



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA

**GRADO EN GESTIÓN Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN Y
DIRECCIÓN DE EMPRESAS. UPV

TRABAJO FINAL DE GRADO

Aplicación práctica del derecho de asilo y de la protección subsidiaria en España en el marco de la Ley 12/2009: la condición de refugiado

AUTOR: Laia Redondo Guillamón

DIRECTOR: Pablo Amat Llombart

Septiembre 2018

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
 - 1.1 Resumen y objetivos
 - 1.2 Metodología
 - 1.3 Aproximación al ámbito de estudio

2. ANTECEDENTES DEL DERECHO A LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE REFUGIADOS Y DESPLAZADOS

3. RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA: DERECHO DE ASILO Y PROTECCIÓN SUBSIDIARIA

4. MARCO CONCEPTUAL
 - 4.1 Derecho de asilo
 - 4.2 Protección Subsidiaria

5. RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE ASILO Y DEL DERECHO A LA PROTECCIÓN SUBSIDIARIA
 - 5.1 Sujetos beneficiarios
 - 5.2 Causas o motivos para la concesión
 - 5.3 Exclusión y denegación

6. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL
 - 6.1 Introducción
 - 6.2 La solicitud y su presentación: requisitos
 - 6.3 Tramitación e instrucción
 - 6.4 Derechos y acogida de los solicitantes
 - 6.5 Resolución:
 - a) Favorable: efectos y derechos

b) Denegatoria o inadmisibile: efectos y recursos

7. CESE Y REVOCACIÓN DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

8. CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

ACRONIMOS

ACNUR Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

CEAR Comisión Española de Ayuda al Refugiado.

CETI Centros de estancia temporal de inmigrantes

CIAR Comisión Interministerial de Asilo y Refugio.

CIE Centro de internamiento de extranjeros.

OAR Oficina de asilo y refugio.

ONU Organización de las Naciones Unidas.

RAE Real Academia Español

SECA Sistema Europeo Común de Asilo

TEDH Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Resumen y objetivos

El estudio del sistema de asilo aplicable actualmente en España viene caracterizado por la influencia de la legislación internacional, la evolución en materia de asilo producida en los últimos años en todo el mundo y por la necesidad de encontrar el mejor modelo legislativo aplicable en materia de asilo. Para ello ha sido necesario analizar la legislación aprobada en las últimas décadas, identificando tanto las carencias como las necesidades de la legislación española, así como una revisión de toda la legislación internacional y cómo ha influido en el sistema de asilo español. También ha sido importante realizar un estudio de las dos figuras clave en la protección internacional: el derecho de asilo y la protección subsidiaria; observando sus diferencias, semejanzas, los derechos que obtienen los solicitantes y las obligaciones a cumplir, así como el proceso de trámite de las solicitudes de protección internacional desde el momento de la solicitud hasta los mecanismos de respuesta y los recursos admisibles

Respecto a los objetivos que se han pretendido alcanzar con este trabajo, se trata de los siguientes:

1. Aproximación desde un punto de vista histórico y desde la perspectiva del derecho comparado al sistema internacional de protección de refugiados.
2. Conocer el régimen legal vigente en España en materia de asilo y de ayuda a los refugiados
3. Determinar las semejanzas y diferencias entre el derecho de asilo y el derecho de protección subsidiaria.
4. Analizar los trámites administrativos necesarios para obtener la protección internacional de asilo

También veremos en cifras las solicitudes de protección internacional recibidas en España en los últimos ocho años, para determinar su evolución, así como el poco compromiso de acogida manifestado por España.

1.2 Metodología

En atención a la naturaleza de la investigación que se pretende abordar, procede aplicar con carácter general la metodología propia de las ciencias sociales, entre las que se destaca el estudio del Derecho y la jurisprudencia.

Sin embargo, dicha metodología no puede aplicarse de tal manera que permanezca completamente ajena a las peculiaridades del campo material o sustantivo objeto de análisis y seguimiento. Es necesario adaptar, en alguna medida, la metodología jurídica a ciertos conceptos propios del ámbito científico y técnico, sobre todo a efectos de la aplicación del sistema de asilo en España. A continuación, se exponen las fases metodológicas aplicadas en este trabajo.

El método aborda, en primer lugar, el estudio de la normativa actualmente vigente en España en materia de protección internacional, así como la clasificación y recopilación de todas las normativas, tanto nacionales como internacionales, que han influido en el actual sistema de protección en España. Desde la perspectiva de la aplicación territorial del Derecho, se analizará la legislación directamente aplicable en el Estado español. La extensión de la normativa alcanza desde las disposiciones más generales como Directivas, Reglamentos comunitarios, normas constitucionales, leyes orgánicas u ordinarias, etc., hasta las disposiciones reglamentarias y de aplicación como son los Reales Decretos, Órdenes Ministeriales, etc.

En segundo lugar, y una vez recopilada dicha información, se inicia la etapa del estudio y análisis jurídico de la normativa actualmente en vigor. El fin último consiste en extraer conclusiones sobre el nivel de aplicación de la normativa en España.

En tercer lugar, precede la etapa de estudio y análisis de los documentos existentes en materia de asilo. En esta fase, es necesario realizar

una búsqueda de diversos documentos bibliográficos y documentales existentes, como monografías, obras colectivas, actas de congresos, artículos de revistas especializadas, documentación de la Unión Europea, etc., que tengan relación con la materia de estudio, en este caso todo lo referente al asilo, para proceder a su revisión.

Una vez realizados estos primeros pasos, podremos proceder a la detección de los problemas, irregularidades, carencias en la aplicación normativa en materia de asilo, así como a la búsqueda de las necesidades y mejoras que se consideren relevantes para el sistema de asilo en España.

La última fase, una vez realizado todo el trabajo de búsqueda, revisión y detección de carencias/necesidades, consiste en elaborar propuestas para mejorar, corregir y reformar la regulación vigente. Para ello habrá que estar muy atentos a las exigencias, las nuevas necesidades y los cambios que puedan aparecer en el procedimiento de solicitud de protección internacional en nuestro país.

1.3 Aproximación al ámbito de estudio

A 30 de junio del 2017, más de 70 millones de personas en todo el mundo habían abandonado su país de origen, según datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), una cifra que supera los 65 millones de personas que se encontraban a finales del 2016 desplazadas de su país de residencia¹.

ACNUR critica que sean las regiones más empobrecidas las que sigan asumiendo, como en años anteriores, una mayor acogida que el resto de los países.

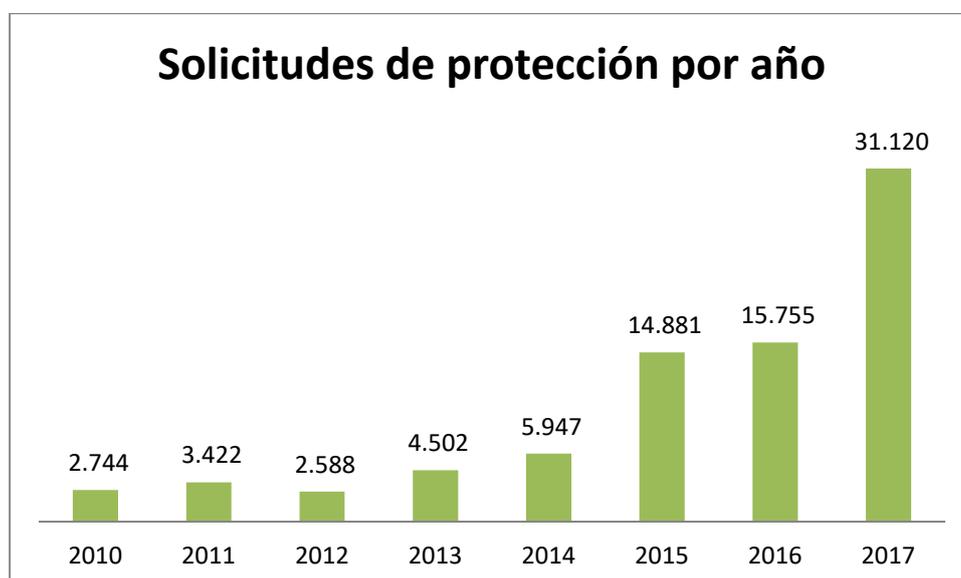
Estos desplazamientos forzados han sido causados por diversos motivos, como las crisis bélicas que se han vivido tanto en Siria como en Ucrania, en este último caso por la obligación de los hombres de ir a la guerra a luchar por su país; las persecuciones por ideología, religión y orientación

¹ ACNUR (2016). *Desplazamiento forzado en 2016*. <http://www.acnur.es/> (Consultada el 25 de mayo de 2017)

sexual (entre otros) que se viven en todo el mundo, así como situaciones políticas y de crisis económica como la que se está viviendo en Venezuela. Todos estos motivos, entre otros muchos, han producido un aumento de desplazados en busca de un lugar seguro con el fin de obtener una protección, por el propio miedo a no sobrevivir si se quedan en su país de origen.

Cuando nos referimos a ``Protección internacional`` queremos aludir a la necesidad de protección que solicitan los extranjeros en nuestro país. Si esta solicitud es admitida mediante resolución favorable, los solicitantes podrán obtener derecho de asilo en España si han obtenido previamente la condición de refugiado, o bien se les concederá la protección subsidiaria, siempre y cuando demuestren la existencia de temores fundados.

A continuación, en la siguiente tabla podemos observar la evolución del número de solicitudes de protección internacional presentadas en España desde el año 2010 hasta el 2017.



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Comisión Europea de ayuda al refugiado.

A la vista de la evolución de las solicitudes de protección internacional realizadas en España, vemos que en el año 2011 hubo un pequeño incremento de solicitudes, debido al inicio del conflicto bélico en Siria, situación que ha

producido un aumento de solicitudes en España, especialmente en los años que van desde el 2014 al 2017.

Durante los años que van desde el 2010 al 2014, en España ha habido una evolución constante, con pequeñas subidas; incluso en el año 2012 se produjo una pequeña disminución de solicitudes de protección internacional en nuestro país en comparación con el año 2011.

A nivel mundial hay que destacar que, a finales de 2013, más de 51 millones de personas habían huido de sus hogares hacia un lugar más seguro. Desde el final de la II Guerra Mundial en 1945 no se habían producido tantos movimientos migratorios de personas, según el del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), como indica el informe de la CEAR 2013². Tales desplazamientos fueron fruto de los conflictos vividos en Siria, Irak y Palestina, así como el comienzo del inicio del conflicto bélico en Ucrania.

En ese mismo año, en España se produjo un incremento de 1.914 solicitudes de protección internacional, pasando de tener 2.588 solicitudes presentadas al finalizar el año 2012, a encontrarnos cuando finalizó el año 2013 unas 4.502 solicitudes y siguiendo con la misma tendencia de aumento durante el 2014 hasta llegar al final de ese año con un total de 5.947 solicitudes de protección internacional presentadas en España.

En el año 2015 se observa que en España el aumento más notorio de los últimos años, con casi 15.000 solicitudes de protección internacional presentadas a finales de año. Un aumento de casi 9.000 solicitudes en comparación con el año 2014. No se alcanzaba una cifra tan alta en España

² DÍAZ, N.; DÍEZ, A.; DURÀ, J.; FAVIERES, P.; FERNÁNDEZ, R.; MUÑIZ, R.; SANTOS, R.; VALIENTE, M. y AMORÓS, M. (2015). ``Las personas refugiadas en el mundo `` en *Informe 2015: Las personas refugiadas en España y Europa*. Madrid: Oficinas centrales de la CEAR, pág. 20.

desde el periodo comprendido entre 1992 y 1994 cuando se produjo la guerra de los Balcanes, donde se llegó a registrar más de 11.000 solicitudes³.

El año 2015 se vio influido, por un lado, por un aumento considerable de solicitudes procedentes de Siria, por el conflicto que se estaba viviendo que además produjo un aumento de solicitudes de palestinos que se encontraban exiliados en Siria y que han tenido que volver a exiliarse. Por otro lado, la situación bélica de Ucrania no mejoró tras la aprobación del gobierno ucraniano en enero de ese año de la medida del reclutamiento militar forzoso de todos los hombres entre 18 y 27 años. Y vemos que otro factor importante que influyó en estas solicitudes y que también hay que destacar, aunque no fue tan notorio como el caso de Siria y Ucrania pero que influyo en este aumento, fue el empeoramiento de la situación política en Venezuela que se ha estado viviendo durante los últimos años y que ha ido influyendo en la sociedad y en la economía de una gran parte de residentes de ese país.

Además, es importante matizar que en marzo del 2014 se inauguró el puesto fronterizo de Beni Enzar, que situó en 2015 a Melilla como la provincia donde más personas llegaron a solicitar protección internacional. Además, es donde se producen las llamadas ``devoluciones en caliente`` de los extranjeros, es decir, se producen inmediatamente después del momento en que intentan cruzar la frontera y sin aplicar la legislación correspondiente. Por lo que, si no se produjeran esas devoluciones, el número de solicitudes habría aumentado considerablemente.

Dichas devoluciones producidas durante varios años, son consideradas ilegales y sin respetar los derechos de las personas inmigrantes. El gobierno con la aprobación del Parlamento en aquel año de la Ley 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, aprobó definitivamente la disposición adicional décima sobre el ``Régimen especial de Ceuta y Melilla``,

³ DÍAZ, N.; DÍEZ, A.; DURÀ, J.; FAVIERES, P.; MONTERO, C.; MUÑIZ, R.; VALIENTE, M. y AMORÓS, M. (2016). ``El acceso al derecho de Asilo en España`` en *Informe 2016 de CEAR: Las personas refugiadas en España y Europa*. Madrid: Oficinas centrales de la CEAR, pág. 58.

de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que dice lo siguiente:

“1. Los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera, podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España.

2. En todo caso, el rechazo se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte.

3. Las solicitudes de protección internacional se formalizarán en los lugares habilitados al efecto en los pasos fronterizos y se tramitarán conforme a lo establecido en la normativa en materia de protección internacional”.

La norma trata de justificar y regular las “devoluciones en caliente” ilegales, y señalar que se van a realizar dentro de la legalidad. A día de hoy este método de rechazo en frontera sigue siendo muy criticado, tanto políticamente como socialmente, y se pide que no se produzcan más este tipo de devoluciones. Además en 2017 el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) condeno a España a indemnizar a los perjudicados por dos devoluciones que se realizaron en 2014⁴.

A pesar de ser el año 2015 el primer año desde hacía muchos en que se producía un incremento tan elevado de solicitudes de protección internacional registradas, el porcentaje de reconocimiento otorgado por el Gobierno español disminuyó de manera notoria en relación con el 2014, según datos del informe anual de la CEAR publicado en 2016. También se resolvieron menos expedientes y no se concedió la residencia por razones humanitarias a ninguna persona de las 2.220 que lo habían solicitado. El porcentaje de personas que vieron rechazadas su petición de protección internacional fue más bajo en 2015, con un 68.52%, frente al 56.14% en 2014, pese a haber recibido casi

⁴ Agencia EFE (2017). Estrasburgo condena a España por dos "devoluciones en caliente" en Melilla. <https://www.efe.com/efe/espana/politica/strasburgo-condena-a-espana-por-dos-devoluciones-en-caliente-melilla/10002-3397286>.

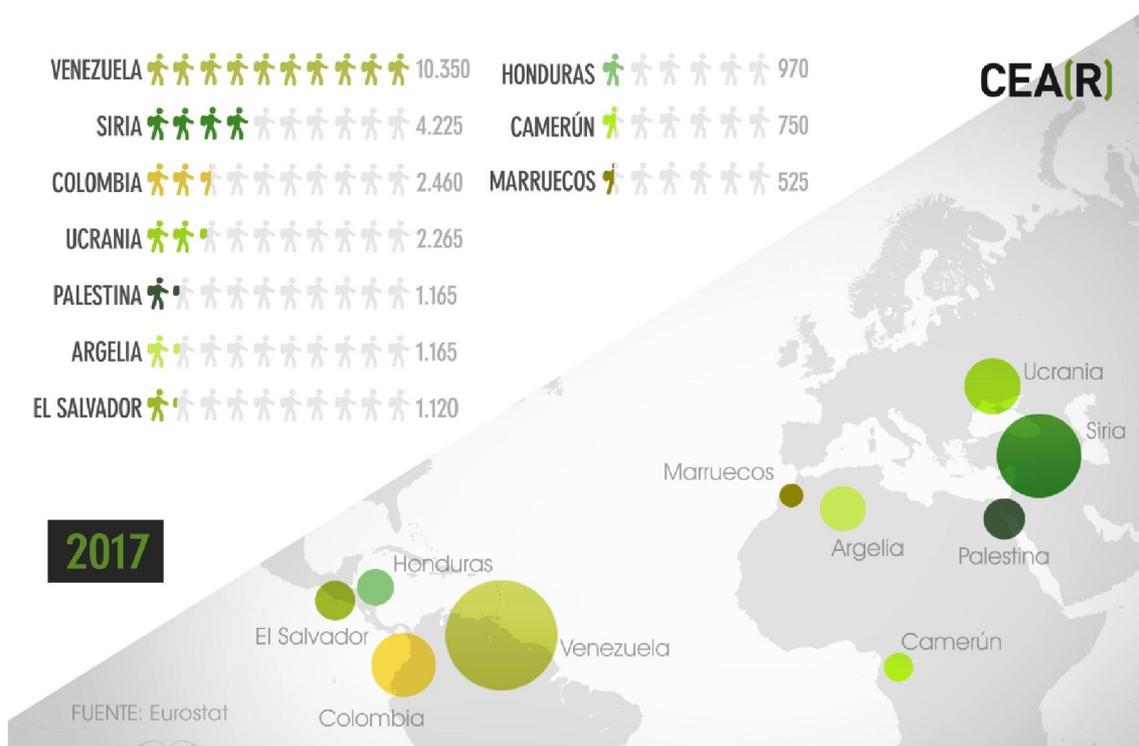
9000 solicitudes de protección más. Según datos de la CEAR, tuvimos menos compromiso de aceptación.

Durante el año 2016 continuó aumentando el número de solicitudes, pero esta vez observamos un incremento más estable que terminó con 874 solicitudes más que en el año 2015, situando el año en un total de 15.755 solicitudes presentadas.

Finalmente llegamos al año 2017, último del que tenemos datos oficiales publicados en el portal de la CEAR. Cuando pensábamos que la cifra se podía mantener constante viendo la evolución del 2015 al 2016, nos encontramos con que en el año 2017 en España se registraron 31.120 solicitudes de protección internacional, de las cuales como vemos en la siguiente tabla, unas 10.350 solicitudes provenían de Venezuela a raíz de la grave crisis económica que atraviesa el país por el aumento de la inflación, entre otras, la escasez de productos y la inseguridad del país producida por la violencia existente. Además España se ha convertido en el principal destino de las personas solicitantes de protección procedentes de Venezuela que vienen a la UE, según información de la CEAR en su informe del 2018⁵. En segundo lugar, nos encontramos con 4.225 solicitudes procedentes de Siria, seguidas de 2.460 de Colombia. Este incremento de solicitudes como indica DELLE FEMMINE en su artículo "Los Colombianos vuelven a pedir asilo en España"⁶, no se veía desde el año 2000. Ello se ha producido por el conflicto armado que hay en el país y la violencia existente.

⁵ DÍAZ, N.; DÍEZ, A.; FAVIERES, P.; MUÑIZ, R.; SENANTE, A.; VALIENTE, M. y AMORÓS, M. (2018). *Informe 2018: Las personas refugiadas en España y Europa*. Madrid: Oficinas centrales de la CEAR.

⁶ DELLE FEMMINE, L. (2017). "Los colombianos vuelven a pedir asilo en España". Diario el País. http://elpais.com/internacional/2017/10/02/actualidad/1506943761_949828.html.



Fuente: Elaborado por la Comisión Española de Ayuda al Refugiado.

De las 31.120 solicitudes de protección internacional presentadas en España, 4.675 solicitudes obtuvieron una resolución favorable; a 595 solicitudes se les dio la condición de refugiado y al resto se les reconoció la protección subsidiaria. El doble de las solicitudes fueron consideradas desfavorables, con un total de 8.675 solicitudes de protección internacional que no se tramitaron. En porcentajes según la CEAR, estamos hablando de un 35% de resoluciones favorables frente un 65 % de desfavorables. Y el resto que suman el total de 17.770 se quedaron o bien pendientes de resolución o inadmitidas a trámite.

En comparación con el 2016, la concesión del estatuto de refugiado aumento en 2017 con 595 frente a 355 personas y la concesión de la protección subsidiaria disminuyó considerablemente, pasando de la concesión a 6.500 personas en 2016 a 4.080 en 2017, otro año más con poco compromiso de acogida.

Los últimos dos años se han visto caracterizados por el aumento de solicitudes presentadas en la frontera de Ceuta y Melilla, sobrepasando la capacidad de los centros de estancia temporal de inmigrantes (CETI) y por la

falta de organización y capacidad del CETI, que se ha visto colapsado, además de las continuas ``devoluciones en caliente´´, posicionando a España en el año 2017 como el tercer país de la Unión Europea con mayor número de llegadas de personas migrantes y refugiadas a través del mar con 22.412, de esas, a través de Melilla entraron unas 6.246 personas situando a España detrás de Italia que se sitúa en primer lugar con 119.369 llegadas y después de Grecia con 35.052, según datos de la CEAR, en su informe anual del 2018.

También ha habido un aumento considerable en el número de solicitudes presentadas en el aeropuerto de Madrid-Barajas, debido en parte a la eliminación de la necesidad de un visado para viajar a Europa para las personas con nacionalidad colombiana.

Con estos datos publicados por la CEAR año tras año, vemos el escaso compromiso de España a la hora de conceder la protección internacional dentro del país a los solicitantes, además de tener pendientes por resolver unas 42.025 solicitudes a fines de febrero del 2018, como indica el Informe de la CEAR en su informe 2018. Esto ha sido muy criticado desde el punto de vista social como políticamente en España y en la UE.

Por primera vez, como indica la CEAR en su informe anual del 2018, España ocupó el sexto lugar en número de solicitantes de protección internacional, por delante de naciones con un arraigado compromiso con la protección de las personas refugiadas como Suecia. El primer lugar como en los últimos años es para Alemania, aunque con el endurecimiento de la política de asilo que ha tenido durante el 2016-2017, se ha visto una leve disminución de personas que solicitan protección.

España ha sido muy criticada por la UE por su poco compromiso de acogida. En septiembre del 2017, España debía haber acogido en base al programa de la Comisión Europea de reubicación, unas 17.337 personas, cifra que nunca alcanzo ni de cerca con un porcentaje de acogida del 11%⁷.

⁷ El Mundo (2017). España debe acoger 390 refugiados al día hasta el 26 de septiembre para cumplir su compromiso de asilo.
<http://www.elmundo.es/sociedad/2017/08/16/599435d3e5fdea483f8b4642.html>

Organizaciones como la CEAR, ACNUR o Amnistía internacional, entre otras, han sido muy duras con sus comentarios en los últimos años hacia políticas de asilo en España y su falta de compromiso de acogida.

Recientemente el Tribunal Supremo ha condenado a España por su incumplimiento del compromiso de acogida en la crisis de refugiados que se produjo en 2015. El alto tribunal considera que España se ha saltado el acuerdo que era vinculante y obligatorio aunque no ha sido el único país de la UE que ha incumplido este compromiso, ya que se ve que el acuerdo de reparto ha terminado siendo un fiasco⁸.

⁸ RINCON, R. (2018). El país. El Supremo condena al Estado por no cubrir la cuota de refugiados de la UE.
https://politica.elpais.com/politica/2018/07/11/actualidad/1531315081_116672.html

2. ANTECEDENTES DEL DERECHO A LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE REFUGIADOS Y DESPLAZADOS

Actualmente cuando hablamos de ``Protección internacional`` estamos englobando tanto el concepto del derecho al asilo como la protección subsidiaria, dos ámbitos del derecho de protección que garantiza la no devolución ni expulsión de las personas a quienes se les ha reconocido cualquiera de las dos formas de tutela, mientras sigan existiendo los motivos por los que se les concedió dicha protección internacional.

Si nos remontamos a los orígenes remotos de esta protección, podemos ir a miles de años hacia atrás, ya que desde la época más primitiva ha existido la condición de protección en un destino diferente al de la residencia, como la forma de huir del peligro hacia una zona segura donde puedan obtener una protección que vele por su existencia.

Una de las primeras concepciones de solicitud de protección o asilo viene de las prácticas religiosas, más concretamente de la época griega, donde se daba una protección sagrada en los templos, altares y monumentos protegidos por los dioses en los que no se podía violar ese derecho⁹.

En la edad media, con la práctica del cristianismo, el asilo se basaba en la protección que daban las instituciones sagradas como las iglesias a las personas perseguidas; cuando la persona accedía a un lugar sagrado, tenía derecho a estar protegido durante ese periodo, fuese cual fuese el motivo de solicitud de protección¹⁰.

En la época de la revolución francesa se reconoció por primera vez el concepto de asilo, que aparece reflejado en el artículo 120 de la Constitución del 24 de junio de 1793 que dice: `` Da asilo a los extranjeros desterrados de su patria por la causa de la libertad. – Lo niega a los tiranos``.

⁹ URQUIDI-CARRILLO, J.E. (1981). ``Consideraciones históricas en torno al asilo``. *Revista Jurídica* (México DF), 13, 877-878.

¹⁰ MORENO DÍAZ, J.A. (2012). *El derecho de asilo y la condición de refugiado. Inmigración, extranjería y asilo*. Madrid: Ediciones GPS, p. 131.

Los motivos que provocaban la huida de un lugar y la necesidad de buscar protección y seguridad en otra zona, eran muy diversos: desde motivaciones criminales, políticas, hasta otras por causa de la religión, raza, etc. Podemos decir que hoy en día siguen existiendo esos motivos, aunque poco a poco, con la evolución de los años, han ido apareciendo otros que antes no existían o no se tenía noción de ellos.

Durante décadas se han producido movimientos migratorios desencadenados por la necesidad de buscar protección en otro lugar más seguro, pero hasta el siglo XX debido al primer gran conflicto internacional que se produjo, no surge una concepción social del problema y la búsqueda de posibles soluciones.

Así pues, durante las consecutivas guerras que se libraron en el siglo XX en Europa, concretamente en la I Guerra Mundial (1914-1918) y la II Guerra Mundial (1939-1945), épocas en las que surgió una nueva forma de exilio motivada por los conflictos bélicos; incluso aun habiendo existido antes este tipo de exilio, no es hasta dicho momento histórico cuando en Europa aparece la necesidad de tomarlo en consideración, fruto de los grandes movimientos migratorios habidos por la necesidad de obtener una protección en otro lugar durante dicho periodo.

En España también se produjo un movimiento de migración de forma masiva en busca de protección por causa de la ideología política, la guerra, el miedo a represalias, etc. Esta migración forzosa sucedió durante la Guerra Civil española de 1936 a 1939, y al finalizar ésta, continuó la situación por las medidas que impuso el General Franco. Francia fue uno de los países que más españoles exiliados recibió. Al terminar la guerra, mucha gente exiliada decidió mantener su condición de refugiado por miedo a las represalias que podían sufrir al volver a España.

A partir del 1942, a mitad de la II Guerra Mundial, y viendo el impacto que suponía en la sociedad las consecuencias de la guerra, se creó la Organización de las Naciones Unidas, denominada así por el presidente de los Estados Unidos Franklin D. Roosevelt.

En 1946, una vez terminada la II Guerra Mundial, la ONU organizó una conferencia donde participaron representantes de 50 países, en la que fue aprobada la Carta de las Naciones Unidas. Su finalidad era el mantenimiento de la paz y la seguridad de las personas, así como preservar los derechos y las libertades de éstas y respetarles independientemente de la raza, ideología, idioma, religión o condición que tuvieran, además de fomentar las relaciones de amistad entre los países firmantes e intentar encontrar una solución a los problemas que puedan surgir, evitando así nuevos conflictos.

Podemos decir que este documento es de los primeros en hacer mención a los derechos y libertades de las personas.

En 1948, la ONU celebró una asamblea general donde se aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, una declaración de ámbito mundial que establece los derechos fundamentales de las personas, reconociendo a todo ser humano el derecho de gozar de los derechos y libertades fundamentales. Su artículo 14.01 dice: "En caso de persecución toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él en cualquier país".

A raíz de dicha Declaración Universal, empezó a surgir una legislación específica para reconocer el derecho y proteger a las personas refugiadas, apátridas o exiliadas, siempre que el motivo de la solicitud no vulnerase los derechos o libertades de otras personas, de la nación, del Estado, etc.

En 1951, a nivel internacional se celebró la Convención de Ginebra, donde se estableció el estatuto de los refugiados y la intención de establecer un estatuto de los apátridas que se produciría más adelante.

Durante la celebración de la Convención de Ginebra, fue adoptado el Estatuto de los refugiados. El principal objetivo a la hora de establecer el estatuto, fue ofrecer protección a las personas al término de la II Guerra Mundial.

En el estatuto se establece la condición de refugiado y los requisitos que deben tener las personas para poder obtener dicha protección internacional y el

asilo en una zona fuera de su país donde ostentan su nacionalidad, así como los derechos y obligaciones que tienen que cumplir los Estados firmantes cuando ofrecen la protección internacional o asilo a los refugiados. Garantiza la no devolución de la persona perseguida a su país de origen y la concesión de una estancia provisional en el país de acogida mientras se tramita el expediente de la persona solicitante.

Finalmente, el 28 de septiembre de 1954, en Nueva York, se celebró la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, pendiente desde la Conferencia Plenipotenciaria convocada por la Asamblea de la ONU en 1951, donde ya se estableció el estatuto de refugiado. Este Estatuto establece la definición de "apátrida" como toda persona «que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación» además de las normas básicas de su tratamiento¹¹.

En 1967 surge la necesidad de elaborar un protocolo al Estatuto de los refugiados por las limitaciones de este. Es por eso que en 1967 se adopta el citado protocolo del Estatuto de los refugiados en Nueva York, el cual es elaborado por la limitación que ofrece el Estatuto de los refugiados, ya que éste sólo se aplicaba a las personas que obtenían la condición de refugiado por los acontecimientos producidos antes del 1 de enero de 1951, y además elimina la restricción geográfica, por lo que pueden adherirse todos los Estados

También artículo 1.1 del protocolo sobre el estatuto de los refugiados de 1967 impone la obligación a los estados que se acogen en dicho protocolo de aplicar los artículos desde el número 2 al número 34 del Estatuto de los refugiados.

Resulta importante hacer referencia al estatuto de los refugiados y su protocolo, ya que han sido la gran referencia jurídica internacional, del último siglo en esta materia.

La actual legislación vigente en España toma como base lo establecido en dicha normativa internacional, a la hora de desarrollar su propia legislación

¹¹ Asamblea General de las Naciones Unidas (1954). Convención sobre el Estatuto de los Apátridas. <http://www.acnur.org/5b43cea54.pdf>

de protección internacional. Además, dichos dos instrumentos internacionales se pueden considerar como inspiradores de los principios de la legislación, regulación y creación de la política de asilo en España.

En 1997 se adopta el tratado de Ámsterdam cuyo objetivo es establecer una unión de todos los países miembros de la UE.

En el año 2000 se aprueba el tratado de Niza, donde se proclamó la Carta de los derechos fundamentales de la UE, que finalmente se establece en 2007, reconocida jurídicamente con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009. La Carta no forma parte de este tratado, pero es legalmente vinculante a todos los estados de la UE menos a Reino Unido y Polonia, y desde el 2009 tiene la misma validez jurídica que los tratados de la UE. Esta carta se elaboró en 1999 por el Consejo Europeo y se proclamó formalmente en el año 2000, en el Tratado de Niza, por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión.

El preámbulo de la carta de los derechos fundamentales de la UE intensifica la necesidad de la unión de los pueblos, así como la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, además de la necesidad de reforzar la protección de los derechos fundamentales a tenor de la evolución de la sociedad, del progreso social y de los avances científicos y tecnológicos. También reafirma los derechos de distintos instrumentos legislativos¹².

En España el primer reconocimiento de protección internacional se recoge en la Constitución de 1978. Ese mismo año España se adhiere al Estatuto de los Refugiados, firmado en 1951, en la convención de Ginebra y a su protocolo hecho en Nueva York, firmado en 1967, pero con las siguientes excepciones mencionadas por el gobierno español:

- De conformidad con el artículo 42 de la Convención y con el VII del Protocolo, la expresión "el trato más favorable" será interpretada en todos los artículos en que es utilizada en el sentido de que no incluyen los derechos que por ley o por tratado

¹² Preámbulo de la Carta de los derechos fundamentales de la UE. Niza, 2000.

se conceden a los nacionales, portugueses, andorranos, filipinos o de países iberoamericanos, o a los nacionales de países con los que se concluyan acuerdos internacionales de carácter regional¹³.

- No considera el artículo 8 del Estatuto del refugiado como una norma vinculante, lo tratara como una recomendación¹⁴.
- Se reserva la aplicación del artículo 12.1 del Estatuto de los Refugiados; el segundo punto será interpretado en el sentido de que se refiere exclusivamente a los derechos adquiridos por un refugiado con anterioridad al momento en que obtuvo, en cualquier país, la condición de tal¹⁵.
- El artículo 26 de la Convención será interpretado en el sentido de que no impide la adopción de medidas especiales en cuanto al lugar de residencia de determinados refugiados, de conformidad con la legislación española¹⁶.

Así pues, la primera ley que regula el derecho de asilo y la protección subsidiaria en España data de 1984. Se trata de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y la condición de refugiado, la cual se aprueba por la necesidad de desarrollar y regular lo que se establecía en el artículo 13.4 de la Constitución española:

“La ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España”.

Diez años después, en 1994 mediante la Ley 9/1994, de 19 de mayo, se produce una profunda modificación de la normativa por la necesidad de adecuar el ordenamiento español a la rápida evolución en la cantidad de

¹³ Instrumento de adhesión de España a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967. Punto B) apartado a).

¹⁴ Instrumento de adhesión de España a La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967. Punto B) apartado b).

¹⁵ Instrumento de adhesión de España a La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967. Punto B) apartado c).

¹⁶ Instrumento de adhesión de España a La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967. Punto B) apartado d).

personas que solicitaban asilo, y en base a las características de las solicitudes que se produjeron en la segunda mitad de los años 80, debido a la entrada de España en la UE, además de la necesidad de corregir las deficiencias detectadas en su aplicación y avanzar en el régimen de protección a los refugiados¹⁷.

Uno de los cambios que es importante destacar en la reforma introducida en la Ley 9/1994 es la eliminación de la dualidad ``asilo y refugio``, al considerar que el asilo es «la protección que se dispensa al extranjero al que se otorga la condición de refugiado» y la reforma de la caracterización de la figura del Asilo como un derecho público subjetivo¹⁸.

A continuación le sigue la aprobación del Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo.

En este punto, la evolución de la sociedad, los cambios normativos, la adopción del Tratado de Ámsterdam en 1997 y del Tratado Niza en el año 2000 y otros factores, han producido que algunas disposiciones que contiene la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, hayan perdido eficacia, y a la vez, dicha ley no solo no contemple cuestiones que en la actualidad son esenciales, sino tampoco el paquete legislativo de la UE que se ha ido aprobando desde 1999 a partir de la creación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA).

También resulta de gran relevancia para la actual legislación en materia de asilo que existe en España, tener en cuenta la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de octubre de 2001, porque fundamenta la necesidad de adoptar unas normas mínimas para conceder protección temporal a las personas desplazadas procedentes de terceros países que no puedan volver a

¹⁷ Preámbulo de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

¹⁸ CALVARRO, J. M. D. (2011). La ley 12/2009, de 30 de octubre, de regulación del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Novedades y análisis desde su entrada en vigor. Anuario de la Facultad de Derecho, (29), 99-127.

su país de origen. Tal medida aliviaría la situación que vive la población civil cuando su país de origen se encuentre en estado de guerra¹⁹.

A pesar de la modificación parcial que se produjo en 1994, fue finalmente necesario adoptar una nueva Ley que desarrollase lo dispuesto en el apartado cuarto del artículo 13 de la Constitución de forma completa y coherente, y no solo una modificación parcial²⁰.

Con ello llegamos al 20 de noviembre del 2009, fecha de la entrada en vigor de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, que derogó la anterior ley y que analizaremos seguidamente por cuanto constituye el derecho vigente en la materia.

¹⁹ Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.

²⁰ Preámbulo de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

3. RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA: DERECHO DE ASILO Y PROTECCIÓN SUBSIDIARIA

El Ministerio de empleo y seguridad social del gobierno de España, en el portal de la secretaria general de inmigración y emigración, indica la normativa actualmente vigente en España y que regula la protección internacional en el país. Esta normativa es fruto de la herencia del pasado, de las modificaciones normativas, los cambios de la sociedad, etc., tanto a nivel nacional como internacional. Todo ello ha influido notablemente en el desarrollo de la actual legislación vigente en España.

Dentro del ordenamiento jurídico estatal, la ley que actualmente está vigente en España y que se lleva aplicando desde el año 2009, es la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Desde que se publicó la primera ley en 1984, se ha ido desarrollando con el paso de los años una política europea de asilo. Esta política común de asilo en Europa arrancó con el Tratado de Ámsterdam de 1997, y desde ese momento se ha producido un extenso elenco de normas comunitarias de importante relevancia. Ya en 1994 se produjo una modificación parcial de la ley nacional, pero que no fue suficiente para afrontar los cambios legislativos, en la sociedad y las nuevas normas comunitarias que han ido apareciendo. Todo ello condujo a que en 2009 se realizara en España un cambio de ley por la necesidad de incorporar dichas normas de gran entidad para el ordenamiento jurídico interno²¹.

Entre las normas incorporadas destacan la Directiva 2004/83/CE, del Consejo, de 29 de abril, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de

²¹ Preámbulo de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

protección internacional y al contenido de la protección concedida; la Directiva 2005/85/CE, del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado; así como el capítulo V de la Directiva 2003/86/CE, del Consejo, del 22 de septiembre, sobre el derecho de reagrupación familiar relativo a los refugiados²².

La transposición de la legislación europea en materia de protección internacional supone una acogida en nuestro ordenamiento al Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), y sobre todo garantiza la regulación de los derechos fundamentales en nuestra legislación estatal, reconocidos internacionalmente desde la Convención de Ginebra en 1951 y su Protocolo de Nueva York de 1967.

Como instrumento eficaz para garantizar la protección internacional en España, el preámbulo de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, destaca la intervención del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR), reconociendo el importante papel que realiza en la tramitación de las solicitudes y la introducción de un marco legal para la adopción de programas de reasentamiento, así como la búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados en solidaridad con la comunidad internacional.

Una de las novedades significativas que se establece en la nueva ley 12/2009, de 30 de octubre, es el establecimiento en su Título Preliminar del derecho a la protección subsidiaria, que anteriormente no existía como tal, pero que se ha venido aplicando sobre la base de una protección por razones humanitarias tanto en la Ley 5/1984, de 26 de marzo, como en la ley la Ley 9/1994, 19 mayo, de modificación de la Ley 5/1984.

Ciertamente, la Ley 5/1984, de 26 de marzo, la protección por razones humanitarias se establecía en el artículo 3, señalando las causas que justifican la concesión de asilo y su denegación (apartado 3): ``Podrá igualmente

²² Preámbulo de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

otorgarse el asilo a las personas no comprendidas en el número anterior en los casos en que la concesión del asilo se justifique por razones humanitarias''.

Cuando se realizó la primera modificación de la ley en el año 1994 por la Ley 9/1994, 19 mayo, se suprimió el artículo 3.3. Esta materia se reguló en distinta forma en el artículo 17 al determinar los efectos de la resolución denegatoria (apartado 2). ``No obstante lo dispuesto en el número anterior, por razones humanitarias o de interés público podrá autorizarse, en el marco de la legislación general de extranjería, la permanencia en España del interesado cuya solicitud haya sido inadmitida a trámite o denegada, en particular cuando se trate de personas que, como consecuencia de conflictos o disturbios graves de carácter político, étnico o religioso, se hayan visto obligadas a abandonar su país y que no cumplan los requisitos a que se refiere el número 1 del artículo tercero de esta Ley''.

Hoy en día la Ley 12/2009, de 30 de octubre, regula de forma autónoma la protección por razones humanitarias, denominándola ``protección subsidiaria'' y diferenciándola del derecho de asilo en el artículo 4. Así, se entiende la protección subsidiaria de la siguiente manera: ``El derecho a la protección subsidiaria es el dispensado a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves previstos en el artículo 10 de esta Ley, y que no pueden o, a causa de dicho riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país de que se trate, siempre que no concurra alguno de los supuestos mencionados en los artículos 11 y 12 de esta Ley''.

También en la actual ley vigente en España es importante destacar el Título V, donde se toma en consideración por primera vez la situación especial en que se hallan los menores y otras personas vulnerables que necesitan por ello de cualquiera de las dos figuras de protección.

Además de la introducción de la regulación de esta figura de protección, procede indicar otros cambios o novedades que ya se apuntan en el preámbulo la Ley 12/2009:

- Se determina por primera vez todos los elementos que integran la definición de refugiado.
- Se destaca la Intervención de ACNUR
- Sustitución del termino ``extranjeros`` como beneficiarios de la protección por los de ``personas nacionales no comunitarias`` o ``apátridas``.

En segundo lugar, me gustaría hacer mención que a día de hoy no hay un RD que desarrolle la Ley 12/2009, de 30 de octubre, sino que sigue desarrollándose reglamentariamente por el anticuado RD 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo (modificado por el RD 865/2001, de 20 de julio y por el RD 2393/2004, de 30 de diciembre). Dicho RD que desarrolla la anterior ley produce que la falta de un reglamento de ejecución en la actual ley dificulte la aplicación de las garantías mínimas de las personas solicitantes de algún tipo de protección internacional.

A continuación, resulta de interés comentar la necesidad que surgió en España en el año 2001 de reglamentar la protección a otorgar a las personas que obtienen la condición de apátrida. Se produjo a través del RD 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida en favor de las personas extranjeras que, careciendo de nacionalidad, reúnan los requisitos que se establecieron en la Convención sobre el estatuto de apátrida de 1954.

Seguidamente, en 2003 el Consejo de ministros aprobó un reglamento que adoptó de forma más explícita unas normas mínimas para conceder protección temporal a la población que convivía en una situación de guerra. Se trató del Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva

de personas desplazadas. Aunque la Ley 9/1994, de 19 de mayo, recogiera en su artículo 17.2 la protección a las personas ``... como consecuencia de conflictos o disturbios graves de carácter político, étnico o religioso'', fue necesario elaborar un reglamento que, por una parte, procediera a la transposición de la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio, y por otra, desarrollase de forma más concreta los procedimientos que debían seguirse.

En este momento podemos señalar que el sistema español de asilo está obsoleto. Por un lado, con la regulación actual que tenemos es necesario que se elabore un reglamento para la Ley 12/2009, de 30 de octubre, pues esta ley lleva nueve años sin un reglamento actualizado que desarrolle la ley. Así, sigue en vigor el reglamento de aplicación de la anterior ley de 1994. Esta situación ha sido muy criticada por organizaciones y políticos. A finales del año 2016 Juan Ignacio Zoido, ministro de interior en ese momento, afirmó en un Pleno del Congreso que estaban ultimando los trabajos y que en el mes de enero del 2017 estaría listo²³. Finalmente, no fue así.

De todas formas, para organizaciones como la CEAR y ciertos partidos políticos como Unidos Podemos, la elaboración del reglamento no es suficiente y exigen una nueva regulación en esta materia. Amnistía internacional va más allá, calificando el sistema de acogida español como ``discriminatorio, arbitrario, obsoleto e ineficaz y puede llevar a las personas a la indigencia a medio plazo" además de definirlo como ``poco acogedor''²⁴.

²³ Europa Press (2016). El reglamento de la Ley de Asilo, pendiente desde 2009 llegará a comienzos de 2017. <http://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-reglamento-ley-asilo-pendiente-2009-llegara-comienzos-2017-20161214124502.html>

²⁴ El Diario (2016). El sistema de asilo español lleva a refugiados a la indigencia, según Amnistía Internacional. https://www.eldiario.es/desalambre/Amnistia-Internacional-ineficaz-refugiados-indigencia_0_521798237.html

4. MARCO CONCEPTUAL

Como hemos visto previamente, en el sistema jurídico español encontramos dos tipos de protección: derecho de asilo y protección subsidiaria. Es importante detallar, definir, estos dos tipos de protecciones y otros conceptos con los que se relaciona.

4.1. Derecho de asilo

La definición del derecho de asilo comprende la protección y garantía que se da a una persona cuando entra en un país distinto al suyo solicitando protección sea cual sea el motivo y el compromiso que tiene este país de no devolver y expulsar a esa persona. Uno de los pilares del derecho de asilo es el principio de no devolución²⁵.

Pero la definición resulta más compleja, ya que tiene en algunos casos el deber de cumplir ciertas condiciones.

En primer lugar, veremos el significado de la palabra asilo. Esta proviene del latín *asylum*, y a su vez del griego ἄσυλον *ásylon*, que significa "sitio inviolable". Por su parte la RAE define el asilo como:

1. Lugar privilegiado de refugio para los perseguidos.
2. Establecimiento benéfico en que se recogen menesterosos, o se les dispensa alguna asistencia.
3. Amparo, protección, favor.
4. Asilo político.

Vemos que la RAE incluye el <<asilo político>> y además lo define como asilo que se concede a un extranjero desterrado o huido de su país por motivos políticos. Es el único motivo de asilo que tiene su propia definición en la RAE.

En España el primer reconocimiento del derecho de asilo se recoge en la Constitución Española de 1978. El concepto basándose en las concepciones internacionales, ha ido evolucionando durante años en el seno de la legislación

²⁵ Convención de Ginebra (1951). Sobre el Estatuto de los Refugiados. Artículo 33.

nacional hasta la actual Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, que lo define en su artículo segundo como:

“El derecho de asilo es la protección dispensada a los nacionales no comunitarios o a los apátridas a quienes se reconozca la condición de refugiado en los términos definidos en el artículo 3 de esta Ley y en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y su Protocolo, suscrito en Nueva York el 31 de enero de 1967”.

Para comprender el alcance de la definición legal tendremos que saber qué significan los siguientes conceptos:

- Nacionales no comunitarios: personas que no pertenecen a la UE o que no forman parte de otros Estados que son parte en el Acuerdo sobre el Espacio económico europeo y Suiza.
- Apátrida: Se define como persona que carece de nacionalidad. Según ACNUR, es la persona que no es reconocida por ningún país como ciudadano.

La definición indica también que, para obtener el derecho de asilo, ya sea ciudadano no comunitario o apátrida, previamente el individuo debe obtener la condición de refugiado en los términos definidos en el artículo 3 de la ley 12/2009, de 30 de octubre y en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y su Protocolo, suscrito en Nueva York el 31 de enero de 1967.

En efecto, el artículo 3 de la ley 12/2009, de 30 de octubre establece la condición de refugiado en los términos siguientes:

“La condición de refugiado se reconoce a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género u orientación sexual, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país, o al apátrida que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del

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

Entendemos, pues, que para que se reconozca el derecho de asilo en España hay que acceder primero a la condición de refugiado. Así pues, el derecho de asilo va ligado a la condición de refugiado. Pero ello no sucede en todos los Estados miembros. Por ejemplo en Alemania existen cuatro tipos de protección; una de ellas se denomina ``Flüchtlingsschutz'', protección que se dispensa a los refugiados basándose en la definición de refugiado que se estableció en la Convención de Ginebra y que la diferencia del derecho de asilo, pues esta última se dispensa a los perseguidos políticamente²⁶.

Por ejemplo, para ACNUR, una persona a la que se otorga el asilo se convierte automáticamente en refugiado.

Para algunos autores como GARCÍA MAHAMUT y GALPARSORO, el derecho al asilo implica una protección internacional vinculada a la defensa de los derechos humanos, que ha de alejarse de eventuales y fluctuantes políticas de inmigración²⁷.

Ahora bien, cabe preguntarnos qué sucede con las personas que no obtienen la condición de refugiado. Estas personas siempre han tenido derecho de una suerte de protección internacional, la cual, si bien no estaba reconocida legalmente en el pasado, ahora lo está expresamente en la ley. A partir de la Ley 12/2009, de 30 de octubre viene definido como protección subsidiaria.

4.2. Protección subsidiaria

En el pasado las personas que no cumplían con los requisitos para tener derecho al asilo en España siempre han estado protegidas, pero esa protección no estaba regulada en sí, sino que existía una protección fundada en ``razones

²⁶ Portal Berlín. Procedimiento de asilo.

<https://www.berlin.de/willkommenszentrum/es/llegada/procedimiento-de-asilo/>.

²⁷ MAHAMUT, R. G., GARCÍA, J. G., y FUEYO, M. D. C. V. (2010). Régimen jurídico del derecho de asilo en la Ley 12/2009. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

humanitarias'', como se observa en la anterior Ley 5/1984, de 26 de marzo, artículo 3.3:

''Podrá igualmente otorgarse el asilo a las personas no comprendidas en el número anterior en los casos en que la concesión del asilo se justifique por razones humanitarias''.

Con la intención de regular esta figura, en el preámbulo de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, hace mención a la novedosa figura de la protección subsidiaria, que hasta ahora aparecía configurada como una institución carente de entidad propia y desprovista de una regulación detallada en cuanto a sus elementos constitutivos. Esta viene definida en el artículo 4²⁸:

''El derecho a la protección subsidiaria es el dispensado a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves previstos en el artículo 10 de esta Ley, y que no pueden o, a causa de dicho riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país de que se trate, siempre que no concurra alguno de los supuestos mencionados en los artículos 11 y 12 de esta Ley''.

Para concluir, a la vista de los conceptos, podemos preguntarnos qué diferencia existe entre el derecho de asilo y la protección subsidiaria. La respuesta la encontramos en el preámbulo de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, que indica que la Ley regula la protección subsidiaria siguiendo las mismas pautas utilizadas con el derecho de asilo. Ello es consecuencia lógica de la voluntad de unificar en su práctica totalidad ambos regímenes de protección, atendiendo a que, más allá de las diferencias que puedan existir entre las causas que justifican uno y otro, el propósito común de ambos es que

²⁸ Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

las personas beneficiarias reciban una protección, frente a riesgos para su vida, integridad física o libertad, que no pueden encontrar en sus países de origen²⁹.

Ahora bien, las diferencias existentes entre las dos figuras de protección internacional, se mantienen en cuanto a los requisitos que tienen que cumplir las personas solicitantes para que la concesión de un tipo u otro. Como se ha comentado anteriormente, el derecho de asilo se concede a las personas refugiadas y la protección subsidiaria a las personas que no cumplen dicha condición pero que tienen temores fundados de correr un riesgo si vuelven a su país de origen. Todo el proceso de tramitación, requisitos, obligaciones y derechos se analizarán con más antelación en epígrafes posteriores.

²⁹ Preámbulo de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

5. RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE ASILO Y DEL DERECHO A LA PROTECCIÓN SUBSIDIARIA

5.1 Sujetos beneficiarios

Actualmente existe una problemática con los ciudadanos miembros de la UE. Para la anterior Ley 5/1984, de 26 de marzo, el derecho de asilo contemplaba al "extranjero" como sujeto beneficiario, al contrario que la actual ley 12/2009, de 30 de octubre, donde sustituye el termino "extranjero" por "personas nacionales no comunitarias y apátridas"³⁰. Ello produce una exclusión de los nacionales de Estados miembros de la UE, que además queda reflejado en el artículo 20 relativo a la "No admisión de solicitudes presentadas dentro del territorio español", apartado primero, f³¹:

"Cuando la persona solicitante sea nacional de un Estado miembro de la Unión Europea, de conformidad con lo dispuesto en el Protocolo al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea sobre el derecho de asilo a nacionales de Estados miembros de la Unión Europea".

Esto se produce a consecuencia del artículo 8.1 de la Directiva 2004/08/CE del Consejo, de 29 de abril del 2004, que establece:

"Al evaluar la solicitud de protección internacional, los Estados miembros podrán establecer que un solicitante no necesita protección internacional si en una parte de su país de origen no hay fundados temores a ser perseguido o un riesgo real de sufrir daños graves, y si es razonable esperar que el solicitante se quede en esa parte del país".

Esta modificación no ha sido aceptada por parte de ACNUR, de la CEAR y distintas ONG's, que consideran que la exclusión viola el principio de que los seres humanos, sin distinción alguna, deben gozar de los derechos y libertades fundamentales, principio establecido en la Carta de las Naciones Unidas y la

³⁰ Artículo 16.01 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

³¹ Artículo 20.01f de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

Declaración Universal de los Derechos humanos y adoptado por la Convención de Ginebra de 1951³². Al respecto, autores como DÍAZ CALVARRO realiza la siguiente crítica: *“Con esta exclusión, cuando en la Unión Europea se produzcan circunstancias de persecución que, en abstracto, generen, en las personas que las sufren, el derecho a solicitar el asilo en España, no podrán hacerlo simplemente por ser ciudadanos comunitarios. Y en el llamado <<Espacio de Libertad y Seguridad>> que es la UE, esto es gravísimo y viola, como ya hemos mencionado, la normativa internacional encabezada por la Convención de Ginebra de 1951³³”*.

Además España puede considerar que los Estados miembros de la UE son seguros a causa de la libre circulación que existe entre los Estados miembros³⁴ y por la existencia desde 2009 de un protocolo sobre asilo a nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea que asegura que los países de la UE son seguros y que establece cuándo será admisible la solicitud de protección.

Dicho protocolo nº 24 constituye un anexo al Tratado de Ámsterdam, y restringe, aunque no elimina, la posibilidad de que un Estado miembro proporcione asilo político a un nacional de otro Estado miembro. Considera y tiene presente ciertos artículos del Tratado de la UE y su objetivo es *“evitar que se recurra al procedimiento del asilo para fines ajenos a aquellos para los que está previsto”*. Así establece en un solo artículo, lo siguiente:

“Dado el grado de protección de los derechos y libertades fundamentales por parte de los Estados miembros de la Unión Europea, se considerará que los Estados miembros constituyen recíprocamente países de origen seguros a todos los efectos jurídicos y prácticos en relación con asuntos de asilo. En consecuencia, la solicitud de asilo efectuada por un nacional de un

³² Convención de Ginebra (1951). Sobre el Estatuto de los Refugiados.

³³ DÍAZ CALVARRO, J.M., *“La ley 12/2009, de 30 de octubre, de regulación del derecho de asilo y la protección subsidiaria. Novedades y análisis desde su entrada en vigor. Asignatura de derecho tributario y financiero de la Universidad de Extremadura, 2011, p.107. Anuario de la Facultad de Derecho, ISSN 0213-988-X, vol. XXIX, 2011, 99-127*

³⁴ Acuerdo de Schengen (1985)

Estado miembro sólo podrá tomarse en consideración o ser declarada admisible para su examen por otro Estado miembro en los siguientes casos:

- a) si el Estado miembro del que el solicitante es nacional procede, después de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, amparándose en las disposiciones del artículo 15 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, a adoptar medidas que establezcan en su territorio excepciones a sus obligaciones con arreglo a dicho Convenio;*
- b) si se ha iniciado el procedimiento mencionado en el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea y hasta que el Consejo o, en su caso, el Consejo Europeo adopte una decisión al respecto en relación con el Estado miembro del que es nacional el solicitante;*
- c) si el Consejo ha adoptado una decisión de conformidad con el apartado 1 del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea respecto al Estado miembro del que es nacional el solicitante, o si el Consejo Europeo, de conformidad con el apartado 2 del artículo 7 de dicho Tratado, ha adoptado una decisión respecto al Estado miembro del que es nacional el solicitante;*
- d) si un Estado miembro así lo decidiera unilateralmente respecto de la solicitud de un nacional de otro Estado miembro; en este caso, se informará inmediatamente al Consejo. La solicitud se atenderá basándose en la presunción de que es manifiestamente infundada sin que afecte en modo alguno, cualesquiera puedan ser los casos, a la facultad de toma de decisiones del Estado miembro''.*

Por consiguiente, si se produjera en algún momento una situación peligrosa en cualquier Estado miembro de la UE, los ciudadanos de estos países miembros no tendrían derecho de solicitar ningún tipo de protección internacional en España, salvo en los casos que establecen los apartados del artículo único del protocolo nº 24, como por ejemplo un estado de guerra,

situación de peligro, etc., cualquier cambio de que pueda convertir al país en inseguro.

Como ejemplo, en el caso del pasado octubre de 2017, tras la huida de Carles Puigdemont a Bélgica, el portal Europa Press publicó una noticia titulada ``Un protocolo impulsado por Aznar en la UE dificulta que Bélgica pueda dar asilo a Puigdemont``. Esta noticia hizo referencia al apartado d) del artículo único del protocolo nº 24, expresando que ``una solicitud de asilo de este tipo solo podrá tomarse en consideración o ser declarada admisible para su examen si un Estado miembro así lo decidiera unilateralmente respecto de la solicitud de un nacional de otro Estado miembro``³⁵. En este caso Bélgica es quien tiene la potestad de darle protección o no y esta decisión puede llevar a un conflicto entre los dos países.

Por último, recordando el capítulo anterior, las personas que quieran ser beneficiarias de la obtención del derecho de asilo tendrán que haber obtenido antes la condición de refugiado.

En el caso de solicitar la protección subsidiaria, esta va dirigida a las personas que no cumplen la condición para obtener el estatuto de refugiado pero que tienen derecho a una protección por correr un peligro en su país. En este caso se tiene que demostrar que existen motivos fundados de que la persona corre un peligro grave.

Esto no solo se aplica a las personas que huyen de su país, pues la Convención de Ginebra se aplica también a las personas que ``se encuentran fuera del país de su nacionalidad``; es decir, no es necesario que haya huido del país, sino que puede solicitar la protección cualquier persona que esté fuera de su país y que durante ese período de tiempo sienta la inseguridad por volver y no quiera acogerse a la protección que le brinda su país de origen.

La Ley 12/2009, 30 de octubre, establece los agentes encargados de dar protección a los beneficiarios:

³⁵ Europa Press (2017). Un protocolo impulsado por Aznar en la UE dificulta que Bélgica pueda dar asilo a Puigdemont. <http://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-protocolo-impulsado-aznar-ue-dificulta-belgica-pueda-dar-asilo-puigdemont-20171030165023.html>

- El Estado.
- Partidos u organizaciones (incluyendo también organizaciones internacionales que controlen el Estado).

Se entenderá protección cuando los agentes mencionados adopten medidas con el resultado de terminar con la persecución y con los daños graves que sufra la persona solicitante³⁶.

5.2 Causas o motivos para la concesión

Para obtener el derecho de asilo, las personas solicitantes deben tener previamente reconocida la condición de refugiado. Los motivos para la concesión de tal condición se establecen en los artículos 6 y 7 de la actual Ley 12/2009, de 30 de octubre. El artículo 6 establece los actos de persecución que deberán:

- Ser suficientemente graves por su naturaleza o carácter reiterado como para constituir una violación grave de los derechos fundamentales.
- Ser una acumulación lo suficientemente grave de varias medidas, incluidas las violaciones de derechos humanos.

Estos actos podrán revestir la forma de:

- Actos de violencia (física, psíquica o sexual).
- Medidas legislativas, administrativas, policiales, judiciales, así como procesamientos o penas que sean discriminatorias.
- Denegación de tutela judicial de la que se deriven penas desproporcionadas o discriminatorias.
- Procesamientos o penas por la negativa a prestar servicio militar en un conflicto en el que el cumplimiento de dicho servicio conllevaría delitos o actos comprendidos en las cláusulas de exclusión establecidas en el apartado segundo del artículo 8 de esta Ley. Como por ejemplo el conflicto que ha sucedido en

³⁶ Artículo 14 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

Ucrania en los últimos años y la obligación de los hombres de ir a combatir: ante la negativa son castigados con pena de cárcel.

- Actos de naturaleza sexual que afecten a adultos o a niños.

El artículo 7 establece otros criterios a tomar en consideración para valorar los motivos de la persecución, tales como la raza, que comprenderá el color, el origen, así como la pertenencia a un determinado grupo, la religión (tanto si se tiene alguna creencia como si se es ateo), la nacionalidad, opiniones políticas.

Además, el apartado e) regula la relevancia de la pertenencia a un grupo social determinado:

- Personas integrantes de dicho grupo comparten una característica innata o unos antecedentes comunes o una creencia que resulta tan fundamental para su identidad o conciencia que no se les puede exigir que renuncien a ella.
- Dicho grupo posee una identidad diferenciada en el país de que se trate por ser percibido como diferente por la sociedad que lo rodea o por el agente o agentes perseguidores.

Se incluye en este concepto de grupo social determinado, un grupo basado en una característica común de orientación/identidad sexual, y, o, edad, sin que estos aspectos por sí solos puedan dar lugar a la aplicación del presente artículo. Asimismo, en función de las circunstancias imperantes en el país de origen, se incluye a las personas que huyen de sus países de origen debido a fundados temores de sufrir persecución por motivos de género y/o edad, sin que estos aspectos por sí solos puedan dar lugar a la aplicación del presente artículo.

Visto esto, podemos decir que el reconocimiento del derecho de asilo se supedita a la existencia de indicios suficientes de fundados temores de persecución o riesgo de la misma, sin necesidad de tener pruebas, pues solo es necesario demostrar el temor fundado que existe ya sea por razón de la

raza, la religión, la nacionalidad, la pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, así como orientación sexual.

Si finalmente la persona no obtiene la condición de refugiado y en ese caso no tiene derecho de asilo, pero aún subsiste el miedo a volver a su país de origen por temor fundado a lo que le pueda ocurrir, podría comprobar si cumple los siguientes motivos para obtener la protección subsidiaria, que están regulados en el artículo 10 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre:

- Condena a pena de muerte o riesgo de su ejecución material.
- Tortura y tratos inhumanos o degradantes en el país de origen del solicitante.
- Amenazas graves contra la vida o la integridad de los civiles motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto internacional o interno.

Los artículos 6 y 10 de la ley 12/2009, 30 de octubre, que indican los fundados temores o el riesgo de sufrir daño grave, pueden basarse en acontecimientos que hayan sufrido las personas con posterioridad a haber abandonado el país. En ese caso, a efectos de no reconocer la condición de refugiado, se valorara el hecho de que ese riesgo surja después del abandono del país de origen³⁷.

Para finalizar, y una vez vistos los motivos en forma de temores fundados que puede tener una persona para evitar volver a su país de origen u obtener la protección de dicho país, y en tal caso tenga derecho a la obtención de la protección internacional en España, puede producirse que ese temor fundado provenga de un acto que suponga un peligro para el territorio de España, y por esa misma razón el interesado no tendrá derecho a obtener la protección. Cabe también que la persona que solicita la protección ya tenga una protección superior como la dispensada, por ejemplo, por otros organismos

³⁷ Artículo 15 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

de las Naciones Unidas, por lo que tampoco podrá acogerse a la protección en España.

5.3 Exclusión y denegación

Aunque las personas solicitantes de protección internacional en España cumplan los requisitos que exige la ley para poder ser beneficiarios, existen varios motivos de exclusión. Por ejemplo, en el caso del derecho de asilo/condición de refugiado, el artículo 3 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, se remite al artículo 8 de esa misma ley donde están recogidas las siguientes causas de exclusión:

1. Quedaran excluidas de la condición de refugiado:

- Personas que ya tengan una protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que su situación haya mejorado, tendrán, «ipso facto», derecho a los beneficios del asilo regulado en la presente Ley.
- Personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia les hayan reconocido los mismos derechos y obligaciones que tienen los residentes de dicho país.

2. También serán excluidas las personas sobre las que existen motivos fundados de que:

- Han cometido un delito de guerra, contra la paz o humanidad.
- Han cometido fuera del país del refugio y antes de ser admitidos como refugiados un delito grave, entendiéndose por tal los que lo sean conforme al Código Penal español en contra la vida, libertad, integridad de las personas, etc.

- Culpables de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas establecidos en el Preámbulo y en los artículos 1 y 2 de la Carta de las Naciones Unidas³⁸.

El Preámbulo de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, regula la protección subsidiaria siguiendo las mismas pautas que aplica al derecho de asilo, consecuencia de la voluntad de unificar en la práctica totalidad ambos regímenes de protección con el propósito común de que las personas beneficiarias reciban una protección que no puedan encontrar en sus países de origen.

En ese caso, la protección subsidiaria comparte con el derecho de asilo/condición del refugiado los mismos motivos fundados de exclusión de personas, que se ha indicado en el punto 2, pero además añade una última exclusión a las personas que constituyen un peligro para la seguridad interior o exterior de España o para el orden público.

Además, comparten las mismas causas de denegación, pese a que cada tipo de protección tiene su propio artículo, aunque vengan a decir lo mismo: en el caso de derecho de asilo se regula en el artículo 9 y en la protección subsidiaria en el artículo 12 de la actual ley vigente. Así, el derecho de asilo y la protección subsidiaria se denegará a las personas:

- a) Que constituyan, por razones fundadas, un peligro para la seguridad de España.
- b) Que habiendo sido objeto de una condena firme por delito grave constituyan una amenaza para la comunidad.

³⁸ Preámbulo de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

6. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

6.1 Introducción

La normativa española en materia de asilo, de acuerdo con el artículo 1.4³⁹ de la Constitución Española de 1978 y la legislación internacional, establece las condiciones para la tramitación y obtención en España de cualquier tipo de protección. El derecho a solicitar asilo es universal: cualquier persona puede solicitar asilo sea cual sea su situación, aunque en España la Ley 12/2009, de 30 de octubre, en su artículo 16.1 establece que tienen derecho a solicitar dicha protección las personas nacionales no comunitarias y apátridas. Cada persona que solicita protección internacional en España tiene que acudir al procedimiento establecido, que se inicia mediante la oportuna solicitud. Cada solicitud conllevará una valoración y estudio de los motivos que la sostienen. Dependiendo la forma en que se presente o se entre en el país, esta, se aplica un tipo de procedimiento u otro. La ley 12/2009, de 30 de octubre, establece en su artículo 17.2 que cuando la entrada en el país se produzca, como pasa en la mayoría de casos, de forma ilegal no podrá ser sancionada siempre que la persona reúna los requisitos para ser beneficiaria de la protección internacional.

Debido a la existencia del Reglamento (UE) N° 604/2013, coloquialmente conocido como ``reglamento de Dublín``, aplicable en España al igual que en el resto de países de la Unión Europea, si el país tiene dudas de que le corresponda realizar el trámite de una solicitud de protección internacional y piensa que le corresponde a otro país, puede solicitar a las autoridades de la Unión Europea que sean las responsables de decidir a qué país le corresponde tramitar dicha solicitud. Con arreglo a esto, solo un país es

³⁹ Artículo 1.4 de la Constitución Española de 1974 dice ``La ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España``.

responsable del examen de cada solicitud. Durante ese proceso denominado ``proceso de Dublín'', se trata principalmente de determinar qué país es el responsable de tomar una decisión sobre la solicitud presentada. Gracias a este Reglamento, cuando una persona llega a un país, no se le garantiza que dicho país sea el que vaya a examinar su solicitud. Si las autoridades deciden finalmente que es otro país, se encargaran del traslado al Estado que le corresponde. El proceso puede durar hasta 11 meses en circunstancias normales.

Durante todo este proceso la persona tendrá derecho a permanecer en el país y los mismos derechos y obligaciones a cumplir que tienen los solicitantes de protección internacional en nuestro país hasta que le den una respuesta.

Si finalmente es España quien tiene la competencia de examinar la solicitud de protección internacional, el Gobierno español resolverá cada caso a través del Ministro del Interior. Este recibirá a través de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR), órgano colegiado adscrito al Ministerio de Interior, el estudio realizado de las solicitudes de protección internacional que llegan a España. A la CIAR le corresponde las siguientes funciones⁴⁰:

- Elevar al Ministerio del Interior las propuestas de autorización de residencia temporal por razones humanitarias en el Estado español planteadas por la Organización de Ayuda al Refugiado (OAR)
- Establecer y revisar periódicamente las condiciones generales bajo las cuales se establecen los criterios de inadmisión, para luego ser evaluadas por el Ministerio del Interior.
- Proponer la documentación que se expedirá a las personas solicitantes de protección internacional durante el proceso.
- Recabar información sobre los países o las regiones de origen de las personas solicitantes de asilo o refugiadas, con el objetivo de transmitirla a los organismos públicos a cargo de la cooperación internacional.

⁴⁰ CEAR. Diccionario de Asilo. <http://diccionario.cear-euskadi.org/comision-interministerial-de-asilo-y-refugio-ciar/>

- Elevar al Ministro del Interior las propuestas de resolución sobre el régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.

La CIAR está compuesta por un representante de cada uno de los departamentos con competencia en política exterior e interior, justicia, inmigración, acogida de los solicitantes de asilo e igualdad además de un representante del Estado español del ACNUR (este con voz, pero sin voto).

6.2 La solicitud y su presentación: requisitos

Toda solicitud presentada y el procedimiento como inicia tienen carácter confidencial. El procedimiento se inicia con la presentación de la solicitud que siempre tendrá que realizarse de forma personal e individualmente en los lugares reglamentarios que se establecen. En caso de no poder personarse físicamente, podrá realizarla un representante del solicitante, pero luego el solicitante deberá ratificar la solicitud una vez que desaparezca la imposibilidad. La solicitud incluye una entrevista donde deberán explicarse todos los motivos y causas que lleven a la persona a solicitar la protección.

La solicitud, según el artículo 17.6 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, deberá realizarse en el plazo de un mes desde la entrada en el territorio español o desde que se produzcan los acontecimientos que han producido que la persona haya tenido que solicitar protección en el territorio español. En el momento de la presentación, la persona solicitante será informada en un idioma que comprenda sobre:

- a) El procedimiento a seguir. Se le prestará ayuda a la hora de efectuar la solicitud.
- b) Sus derechos y obligaciones durante la tramitación.
- c) Posibilidad de contactar con ACNUR y con las demás organizaciones legalmente reconocidas.
- d) Consecuencias del incumplimiento de sus obligaciones o de la falta de colaboración con las autoridades.

- e) Derechos y prestaciones sociales.
- f) Se prestará un trato diferenciado a las personas que se encuentren en una situación de vulnerabilidad, tales como menores, personas con discapacidad, en edad avanzada, personas que hayan padecido tortura, violaciones, víctimas de trata de seres humanos, etc.⁴¹.

La presentación de la solicitud puede realizarse en distintos lugares. Si la persona ya se encuentra en el país, podrá realizarla en:

- En la oficina de asilo y refugio (OAR).
- Cualquier oficina de extranjeros.
- Comisarías de policía.
- Centros de internamiento de Extranjeros (CIE).

Si la persona solicitante no está en el país y al tratar de acceder no puede entrar en territorio español, tendrá que realizarla en el puesto fronterizo. La Ley 12/2009, de 30 de octubre, también contempla la posibilidad de que los embajadores de España en el extranjero puedan apoyar el traslado de un solicitante de protección internacional que haya acudido demostrando que sufre un peligro para su integridad física, siempre y cuando no sea nacional del país en el que se encuentre.

6.3 Tramitación e instrucción

La tramitación de la solicitud dependerá del lugar donde haya acudido el solicitante a realizar el trámite. De ello dependerá la aplicación de un procedimiento u otro de tramitarse.

En caso de solicitud de tramitación en una frontera o en un CIE, siguen un procedimiento similar. En caso de que la persona solicitante de protección internacional acuda a las dependencias habilitadas que hay en los puestos fronterizos, puertos y aeropuertos, tendrá respuesta en 72 horas desde la

⁴¹ Artículo 46 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

presentación de la solicitud. En cambio, en caso de que acuda a un CIE, este trasladará la solicitud a la oficina de Asilo y Refugio para que sea tramitada debidamente, donde obtendrá respuesta a los 4 días. Una vez transcurrido el plazo, en dichas modalidades la persona solicitante se puede encontrar con una de las tres respuestas posibles: admisión a trámite, inadmisión y denegación.

Si se admite el trámite la solicitud, la tramitación del procedimiento se puede realizar de forma urgente (tardaría 3 meses) o por procedimiento ordinario (que se alargaría hasta 6 meses).

Para que la tramitación se realice de forma urgente la Ley 12/2009, de 30 de octubre, en su artículo 25, indica las siguientes circunstancias que tienen que concurrir en las solicitudes:

- Que parezcan manifiestamente fundadas.
- Solicitantes con necesidades específicas, como los menores no acompañados.
- Que solo planteen cuestiones que no guarden relación con los requisitos para el reconocimiento de cualquier tipo de protección internacional.
- Que la persona proceda de un país de origen considerado seguro y del que posea nacionalidad, o si fuere apátrida, en el que tuviera su residencia habitual.
- La persona solicitante que incurra en alguno de los supuestos de exclusión o denegación previstos en la Ley 12/2009 y que hemos visto con anterioridad.

La CIER tendrá que estar informada cuando la solicitud se tramite de forma urgente. Una vez pasado el plazo de 3 o 6 meses desde la presentación de la solicitud sin que se haya notificado resolución, la misma podrá entenderse desestimada sin perjuicio de la obligación de la Administración de resolver expresamente y de la comunicación al solicitante de dicha demora, como establece la Ley 12/2009, de 30 de octubre, en su artículo 24.

Una vez admitida a trámite, la OAR realizará un estudio de la solicitud. Luego la CIAR procederá a tomar una propuesta de decisión que elevará al Ministerio de Interior, y quien finalmente dictará la resolución, que podrá ser favorable o denegada.

En el supuesto de solicitudes presentadas en una frontera o CIE donde el Ministerio de Interior notifique que no se admite el trámite o se deniegue, siempre dictará una resolución motivada que deberá notificarse a la persona. La Ley 12/2009, de 30 de octubre, en su artículo 21 establece que, en el plazo de dos días contados desde la notificación, podrá presentarse una petición de reexamen que suspenderá los efectos de aquella. El Ministerio de Interior deberá notificar a la persona interesada en el plazo de dos días desde el momento en que aquella hubiese sido presentada, donde le comunicaran si le admite el trámite o si continúa con la inadmisión/denegación. La duración total sería de cuatro días, pero se puede alargar hasta un máximo de diez días cuando lo solicite ACNUR, en los casos en el que el solicitante incurra en alguna de los supuestos de exclusión o de denegación que hemos visto en el epígrafe anterior.

Respecto a las solicitudes presentadas en las comisarías de policía autorizadas en Oficinas de Extranjería o en las OAR, dentro del territorio, el plazo es más corto. En este procedimiento la respuesta se produce en un mes y el solicitante solo obtendrá una resolución de admisibilidad o inadmisibilidad. En el caso de que se admita a trámite, el procedimiento es el mismo que en las solicitudes presentadas en frontera y CIE. En el caso que la respuesta sea la inadmisión, no habrá opción a que el solicitante solicite un reexamen de su solicitud, sino que directamente se resolverá como inadmisibile.

Para que el Ministerio de Interior, a propuesta de la OAR, no admita a trámite las solicitudes de protección, tendrá que producirse mediante resolución motivada y siempre que concurra alguna de las siguientes circunstancias que establece la Ley 12/2009, 30 de octubre en su artículo 20:

-Por falta de competencia para el examen de las solicitudes. Es decir, cuando no corresponda a España su examen con arreglo a los criterios y

mecanismos para la realización del examen que establece el Reglamento (CE) 343/2003, del Consejo, del 18 de febrero y de conformidad con los Convenios internacionales a los que esté adherido.

-Por falta de requisitos cuando la persona solicitante:

- Está reconocida como refugiada y tenga derecho a residir o a obtener protección internacional efectiva en un tercer Estado y que no corra ningún peligro.
- Proceda de un tercer país seguro y siempre que no se encuentre en una situación donde corra peligro.
- Reitere una solicitud ya denegada en España o presente una nueva solicitud con otros datos personales, siempre que no se planteen nuevas circunstancias relevantes.
- Sea nacional de un Estado miembro de la Unión Europea, ya que los países que pertenecen a la UE se consideran seguros.

La no admisión del trámite deberá comunicarse al interesado en un plazo de un mes desde que se presenta la solicitud. Si en el plazo de ese mes no hay respuesta a la persona interesada, será considerada como admitida y la persona interesada tendrá derecho a permanecer en el país con los derechos y garantías establecidos hasta que se pronuncie la resolución definitiva. La constatación, con posterioridad a la admisión a trámite de la solicitud, de algunas de las circunstancias que han justificado su no admisión será causa de denegación de aquella.

También puede darse el caso de que se archive la solicitud, como establece el artículo 27 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, cuando la persona solicitante la retire o desista de ella, cuando en el plazo de treinta días el solicitante no responda a las peticiones de facilitar información esencial para su solicitud, que no se presente a una audiencia personal a la que sea convocado o no comparezca para la renovación de la documentación, salvo que demuestre que esos comportamientos fueron debidos a circunstancias ajenas a su voluntad.

Para todas las comunicaciones y notificaciones que se realicen al solicitante sobre el estado de tramitación, se tendrá en cuenta el último domicilio o residencia que conste en el expediente, y cuando no prospere ese procedimiento de comunicación, la Ley 12/2009, de 30 de octubre, establece en el artículo 28 que se realizará a través del Portal del Ciudadano, del portal electrónico de la OAR y de los tablones de anuncios que hay accesibles al público en la comisaría de policía correspondiente o en la Oficina de Extranjeros de la provincia en que conste el último lugar de residencia de la persona solicitante o en los de la OAR.

En cuanto a las solicitudes de protección internacional presentadas en embajadas y consulados, la Ley 12/2009, de 30 de octubre, en su artículo 38 dispone que, si la persona solicitante corre peligro para su vida, las embajadas de España podrán promover el traslado a España para hacer posible la presentación de la solicitud.

6.4 Derechos y acogida de los solicitantes

Durante el proceso de solicitud de protección internacional, desde la formalización de la solicitud y durante la tramitación del procedimiento, hay que destacar que las personas solicitantes tendrán derecho a permanecer en España hasta que se resuelva su solicitud, salvo reclamación de otro país de la UE o un tribunal penal internacional. También tienen derecho a la misma asistencia sanitaria que cualquier ciudadano del país y derecho durante el procedimiento a asistencia jurídica gratuita si no la pueden pagar. También tienen derecho a entrevistarse con un abogado en las dependencias de los puestos fronterizos y los CIE. Además de estos derechos, el artículo 18 de la ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, regula todos los derechos que obtienen las personas solicitantes de protección internacional en España. A continuación, se detallan brevemente:

- a) Ser documentado como solicitante.

- b) Intérprete para poder entender el procedimiento de solicitud en la lengua que comprenda el solicitante.
- c) Que se comuniquen su solicitud al ACNUR.
- d) Suspensión de cualquier proceso de devolución, expulsión o extradición que pudiera afectar al solicitante hasta que se resuelva la solicitud, siempre que el solicitante no tenga sobre él una orden europea de entrega o detención o en países terceros una orden que provenga de un tribunal penal internacional⁴².
- e) A conocer el contenido del expediente en cualquier momento.
- f) A recibir prestaciones sociales específicas en los términos que se recogen en la Ley. En el artículo 30 de la ley 12/2009, de 30 de octubre, se recoge este derecho más detallado. Indica que se proporcionará a las personas solicitantes de protección, siempre que carezcan de recursos económicos, los servicios sociales y de acogida necesarios con la finalidad de asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas. Ello se determinará por el Ministerio competente. Si se comprueba que el solicitante dispone de suficientes medios, podrán exigir el reembolso de los costes inherentes a los servicios y prestaciones que hubiera recibido.

Junto a los derechos existen unas obligaciones a cumplir. El artículo 18 de la ley establece las siguientes obligaciones que deberán cumplir los solicitantes de protección:

- a) Cooperar con las autoridades españolas en el procedimiento para la concesión.
- b) Presentar todos los elementos que contribuyan a fundamentar su solicitud, como por ejemplo documentos relacionados con su identidad, lugares en los que ha estado, solicitudes de protección previas, etc.

⁴² Artículo 19.3 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

- c) Facilitar sus huellas, permitir ser fotografiados y en algún caso consentir que sean sus declaraciones grabadas siempre que hayan sido previamente avisados para realizar la grabación.
- d) Informar sobre su domicilio en España y cualquier cambio de este.
- e) Informar o comparecer ante la autoridad competente sobre cualquier circunstancia de su solicitud.

Estos derechos y obligaciones son tanto para las personas que cumplen la condición de refugiado y que solicitan el derecho de asilo, como para las personas que solicitan la protección subsidiaria. En definitiva, se aplican a cualquier persona que solicita protección internacional en España, hasta que su solicitud se resuelva, incluyendo también a las personas que están en España y se encuentran a la espera de que la Unión Europea a través del Reglamento 604/2013 decida qué país le corresponde tramitar dicha solicitud. Todas ellas tendrán derechos de los que se podrán beneficiar y obligaciones que deberán cumplir hasta obtener una respuesta sobre su situación.

En cuanto a los servicios de acogida (como establece la Ley 12/2009, de 30 de octubre, en su artículo 31) se determinarán reglamentariamente por el Ministerio competente, a fin de atender las necesidades básicas de los solicitantes. La acogida se realizará a través de los centros propios del Ministerio competente u organizaciones no gubernamentales que estén subvencionadas. Cada servicio de acogida será diferente en atención a las necesidades de cada persona solicitante y se adoptaran las medidas necesarias para garantizar la unión familiar. Para garantizar el restablecimiento de la unión familiar a las personas que ya tienen la condición de refugiada o el derecho a la protección subsidiaria, el artículo 40 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, establece en los siguientes casos, que se garantice la concesión de la extensión de esa protección a sus familiares:

- A los ascendientes en primer grado que acrediten que son dependientes de la persona que tiene concedida la protección internacional, y sus descendientes en primer grado menores de

edad, quedando exceptuado en los supuestos de distinta nacionalidad. Podrán solicitar pruebas científicas de parentesco para comprobar las relaciones de parentesco.

- Cónyuge o persona con la que tenga una relación de afectividad y convivencia, salvo en los supuestos de divorcio, separación legal, de hecho, o concesión de la protección que se haya dado por razón de género.
- Otro adulto que sea responsable del beneficiario de la protección, cuando este sea menor y no esté casado.
- Otros miembros, siempre que esté claro que dependan del beneficiario y se demuestre la existencia de convivencia previa en el país de origen.

La extensión de la protección se dará siempre y cuando no incurran en alguna causa de exclusión o denegación de las establecidas en los artículos 8, 9, 11 y 12 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre y que hemos visto con anterioridad.

En los casos de familiares con distinta nacionalidad (que según hemos visto en el artículo 40 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, los exceptúa para obtener la concesión de ese beneficio de protección a través de extensión familiar), se contempla la opción de la reagrupación familiar como establece el artículo 41 de la ley. La reagrupación solo será ejercitable una sola vez, y una vez concedida implicará la concesión de autorización de residencia y de trabajo. Además, no se les exigirá ni a ellos ni a sus familiares los requisitos establecidos en la normativa vigente de extranjería e inmigración.

6.5 Resolución:

a. Favorable: efectos y derechos

Para que, en el proceso de solicitud del trámite de la protección internacional, el solicitante obtenga una respuesta favorable, será necesario (según dicta el artículo 26 de la ley) que aparezcan indicios suficientes de

persecución o daños graves. La resolución será dictada por el Ministerio del Interior, previo estudio por parte de la OAR y la CIAR. Así pues, se concederá al solicitante alguno de los siguientes tipos de protección:

- Estatuto de refugiado. Si obtiene la condición de refugiado obtendrá dicha protección a través del derecho de asilo.
- Protección subsidiaria. Solicitantes de otros países apátridas que no son considerados refugiados y en los que existen fundados temores de peligro.
- Por razones humanitarias. Si la persona no cumple con los requisitos para que le otorguen ninguna de las dos figuras de protección anteriores, podrá obtener una protección por razones humanitarias.

La concesión de cualquier tipo de protección implicara el reconocimiento de los derechos establecidos en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, en la normativa vigente en materia de extranjería, así como en la normativa de la UE y las siguientes establecidas en el artículo 38 de la ley:

- Protección contra la devolución.
- Acceso a la información sobre los derechos y obligaciones relacionados con el tipo de protección internacional concedida en una lengua comprensible para el interesado.
- Autorización de residencia y trabajo permanente y su integración social en los términos que establece la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero.
- Expedición de documento de identidad y viaje en los que les sea reconocido el derecho de asilo y cuando sea necesario a quienes se beneficien de la protección subsidiaria.
- Acceso al servicio público de empleo.
- Acceso a la educación, asistencia sanitaria, a la vivienda, a la asistencia social y servicios sociales.
- Acceso en las mismas condiciones que los españoles a la formación continua u ocupacional y al trabajo en prácticas.

- Libertad de circulación.
- Acceso a programas de integración
- Acceso a programas de ayuda al retorno voluntario.
- Mantenimiento de la unidad familiar en los términos que hemos visto en el epígrafe anterior.

Siempre se establecerá procurando la igualdad de oportunidades y la no discriminación. Además, las personas con estatuto de protección internacional seguirán beneficiándose de los programas y prestaciones que hubieran disfrutado con anterioridad a la concesión del estatuto en aquellos casos en que existan circunstancias especiales además de que las Administraciones públicas, en esos casos especiales, podrán poner en marcha servicios complementarios.

b. Denegatoria o inadmisión: efectos y recursos

Cuando en el proceso de solicitud del trámite de la protección internacional, el solicitante obtiene una resolución de inadmisión o denegatoria, otorgada por el Ministerio del Interior, el solicitante podrá interponer los siguientes recursos contra dicha resolución y ante el órgano competente:

- Recurso de revisión. En el caso de denegación, podrán solicitar un reexamen del trámite de su solicitud, siempre que aparezcan nuevos elementos probatorios.
- Recurso de reposición ante el organismo que dictó el acto. Este es previo y potestativo al recurso contencioso-administrativo.
- Recurso contencioso-administrativo. En las solicitudes presentadas en frontera y el CIE, se suspenderá el artículo 22 de la ley, por lo que los interesados no tendrán derecho a permanecer en el territorio español. Además, cuando se interponga y se solicite la suspensión del acto recurrido, esa solicitud tendrá consideración de especial urgencia contemplada en el artículo 135 de la Ley 29/1998, de 13 de julio.

Las resoluciones dictadas (como indicar el artículo 29 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre), pondrán fin a la vía administrativa, salvo en el caso que se haya presentado un recurso de revisión, donde se realizará un reexamen. Se entenderá que pone fin a la vía administrativa la respuesta a ese reexamen además de ser susceptible de recurso de reposición con carácter potestativo y de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

La no admisión a trámite o la resolución denegatoria determinará el retorno, la devolución, la salida obligatoria del territorio español o el traslado al territorio responsable del examen de la solicitud de asilo de los interesados, salvo que de acuerdo con la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, se dé alguno de los siguientes supuestos:

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

7. CESE Y REVOCACIÓN DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

El cese y la revocación de la protección internacional en España se regula en el Título IV de la Ley 12/2009, de 30 de octubre.

La palabra ``cese`` proviene del latín *cessāre*. La RAE lo define como:

1. intr. Dicho de una cosa: Interrumpirse o acabarse.
2. intr. Dejar de desempeñar un cargo o un empleo.
3. intr. Con las preposiciones de o en, dejar de realizar la actividad que se menciona.
4. tr. Destituir o deponer a alguien del cargo que ejerce.

La palabra ``revocación`` proviene del latín *revocāre* y la RAE lo define como:

1. tr. Dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución.
2. tr. Apartar, retraer, disuadir a alguien de un designio.
3. tr. Hacer retroceder ciertas cosas.
4. tr. Enlucir o pintar de nuevo por la parte que está al exterior las paredes de un edificio, y, por ext., enlucir cualquier paramento.
5. tr. desus. Volver a llamar.

Entendemos que cuando cesa un derecho, en este caso al cesar la protección internacional de los beneficiarios, estos pierden su situación, derechos u obligaciones que habían obtenido al ser beneficiarios de la protección internacional en España. El artículo 45 de la ley establece que el cese o revocación de la protección conllevara al cese o disfrute de todos los derechos inherentes a la protección internacional otorgada.

El Título IV de la ley 12/2009, de 30 de octubre, diferencia y regula el cese del estatuto de refugiados, por un lado, y el cese de la protección subsidiaria, por otro.

Cesaran en la condición de refugiado los beneficiarios que, como establece el artículo 42 de la ley:

- Lo soliciten expresamente.
- Se hayan acogido de nuevo a la protección del país de su nacionalidad.
- Que en un primer lugar perdieron su nacionalidad y que la hayan recuperado voluntariamente.
- Tengan una nueva nacionalidad y disfruten de la protección del país donde han obtenido la nacionalidad.
- Vuelvan a establecerse en el país que habían abandonado.
- Por abandono del territorio español y cuando fijen su residencia en otro país.
- Cuando desaparezcan las circunstancias de las que huyeron de su país de origen y este se considere seguro de nuevo.

El cese de la protección subsidiaria se regula en el artículo 43 de la ley y se podrá cesar cuando:

- Se solicite expresamente.
- La persona haya abandonado el territorio español y fijado su residencia en otro país.
- Las circunstancias de su situación dejen de existir o cambien de tal forma que la protección que han obtenido ya no sea necesaria.

Aunque se produzca un cese de la condición de refugiado o de la protección subsidiaria, este no impedirá la continuación de la residencia en España, conforme a la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración, en la que se tendrá en cuenta el periodo de tiempo que los interesados hayan residido legalmente en nuestro país.

Se podrá revocar o dejará de tener efecto la protección internacional obtenida por los beneficiarios en España, cuando según establece el artículo 44 de la ley, la persona beneficiaria haya:

- Concurrido en alguna de las causas de exclusión o denegación que hemos visto.
- Tergiversado u omitido hechos, documentos falsos que fueron decisivos para la toma de decisión.
- Sea un peligro para la seguridad de España o que tenga una sentencia firme por delito grave.

La revocación de la protección internacional conllevará a la tramitación del correspondiente expediente sancionador para la expulsión del territorio nacional de la persona interesada, de conformidad en el artículo 57: ``expulsión del territorio`` de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero. Dicha expulsión no podrá realizarse enviando a la persona a un país en el que exista peligro para su vida y libertades o en el que carezca de protección efectiva contra la devolución al país del que ha huido.

La tramitación del cese o revocación de la protección internacional se regula en el artículo 45 de la ley. Se iniciará a oficio o a instancia de parte cuando concurra alguna de las causas legales que acabamos de ver y siempre haciéndoles saber de la situación a los interesados. Tendrán derecho durante la tramitación, además de las garantías del artículo 17 de la ley, las siguientes:

- Ser informados por escrito de que se está reconsiderando su protección internacional, así como los motivos.
- Tener derecho a una audiencia para formular alegaciones.

La OAR podrá archivar el expediente cuando no existan o no se acrediten las causas fundadas de cese o revocación, y el procedimiento será el mismo que al tramitar una solicitud favorable. Se informará al CIAR para que decida sobre el archivo del expediente o, por el contrario, si hay suficientes causas fundadas para el cese o revocación. En ese caso elevará la propuesta de resolución al Ministro de Interior para que resuelva. El plazo para la notificación de las resoluciones de este procedimiento será de seis meses. Si concluye el plazo sin haber dado respuesta, el expediente se tendrá por caducado, procediéndose a su archivo.

Las resoluciones previstas podrán fin a la vía administrativa y serán susceptibles de recurso de reposición con carácter potestativo ante el Ministerio del Interior y de recurso contencioso-administrativo.

8. CONCLUSIONES

1. Necesidad de un Real Decreto de desarrollo de la actual Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, pues aún sigue en vigor el obsoleto Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la condición de Refugiado, esta última Ley ya derogada.

2. Necesidad de un compromiso mayor de acogida por el Reino de España. Durante los últimos años España ha manifestado muy poco compromiso de acogida a personas migrantes y refugiados, lo cual incluso ha producido que ha haya sido condenado por el Tribunal Supremo.

3. Necesidad de un plan de acogida coherente y estructurado, realizando un análisis de las necesidades y carencias del actual sistema de asilo para evitar los problemas como el de la frontera de Ceuta y Melilla, que se encuentra colapsada por la gran afluencia de solicitudes, así como la falta de recursos para poder tramitar las solicitudes, incluido el colapso que presentan tanto los CETI y como los CIE.

4. Necesidad de terminar con las llamadas ``devoluciones en caliente'', pues no es legal ni moral devolver a su país de origen a los migrantes sin derecho a poder realizar el trámite de solicitud de protección y sin velar por la seguridad de dichas personas.

5. Acumulación de solicitudes en España pendientes de respuesta final, encasilladas por un trámite lento de resolución. A finales de febrero del 2018 nos encontrábamos con 42.025 solicitudes pendientes de respuesta. Para ello sería necesario realizar un estudio para encontrar las deficiencias e intentar agilizar el periodo de espera que afecta tanto a los solicitantes como al procedimiento, reduciendo plazos, incorporando el silencio administrativo positivo en ciertos casos, etc.

6. Eliminación del llamado extraoficialmente ``criterio de prudencia'', usado por el gobierno y que ha sido muy criticado por la CEAR, pues produce

un retraso de respuesta en las solicitudes, al alegar que puede que la situación mejore en un futuro. Este criterio se usa cuando se piensa que cierto país puede mejorar su situación en un futuro, por lo que deciden posponer las solicitudes de dicho país a la espera de que termine el conflicto antes de responsabilizarse de esas solicitudes, durante ese periodo de tiempo donde mantienen congeladas dichas solicitudes

7. No contemplar los países de la UE como seguros. En España la ley considera que los países de la UE son seguros, por lo que no los contempla a la hora de solicitar protección internacional en España. Sería necesario que en un futuro se modifique esta visión, porque, aunque ahora Europa es segura no se sabe qué puede pasar en un futuro.

BIBLIOGRAFIA

ACNUR (2016). *Desplazamiento forzado en 2016*. <http://www.acnur.es/> (Consultada el 25 de mayo de 2017)

BENGOA, A. (2016). ``Las posibilidades de obtener asilo en España dependen de tu nacionalidad``.

https://elpais.com/politica/2016/06/15/actualidad/1465991060_784745.html

CARRILLO, M. (2017). ``El asilo, un derecho olvidado``.

https://elpais.com/internacional/2017/03/23/actualidad/1490293554_145873.html

CALVARRO, J. M. D. (2011). La ley 12/2009, de 30 de octubre, de regulación del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Novedades y análisis desde su entrada en vigor. Anuario de la Facultad de Derecho, (29), 99-127.

CALVO, O. (2016). ``Artículo 14: `Toda persona tiene derecho a busca asilo...``

<http://www.elmundo.es/cultura/2016/07/05/577b67e922601d8d338b45cb.html>

DELLE FEMMINE, L. (2017). ``Los colombianos vuelven a pedir asilo en España``. Diario el País.

http://elpais.com/internacional/2017/10/02/actualidad/1506943761_949828.html.

DÍAZ, N.; DÍEZ, A.; DURÀ, J.; FAVIERES, P.; FERNÁNDEZ, R.; MUÑIZ, R.; SANTOS, R.; VALIENTE, M. y AMORÓS, M. (2015). ``Las personas refugiadas en el mundo `` en *Informe 2015: Las personas refugiadas en España y Europa*. Madrid: Oficinas centrales de la CEAR.

DÍAZ, N.; DÍEZ, A.; DURÀ, J.; FAVIERES, P.; MONTERO, C.; MUÑIZ, R.; VALIENTE, M. y AMORÓS, M. (2016). ``El acceso al derecho de Asilo en España`` en *Informe 2016 de CEAR: Las personas refugiadas en España y Europa*. Madrid: Oficinas centrales de la CEAR.

DÍAZ, N.; DÍEZ, A.; FAVIERES, P.; MUÑIZ, R.; SENANTE, A.; VALIENTE, M. y AMORÓS, M. (2018). *Informe 2018: Las personas refugiadas en España y Europa*. Madrid: Oficinas centrales de la CEAR.

DÍAZ CALVARRO, J.M., ``La ley 12/2009, de 30 de octubre, de regulación del derecho de asilo y la protección subsidiaria. Novedades y análisis desde su entrada en vigor. Asignatura de derecho tributario y financiero de la Universidad de Extremadura, 2011, p.107. Anuario de la Facultad de Derecho, ISSN 0213-988-X, vol. XXIX, 2011, 99-127

MAHAMUT, R. G., GARCÍA, J. G. y FUEYO, M. D. C. V. (2010). *Régimen jurídico del derecho de asilo en la Ley 12/2009*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

MORENO DÍAZ, J.A. (2012). *El derecho de asilo y la condición de refugiado. Inmigración, extranjería y asilo*. Madrid: Ediciones GPS, p. 131.

PAUNER CHULVI, C. (2011). *La unidad familiar en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección social subsidiaria*.

RINCON, R. (2018). *El país. El Supremo condena al Estado por no cubrir la cuota de refugiados de la UE.*

https://politica.elpais.com/politica/2018/07/11/actualidad/1531315081_116672.html

SANCHEZ, G. (2017). *España recibió solo el 1% de las solicitudes de asilo de la UE en 2016.* https://www.eldiario.es/desalambre/Gobierno_0_655134901.html

URQUIDI-CARRILLO, J.E. (1981). ``*Consideraciones históricas en torno al asilo*``. *Revista Jurídica* (México DF), 13, 877-878.

PAGINAS WEB

Agencia EFE (2017). Estrasburgo condena a España por dos "devoluciones en caliente" en Melilla. <https://www.efe.com/efe/espana/politica/strasburgo-condena-a-espana-por-dos-devoluciones-en-caliente-melilla/10002-3397286>.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1954). Convención sobre el Estatuto de los Apátridas. <http://www.acnur.org/5b43cea54.pdf>

El Mundo (2017). España debe acoger 390 refugiados al día hasta el 26 de septiembre para cumplir su compromiso de asilo.

El Diario (2016). El sistema de asilo español lleva a refugiados a la indigencia, según Amnistía Internacional. https://www.eldiario.es/desalambre/Amnistia-Internacional-ineficaz-refugiados-indigencia_0_521798237.html

Europa Press (2016). El reglamento de la Ley de Asilo, pendiente desde 2009 llegará a comienzos de 2017. <http://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-reglamento-ley-asilo-pendiente-2009-llegara-comienzos-2017-20161214124502.html>

Europa Press (2017). Un protocolo impulsado por Aznar en la UE dificulta que Bélgica pueda dar asilo a Puigdemont. <http://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-protocolo-impulsado-aznar-ue-dificulta-belgica-pueda-dar-asilo-puigdemont-20171030165023.html>

Europa Press (2018). Iglesias apuesta por reformar el reglamento de Dublín para que la defensa al refugiado sea una cuestión de dignidad. <http://www.europapress.es/castilla-y-leon/noticia-ampiglesias-apuesta-reformar-reglamento-dublin-defensa-refugiado-sea-cuestion-dignidad-20180621221255.html>

La Gaceta (2017). Se disparan las peticiones de asilo en España de venezolanos. <https://gaceta.es/mundo/demandas-de-asilo-venezuela-espana-20170719-0650/>

La Vanguardia (2017). ¿De qué países son los solicitantes de asilo en España? <http://www.lavanguardia.com/internacional/20170624/423618832936/sabado-mapas-paises-solicitantes-asilo-espana.html>

Legalteam. <http://legalteam.es/lt/como-cuando-y-donde-puedo-solicitar-asilo-en-espana/#>

Ministerio Del Interior. <http://www.interior.gob.es/es/web/servicios-al-ciudadano/extranjeria/derecho-de-asilo/normativa-basica-reguladora>

Portal Berlín. Procedimiento de asilo. <https://www.berlin.de/willkommenszentrum/es/llegada/procedimiento-de-asilo/>.