences describing the key messages in English.

The content of the EASO Asylum Report is subject to terms of reference and volume limitations. Contributions from civil society organisations feed into EASO's work in multiple ways and inform reports and analyses beyond the Asylum Report.

Your input matters to us and will be much appreciated!

**Nina Gregori** - EASO Executive Director

\*Please complete the online survey and submit your contribution to the 2021 EASO Asylum Report by **Thursday, 25 February 2021**.\*

## Instructions

---

Before completing the survey, please review the list of topics and types of information that should be included in your submission.

For each response, only include the following type of information:

- New developments and improvements in 2020 and new or remaining challenges; and
- Changes in policies or practices, transposition of legislation or institutional changes during 2020.

Please ensure that your responses remain within the scope of each section.

## Contributions by topic

---

**1. Access to territory and access to asylum procedures (including first arrival to territory and registration, arrival at the border, application of the non-refoulement principle, the right to first response (shelter, food, medical treatment) and issues regarding border guards)**

**2. Access to information and legal assistance (including counselling and representation)**

**3. Provision of interpretation services (e.g. introduction of innovative methods for interpretation, increase/decrease in the number of languages available, change in qualifications required for interpreters)**

**4. Dublin procedures (including the organisational framework, practical developments, suspension of transfers to selected countries, detention in the framework of Dublin procedures)**

**5. Special procedures (including border procedures, procedures in transit zones, accelerated procedures, admissibility procedures, prioritised procedures or any special procedure for selected caseloads)**

**6. Reception of applicants for international protection (including information on reception capacities – increase/decrease/stable, material reception conditions - housing, food, clothing and financial support, contingency planning in reception, access to the labour market and vocational training, medical care, schooling and education, residence and freedom of movement)**

**7. Detention of applicants for international protection (including detention capacity – increase /decrease/stable, practices regarding detention, grounds for detention, alternatives to detention, time limit for detention)**

**8. Procedures at first instance (including relevant changes in: the authority in charge, organisation of the process, interviews, evidence assessment, determination of international protection status, decisionmaking, timeframes, case management - including backlog management)**

**9. Procedures at second instance (including organisation of the process, hearings, written procedures, timeframes, case management - including backlog management)**

**10. Availability and use of country of origin information (including organisation, methodology, products, databases, fact-finding missions, cooperation between stakeholders)**

**11. Vulnerable applicants (including definitions, special reception facilities, identification mechanisms/referrals, procedural standards, provision of information, age assessment, legal guardianship and foster care for unaccompanied and separated children)**

**12. Content of protection (including access to social security, social assistance, healthcare, housing and other basic services; integration into the labour market; measures to enhance language skills; measures to improve attainment in schooling and/or the education system and/or vocational training)**

The Spanish International Protection System is continuously changing through ministerial instructions. The system provides a methodology based on the planning of itineraries by phases, with a previous assessment and referral phase in which the profile of a person and their needs are taken into account.

Once the assessment has been completed, the itinerary begins, including two phases:

- Reception (1st phase): In this phase, the basic needs of the people are met (accommodation and food) and they are supported in their transition to a more independent life thanks to actions such as language learning, psychological care or legal assistance, among others.
- Preparation for Autonomy (2nd phase): In this phase, people continue to receive support for their basic needs, mainly with financial aid. Language learning, psychological care or legal assistance is maintained if needed or if they have not reached an adequate degree of autonomy.

The itinerary has a fixed duration, 18 months or 24 in cases of special vulnerability. The maximum duration of the 1st phase was 6 months until now, with the possibility of requesting extensions.

On 1st January 2021, an Instruction of the Secretary of State for Migration of the Ministry of Inclusion, Social Security and Migration came into force. It establishes to adapt phase 1 time period into a time required to resolve the application for international protection. That way, access to phase 2 would be exclusively allowed to those whose applications are approved and "other recipients of the System that may be determined by Instruction of the Director General". These "other addressees" are still not determined to this day.

These changes imply, depending on phase 1 reception model (centres, mini-centres, houses or flats), a reduction of the autonomy. Another aspect that contributes to the lack of autonomy is what seems to be the future of our asylum system, since the Instruction speaks of "prioritising care for asylum seekers and refugees, with benefits in kind rather than in cash". This aspect benefits neither the autonomy nor the social inclusion of these people in the host society.

### **13. Return of former applicants for international protection**

### **14. Resettlement and humanitarian admission programmes (including EU Joint Resettlement Programme, national resettlement programme (UNHCR), National Humanitarian Admission Programme, private sponsorship programmes/schemes and ad hoc special programmes)**

A positive development in relation to resettlement program has been the judgement delivered on 17 December 2020 by the Supreme Court following an appeal filed by the legal team of our organization, Andalucía Acoge, against the resolutions granting the right to subsidiary protection (and not refugee status) to members of a Syrian family who arrived in Spain through the resettlement programme for refugees. In its recent decision the High Court has clarified that in Spain, the beneficiaries of a Resettlement Program approved by the Government will in any case have a refugee status, and not subsidiary protection. We will refer to this judgement and its implications more specifically in our response to question 16 of this survey. In addition we have attached the pronouncement to this form for the full knowledge of EASO and we have submitted it to the EASO Case Law Database.

### **15. Relocation (ad hoc, emergency relocation; developments in activities organised under national schemes or on a bilateral basis)**

**16. National jurisprudence on international protection in 2020 (please include a link to the relevant case law and/or submit cases to the [EASO Case Law Database](#))**

As we stated in our answer to question 14, we consider it relevant to inform EASO of the ruling of 17 December 2020 handed down by the Supreme Court on resettlement, following an appeal filed by Andalucía Acoge against the resolutions granting the right to subsidiary protection (and not refugee status) to the members of a Syrian family who arrived in Spain through the resettlement program for refugees and were sent to the facilities that Andalucía Acoge has in Granada, Malaga and Huelva, through the project for the reception of applicants and beneficiaries of International Protection.

At the time, these families were granted Subsidiary Protection instead of Refugee Status, which is what the Federation's legal team considers to be appropriate, by virtue of the applicable regulations and jurisprudence.

For this reason, the Federation's legal team presented the corresponding contentious-administrative appeals before the National High Court, referring to all the families. Faced with the rejection of one of the appeals, the lawyers of the organization filed in November 2019 an appeal in cassation before the Supreme Court for the formation of jurisprudence on the regulation on which the rejection was based, the First Additional Provision of Law 12/2009, of 30 October, on Asylum and Subsidiary Protection (hereinafter Asylum Law), relating to Resettlement.

Thus, the appeal before the Supreme Court discussed whether people entering in Spain by virtue of Resettlement Programs created by the Government, in collaboration with the UNHCR and, where appropriate, other relevant International Organisations, should be beneficiaries, in any case, of the granting of refugee status and the granting of the right to asylum or whether subsidiary protection should be granted. In the aforementioned judgment of the 17 of February 2020, the High Court has indicated that in application of the First Additional Provision, Second Paragraph of the Asylum Law, the beneficiaries of a Resettlement Program approved by the Government will in any case have the status of refugee in our country and will be subject to the regime of such status.

To make it clear, we recall that the First Additional Provision of the Asylum Law, relating to "Resettlement", states:

"The framework of protection provided for in this Law shall apply to persons received in Spain by virtue of Resettlement programmes drawn up by the Government of the Nation, in collaboration with the United Nations High Commissioner for Refugees, and, where appropriate, other relevant International Organisations. (...) Refugees resettled in Spain shall have the same status as refugees recognised under the provisions of this Act" . (own underlining and emphasis)

It is worth noting that this ruling establishes case law, as it is the first to clarify that this provision of the law always refers to Refugee Status and not to Subsidiary Protection, which is granted in Spain to those who do not qualify for asylum or refugee status, but who need protection because there are reasons to believe that if they return to their country they could suffer harm.

In its reasoning, the Supreme Court points out that in order to obtain refugee status through resettlement, two circumstances must be met; on the one hand, with regard to the beneficiaries, they must have particular conditions of vulnerability that justify the conclusion that the resettlement solution is advisable. On the other hand, what characterises resettlement is that the host state is under no obligation to accept it, but rather it is a free decision of the states that allows Resettlement Programme to be established. In view of the above, the High Court concludes that the beneficiaries of a Resettlement Programme approved by the Government must, in any case, obtain refugee status in Spain and be subject to the regime of such status.

In view of the above, Andalucía Acoge, as litigant in these proceedings, is informing directly to EASO about this judicial pronouncement, which we consider an important step forward in the recognition of the rights of refugees arriving in Spain by virtue of a resettlement programme.

We also have submitted this judgement to the EASO Case Law Database.

## 17. Other important developments in 2020

## References and sources

---

### 18. Please provide links to references and sources and/or upload the related material in PDF format

You can get the judgement at this link: [https://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho/noticia.asp?ref\\_justel=1207821](https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_justel=1207821)

### 19. Feedback or suggestions about the process or format for submissions to the EASO Asylum Report

I haven,t been able to upload my file. Maybe you can provide another option to do so as an email direction to send it.

Please upload your file

The maximum file size is 1 MB

**0d811ff8-ac53-47ab-8193-6e8a69182e3c/SENTENCIA\_1773\_2020\_REASENTAMIENTO\_REFUGIADOS.PDF**

## Contact details

---

\* Name of organisation

ANDALUCÍA ACOGE

Name and title of contact person

Ángela Méndez Izquierdo

\* Email

angela.mendez@acoge.org



I accept the provisions of the EASO [Legal and Privacy Statements](#)

## Useful links

[EASO Asylum Report 2020 \(https://easo.europa.eu/asylum-report-2020\)](https://easo.europa.eu/asylum-report-2020)

[Executive Summary -EASO Asylum Report 2020 \(https://easo.europa.eu/sites/default/files/EASO-Asylum-Report-2020-Executive-Summary.pdf\)](https://easo.europa.eu/sites/default/files/EASO-Asylum-Report-2020-Executive-Summary.pdf)

[Bibliography for the EASO Asylum Report 2020 \(https://easo.europa.eu/sites/default/files/easo-asylum-report-2020-bibliography.pdf\)](https://easo.europa.eu/sites/default/files/easo-asylum-report-2020-bibliography.pdf)

[Summary of legislative, institutional and policy developments in asylum in EU+ countries in 2019 \(https://easo.europa.eu/sites/default/files/easo-asylum-report-eu-developments.pdf\)](https://easo.europa.eu/sites/default/files/easo-asylum-report-eu-developments.pdf)

[Online database with data and latest asylum trends \(https://easo.europa.eu/asylum-trends-easo-asylum-report-2020\)](https://easo.europa.eu/asylum-trends-easo-asylum-report-2020)

[Online database for EU+ developments \(https://easo.europa.eu/eu-developments\)](https://easo.europa.eu/eu-developments)

## Contact

ids@easo.europa.eu

R. CASACION núm.: 7923/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera

Bajo

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Sección Quinta**  
**Sentencia núm. 1773/2020**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. César Tolosa Tribiño, presidente

D. Rafael Fernández Valverde

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D<sup>a</sup>. Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 17 de diciembre de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 7923/2019 interpuesto por el procurador D. Ignacio Batllo Ripoll, en nombre y representación de

y defendidos por la Letrada D.<sup>a</sup> Elvira Pérez de Madrid Jiménez contra la sentencia de fecha 2 de octubre de 2019 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Cuarta), desestimatoria del recurso contencioso-administrativo nº 258/2018 interpuesto contra las resoluciones de 4 de octubre de 2017 del Subsecretario de Interior, por delegación del Ministro, por las que se les concede el derecho a la protección subsidiaria. Ha comparecido como parte recurrida la Administración General del Estado, representada por el Sr. Abogado del Estado D. José Ramón Rodríguez Carbajo.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy.

## ANTECEDENTES DE HECHO

### **PRIMERO.- Objeto del proceso en la instancia.-**

La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Cuarta) dictó sentencia, de fecha 2 de octubre de 2019, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo nº 258/2018, interpuesto por la representación procesal de

contra las resoluciones de 4 de octubre de 2017 del Subsecretario de Interior, por delegación del Ministro, por las que se les concede el derecho a la protección subsidiaria.

La parte recurrente interpuso el recurso contencioso-administrativo, postulando que se declararan no conformes a derecho las resoluciones administrativas mencionadas y se acordara otorgar el estatuto de refugiados a los actores -y no la protección subsidiaria-.

La *ratio decidendi* de la sentencia recurrida pone de manifiesto que resultando de aplicación lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, de Asilo y Protección Subsidiaria, relativo a las personas acogidas en España en virtud de programas de Reasentamiento elaborados por el Gobierno de la Nación, en colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el entendimiento que ha de darse al párrafo segundo del citado precepto, esto es, “Los refugiados reasentados en España tendrán el mismo estatuto que los refugiados reconocidos en virtud de las disposiciones de la presente Ley”, no puede prescindir de lo dispuesto en el apartado primero que se refiere con carácter general al “marco de protección previsto en la presente Ley” y, por lo tanto, ese marco de protección comprende tanto el estatuto de refugiado como la protección subsidiaria.

Concluyó la Sala de instancia señalando que en el caso de los recurrentes “no consta que hayan sido perseguidos de manera individualizada por alguno de los motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género u orientación sexual que dan derecho al estatuto de refugiado ni sufrido alguno de los actos de persecución” lo que excluye el otorgamiento del estatuto de refugiado y, por lo tanto, del derecho de asilo; por lo que resulta conforme a derecho el otorgamiento del régimen de la protección subsidiaria, teniendo en cuenta que el retorno de ciudadanos sirios a su país de origen les situaría ante un potencial riesgo de amenazas graves contra su vida o integridad ex artículo 10.c) de la Ley 12/2009, de 30 de octubre.

#### **SEGUNDO. El recurso de casación promovido por la parte.-**

Por la representación procesal de  
se presentó escrito de preparación de recurso de casación contra la mencionada sentencia, en el cual, tras razonar sobre la presentación del recurso en plazo, su legitimación y la recurribilidad de la resolución, identificó como norma infringida la disposición adicional primera de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, de Asilo y Protección Subsidiaria, relativo a las personas acogidas en España en virtud de programas de Reasentamiento elaborados por el Gobierno de la Nación, en colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Tras dar cumplimiento a lo exigido en el artículo 89.2 subapartados b), d) y e) de la LJCA, argumentó la parte recurrente que el recurso de casación presenta interés casacional objetivo conforme al apartado a) del artículo 88.3 LJCA “al no existir jurisprudencia sobre esta norma siendo la que ha dado lugar al sentido de la resolución objeto de recurso”.

#### **TERCERO. Admisión del recurso.-**

Mediante auto de 26 de noviembre de 2019, la Sala de instancia tuvo por preparado el recurso de casación, ordenando el emplazamiento de las

partes para su comparecencia ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de treinta días, con remisión de los autos originales y del expediente administrativo.

Recibidas las actuaciones y personadas las partes ante este Tribunal, por la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo se dictó Auto el 17 de febrero de 2020, acordando:

<<1º) Admitir a trámite el recurso de casación nº 7923/2019 preparado por la representación procesal de

contra la sentencia de fecha 2 de octubre de 2019 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Cuarta), desestimatoria del recurso contencioso-administrativo nº 258/2018, interpuesto contra las resoluciones de 4 de octubre de 2017 del Subsecretario de Interior, por delegación del Ministro, por las que se les concede el derecho a la protección subsidiaria.

2º) Precisar que la cuestión sobre la que se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si las personas acogidas en España en virtud de programas de Reasentamiento elaborados por el Gobierno de la Nación, en colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, y, en su caso, otras Organizaciones Internacionales relevantes han de ser beneficiarias, en todo caso, del otorgamiento del estatuto de refugiado y, por lo tanto, la concesión del derecho de asilo o cabe el otorgamiento de la protección subsidiaria.

3º) Identificar como norma jurídica que, en principio, será objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, la disposición adicional primera de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, de Asilo y Protección Subsidiaria.

4º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6º) Para la tramitación y decisión del recurso, remitir las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala, a la que corresponde el enjuiciamiento del recurso con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos.>>

#### **CUARTO. Interposición del recurso.-**

Abierto el trámite de interposición del recurso, se presentó escrito por la representación procesal de los recurrentes con exposición razonada de las infracciones normativas y/o jurisprudenciales identificadas en el escrito de preparación, precisando el sentido de las pretensiones que deduce y los pronunciamientos que solicita, terminando con el suplico <<[...] dicte en su día

sentencia que case y anule totalmente la Sentencia recurrida y/o devolución de los autos al Tribunal de instancia, y se pronuncie de conformidad con los motivos del presente recurso y con los pronunciamientos siguientes:

- Que esta Sala realice una interpretación de la Disposición Adicional Primera de la Ley 12/2009 de 30 de Octubre Reguladora del Derecho de Asilo y la Protección Subsidiaria, por no existir jurisprudencia respecto de la cuestión controvertida y por afectar ésta a un gran número de situaciones bien en si misma o por trascender al caso concreto, aclarando lo establecido en el segundo párrafo de la misma, conforme a las pretensiones que esta parte solicita siendo la misma la que ha dado lugar al sentido de la resolución objeto de recurso. Estableciendo la necesidad de reconocer la condición de refugiado a las personas procedentes de los programas de Reasentamiento del Gobierno.
- Que esta Sala se pronuncie para la formación de jurisprudencia por no existir respecto de la cuestión controvertida jurisprudencia previa y por afectar ésta a un gran número de situaciones bien en si misma o por trascender al caso concreto, estableciendo la necesidad de reconocer la condición de refugiado a las personas procedentes de los programas de Reasentamiento del Gobierno.
- Que esta Sala dicte sentencia en la que se revoque la parte dispositiva de la Sentencia recurrida, la devolución de los autos al Tribunal de instancia, y que se pronuncie de conformidad con los motivos del presente recurso concediendo el Estatuto de Refugiado a los interesados.>>

#### **QUINTO. Oposición al recurso.-**

Dado traslado para oposición al Sr. Abogado del Estado presentó escrito argumentando en contra del planteamiento del recurso, suplicando a la Sala: <<dicte Sentencia desestimatoria del mismo confirmando la sentencia recurrida.>>

Ninguna de las partes solicitó la celebración de vista y la Sala no la consideró necesaria, señalándose para votación y fallo la audiencia del día 9 de diciembre de 2020, en cuyo acto tuvo lugar su celebración, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **PRIMERO. Objeto el recurso y fundamentos.**

Se interpone el presente recurso de casación 7923/2019 por la representación procesal de

todos ellos nacionales de la República Árabe de Siria, contra la sentencia de 2 de octubre de 2019, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso contencioso-administrativo 258/2018, que había sido promovido por los mencionados recurrentes, contra sendas resoluciones del Ministerio del Interior, todas ellas de fecha 4 de octubre de 2017, por las que se les concedía el derecho a la protección internacional subsidiaria.

Dado el contenido de las resoluciones concediendo la mencionada protección, el recurso de los recurrentes en la instancia tenía por objeto que le fuera reconocido el derecho al estatuto de refugiado; aduciendo que su petición estaba fundada en el Programa Nacional de Reasentamiento para el año 2015, aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros celebrado el día 6 de noviembre de 2015, por el que se autorizaba el reasentamiento en España de hasta 724 refugiados, procedentes del conflicto sirio, que se encontraban en países limítrofes de la región; todo ello de conformidad con lo establecido en la Disposición Adicional Primera de la Ley de Asilo. En ejecución de dicho Programa, la Comisión Interministerial de Asilo acordó formular propuesta de resolución favorable a la concesión de protección subsidiaria de los recurrentes, que fue la acordada en las resoluciones impugnadas.

La mencionada sentencia desestimó el recurso y confirmó las resoluciones impugnadas. Las razones que llevaron a la Sala de instancia a la mencionada decisión se contienen, en lo que interesa al presente recurso, en los fundamentos cuarto y quinto, en los que se razona:

*«La parte recurrente se acoge a lo dispuesto en el párrafo segundo de esta Disposición e interpreta que las personas acogidas en España en virtud de programas de reasentamiento tienen derecho al estatuto de refugiado en cualquier caso, con independencia de las circunstancias concurrentes.*

*«Pero esta interpretación prescinde de lo dispuesto en el párrafo primero, que lo que establece es que el marco de protección previsto en la Ley será de aplicación a las personas acogidas en España en virtud de programas de reasentamiento. Y ese marco de protección comprende tanto el estatuto de refugiado como la protección subsidiaria.*

*«Por tanto, el hecho de que los solicitantes estén incluidos en un programa de reasentamiento no exime del análisis de los motivos y actos de persecución invocados a fin de determinar si, en el marco de protección de la Ley 12/2009, cabe conceder el estatuto de refugiado o la protección subsidiaria.*

*«[...] Una vez sentado lo anterior, y atendiendo a las circunstancias particulares de los recurrentes, resulta que su salida de Siria se debió al conflicto bélico existente en dicho país y la detención del solicitante tuvo lugar en un control y fue motivada por el hecho de encontrarse en una ciudad distinta a la que residía, siendo liberado tras verificarse que no había ningún hecho por el que imputarle, aunque afirma haber sido golpeado durante la detención.*

*«Los propios solicitantes manifestaron que no pertenecían a ningún partido político ni participaron en manifestaciones contra el Gobierno. Por tanto, en virtud de sus propias alegaciones no consta que hayan sido perseguidos de manera individualizada por alguno de los motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género u orientación sexual, que dan derecho al estatuto de refugiado, ni sufrido alguno de los actos de persecución previstos en el artículo 6 Ley 12/2009, como consecuencia de alguna de las razones antedichas.*

*«Las circunstancias de los recurrentes son distintas a las contempladas en las SSTS de 16 de marzo de 2016 (recurso 2563/2015) y de 10 diciembre de 2015 (recurso 1699/2015). Así, en la primera de ellas, se consideró acreditado que el solicitante había sufrido amenazas graves a la integridad y seguridad personal de él y de su familia, debido a su condición de piloto civil de la compañía Syrcam Airlines, que se ha visto obligado a cumplir órdenes*



*de sus superiores relacionadas con el transporte de armas a las zonas de conflicto por lo que se entiende que está incurso en los grupos de riesgo de sufrir persecución por motivos ideológicos y religiosos y resulta incuestionable que tiene fundados temores de ser perseguidos por su posición de resistencia civil a un conflicto armado.*

*«Y en la segunda, se trataba de un solicitante nacional de Siria, que profesaba la religión musulmana suní, y había desarrollado en su país de origen una actividad de defensa de los derechos humanos y de ayuda humanitaria antes de estallido de la guerra civil, pasando a realizar actividades de denuncia de las violaciones de derechos humanos cometidas por el Gobierno sirio, con la finalidad de divulgarlas a través de organizaciones de derechos humanos, lo que motivó su detención, así como el encarcelamiento de otros compañeros activistas, por lo que se entiende que está incurso en los grupos de riesgo de sufrir persecución por motivos ideológicos y religiosos.»*

A la vista de esa decisión y fundamentación de la Sala de instancia se prepara el presente recurso por los solicitantes de asilo, que es admitido a trámite por auto de esta Sala Tercera el Tribunal Supremo, de 17 de febrero de 2020, en el que se declara que la cuestión que suscita interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia es *«determinar si las personas acogidas en España en virtud de programas de Reasentamiento elaborados por el Gobierno de la Nación, en colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, y, en su caso, otras Organizaciones Internacionales relevantes han de ser beneficiarias, en todo caso, del otorgamiento del estatuto de refugiado y, por lo tanto, la concesión del derecho de asilo o cabe el otorgamiento de la protección subsidiaria.»* Y a esos efectos se consideran que debía ser objeto de interpretación la mencionada Disposición Adicional Primera de la Ley de Asilo, sin perjuicio de cualquier otra norma aplicable al caso que se considere procedente en esta sentencia.

En el escrito de interposición del recurso de casación se aduce por los solicitantes de la protección internacional que, a la vista de la mencionada Disposición Adicional, el mero hecho de ser beneficiario de un Programa de

Reasentamiento comporta la concesión del estatuto de refugiado, sin que sea admisible que a tales beneficiarios le sean aplicables las circunstancias concretas que se impone en el régimen general de la Ley de Asilo para la concesión de dicho estatuto. En ese sentido se sostiene que no requiere la específica situación de los fundados temores de persecución para dicha concesión, sino que basta la condición de ser beneficiario de un Programa de Reasentamiento, por el que se equiparan a los que tienen derecho a la condición de refugiado conforme a los preceptos generales de la mencionada Ley. Se termina suplicando que se estime el recurso, se case la sentencia de instancia y, dictando otra en sustitución, se declare que, conforme a la mencionada Disposición Adicional Primera, a las personas procedentes de los programas de Reasentamiento el Gobierno se les debe reconocer la condición de refugiados, debiendo reconocérsele dicha condición a los recurrentes.

Ha comparecido en el proceso la Abogacía del Estado, que suplica la desestimación del recurso y la confirmación de la sentencia de instancia. En su escrito de oposición al recurso interpuesto de contrario, considera que no es procedente la interpretación que se hace por los recurrentes de la mencionada Disposición Adicional Primera de la Ley de Asilo, porque, en consonancia con lo declarado en la sentencia de instancia, el ser beneficiario de un Programa de Reasentamiento comporta la plena vigencia del régimen establecido en la misma Ley, es decir, determinar, en función de las condiciones de cada uno de los afectados, si procede la concesión del estatuto de refugiado o la protección subsidiaria. Concluyendo que en el caso de autos no concurren los presupuestos para aquella primera opción.

Se termina suplicando que se desestime el recuso y se confirme la sentencia de instancia.

**SEGUNDO. Examen de la cuestión que suscita interés para la formación de la jurisprudencia.**

Como ya se dijo, la cuestión que suscita interés casacional es determinar el alcance del párrafo segundo de la Disposición Adicional Primera

de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, Reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria.

Conforme a lo establecido en la mencionada Disposición, referida a los «reasantamientos», se dispone en su primer párrafo: *«El marco de protección previsto en la presente Ley será de aplicación a las personas acogidas en España en virtud de programas de Reasentamiento elaborados por el Gobierno de la Nación, en colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, y, en su caso, otras Organizaciones Internacionales relevantes. El Consejo de Ministros, a propuesta de los Ministros del Interior y de Trabajo e Inmigración, oída la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, acordará anualmente el número de personas que podrán ser objeto de reasentamiento en España en virtud de estos programas.»* Sobre esa premisa, se dispone en el párrafo segundo, que es el que centra el debate, lo siguiente: *«Los refugiados reasentados en España tendrán el mismo estatuto que los refugiados reconocidos en virtud de las disposiciones de la presente Ley.»*

Pues bien, como ya se ha expuesto con anterioridad, el debate de autos se centra en determinar el alcance del párrafo segundo de la mencionada Disposición Adicional, estimando la sentencia de instancia que en el mismo no se hace nada nuevo en relación a lo declarado ya en el párrafo primero, es decir, aplicar a estas personas beneficiadas por los Programas de Reasentamiento *«el marco de protección previsto en la presente Ley»*, lo cual comporta que una vez seleccionado en el Programa, la Administración debe discriminar si se dan las circunstancias personales que se establecen en la ley, bien para que le sea concedida el estatuto de refugiado, bien la protección internacional subsidiaria. Muy diferente es la interpretación que se hace por los recurrentes en su escrito de interposición de esta casación, como ya se ha expuesto antes.

Pues bien, suscitado el debate en la forma expuesta deberemos comenzar por reconocer que una mera interpretación gramatical y sistemática (artículo 3 del Código Civil) de los dos párrafos del precepto ofrecen serias

dudas de sostener la interpretación que se sostiene por la Sala de instancia y ello por las siguientes consideraciones:

1º. Es cierto que toda la regulación que se contienen en la Disposición Adicional está condicionada por lo que constituye su auténtico fundamento, es decir, que las personas acogidas a los programas de Reasentamiento quedan sujetas al «*marco de protección previsto en la presente Ley*». Y si la norma solo hubiere contenido ese primer párrafo, nada cabría reprochar a la interpretación que se hace por la Sala sentenciadora; porque, en efecto, el marco de protección puede ser la de reconocer la condición de refugiado o la protección subsidiaria.

2º. No obstante lo anterior, ha de repararse en las últimas consecuencias de esa interpretación aun considerando el párrafo primero de la norma, porque, aun así, sostener la interpretación que se hace por la Sala sentenciadora no deja de ofrecer serios reparos. En efecto, es cierto que la condición de refugiado está condicionada a los temores fundados que se imponen en el artículo 3, que son los que se dice en la sentencia recurrida que no concurren en los solicitantes de asilo. Pero no puede olvidarse que la protección subsidiaria también está sometida a unas condiciones, que se recogen en el artículo 4, en relación con el 10, de la Ley. Deberá reconocerse que ese panorama normativo obliga a concluir que si el régimen a que se somete a estos beneficiados por un Programa de Reasentamiento es al marco de protección general de la Ley, podrá darse el caso de que tales beneficiados no podrán gozar de ninguno de los grados de protección que ha establecido el Legislador, porque no necesariamente, como después se verá, la inclusión en tales Programas comportan las condiciones del mencionado artículo 10; lo cual llevaría a inadmisibles conclusiones de que puede existir el reconocimiento de ser beneficiario de un Programa de Reasentamiento y, sin embargo, las circunstancias personales impidan conceder ninguno de los medios de protección que se establecen en el «*marco de protección*» que la Ley regula. Es más, agotando el razonamiento, cabría concluir que la Sala de instancia no es consecuente con las condiciones que se dice, y que no se cuestionan, tienen los solicitantes de asilo, que, en pura lógica, tampoco darían derecho a

la protección subsidiaria, porque no reúnen ninguna de las condiciones del referido artículo 10, y sin embargo sí se estima debe concederse. Lo que queremos señalar es que el razonamiento implícito de la conclusión de la sentencia de instancia sería que los beneficiados por los Programas de reasentamiento tienen garantizado el derecho a la protección subsidiaria, y solo si se dan las circunstancias del artículo 3 podrá reconocerse la condición de refugiado y adquirir el derecho al asilo.

3º. Pero en esa interpretación gramatical y sistemática de la norma, lo relevante es el párrafo segundo, en el cual se concede a los beneficiarios de los Programas de Reasentamiento *«el mismo estatuto que los refugiados»*. Es indudable que, con diferente terminología, lo cierto es que se está queriendo con este párrafo segundo que estos beneficiarios de los Programas queden asimilados a los que tienen derecho a la condición de refugiados, conforme a lo establecido en el artículo 3 de la Ley. Rechazar esa conclusión llevaría al absurdo que supondría que este párrafo no ha querido decir nada nuevo a lo ya declarado en el párrafo primero. Lo lógico, y los propios términos del párrafo lo avalan, es que estos beneficiarios de los Programas se someten al mismo marco de protección de la Ley, pero, en ese marco, lo que se impone en este párrafo segundo es que se someten al estatuto de los refugiados del artículo 3; es la única conclusión a la que se puede llegar de los términos empleados y de la propia colocación sistemática de este segundo párrafo.

4º. Es más, claramente se puede concluir que la finalidad del párrafo que examinamos es establecer esa equiparación a la condición de refugiados, aun cuando no concurren las condiciones que para dicha condición se imponen en el artículo 3; porque si bien la regla general de la condición de refugiado es la concurrencia de las condiciones que impone el mencionado precepto; en el supuesto de esta personas beneficiadas por un Programa de Reasentamiento no se requiere que concurren esas circunstancias. Que ello es así lo pone de manifiesto que este párrafo segundo está contraponiendo el régimen ordinario, concurrencia de los temores a que se refiere el artículo 3; y el de los beneficiarios de estos programas de Reasentamiento, que, por ese solo hecho, tienen adquirido el derecho a la condición de refugiado o, en

palabras del precepto, «*el mismo estatuto que los refugiados reconocidos en virtud de las disposiciones de la presenta ley*». Es decir, si se les equipara en el estatuto y se contraponen las disposiciones de la ley a estos beneficiados, es indudable que se está reconociendo «*ex lege*» la condición de refugiado. Y esta última conclusión da sentido al contenido integral de la Disposición Adicional, en cuanto a estos beneficiarios de los programas de Reasentamiento se les somete al marco de protección que se recoge en la Ley, pero dentro de ese marco, se les asimila a los refugiados y se les da el mismo estatuto.

5º. Por último, en este examen sobre la interpretación gramatical y sistemática del precepto, debe concluirse que si este párrafo segundo de la Disposición Adicional expresamente se refiere al estatuto de los refugiados y si el artículo 4 de la misma Ley reserva la protección subsidiaria a quienes no reúnan «*los requisitos para ser considerados como refugiados*»; es porque el Legislador le ha querido conferir ese reconocimiento «*ex lege*», porque, de otra forma, el precepto resulta contradictorio en sus propios términos, al conferir el estatuto de refugiado y negarles su consecuencia, el derecho de asilo, que es el «*estatuto*» propio de los refugiados reconocidos en la «*Ley*», con mayúsculas, por lo que no cabe otro estatuto que el de la misma Ley de Asilo.

Pero no es solo esa interpretación gramatical y sistemática del precepto la que lleva a la conclusión que se ha apuntado en los párrafos anteriores. Coadyuva a ello una interpretación finalista de la norma.

En efecto, el reasentamiento constituye un mecanismo de protección de personas que han debido abandonar su País de origen por motivos de alguna calamidad no natural y se ven desprovistos de toda protección, bien porque el país donde se ven obligados a refugiarse no puede o no quiere prestarles esa protección; bien porque su intención es residir en un tercer país. Ese medio de protección surge con los éxodos masivos que en algunos países de Europa se produjeron tras la Segunda Guerra Mundial, una situación calamitosa a la que debió dedicarse con esmero el ACNUR desde su creación tras el Convenio de

Ginebra de 1951. Éxodos posteriores --sudeste asiático-- han propiciado un instrumento sumamente útil para la protección de estas personas que se ven obligadas a abandonar sus países de origen, sin posibilidad de retornar a los mismos de manera segura en un tiempo cercano. Ello supuso que en el Manual del ACNUR para la aplicación de la Convención se haya recogido el reasentamiento como una de las soluciones duraderas para refugiados, que consiste en que un tercer país de aquel donde se vieron obligados a refugiarse, se les conceda o no en él el asilo, asume la protección de refugiado de manera permanente para personas de extrema vulnerabilidad, es, en palabras del mencionado manual, un volver a empezar de manera permanente. Porque la finalidad del reasentamiento es la de ofrecer al refugiado los mismos derechos de los nacionales del Estado, pero por esa finalidad de solución permanente, ese reconocimiento comporta la posibilidad de integrarse en el País de acogida, pudiendo llegar a adquirir la nacionalidad por naturalización.

Es esa circunstancia de la permanencia en la solución adoptada para el refugiado la que impone al reasentamiento dos importantes condiciones que lo caracteriza; de una parte, en cuanto a los beneficiados, que deben tener condiciones particulares de vulnerabilidad que fundadamente permitan concluir que la solución del asentamiento, por sus condiciones personales --país de acogida, circunstancias personales, familiares, profesionales, religiosas, etc.-- hacen aconsejable beneficiarse del mismo, actuación en la que tiene una especial relevancia la actuación del ACNUR que es la que, tras el estudio personal e individualizado, formula la correspondientes propuesta.

Desde otro punto de vista, lo que caracteriza al reasentamiento es que el Estado de acogida no tiene obligación alguna de aceptarlo, sino que es una decisión libre de los Estados la que permite poder establecer Programas de Reasentamiento. El reasentamiento es un acto del Estado receptor plenamente voluntario que queda a las buenas gestiones del ACNUR, que selecciona a los beneficiados por ello y hace la correspondiente propuesta motivadamente.

Esa nota de voluntariedad de los Estados para el Reasentamiento permite diferenciarlo de otra figura próxima como es la reubicación, cuya finalidad no es tanto atender las necesidades de los refugiados, de estas personas con vulnerabilidad extrema, sino en beneficios de los Estados afectados por flujos migratorios extraordinarios y con la finalidad de dar solución con la finalidad descongestionar la allegada a un concreto País, mediante la recepción por otros Estados, pero sin la vocación de permanencia que tiene el Reasentamiento, sino como mera solución coyuntural y sin alterar el estatus que tenían en el País de allegada. La reubicación tiene una finalidad cuantitativa, pretende el reparto entre Estados de la extraordinaria afluencia de refugiados en un corto espacio de temporal en un Estado; en tanto que el reasentamiento tiene una finalidad cualitativa, en cuanto pretende buscar una solución de permanencia para personas de extrema vulnerabilidad apreciada y valorada de manera concreta mediante la acogida en un determinado Estado.

Ejemplo próximo y expresivo de reubicación que permite apreciar las diferencias con el asentamiento es el propiciado en las primeras décadas del presente siglo en la Países de la Unión Europea con la llegada de una ingente cantidad de refugiados a Grecia e Italia que ha obligado a la adopción de medidas excepcionales por la Unión Europea, al amparo de lo establecido en el artículo 78.3º del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que ya pone de manifiesto esa idea de obligación de la reubicación cuando declara que *«[S]i uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo»*; el cual se ha de completar, a los efectos de regular estas reubicaciones, con lo establecido en el artículo 80, referido a la solidaridad entre los Estados y reparto equitativo de responsabilidades. Es evidente el carácter imperativo de la reubicación, lo cual lo hace bien diferente del reasentamiento. Por cierto, en ese sentido es oportuno citar nuestra sentencia 1168/2018, de 9 de julio, dictada en el recurso contencioso-administrativo 599/2017 (ECLI:ES:TS:2018:2546) en que se impugnaba el incumplimiento,



por parte del Estado español, de las obligaciones asumidas de reubicación de ciudadanos de terceros países con ocasión de la denominada crisis del Mediterráneo, que propicio una afluencia extrema de refugiados, principalmente procedentes de Siria, siendo necesaria la aprobación de las Decisiones (UE) 2015/1523 y 2015/1601, del Consejo de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia (Sobre los incumplimientos de la Decisión se ha pronunciado la STJUE de 2 de abril de 2020, asuntos acumulados C-715/17, C-718/17 y C-719/17; ECLI:EU:C:2020:257) que califica la reubicación como «*una operación inédita y compleja*». Y si bien es verdad que tanto en la mencionada Decisión y, por tanto, en la sentencia del TJUE, se hace referencia conjunta a «*reasentamiento/reubicación*»; es lo cierto que del tenor de la mencionada sentencia se deja clara la naturaleza imperativa y transitoria de la reubicación --se condena a las Repúblicas de Polonia y Checa, por incumplir las Decisiones--, pero deja también constancia de que la situación de tales refugiados a otros Estados de la Unión no comporta alteración alguna de su estatus respecto del que tenían a su llegada a Grecia o Italia.

Lo que se quiere poner de manifiesto con la exposición, ciertamente compleja, es que el reasentamiento participa de características bien diferentes de la reubicación y que, como solución duradera de los beneficiados por ella, no puede comportar el régimen de transitoriedad (artículos 32 y 34 de la Ley Orgánica de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España) que comporta la protección internacional subsidiaria, que es la única diferencia que existe en nuestro Derecho, entre la condición de refugiado y la protección subsidiaria, lo cual obliga a interpretar el precepto en la forma que se sostiene.

### **TERCERO. Propuesta para la formación de la jurisprudencia sobre la cuestión casacional.**

Conforme a lo expuesto en el anterior fundamento hemos de concluir, en relación con la cuestión delimitada como de interés casacional, que los beneficiados de un Programa de Reasentamiento aprobado por el Gobierno,

en aplicación de la Disposición Adicional Primera, párrafo segundo, de la Ley de Asilo, deben ser beneficiados, en todo caso, de la condición de refugiado en nuestro País y someterse al régimen de dicha condición.

#### **CUARTO. Examen de las pretensiones accionadas en el proceso.**

Conforme al orden de los pronunciamientos que nos impone el artículo 93 de nuestra Ley procesal, una vez fijada la jurisprudencia en orden a la cuestión casacional, y conforme a ella, debemos pronunciarnos sobre las pretensiones accionadas en el proceso. Dichas pretensiones, como ya se ha dicho anteriormente, son la de reconocer a los recurrentes la condición de refugiados y no la de la protección internacional subsidiaria. Y así suscitado el debate, la conclusión de la doctrina antes fijada ha de ser la de reconocer dicha condición de refugiados, lo cual obliga a casar la sentencia de instancia y, dictando otra en sustitución, deberá anularse la resolución originariamente impugnada, reconociendo el mencionado derecho, habida cuenta de que son beneficiarios del Programa de Reasentamiento, aprobado por el Gobierno para el año 2015, como ya se dijo antes.

#### **QUINTO. Costas procesales.-**

De conformidad con lo establecido en el artículo 93.4º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no ha lugar a la imposición de las costas de este recurso de casación, al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes. En relación con las ocasionadas en la instancia, de conformidad con lo establecido en el artículo 139.1º de la Ley mencionada, al ser apreciada la concurrencia de serias dudas de derecho, como pone de manifiesto lo antes razonado, tampoco procede hacer expresa condena en costas.

**F A L L O**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero. Declarar que la respuesta a la cuestión que suscita interés casacional en el presente recurso de casación 7923/2019, es la que se contienen en el fundamento tercero de esta sentencia.

Segundo. Ha lugar al presente recurso de casación interpuesto por la representación procesal de \_\_\_\_\_, contra la sentencia de 2 de octubre de 2019, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso contencioso-administrativo 258/2018.

Tercero. Anular la mencionada sentencia, que se dejar sin valor ni efecto alguno.

Cuarto. En su lugar, estimar el recurso contencioso-administrativo, interpuesto por los mencionados recurrentes, contra las resoluciones del Ministerio del Interior, de fecha 4 de octubre de 2017, reseñadas en el primer fundamento, por las que se les concedía el derecho a la protección internacional subsidiaria; resolución que se anula por no estar ajustada al ordenamiento jurídico.

Quinto. Se reconoce el derecho de los recurrentes a que les sea reconocido el derecho a la condición de refugiado.

Sexto. No se hace concreta imposición de las costas de este recurso de casación ni de las ocasionadas en la instancia.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso, e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

César Tolosa Tribiño

Rafael Fernández Valverde

Octavio Juan Herrero Pina

Wenceslao Francisco Olea Godoy

Ángeles Huet de Sande

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. **Wenceslao Francisco Olea Godoy**, estando la Sala celebrando audiencia pública, de lo que, como Letrado/a de la Administración de Justicia, certifico.



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA