



Roj: **STS 4479/2020 - ECLI:ES:TS:2020:4479**

Id Cendoj: **28079130052020100355**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **17/12/2020**

Nº de Recurso: **7923/2019**

Nº de Resolución: **1773/2020**

Procedimiento: **Recurso de casación**

Ponente: **WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 3791/2019,**
ATS 1415/2020,
STS 4479/2020

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.773/2020

Fecha de sentencia: 17/12/2020

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 7923/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 09/12/2020

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

Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 4

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

Transcrito por:

Nota:

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

TRIBUNAL SUPREMO

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^a. 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 Fructuoso , Begoña , Benita y Hipolito y defendidos por la Letrada D.^a 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 Fructuoso , Begoña , Benita y Hipolito , 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 Fructuoso , Begoña , Benita y Hipolito , 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 Fructuoso, Begoña, Benita y Hipólito 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 sí 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 sí 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 Don Fructuoso , Begoña , Benita y Hipólito , 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 exige 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 «reasentamientos», 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 una 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 presente 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 **reasantamiento** 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 **reasantamiento** 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 **reasantamiento** 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 **reasantamiento** 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 **reasantamiento** 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 **Reasantamiento**. El **reasantamiento** 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 **Reasantamiento** 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 **Reasantamiento**, 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 **reasantamiento** 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 **reasantamiento**. 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 « **reasantamiento**/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 **reasantamiento** 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 **Reasantamiento** 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 **Reasantamiento**, 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.

FALLO

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 Don Fructuoso , Begoña , Benita y Hipolito , 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.

FONDO DOCUMENTAL CINDOJ