



UNIVERSITAT  
POLITÈCNICA  
DE VALÈNCIA



**La inmigración forzosa de ciudadanos  
extracomunitarios: opciones de protección  
internacional en el marco del derecho de asilo  
y de extranjería en España**

**Autora: M<sup>a</sup> Eugenia Camino Langa**

**Tutor: Pablo Amat Llombart**

Máster Universitario en Gestión Administrativa  
Facultad de Administración y Dirección de Empresas

Curso Académico 2020-2021

## AGRADECIMIENTOS

Escribir este TFM ha sido, si se me permite la analogía, como afrontar un largo viaje en avión, con su lista interminable de preparativos, sus inoportunos horarios, con alguna que otra turbulencia y su feliz llegada a destino. Este viaje no habría sido posible sin la ayuda de las siguientes personas: Eva Marcos Morezuelas, Teresa Sanjurjo Navarro y Joselu Palomares García, por su tiempo y generosidad compartiendo conmigo sus redes; María Serrano Díez, por su amabilidad al transmitir su gran experiencia; José Francisco Estébanez Gómez, por su tiempo, su amplísimo conocimiento y su esmero al transmitirlo; H.M. Sow, por haber permitido que me asome al asilo desde el otro lado. Gracias a Antonio Fraguas, heredero de Forges, por su amabilidad y generosidad al autorizar, sin vacilar, que acompañe el TFM con esta viñeta.

También quiero agradecer a las profesoras y profesores del Máster en Gestión Administrativa de la UPV, por brindarme herramientas y recursos sin los cuales las tareas de investigación para este trabajo habrían sido hartamente tediosas. En especial quiero agradecer a mi tutor, Pablo Amat Llombart, quien con su apoyo y conocimientos ha guiado pacientemente cada etapa de este TFM.

Agradezco inmensamente a toda mi familia por su continuo respaldo y ciega confianza en mis capacidades. Pido disculpas a Oliver y a Lucas por mis ausencias y mis inoportunos “retiros académicos”, y les doy las gracias por su comprensión y por no perder el entusiasmo por jugar con mamá. Gracias infinitas a Rich, sin cuya paciencia, sentido del humor y apoyo incondicional nada de lo que ha ocurrido en el último año habría sido posible.



## **RESUMEN / RESUM / SUMMARY**

El presente trabajo se propone en primer lugar analizar, desde un enfoque jurídico, la inmigración extracomunitaria de carácter forzoso. A partir de esta situación fáctica, se estudiarán diversas posibilidades que el ordenamiento jurídico articula para otorgar protección legal y material a estos ciudadanos, tales como el derecho de asilo, la protección subsidiaria y la residencia temporal por motivos humanitarios. Se estudiará en profundidad la integración de este tipo de inmigración a través del derecho de extranjería, examinando los conceptos legales y procedimientos administrativos aplicados a cada una de las figuras analizadas. Se comparará además la situación española con la de otros países de la Unión Europea, y se valorarán posibles mejoras en la gestión de los procedimientos en sintonía con los objetivos de desarrollo sostenible y la Agenda 2030 de la ONU.

---

El present treball es proposa en primer lloc analitzar, des d'un enfocament jurídic, la immigració extracomunitària de caràcter forçós. A partir d'aquesta situació fàctica, s'estudiaran diverses possibilitats que l'ordenament jurídic articula per a atorgar protecció legal i material a aquests ciutadans, com ara el dret d'asil, la protecció subsidiària i la residència temporal per motius humanitaris. S'estudiarà en profunditat la integració d'aquesta mena d'immigració a través del dret d'estrangeria, examinant els conceptes legals i procediments administratius aplicats a cadascuna de les figures analitzades. Es compararà a més la situació espanyola amb la d'altres països de la Unió Europea, i es valoraran possibles millores en la gestió dels procediments en sintonia amb els objectius de desenvolupament sostenible i l'Agenda 2030 de l'ONU.

---

This dissertation seeks to analyse, from a legal perspective, forced immigration of non-EU citizens. I consider various possibilities that the legal code articulates for giving legal protection and material support to these citizens, such as the right to asylum, subsidiary protection, and temporary protection on humanitarian grounds. I examine in depth the legal concepts and administrative procedures that apply to each category of immigrant. I also compare the situation in Spain with other countries in the European Union and assess possible improvements to the management of procedures in accordance with sustainable-development objectives of the United Nations' Agenda 2030.

## **PALABRAS CLAVE / PARAULES CLAU / KEYWORDS**

Inmigración extracomunitaria; derecho de extranjería; asilo; protección subsidiaria; refugiados, integración.

---

Immigració extracomunitària; dret d'estrangeria; asil; protecció subsidiària; refugiats, integració.

---

Extra-community immigration; immigration law; asylum; subsidiary protection; refugees; integration.

# ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	7
1.1. Presentación del TFM y aproximación al objeto de estudio .....	7
1.2. Objetivos .....	8
1.3. Metodología.....	10
1.4. Aplicación de competencias propias de la titulación .....	11
<b>2. MIGRACIÓN Y PROTECCIÓN INTERNACIONAL: CONSIDERACIONES GENERALES</b> .....	12
2.1. Migración.....	12
2.1.1. Concepto y tipos.....	12
2.1.2. Migración forzosa o involuntaria .....	16
2.2. Protección internacional y asilo .....	20
2.2.1. Conceptos y precisiones terminológicas .....	20
2.2.2. Antecedentes históricos de la figura de asilo .....	25
2.3. Protección internacional en cifras.....	31
2.3.1. Unión Europea.....	31
2.3.2. España .....	35
2.4. Las crisis de la Unión Europea en la recepción de refugiados .....	40
<b>3. MARCO NORMATIVO DE APLICACIÓN</b> .....	43
3.1. Derecho internacional.....	43
3.1.1. De la Declaración Universal de Derechos Humanos al Pacto Mundial sobre Refugiados .....	43
3.1.2. Pacto Mundial sobre Refugiados.....	46
3.2. Derecho comunitario europeo .....	47
3.2.1. Derecho Primario.....	47
3.2.2. Derecho derivado: el Sistema Europeo Común de Asilo.....	53
3.3. Legislación española: de la CE a la Ley 12/2009 .....	59

<b>4. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY 12/2009 Y CONDICIONES PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL .....</b>	<b>63</b>
4.1. Ámbito de aplicación de la Ley 12/2009.....	63
4.2. Contenido material del derecho de asilo y de la protección subsidiaria .....	70
4.3. Condiciones para el reconocimiento de la protección internacional .....	71
4.3.1. Circunstancias concurrentes en los interesados susceptibles de generar el derecho de asilo a su favor .....	71
4.3.2. Condiciones para la concesión del derecho a la protección subsidiaria...	77
4.3.3. Causas de exclusión y de denegación de la protección internacional.....	78
4.4. Disposiciones comunes: agentes de persecución y de protección.....	80
<b>5. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CONDUCENTE AL RECONOCIMIENTO DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL .....</b>	<b>82</b>
5.1. Solicitud.....	82
5.1.1. Manifestación de la voluntad de solicitar protección internacional .....	82
5.1.2. Aspectos legales y reglamentarios sobre la presentación de la solicitud .	84
5.1.3. Aspectos prácticos de la formalización de la solicitud .....	93
5.1.4. Efectos de la presentación de la solicitud.....	96
5.1.5. Inadmisión a trámite de solicitudes de protección internacional .....	98
5.2. Fase de tramitación e instrucción de la solicitud .....	101
5.3. Resolución administrativa.....	102
5.3.1. Resolución del expediente: datos y práctica de la notificación .....	102
5.3.2. Efectos de la resolución favorable.....	105
5.3.3. Resolución desfavorable: efectos y recursos a disposición del interesado.....	107
5.3.4. Autorización de residencia temporal por razones humanitarias .....	111
<b>6. CONCLUSIONES.....</b>	<b>114</b>
<b>7. PROPUESTAS DE MEJORA.....</b>	<b>120</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>124</b>
<b>WEBGRAFÍA.....</b>	<b>133</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>137</b>

## SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CDFUE	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
CC	Código Civil de 1889
CE	Constitución Española
CEAR	Comisión Española de Ayuda al Refugiado
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
CES	Consejo Económico y Social (España)
CIAR	Comisión Interministerial de Asilo y Refugio
CIE	Centro de Internamiento de Extranjeros
COI	Información sobre el País de Origen (Country of Origin Information)
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
DDHH	Derechos Humanos
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
EASO	Oficina Europea de Apoyo al Asilo (European Asylum Support Office)
ECRE	Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados (European Council on Refugees and Exiles)
ELSJ	Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (Unión Europea)
FAMI	Fondo de Asilo, Migración e Integración de la Unión Europea
FJ	Fundamento Jurídico
INE	Instituto Nacional de Estadística
IOM	International Organization for Migration
JAI	Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de la Unión Europea
LAPS	Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección Subsidiaria
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
MNP	Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura
NIE	Número de Identidad de Extranjero
NIEM	National Integration Evaluation Mechanism
OAR	Oficina de Asilo y Refugio del Ministerio del Interior
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
REM	Red Europea de Migración
ROJ	Repositorio Oficial de Jurisprudencia
SAN	Sentencia de la Audiencia Nacional

SECA	Sistema Europeo Común de Asilo
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TFM	Trabajo Final de Máster
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

# 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1. Presentación del TFM y aproximación al objeto de estudio

Los movimientos migratorios son innatos en el ser humano y han contribuido a perfilar la historia de la humanidad. Necesidades vitales o catástrofes naturales marcaron las migraciones de nuestros antepasados, que precisaban nuevos lugares de caza o pesca. Estos desplazamientos fueron propiciando intercambios con otros pueblos y supusieron una enriquecedora ampliación de horizontes. A lo largo de la historia estos motivos han persistido como causa principal de las migraciones, y se han ido sumando razones de supervivencia ante persecuciones y conflictos bélicos en los países de origen.

El contexto actual de los movimientos migratorios es muy diferente al de épocas anteriores. En la historia más reciente los movimientos migratorios a nivel mundial han estado caracterizados por una combinación de desigualdades sociales y económicas. A estos factores han de sumarse las relativamente modernas facilidades para la movilidad y el aumento de la accesibilidad a una mayor información. La globalización ha supuesto un cambio de ritmo, acelerando transformaciones y desposeyendo a los Estados de sus instrumentos principales de orden político y económico dentro de sus propias fronteras. El incremento en la migración y las modificaciones originadas por la globalización han afectado también a la integración de los inmigrantes en las sociedades que los reciben, convirtiéndose así en un auténtico reto para los países receptores.

Además, la situación actual causada por la pandemia de COVID-19 complica a nivel mundial el escenario en que se desarrollan las migraciones. A la complejidad jurídica y administrativa inherente a los movimientos migratorios transfronterizos, se suman los obstáculos que las medidas de respuesta a la pandemia suponen para la integración social de las personas inmigrantes. En este complejo panorama mundial, la Unión Europea se encuentra en una encrucijada de contradicciones. Por una parte, encontramos el enfoque del discurso sobre la protección de derechos de los inmigrantes y la solidaridad necesaria entre los Estados miembros y, por otra, la realidad de unas políticas comunes de inmigración que parecen anteponer la seguridad y soberanía nacionales a la atención y garantía de los derechos humanos.

Este trabajo se centra en las personas extra-comunitarias que, viendo vulnerados sus DDHH en sus países de origen (bien debido a conflictos bélicos o a persecuciones sufridas), se ven obligadas a abandonar sus hogares y llegan a nuestro país con una apremiante necesidad de protección. En estas circunstancias existe la obligación, a nivel internacional y nacional, de garantizar el principio fundamental de la no devolución. La política de asilo está definida por exigencias internacionales de protección al refugiado, constituyendo así un sistema específico de protección y defensa de los derechos de las personas refugiadas, al margen de las políticas de inmigración y la legislación de extranjería aplicable en otros casos.

Analizaremos, dentro del marco legislativo de la protección internacional y el derecho de extranjería, los mecanismos y procedimientos administrativos con los que España da respuesta a este tipo de inmigración, y cómo se encuadran estas



actuaciones en el ámbito de la UE. La profunda crisis sanitaria y económica que atravesamos plantea un doble desafío: por un lado, las gestiones administrativas de recepción de inmigrantes se encuentran colapsadas y resultan ineficaces y, por otro, la necesaria integración social de los inmigrantes carece de un engranaje que la haga posible. Se considerarán mejoras en la gestión del sistema de asilo y la integración de los inmigrantes, y se valorarán posibles modificaciones que, a nivel europeo y español, logren una política migratoria común eficaz y digna.

## 1.2. Objetivos

Para este trabajo se definen los siguientes objetivos:

1. Análisis del concepto de asilo y el alcance de la protección internacional desde un enfoque histórico y social.
2. Estudio de los datos sobre inmigración forzosa en el ámbito de la UE y nacional.
3. Determinación de los principios jurídicos que rigen la normativa específica en materia de protección internacional.
4. Estudio de la legislación vigente y los procedimientos administrativos para el reconocimiento de protección internacional.
5. Elaboración de propuestas de mejora en relación al ineficaz funcionamiento de nuestra Administración Pública a la hora de dar respuesta a este tipo de inmigración.

Por otra parte, el presente trabajo tiene una especial vinculación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, existiendo una íntima conexión entre los DDHH, la protección de las personas refugiadas y algunos de los ODS de la Agenda 2030<sup>1</sup>. Según lo que dispone el Instituto Danés de Derechos Humanos en cuanto a los refugiados y solicitantes de asilo, y en base al enfoque del ACNUR al respecto, los ODS en mayor sintonía con este grupo específico de personas serían, en este orden, los siguientes<sup>2</sup>:

---

<sup>1</sup> Sobre la inseparable relación entre los DDHH y los ODS se ha publicado recientemente un interesante estudio: BARTOLOMÉ CENZANO, J.C. de (2020). *El derecho a la vida. Nuevos retos jurídicos para su disfrute con dignidad y sostenibilidad en tiempos de crisis*, Madrid: Dykinson. En especial en “Consideraciones finales. Los nuevos paradigmas jurídicos para el disfrute del derecho a la vida en condiciones de dignidad y sostenibilidad en tiempos de crisis”, págs. 323-337.

<sup>2</sup> El ACNUR desarrolla los ODS más relacionados con las personas refugiadas en su web: <<https://eacnur.org/es/los-ods-y-acnur>> [Consulta: 05/06/2021]. De acuerdo con el Instituto Danés de Derechos Humanos, las recomendaciones de DDHH relacionadas con la situación de refugiados y solicitantes de asilo se vinculan principalmente a los ODS aquí señalados, en el mismo orden que hemos indicado. Estas recomendaciones responden a las 169 metas marcadas por los ODS y engloban las recomendaciones emitidas a través de los Exámenes Periódicos Universales (EPU), las de los Órganos de Tratados (OT) y las de Procedimientos Especiales (PE). Puede consultarse esta información de manera detallada en <<https://sdgdata.humanrights.dk/es/taxonomy/term/656>> [Consulta: 05/06/2021].

- ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas. Es necesario garantizar que todas las personas obligadas a desplazarse puedan acceder al ejercicio de sus derechos. Además, es fundamental el desarrollo de relaciones sanas y coexistencia pacífica entre las personas refugiadas y las comunidades de acogida.
- ODS 10: Reducción de las desigualdades. Las situaciones de rechazo, discriminación e incluso xenofobia que sufren algunas personas tras huir de sus hogares genera una serie de desigualdades cuyas consecuencias pueden ser muy graves a nivel personal y social. Es por lo tanto fundamental facilitar el acceso al trabajo y a otras oportunidades económicas a los refugiados.
- ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico. En línea con el anterior ODS, es primordial asegurar la inclusión económica de las personas refugiadas a través de soluciones duraderas.
- ODS 3: Salud y bienestar. El acceso a servicios de salud de calidad es esencial para asegurar una vida sana para los refugiados, con especial énfasis en la atención a nivel emocional. Es muy importante proporcionar formación a las familias en hábitos nutricionales (y de higiene), con el fin de evitar casos de desnutrición, retrasos en el desarrollo infantil, daños irreversibles por déficit de vitaminas y minerales en la alimentación.
- ODS 5: Igualdad de género. De acuerdo con el ACNUR, el 80% de las personas refugiadas son mujeres y niños. Es crucial que se ofrezca asistencia a las víctimas de violencia de género, que se facilite la escolarización de las niñas, y se asegure la participación de las mujeres en programas que persigan su subsistencia de manera autónoma.
- ODS 4: Educación de calidad. Solo a través de una educación inclusiva y de calidad se podrán proporcionar oportunidades equitativas de aprendizaje a la población refugiada.

Es importante señalar en este punto que las personas que solicitan protección internacional, a pesar de ser a menudo parte de flujos mixtos de migración, no han de identificarse como inmigrantes económicos, cuya vinculación con los ODS y el orden en que estos habrían de exponerse, son significativamente distintos y reflejan las diferentes circunstancias de ese grupo<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Vemos en este sentido en la web del Instituto Danés de Derechos Humanos cómo para el grupo más general de migrantes, el ODS que encabeza las diferentes recomendaciones es el número 8 (trabajo decente y crecimiento económico). Esta información está disponible en <<https://sdgdata.humanrights.dk/es/taxonomy/term/655>> [Consulta: 05/06/2021].

### **1.3. Metodología**

La metodología empleada es la utilizada habitualmente en Ciencias Sociales y Jurídicas, pudiendo destacar el estudio de la jurisprudencia y del Derecho. A través del estudio del tema elegido, se ha conformado una precisa serie de etapas para el planteamiento inicial, el desarrollo del tema y la subsiguiente elaboración del presente trabajo. Dichas etapas son las siguientes:

1. Consideración e identificación de todos los aspectos del tema elegido para la organización de las diversas fases de desarrollo y la planificación del tiempo de elaboración de cada una de ellas.
2. Selección de la legislación y normativa a nivel internacional, de la UE y nacional. Se estudiarán en cada caso las disposiciones generales, las reglamentarias y las de aplicación.
3. Se iniciará la búsqueda de documentación y bibliografía: diccionarios jurídicos, artículos, libros de historia, monografías, sitios web, etc., para concretar el estudio del tema escogido. Con este fin se recurrirá tanto a bibliotecas como a recursos digitales.
4. Selección y análisis inicial de todos los recursos documentales y bibliográficos recabados en la etapa anterior, con el objetivo de definir el enfoque específico del trabajo, sustentando nuestro estudio en autores y análisis consolidados.
5. Exploración en profundidad de la documentación obtenida, para poder sintetizar los fundamentos relativos a la legislación concreta y alcanzar conclusiones sobre la aplicación de la misma. Además, se contrastarán las diferentes fuentes de información, intentando valorar los criterios de cada enfoque.
6. Se desarrollarán los diferentes capítulos que conforman este trabajo de acuerdo con los conocimientos adquiridos en la realización del Máster Universitario en Gestión Administrativa (MUGA) y buscando la óptima aplicación de las competencias trabajadas en el mismo. En la elaboración del trabajo se estudiará la información extraída con el fin de comprender el alcance y repercusión del tema elegido.
7. Como finalización del estudio se plantearán una serie de conclusiones con el objetivo de entender los criterios que determinan los procedimientos de la Administración Pública y su posible ineficacia. Atendiendo a la especial vulnerabilidad de las personas que solicitan protección internacional, se presentarán una serie de propuestas para mejorar el funcionamiento de las diferentes fases de este proceso.

Durante el desarrollo de las diferentes fases previamente expuestas, se ha contado con el inestimable apoyo del tutor, tanto en la elección del enfoque más acertado sobre el tema, como en el análisis holístico de las ideas y aspectos diversos tratados en este trabajo.

## 1.4. Aplicación de competencias propias de la titulación

En el desarrollo de este trabajo se han aplicado conocimientos que forman parte del temario de las asignaturas del MUGA, los cuales nos han facilitado la comprensión de los aspectos legislativos y la relación de conceptos claves para alcanzar conclusiones razonadas y opiniones críticas. Es relevante destacar la relación de este trabajo con la titulación: durante su elaboración hemos incorporado conocimientos adquiridos y aplicado competencias trabajadas en el Máster.

Podemos por ejemplo señalar que, en relación con las competencias, este trabajo se centra en el estudio de problemas contemporáneos, en concreto el derecho a la protección internacional que corresponde a determinadas personas cuya situación es especialmente vulnerable y cuyos DDHH han de ser garantizados.

En relación con la competencia sobre el estudio, valoración y resolución de problemas, este TFM analiza desde un punto legal y procedimental todos los elementos que intervienen en el mecanismo de reconocimiento del derecho a protección internacional. Ha sido preciso afinar el pensamiento crítico y aplicarlo en el análisis de la legislación y de los trámites propios de este sistema de derechos y garantías, así como en el detallado análisis de las sentencias estudiadas.

Por último, como ya hemos señalado, este trabajo se encuentra estrechamente conectado con varias asignaturas de la titulación, entre las que podemos destacar las siguientes:

- Derecho Civil: esta asignatura aborda el Derecho Privado General y la relación jurídico-civil de las personas, tratando de manera específica los asuntos de extranjería. A través de ella hemos conocido los diversos escenarios posibles en materia de extranjería y la legislación aplicable en cada uno de los procedimientos existentes.
- Derecho Comunitario y Constitucional: la asignatura nos ha aportado una base fundamental en el desarrollo del trabajo. Se trata de un tema de naturaleza intrínsecamente internacional, cuyo análisis únicamente puede abordarse desde el marco normativo de la UE y su relación directa con nuestra legislación y el desarrollo procedimental de la misma.
- Derecho Administrativo Especial: esta asignatura estudia los conceptos fundamentales de los procedimientos administrativos existentes en nuestra legislación: los aspectos organizativos y jurídicos de la Administración Pública, el análisis de los procedimientos y actos administrativos, y el sistema de posibles recursos con que contamos los sujetos administrados.

Asimismo, a efectos prácticos este trabajo tiene que ver con el asesoramiento y acompañamiento a las personas inmigrantes durante todo el proceso de protección internacional, desde la presentación de la solicitud hasta la resolución de su expediente.

## 2. MIGRACIÓN Y PROTECCIÓN INTERNACIONAL: CONSIDERACIONES GENERALES

### 2.1. Migración

#### 2.1.1. Concepto y tipos

El término *migrante* se refiere a un concepto no definido en el ámbito del derecho internacional. Se designa con este término a toda persona que se desplaza fuera de su lugar habitual de residencia, bien sea dentro de un país o atravesando una frontera internacional, por diversos motivos, de manera permanente o temporal. A este nivel genérico no es posible establecer categorías jurídicas en las que encuadrar a las personas migrantes.

Atendiendo al destino del movimiento migratorio, es preciso distinguir entre migración interna y migración internacional, dependiendo de si el desplazamiento supone un movimiento dentro del país de residencia habitual o si por el contrario se produce a través de fronteras internacionales hacia un país diferente al de la nacionalidad del migrante. La OIM<sup>4</sup> señala que la enorme mayoría de las personas migrantes no abandonan su país natal.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) recoge en su art. 13 el derecho a la libre circulación y a salir de cualquier país, incluso del propio. Estos derechos son naturales, sustantivos, primarios e inalienables, y en ellos se basa el derecho a la emigración. Existe en contraposición el derecho de los Estados para controlar sus fronteras jurídicamente. Como señala COSTAS, ni la DUDH ni las legislaciones de países con tradición inmigratoria, recogen una recíproca obligación de acogida, de manera que para el derecho a salir de un país no existe un derecho homólogo a entrar en otro. Esta asimetría entre ambos derechos debe conciliarse: los movimientos migratorios están ligados a la naturaleza del ser humano y han de regularizarse a nivel legal, político, económico y social<sup>5</sup>.

Según los datos más recientes de la OIM (pertenecientes al año 2020) los migrantes internacionales alcanzan aproximadamente los 280,6 millones de personas, cifra que equivaldría al 3,6% de la población mundial. Estos datos se refieren al stock de migrantes internacionales, e incluyen a todos los residentes nacidos en países extranjeros, independientemente de su fecha de entrada en el país de residencia. Esta cifra, si bien actualmente representa una pequeña minoría, ha aumentado

---

<sup>4</sup> Según indica en su web, la OIM (Organización Internacional para las Migraciones) es una organización intergubernamental creada en 1951, tras la Segunda Guerra Mundial, con el propósito de reasentar a los aproximadamente 11 millones de personas afectadas por el desarraigo tras la guerra. Es la principal organización a nivel mundial en el ámbito de la migración, colaborando estrechamente con la ONU desde el año 2018. Su sede central se encuentra en Ginebra, y actualmente cuenta con 173 Estados miembros. <<https://www.iom.int/es/historia>> [Consulta: 21/01/2021].

<sup>5</sup> COSTAS, A. (2001), "Derecho a emigrar, ¿obligación de acoger?", en *El País*, 25/01/2001. <[https://elpais.com/diario/2001/01/25/opinion/980377222\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2001/01/25/opinion/980377222_850215.html)> [Consulta: 08/02/2021].

considerablemente en las últimas décadas: en 1990 la ONU estimaba el número de migrantes internacionales en 153 millones. No obstante, esa cifra representaba ya el 2,9% de la población global en aquella fecha, por lo que en estas tres décadas el porcentaje de personas migrantes internacionales ha aumentado solamente en un 0,7%. Atendiendo a los datos actuales suministrados por la ONU a través del DAES<sup>6</sup>, la cifra de personas inmigrantes que se encuentran en cada región se distribuye de la siguiente manera: 86,7 millones de inmigrantes residen en Europa, de los cuales 54,9 millones se encuentran en los 27 Estados miembros de la UE; 85,6 millones de personas inmigrantes residen en Asia; América ha recibido un total de 73,5 millones de inmigrantes, mientras que 25,4 millones de personas inmigrantes residen en África y 9,4 millones de inmigrantes se encuentran en Oceanía.

Al analizar país por país los datos ofrecidos por el DAES, vemos que los 54,9 millones de inmigrantes que se encuentran actualmente en los 27 Estados miembros, suponen un porcentaje relativamente alto de la población total de la UE: 12,26% de los 447,7 millones de habitantes<sup>7</sup>. Si bien estas cifras sirven de base para tóxicos argumentos contra la inmigración generados en determinados sectores políticos, existen diversas cuestiones que invitan a revisar esas posturas contrarias a la inmigración. En primer lugar tenemos la cuestión del envejecimiento de la población europea. QUINTERO NIÑO afirma que, si bien la inmigración constituye únicamente una solución parcial al futuro demográfico de la UE, un flujo sostenido de la misma repercutiría de manera positiva en la UE<sup>8</sup>. En esta misma línea, es notable el énfasis que el Informe sobre Envejecimiento, publicado en 2009 por la Comisión Europea, ponía sobre los flujos de inmigración, y la relevancia de mantener cierta magnitud de los mismos. Este informe consideraba la inmigración como el único factor que impulsaba el crecimiento de la población, y estimaba que en el año 2035 este constante flujo de migración ni siquiera sería suficiente para compensar el descenso natural de población. Las cifras recogidas en el informe indicaban que, para poder mantener constante la proporción entre población en edad de trabajar y población

---

<sup>6</sup> Los datos más recientes suministrados por el DAES son del 18 de septiembre de 2019 y se encuentran disponibles en el Portal de Datos Mundiales sobre la Migración. Cfr. <[https://migrationdataportal.org/es?i=stock\\_abs\\_&t=2020&m=1](https://migrationdataportal.org/es?i=stock_abs_&t=2020&m=1)> [Consulta: 16/02/2021].

<sup>7</sup> Información correspondiente al 1 de enero de 2020, la más reciente disponible en la web de la Oficina Estadística de la UE <<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TPS00001/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=c0aa2b16-607c-4429-abb3-a4c8d74f7d1e>> [Consulta: 16/02/2021].

<sup>8</sup> QUINTERO NIÑO, E.M. (2017). "Migración y envejecimiento demográfico en la UE". // Congreso Virtual Internacional Migración y Desarrollo <<https://www.eumed.net/libros-gratis/actas/2017/migracion/14-migracion-y-envejecimiento-demografico-en-la-ue.pdf>> [Consulta: 17/02/2021].

total, la inmigración incorporada debería suponer, como mínimo, el 10% de la población total<sup>9</sup>.

Por otro lado, estas ideas opuestas a la inmigración son totalmente antagónicas a los valores que definen el ELSJ<sup>10</sup>, recogidos ampliamente en el TUE y el TFUE<sup>11</sup>. Además hay que tener en cuenta que esa cifra de inmigrantes incluye a los ciudadanos de la UE que viven en un Estado miembro distinto a su país de origen, siendo por lo tanto la cifra de personas inmigrantes extracomunitarias mucho menor: los datos más recientes disponibles indican que con fecha 1 de enero de 2019 residían en Europa 21,8 millones de personas que no eran ciudadanas de la UE, lo que supone únicamente un 4,9% de la población total de la UE en aquel momento (446,8 millones de personas)<sup>12</sup>.

BALAGUER CALLEJÓN desmonta de manera muy acertada esa narrativa alarmista que presenta a Europa cual fortaleza atacada por avalanchas de personas inmigrantes. Señala en primer lugar la incorrecta percepción en relación a las cifras de inmigrantes recibidos en Europa, siendo Asia la región que mayor número de inmigrantes recibe. Afirma el autor que aproximadamente el 60% de las migraciones se producen entre países con un nivel similar de desarrollo económico, mientras que únicamente el 37% de los movimientos migratorios ocurren desde países de menor desarrollo económico hacia países con un nivel económico superior. Señala además que las inmigraciones producidas hacia países más desarrollados económicamente experimentan fluctuaciones originadas por la evolución económica, de manera que las crisis económicas no solo frenan las inmigraciones sino que originan crecimientos en la emigración. En el caso de España, la crisis económica de 2008 supuso que las

---

<sup>9</sup> Comisión Europea y Comité de Económico y Financiero (2009), *The 2009 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*, European Economy 2/2009, págs. 45 y 46 <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication14992\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14992_en.pdf)> [Consulta: 19/02/2021].

<sup>10</sup> El ELSJ está ligado a aspectos clave de la ciudadanía de la UE, requiriendo gran atención en la actualidad. QUINTERO NIÑO, E.M. (2017), op. cit., indica que el objetivo del ELSJ es garantizar la libre circulación de las personas y brindar un nivel elevado de protección a los ciudadanos de la UE. Se aplica en diversos ámbitos, desde la gestión de fronteras exteriores de la UE hasta la cooperación civil, la colaboración policial, judicial y penal en la lucha contra la delincuencia, y en todo lo relacionado con la inmigración y el asilo.

<sup>11</sup> Consúltense el art. 3.2 del TUE y el Título V del TFUE (arts. 67 a 89). Además de estas disposiciones, cabría mencionar otros artículos estrechamente relacionados con la creación de un ELSJ: el art. 6 del TUE, referente a la Carta de los Derechos Fundamentales y al Convenio Europeo para la Protección de los DDHH y de las Libertades Fundamentales; el art. 8 del TFUE, sobre la lucha contra las desigualdades; el art. 15.3 del TFUE, relativo a la accesibilidad a documentos de las Instituciones; el art. 16 del TFUE, referente a la protección de datos de carácter personal; y los arts. 18 a 25 del TFUE, sobre la no discriminación y la ciudadanía de la UE.

<sup>12</sup> Estadísticas de migración y población migrante de Eurostat. <[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics/es](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics/es)> [Consulta: 16/02/2021].

cifras de emigración superaran a las de inmigración entre los años 2012 y 2016<sup>13</sup>. En este aspecto GONZÁLEZ ENRÍQUEZ y MARTÍNEZ ROMERA indican la marcada resistencia de los españoles a emigrar y las negativas consecuencias de la tendencia a retrasar la decisión de hacerlo (los emigrantes españoles salen del país en situación de mayor vulnerabilidad)<sup>14</sup>. Consideramos que estas apreciaciones ayudan a contextualizar la destacada demora en el aumento de la emigración española tras la crisis de 2008<sup>15</sup>. Concluye en este punto BALAGUER CALLEJÓN evidenciando que los desplazamientos de las personas inmigrantes se producen en la medida en que el mercado laboral del país de destino sea capaz de acogerlos, disminuyendo estos movimientos al reducirse las expectativas de acceder a un empleo en el país de destino. Afirma, además, que la inmigración siempre aporta resultados positivos a la economía del país que la recibe, ya que los inmigrantes producen más recursos de los que consumen<sup>16</sup>.

Sin embargo, lamentablemente no siempre los movimientos migratorios se producen de forma tan planificada y ordenada, y muchas migraciones ni siquiera se producen de manera voluntaria. La OIM señala que existen diversos tipos de migración: migración laboral, migración por motivos medioambientales, migración forzosa, estudiantes internacionales, migración familiar...<sup>17</sup>. De acuerdo con los datos ofrecidos por la Comisión Europea, la principal razón de la migración regular que llegó a la UE en el año 2019 es la familia (38%), seguida de motivos laborales (17%), asilo (9%) y educación (4%)<sup>18</sup>.

Es muy importante realizar esta distinción, ya que el enfoque jurídico y los procedimientos administrativos para tramitar la integración de los migrantes en los países de destino varía sustancialmente, dependiendo del tipo de migrante del que en

---

<sup>13</sup> BALAGUER CALLEJÓN, F. (2020). "Globalización y migraciones", en PORRAS RAMÍREZ, J.M. (Coord.), *Migraciones y asilo en la Unión Europea*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, pág. 30.

<sup>14</sup> Cfr. GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. y MARTÍNEZ ROMERA, J.P. (2018). "Debilidades de la emigración española". Real Instituto Elcano, ARI 6/2017, 22 de enero de 2018: <<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/c1095f33-ac01-4a9f-9d87-e9fe86c4d6c7/ARI6-2018-GonzalezEnriquez-MartinezRomera-Debilidades-emigracion-Espana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c1095f33-ac01-4a9f-9d87-e9fe86c4d6c7>> [Consulta: 17/02/2021].

<sup>15</sup> Según los datos del INE sobre flujos de emigración, el año 2015 alcanzó la cifra más alta de salidas registradas entre 2008 y 2019, llegando el número de españoles emigrantes a 94.645. Cfr. <<https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=24303#!tabs-tabla>> [Consulta: 17/02/2021].

<sup>16</sup> En este aspecto, BALAGUER CALLEJÓN pone como ejemplo los recursos en materia sanitaria. En BALAGUER CALLEJÓN, F. (2020), op. cit., pág. 31.

<sup>17</sup> La OIM define cada uno de estos tipos de migración en <<https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion#migracion-internacional>> [Consulta: 02/03/2021].

<sup>18</sup> Datos obtenidos en la web de la Comisión Europea, *Estadísticas sobre la migración a Europa* <[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_es)> [Consulta: 02/03/2021].



cada caso se trate. En este sentido GARCÍA MAHAMUT puntualiza que las políticas de asilo son políticas específicas, determinadas por obligaciones tanto internacionales como nacionales hacia las personas que necesitan protección, no pudiendo incardinarse la protección internacional dentro de las políticas de inmigración y la discrecionalidad nacional aplicable a estas. A pesar de la estrecha vinculación entre la inmigración y el asilo, y la conexión entre las políticas de inmigración y los sistemas que regulan el asilo, la autora subraya la consideración de la protección internacional como garantía de respeto de los DDHH<sup>19</sup>.

En la UE existe el marco legal para una política común de control de fronteras, asilo e inmigración. Así se establece entre los art. 77 y 80 del TFUE, como veremos más adelante. Conviene destacar aquí el riguroso control que la UE establece sobre la inmigración de tipo laboral, disponiendo en el art. 79.5 del TFUE que, a pesar de la política común, cada Estado miembro conserva su derecho a fijar cuotas de admisión en su propio territorio de inmigrantes de terceros países que lleguen a la UE con el fin de buscar trabajo.

### **2.1.2. Migración forzosa o involuntaria**

Los motivos que impulsan la migración internacional están relacionados principalmente con el trabajo, los estudios o la familia. Suele tratarse de procesos migratorios planificados que no suponen problemas, a nivel jurídico, para los migrantes ni para los países que los reciben. Pero existe también otro tipo de migración internacional en la que las personas se ven obligadas a abandonar sus países de origen por razones imperiosas, a menudo trágicas, como son los conflictos, las persecuciones o incluso los desastres naturales. A pesar de que este tipo de migración representa un porcentaje bastante reducido del total de migrantes, suele tratarse de personas con mayor necesidad de apoyo y asistencia. De acuerdo con los datos de la OIM, la cifra de refugiados a nivel mundial es de 33,8 millones de personas, lo que únicamente supone el 0,43% de la población mundial<sup>20</sup>.

Según indica la OIM, la migración forzosa es un “movimiento migratorio que, si bien puede estar propiciado por diversos factores, entraña el recurso a la fuerza, la

---

<sup>19</sup> GARCÍA MAHAMUT, R. (2015). “Algunas consideraciones metodológicas para un adecuado análisis jurídico de la LAPS”, en GALPARSORO, J., GARCÍA MAHAMUT, R. y VIDAL FUEYO, M.C. (Coords.), *Régimen jurídico del derecho de asilo en la Ley 12/2009*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Págs. 18-20.

<sup>20</sup> Estos datos pueden consultarse en [https://migrationdataportal.org/es/data?t=2020&i=stock\\_refug\\_abs](https://migrationdataportal.org/es/data?t=2020&i=stock_refug_abs) > [Consulta: 02/07/2021].

coacción o la coerción”<sup>21</sup>. Además la OIM señala en su *Glosario sobre Migración* (2019) que:

“Aunque no es un concepto jurídico internacional, este término se ha utilizado para describir los movimientos de refugiados, desplazados (incluidos los desplazados por desastres o por proyectos de desarrollo) y, en algunos casos, las víctimas de la trata. En el plano internacional, el uso de este término es objeto de debate debido al reconocimiento generalizado de que existe un espectro continuo de agentes, y no así una dicotomía “voluntario/ forzoso”, y de que su empleo podría socavar el régimen jurídico de protección internacional existente”<sup>22</sup>.

Este último punto, como más adelante analizaremos en profundidad, es muy relevante en relación al proceso administrativo de recepción que se tramite en el país de destino, llegando a determinar que se otorgue o deniegue la protección internacional solicitada por el inmigrante, y pudiendo también plantear vías diferentes que permitan la permanencia en el país.

En 1951 se aprobó en Ginebra la Convención del Estatuto de los Refugiados<sup>23</sup>, en la que se definió el término *refugiado*, determinando a quién puede aplicarse y a quién no. Se estableció el principio de no devolución y se reconoció el alcance internacional de la problemática del asunto, haciéndose especial hincapié en la necesaria cooperación de cada Estado con el ACNUR. Sin embargo, la necesaria distinción entre migrantes y refugiados no ha sido claramente reconocida hasta el año 2016, en que la Asamblea General de la ONU, mediante la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes<sup>24</sup>, quiso dar respuesta a los grandes desplazamientos de migrantes y refugiados. Se aprobó una serie de compromisos, diferenciando entre los aplicables tanto a migrantes como a refugiados, y los compromisos específicos (no necesariamente exclusivos) para unos y otros.

El ACNUR señala que es fundamental realizar esta distinción: para los refugiados no es posible regresar de forma segura a su país de origen y por

---

<sup>21</sup> Definición de “migración forzosa” en el *Glosario sobre Migración* publicado por la OIM en 2019, Ginebra. Pág. 126 <<https://publications.iom.int/books/derecho-internacional-sobre-migracion-ndeg34-glosario-de-la-oim-sobre-migracion>> [Consulta: 21/01/2021].

<sup>22</sup> Véase la nota en la entrada de “migración forzosa”, pág. 127 del citado *Glosario sobre Migración* del 2019 de la OIM.

<sup>23</sup> ONU: Asamblea General, *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954. Serie Tratados de Naciones Unidas, Nº. 2545, Vol. 189, pág. 137. Disponible en <<https://www.refworld.org/es/docid/47160e532.html>> [Consulta: 18/02/2021].

<sup>24</sup> Cumbre de la ONU celebrada el 19 de septiembre de 2016 en la Sede de la ONU en Nueva York. El texto completo de *La Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes* se puede consultar en <<https://undocs.org/es/A/71/L.1>> [Consulta: 22/02/2021].

consiguiente el derecho internacional les atribuye protecciones específicas. El uso indistinto de los términos *migrante* y *refugiado* puede restar atención a las necesidades específicas que los refugiados requieren en cuanto a protección internacional, y se podría “menoscabar el apoyo público a los refugiados y a la institución del asilo”<sup>25</sup>. Además el ACNUR desaconseja que los refugiados sean referidos como *migrantes forzados*, pues, como hemos visto, este término no se corresponde con un concepto jurídico establecido, y, al contrario que los refugiados, los migrantes forzados no cuentan con una definición específica en el derecho internacional. Esto podría perjudicar a los refugiados en cuanto a las obligaciones legales específicas convenidas hacia ellos por la comunidad internacional.

Si bien esta apreciación del ACNUR en cuanto a la migración forzosa es ciertamente imprescindible, consideramos que es conveniente una perspectiva más amplia al analizar la gestión que cada país realiza cuando trata de dar respuesta a la recepción de refugiados y otro tipo inmigrantes cuyo desplazamiento no tiene carácter voluntario: no a todos los solicitantes de protección internacional se les concede finalmente la condición de refugiado o la protección subsidiaria, y muchas de estas personas siguen necesitando algún tipo de protección, encontrándose en situaciones vulnerables y sin la posibilidad de volver a su país de origen. Desde el año 1995 se ha reconocido en la UE la figura de los *desplazados*, con su correspondiente estatus legal. Según lo exponía el gobierno español al aprobar el reglamento de protección para personas desplazadas mediante el Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, que transponía la Directiva 2001/55/CE<sup>26</sup>, se trataría de personas que se encuentran en situaciones intermedias entre el estatuto de refugiado y el régimen general de extranjería aplicable al resto de inmigrantes. A pesar de que este instrumento no ha funcionado de manera efectiva, sí que conviene mencionarlo como evidencia del posible reconocimiento de protección temporal para personas que inicialmente no son consideradas como refugiadas, y la necesidad de adoptar un enfoque más extenso en cuanto a los mecanismos de recepción de inmigrantes involuntarios.

Es también apropiado realizar una distinción entre las migraciones forzosas originadas por conflictos armados y las que son consecuencia de desastres naturales. Las migraciones generadas por conflictos bélicos pueden considerarse causadas por el ser humano, mientras que en los acontecimientos de desastres las causas se consideran naturales. Sin embargo, a menudo es complicado establecer objetivamente una causa obvia, pues algunos conflictos armados están originados por

---

<sup>25</sup> El 15 de marzo de 2016 el ACNUR publicó el documento *Preguntas más frecuentes sobre ‘refugiados’ y ‘migrantes’* en el que desarrolla ampliamente la trascendencia de la correcta distinción entre dichos términos y el alcance de su uso adecuado. Disponible en <<https://www.acnur.org/5b75aa984>> [Consulta: 22/02/2021].

<sup>26</sup> 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. El día en que se firmó este Real Decreto, el Ministerio del Interior emitió una nota de prensa relativa al mismo. Cfr. <[http://www.interior.gob.es/noticias/detalle/-/journal\\_content/56\\_INSTANCE\\_1YSSI3xiWuPH/10180/1179819/](http://www.interior.gob.es/noticias/detalle/-/journal_content/56_INSTANCE_1YSSI3xiWuPH/10180/1179819/)> [Consulta: 22/02/2021].

el control de recursos naturales y algunos desastres naturales son desencadenados por actividades humanas. En este sentido, actualmente se habla de *migración climática* como una subcategoría dentro de la migración medioambiental en la que la transformación medioambiental está causada por el cambio climático. Aunque este tipo de migración puede tener carácter voluntario, el *Glossary on Migration* (OIM, 2019), dedica una entrada a un término de reciente acuñación: *refugiado climático/medioambiental*, y lo describe como la categoría de migrante climático cuyo desplazamiento es de naturaleza claramente forzosa.

Existe actualmente un debate muy interesante sobre la consideración de este tipo de refugiados en relación a la protección internacional. Inicialmente el término de refugiado climático fue usado por académicos y medios de comunicación, consiguiendo cierta atención hacia el desarrollo de formas de protección internacional para las personas obligadas a abandonar sus lugares de origen por motivos relacionados con el cambio climático. Sin embargo MCADAM señalaba que este tipo de migrantes no se corresponden necesariamente con la definición de refugiado recogida en el art. 1. A (2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados a la que nos hemos referido anteriormente. Al margen de un reducido número de casos excepcionales, estos migrantes encuentran protección por parte del gobierno de su propio país de origen, y no son víctimas de persecuciones en base a ninguna de las causas contempladas por el Estatuto de los Refugiados<sup>27</sup>. En esta misma línea, y con el fin de evitar posibles confusiones, la OIM sugiere en su *Glossary on Migration* que el término empleado en estos casos sea el de migrante medioambiental<sup>28</sup>.

Sin embargo en octubre de 2020 el ACNUR publicó una serie de consideraciones legales en relación a las solicitudes de protección internacional realizadas en el contexto de efectos adversos del cambio climático y desastres naturales<sup>29</sup>. El ACNUR reconoce que la relación entre el cambio climático y los DDHH está aumentando a nivel de cobertura legal, y señala consideraciones legales claves sobre la aplicabilidad de la protección internacional para este tipo de refugiados. El documento hace hincapié en el temor a ser perseguido que, válidamente fundado, puedan tener los solicitantes de protección internacional que se han visto obligados a abandonar su país por causas originalmente relacionadas con el cambio climático.

---

<sup>27</sup> MCADAM, J. (2009). "From economic refugees to climate refugees?", en *Melbourne Journal of International Law*, vol. 10, pág. 579.

<sup>28</sup> Véanse las entradas sobre "climate migration" y "climate/environmental refugee" del *Glossary on Migration* de la OIM (2019), Ginebra. Págs. 31 y 32 <[https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_34\\_glossary.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf)> [Consulta: 21/01/2021].

<sup>29</sup> El 1 de octubre de 2020 el ACNUR publicó el documento *Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters*. <<https://www.refworld.org/docid/5f75f2734.html>> [Consulta: 25/02/2021].

El ACNUR había participado anteriormente en investigaciones sobre la aplicación de la protección internacional en el contexto del cambio climático (como por ejemplo el trabajo *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change. Normative Gaps and Possible Approaches* de KÄLIN, W. y SCHREPFER, N. del año 2012) pero nunca antes había publicado pautas al respecto.

Para poder analizar correctamente estos casos se insiste en la necesidad de no limitar el enfoque del análisis realizado: es imprescindible comprender que el alcance del cambio climático o los desastres naturales puede ser muy complejo, pudiendo generar tensiones económicas, sociales y políticas que supongan un riesgo real para ciertas personas. Además estos escenarios pueden desenvolverse de manera muy diversa, siendo quizá repentinos en algunas ocasiones, y ocurriendo gradualmente en otros casos. Los desastres naturales y efectos adversos del cambio climático pueden además confluir con conflictos preexistentes, exacerbando así la violencia. Según este documento, no se pueden descartar situaciones en las que se den varios de los motivos reconocidos por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados para la concesión del estatus de refugiado. Se contemplan además otros posibles mecanismos de protección temporal, muy convenientes en los casos en que la situación en el país de origen sea muy cambiante o confusa.

Al tratarse de una cuestión relativamente reciente que requiere ir siendo revisada según evolucionen los acontecimientos, no es posible actualmente estudiar este aspecto de las migraciones forzadas con suficiente certeza ni precisión. Del mismo modo, es pronto aún para examinar las consecuencias que la pandemia de COVID-19 tendrá en relación a las migraciones internacionales. Quizá nos encontremos con un escenario similar al de los refugiados climáticos que, si bien están obligados a desplazarse, no resulta todavía claramente establecida su consideración entre los supuestos que dan acceso a la protección internacional.

## **2.2. Protección internacional y asilo**

### **2.2.1. Conceptos y precisiones terminológicas**

#### **A) Protección internacional**

Tal y como establece el ACNUR en su definición sobre *protección internacional*, nos encontramos ante un concepto que englobaría los diversos mecanismos de “ayuda que se ofrece a una persona que está fuera de su país de origen y no puede regresar porque allí su vida corre peligro”<sup>30</sup>. El Estatuto del ACNUR de 1950 establece sus responsabilidades y competencias para proporcionar protección internacional<sup>31</sup>. Desde 1950 se han ido ampliando las competencias del ACNUR en esta materia, destacando su autoridad para declarar qué personas pueden ser titulares del derecho

---

<sup>30</sup> La definición de “protección internacional” más simplificada que ofrece el ACNUR se encuentra en su web <<https://eacnur.org/blog/proteccion-internacional-la-esperanza-de-millones-de-personas-tc-alt45664n-o-pstn-o-pst/>> [Consulta: 16/03/2021].

<sup>31</sup> Véase el apartado 1 del Estatuto de la Oficina del ACNUR, de 14 de diciembre de 1950, adoptado por la Asamblea General en su resolución A/RES/428(V), disponible en <<https://www.refworld.org/es/docid/47160fb72.html>> [Consulta: 16/03/2021].

a protección internacional<sup>32</sup>. Esta protección, indica el ACNUR, ha de garantizar la seguridad de tres grupos de personas:

1) Refugiados.

La definición de refugiado establecida por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, y su Protocolo de 1967, es el referente sobre el que se ha desarrollado el marco legal internacional para la protección de los refugiados. De conformidad con el art. 1 de la Convención, un refugiado es una persona que:

“...debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”<sup>33</sup>.

El ACNUR constituye la institución principal en cuanto a la interpretación y aplicación de dicha definición: en su *Manual sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Situación del Refugiado y Directrices sobre Protección Internacional*, se recogen también los criterios contenidos en normas complementarias de carácter regional, que amplían ligeramente la definición inicial de refugiado. El *Manual* refleja además las diferentes prácticas de los Estados, e incorpora los mecanismos de responsabilidad compartida para los países de acogida que se establecieron en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes de 2016, así como en el Pacto Mundial sobre Refugiados, afirmados ambos por la Asamblea General en 2018<sup>34</sup>.

2) Personas que, sin ser refugiadas, precisan de protección internacional.

El ACNUR reconoce el derecho a protección internacional de las personas que, sin poder calificarse como refugiados, se encuentran fuera de sus países de origen (normalmente de manera forzosa) y, en virtud de la normativa internacional o regional, requieren de protección que no les es brindada por sus propios países<sup>35</sup>. En 2014 se publicaron las Directrices sobre protección temporal o acuerdos de estancia, a través de las cuales el ACNUR proporciona mecanismos de protección complementaria que respondan de manera rápida y flexible a las necesidades de protección causadas por

---

<sup>32</sup> Los apartados 3 y 9 del citado Estatuto establecen las actividades adicionales que, bajo las instrucciones de la Asamblea General o el Consejo Económico y Social, podrá emprender el ACNUR.

<sup>33</sup> Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, apartado 2) de la parte A. del art. 1 *Definición del término “refugiado”*.

<sup>34</sup> El *Manual sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Situación del Refugiado y Directrices sobre Protección Internacional* del ACNUR más reciente es el publicado en febrero de 2019. Se encuentra disponible en <<https://www.refworld.org/es/docid/5d9e13214.html>> [Consulta: 18/03/2021].

<sup>35</sup> ACNUR (2017). *Personas que necesitan protección internacional*, pág. 5 Disponible en <<https://www.refworld.org/es/docid/597a654a4.html>> [Consulta: 19/03/2021].

condiciones excepcionales y de carácter temporal en el país de origen, así como las originadas por desastres<sup>36</sup>.

En línea con esta visión más amplia sobre las personas que necesitan mecanismos efectivos de protección internacional, PÉREZ BARAHONA critica la angostura de la definición de refugiado de la Convención de Ginebra que se ha hecho patente en las últimas décadas, y diferencia diversas categorías de refugiado: refugiados estatuarios (única categoría que se ajusta a la definición de la Convención y su Protocolo), refugiados “en órbita”, refugiados de facto, refugiados en masa y refugiados económicos. No obstante, el autor reconoce el peligro que supondría una modificación del concepto de refugiado a través de una revisión de la Convención de Ginebra, pues podría dañarse el consenso mundial de mínimos logrado por la Convención. Ahí radica la importancia de una interpretación correcta de la Convención por parte de los Estados que dé cobertura a estas personas refugiadas a los que no se les reconoce el estatuto legal de refugiado<sup>37</sup>.

### 3) Apátridas.

Los apátridas son personas que carecen de nacionalidad, y por lo tanto no gozan de la protección nacional que los Estados brindan a sus ciudadanos. Existen diversos instrumentos jurídicos que proporcionan protección a estas personas, como recogen la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961<sup>38</sup>. El ACNUR es el organismo designado por la ONU para dar asistencia y facilitar protección a las personas apátridas, así como para prevenir y reducir la apatridia<sup>39</sup>.

La ampliación de competencias del ACNUR que hemos mencionado anteriormente asegura el cumplimiento de los derechos básicos de estos tres grupos de personas, garantizando principalmente el *non-refoulement*, norma que prohíbe la devolución forzosa de un individuo a un país en el que su vida o libertad se encuentren en peligro. Este principio de no devolución constituye la garantía principal resultante de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo, como lo dispone su art. 33.1. Este principio es además enunciado, explícita o implícitamente, en

---

<sup>36</sup> ACNUR, *Directrices sobre protección temporal o acuerdos de estancia*, publicadas en febrero de 2014 y disponibles en:

<<https://www.refworld.org/es/publisher,UNHCR,THEGUIDE,,59560f154,0.html>> [Consulta: 21/03/2021].

<sup>37</sup> PÉREZ BARAHONA, S. (2003). “El estatuto de “refugiado” en la Convención de Ginebra de 1951”, en *REDUR*, número 1, págs. 246-248. <https://doi.org/10.18172/redur.3840>

<sup>38</sup> En las págs. 5 y 6 del ya citado documento del ACNUR, *Personas que necesitan protección internacional*, se advierte que hay muchos países, con agudos problemas, que no están adscritos a ninguna de las Convenciones sobre Apatridia. Es destacable que, de acuerdo con la información ofrecida por el ACNUR, la adhesión de España a la Convención de 1961 no se produjo hasta el 25 de septiembre de 2018. Esta información puede consultarse en <<https://www.refworld.org/es/statelessness.html>> [Consulta: 21/03/2021].

<sup>39</sup> Véanse al respecto: Resolución de la Asamblea General de la ONU 3274 (XXIV), de 10 de diciembre de 1974 y Resolución de la Asamblea General de la ONU 61/137, 19 de diciembre de 2006.

diversos tratados internacionales<sup>40</sup>. Al tratarse de un principio propio del derecho internacional consuetudinario, ha de ser respetado por todos los Estados, independientemente de su adhesión a la Convención de 1951. Además, ha de aplicarse a todas las personas que necesiten protección internacional, sin importar su estatus jurídico como extranjeras, tengan o no reconocida la condición de refugiadas.

## B) Asilo

La tercera acepción que ofrece el diccionario de la Real Academia Española sobre la palabra *asilo* define el término como “Amparo, protección, favor”. La palabra, como tal, proviene del latín *asylum*, y este del griego *ἄσυλον* (*ásylon*), que significa “sitio inviolable”.

A nivel jurídico, dependiendo del ámbito en el que nos encontremos, el término *asilo* no se emplea de manera uniforme. En nuestra legislación, como veremos, su significado se limita a una sola categoría de personas beneficiarias de protección internacional, mientras que en el ámbito internacional se corresponde más comúnmente con la noción más amplia de protección internacional. Es por lo tanto necesario que realicemos una serie de observaciones sobre el uso de los términos *asilo* y *refugiado* para evitar confusiones de tipo conceptual. En contraposición con el rigor con el que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados determina la condición de refugiado, existe una noción de derecho subjetivo al asilo que ha sido muy debatida a propósito del párrafo 7 del art. 22 de la Convención Americana sobre DDHH de 1969: “Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución...”<sup>41</sup>. Según GALINDO VÉLEZ, dicho derecho a recibir asilo ha dado lugar a interpretaciones que defienden que la Convención reconocería así el asilo como un derecho subjetivo; esta idea supone un claro contraste con la habitual reserva de cada Estado para, como parte de su propia soberanía, conceder el asilo. Sostiene este autor que mientras no se establezca de manera inequívoca la obligación de otorgar asilo, este no puede considerarse como un derecho subjetivo reconocido<sup>42</sup>. Sin embargo, GIL-BAZO y NOGUEIRA afirman que, a pesar de que algunas culturas jurídicas no lo reconocen y que es preciso investigar la relación entre el derecho internacional y la práctica del asilo en cada

---

<sup>40</sup> Pueden consultarse con detalle estos tratados en la *Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados*, publicada en 2001 por la Unión Interparlamentaria y el ACNUR, págs. 8 y 9, en <<https://www.refworld.org/es/docid/47c402582.html>> [Consulta: 21/03/2021].

<sup>41</sup> Convención Americana Sobre Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, del 7 al 22 de noviembre de 1969.

<sup>42</sup> GALINDO VÉLEZ, F. (2003). “El asilo en el sistema de las Naciones Unidas y en el sistema Interamericano”, en *Compilación de instrumentos jurídicos regionales relativos a derechos humanos, refugiados y asilo. Colección de textos básicos de derechos humanos y derecho de los refugiados*, tomo II, México, CNDH de México, Universidad Iberoamericana, ACNUR, págs. 179 y 182.



Estado, el derecho subjetivo del asilo sí que se encuentra reconocido en el derecho internacional<sup>43</sup>.

Sin embargo, nuestro marco legislativo emplea de manera muy diferente el término de “asilo”. La Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, en su art. 2, *El derecho de asilo*, dispone que:

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

Vemos por lo tanto que nuestra ley reserva el término *asilo* exclusivamente a los individuos que sean considerados como refugiados según criterios claramente determinados. Si bien es cierto que esta especificación del art. 2 es sobradamente sencilla y nítida, hay que destacar lo mucho que difiere del concepto de asilo que está consolidado en el derecho internacional: señalan GIL-BAZO y NOGUEIRA que la condición de refugiado no se puede identificar con la institución del asilo, ya que la protección que el asilo proporciona no se limita exclusivamente a las personas que configuran la categoría de refugiados<sup>44</sup>. Esta separada naturaleza entre ambas instituciones ha sido también confirmada por resoluciones judiciales. En el ámbito europeo debemos mencionar la respuesta del TJUE a una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Administrativo Federal de Alemania. Se trataba de un caso de exclusión del estatus de refugiado en virtud del art. 1F de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. El tribunal alemán solicitaba al TJUE que clarificara si el otorgamiento de asilo, consagrado en la Constitución alemana, y al que los individuos no reconocidos como refugiados en el asunto en cuestión aún tenían derecho, era compatible con los compromisos impuestos por el derecho de la UE. La respuesta del TJUE fue contundente: “...los Estados miembros pueden reconocer el derecho de asilo en virtud de su Derecho nacional a una persona excluida del estatuto de refugiado...”<sup>45</sup>.

Observamos que tanto doctrina como jurisprudencia emplean el término “asilo” de manera más extensa que lo que establece el citado art. 2 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre. En este TFM nos referiremos al asilo de esta manera más general, como figura que históricamente se ha correspondido con la protección internacional con cuya definición abríamos este apartado. Evitamos así que la institución del asilo se

---

<sup>43</sup> GIL-BAZO, M.T. y NOGUEIRA, M.B.B. (2013). *El asilo en la práctica de los Estados de América Latina y África*. Informe de investigación para el ACNUR n.º. 249, pág. 18. Disponible en <<https://www.refworld.org/es/docid/518257514.html>> [Consulta: 19/03/2021].

<sup>44</sup> GIL-BAZO, M.T. y NOGUEIRA, M.B.B. (2013), op. cit., pág. 3.

<sup>45</sup> Sentencia del TJUE (Gran Sala) de 9 de noviembre de 2010, Asuntos acumulados C 57/09 y C 101/09, *Bundesrepublik Deutschland v B. & D.*, apartado 121. Disponible en <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=B056EB08587D955487E9214D37458123?text=&docid=79167&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=465335>> [Consulta: 21/03/2021].

limite exclusivamente a la protección otorgada a las personas reconocidas como refugiadas. En el posterior análisis de la Ley 12/2009 insistiremos en este importante matiz.

### 2.2.2. Antecedentes históricos de la figura de asilo

El derecho de asilo, tal y como lo entendemos actualmente, fue por primera vez reconocido al finalizar la Segunda Guerra Mundial. El art. 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada en 1948, dispone que “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”. De este precepto emanó el Estatuto de los Refugiados de la Convención de Ginebra (1951) que, como hemos visto, enmarcó el posterior desarrollo normativo en el ámbito internacional y europeo. Pero el concepto de asilo como idea de protección, amparo y resguardo es tan antigua como la misma humanidad. Como expone URQUIDI CARDILLO ya en los pueblos primitivos el asilo respondía al instinto humano de conservación, de protección de la integridad física. Se trataría, afirma el autor, de una práctica nacida con base en creencias religiosas, aunque no es posible establecer con certeza si en las civilizaciones más antiguas la práctica del asilo era simplemente conocida y admitida, o si bien se trataba de una figura protegida por leyes y costumbres<sup>46</sup>. GIL-BAZO señala que la primera referencia conocida sobre el asilo se encuentra en el tratado de paz de Kadesh, acordado en el siglo XIII a.C. entre Hatusil III, rey de los hititas, y el faraón egipcio Ramsés II<sup>47</sup>.

La rígida legislación (y los severos castigos por su incumplimiento), que existía en el antiguo Egipto, hace pensar que la figura del asilo no era común. Sin embargo, hay constancia de que en el siglo III a.C. se dispensaba en algunos templos egipcios la “Ineteia”. Se concedía únicamente a esclavos maltratados, deudores y homicidas involuntarios, y a pesar de que no suponía la redención de sanciones, el beneficiario gozaba inmediatamente de seguridad en estos lugares, como gesto de deferencia hacia el dios al que el templo estuviera consagrado<sup>48</sup>. Existían además ciertos templos, designados por los faraones, en los que se otorgaba el privilegio de “asyllia”: las personas allí refugiadas quedaban exentas de castigos, deudas y esclavitud<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> URQUIDI CARRILLO, J.E. (1981). “Consideraciones históricas en torno al asilo”, en *Revista Jurídica* (México DF), número 13, págs. 877-879.

<sup>47</sup> GIL-BAZO, M.T., véase la entrada sobre “Asilo” en *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo* de la Universidad del País Vasco. Disponible en <<https://www.dicc.hegoa.ehu.eus/listar/mostrar/15>> [Consulta: 24/03/2021].

<sup>48</sup> VIEIRA, M.A. (1961) *Derecho de asilo diplomático*. Montevideo: Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, pág. 29.

<sup>49</sup> HELFANT, H. (1947). *La doctrina de Trujillo del asilo diplomático humanitario*. México: Editorial Offset Continente, pág. 100.

La institución del asilo en el pueblo hebreo no se considera establecida hasta el siglo VI a.C, cuando seis ciudades fueron destinadas, por mandato de Moisés, al refugio. Para poder disfrutar de protección en estas ciudades, era necesario que el delincuente hubiera cometido el delito sin intención, o por necesidad. El asilo era concedido indistintamente a hebreos y extranjeros, y su objetivo principal era proteger a homicidas involuntarios de la venganza de los familiares de la víctima<sup>50</sup>.

En la antigua Grecia el asilo surgió como una manera de defensa contra las desventuras del destino, siendo concedido a todas las personas que lo buscaran. ALFARO CARRERA señala que eran dos las modalidades de asilo conocidas en Grecia: la “Iketeia”, de carácter religioso y otorgada en todos los templos, y la “Asulia”, derecho de asilo que era concedido exclusivamente en determinados templos<sup>51</sup>. Para URQUIDI CARRILLO esta es la época en la que el asilo, como institución, alcanza gran dimensión: la defensa ofrecida al refugiado por cada templo se extendió, de manera que era la ciudad entera la que concedía dicha protección. Esta transformación, afirma el autor, hizo que el asilo perdiera la naturaleza religiosa característica hasta entonces, de manera que el pueblo y sus representantes se convirtieron en mediadores de la causa frente a los dioses. Sería el origen de lo que conocemos como asilo territorial, otorgado en las ciudades, frente al asilo religioso limitado a templos y zonas sagradas. El asilo pervivió en Grecia por mucho tiempo, manteniéndose su práctica incluso tras la conquista de los romanos<sup>52</sup>.

El mito de la fundación de Roma protagonizado por Rómulo y Remo está, como apunta BEARD, cargado de detalles insólitos. Uno de ellos es el hecho de que, según el relato de Livio, asumido como historia por los propios romanos, la gran mayoría de los primeros ciudadanos de Roma eran fugitivos y criminales. Tras asesinar a su hermano y convertirse en gobernante único, la reducida población de la ciudad estaba formada por un grupo de amigos y compañeros de Rómulo, por lo que este “... declaró Roma como una ciudad *asilo* y animó a la chusma y a los desposeídos del resto de Italia a unirse a ellos: esclavos fugitivos, criminales convictos, exiliados y refugiados”<sup>53</sup>. Si bien es cierto que esta circunstancia atrajo a un gran número de hombres, la obtención de mujeres parece que constituyó un asunto violento y muy conflictivo en el que no nos detendremos en este TFM<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> URQUIDI CARRILLO, J.E. (1981), op. cit., págs. 880 y 881.

<sup>51</sup> ALFARO CARRERA, O. (1967). *El Asilo Político*. Tesis doctoral presentada para obtener el título de Doctor en Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador. Capítulo I, apartado 2 “Síntesis histórica del asilo y sus diversas aplicaciones”, A) c. Disponible en <<http://www.csj.gob.sv/bvirtual.nsf/1004b9f7434d5ff106256b3e006d8a6f/a0ca82f8e9ff687c0625735c0076e87a?OpenDocument>> [Consulta: 24/03/2021].

<sup>52</sup> URQUIDI CARRILLO, J.E. (1981), op. cit., pág. 881.

<sup>53</sup> BEARD, M. (2017). “Al principio”, en *SPQR*. Barcelona: Editorial Crítica, págs. 57 y 62.

<sup>54</sup> Esta parte de la historia ha sido ampliamente debatida. Para un completo recorrido por las diferentes versiones sobre este episodio de la creación de Roma, véase BEARD, M. (2017), op. cit., págs. 62-66.

De acuerdo con URQUIDI CARRILLO, una vez cubierta la necesidad de ampliar el número de habitantes, y satisfecha también la fuerza de trabajo requerida para construir la nueva ciudad, la concesión de asilo fue restringida, y el acceso a la ciudad fue prácticamente suprimido. Son excepcionales los casos en los que la concesión de asilo prosperó, y no se le reconoce verdadera significación hasta que el emperador Constantino, con su acuerdo de tolerancia religiosa en el año 313, confiere un gran impulso al cristianismo. Los principios en los que se basa la noción de asilo coincidían con los fundamentos de la doctrina cristiana en cuanto a caridad y expiación de los pecados. Las primeras manifestaciones de asilo en el cristianismo estaban vinculadas, más que al refugio ubicado en la propia iglesia, a la intercesión de sacerdotes y monjes auxiliando a los refugiados. Esta intervención quedó recogida como obligación de los sacerdotes en el Concilio de Sárdica en el año 344, llegando con el tiempo a considerarse como sacrilegio el incumplimiento de dicho deber. Fue Teodosio II quien, a través del Código Teodosiano en el año 431, organiza la figura del asilo a nivel legal, y lo amplía reconociéndolo en los huertos, los pórticos e incluso en la casa de obispos y clérigos<sup>55</sup>.

En la Edad Media, según indica ALFARO CARRERA, se produjo una ruptura en la unidad de poder, debido principalmente a las frecuentes divisiones en grupos rivales entre los pueblos bárbaros invasores. El asilo ejercido por la Iglesia fue respetado por estos pueblos, e impuso un firme límite a la violencia propia de la justicia bárbara de la época<sup>56</sup>.

Afirma URQUIDI CARRILLO que el emperador Carlomagno, enfocado siempre en afianzar las instituciones de su gobierno, realizó sobresalientes aportaciones al derecho de asilo. Por ejemplo, excluyó de su beneficio a homicidas y delincuentes sentenciados a pena muerte. Una disposición del Concilio de Maguncia, del año 813, muestra constancia de ello<sup>57</sup>.

VIVÓ UNDA BARRENA realiza un detallado recorrido por la normativa canónica sobre el derecho de asilo. El asilo religioso se encontró en claro apogeo durante gran parte de la Edad Media, y la legislación eclesiástica era la única que regía su aplicación. El autor analiza en profundidad la evolución del derecho canónico en relación al asilo, desde el Decreto de Graciano y las Decretales de Gregorio IX, hasta la Constitución *Cum alias* de Gregorio XIV y las posteriores Constituciones de Benedicto XIII, Clemente XII, Benedicto XIV y Pío IX. Todas ellas reforzaban la

---

<sup>55</sup> URQUIDI CARRILLO, J.E. (1981), op. cit., págs. 882 y 883.

<sup>56</sup> ALFARO CARRERA, O. (1967), op. cit., Capítulo I apartado 2) A) e.

<sup>57</sup> URQUIDI CARRILLO, J.E. (1981), op. cit., pág. 884. La fecha señalada por el autor para el Concilio de Maguncia, el año 813, no parece coincidir con la recogida por otros autores. LARRABE sitúa este Concilio en el año 847, lo que supondría discrepancias sobre la participación de Carlomagno (fallecido en 814) en el mismo. Véase LARRABE, J.L. (1963), "División de parroquias", en *Revista de la Facultad de Teología de la Pontificia Universidad Católica Argentina*, número 2, pág. 147. Disponible en <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2785345>> [Consulta: 25/03/2021].

normativa relativa al derecho de asilo, aportando cada una aclaraciones y matices sobre las figuras excluidas de dicho derecho<sup>58</sup>.

La Legislación de Partidas de Alfonso X, el sabio, es ampliamente estudiada por ORTUÑO SÁNCHEZ-PEDREÑO. Las denominadas “Siete Partidas” constituyen el cuerpo normativo que fue redactado en Castilla bajo el reinado de Alfonso X, entre 1252 y 1284, con el propósito de lograr homogeneidad jurídica en el reino. El Título IX de la Primera Partida, “De los privilegios y de las franquezas que tienen las iglesias y sus cementerios”, dedica cuatro de sus cinco leyes al derecho de asilo de los delincuentes en iglesias y cementerios anexos. Las Decretales de Gregorio son referidas como el origen más directo de las Partidas. No obstante, en lo relativo a exclusiones específicas del privilegio (homicidas, adúlteros, traidores conocidos, los que fuerzan a vírgenes y los que provocan opresiones o invasiones), el autor señala la Novela 17 del Corpus Iuris Civilis, de *Mandatis principum*, como la fuente principal de los compiladores alfonsinos<sup>59</sup>.

Entre los siglos XIII y XIV resurgieron los estudios sobre derecho romano (que defendían el asilo como una figura de derecho humano), lo cual supuso una decadencia del asilo religioso y el reconocimiento de la facultad del Estado para limitarlo o incluso, abolirlo. Es destacable en este sentido la Ordenanza del año 1539 de Francisco I de Villiers de Cotterets, que suprimió los privilegios de la Iglesia en las cuestiones de asilo, obligando a las iglesias a entregar los delincuentes asilados a las autoridades civiles. Es precisamente en respuesta a estos ataques que se decretaron las bulas papales, mencionadas anteriormente, de Gregorio XIV, Benedicto XIII y Clemente XII<sup>60</sup>.

La aparición del Estado Moderno, ligada a tratados como el de Westfalia, Münster y el de los Pirineos, marcó una nueva etapa en la historia del asilo. Es de hecho en el Tratado de Westfalia (año 1648), en el que se consagra, de acuerdo con URQUIDI CARRILLO, la permanencia de las misiones diplomáticas con la creación de embajadas permanentes. Este sería precisamente el origen de la noción moderna

---

<sup>58</sup> Consúltese VIVÓ UNDABARRENA, E. (1993), “*Utrumque lus*: la institución del derecho de asilo”, en *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, número 4, págs. 214-218. Disponible en <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=175402>> [Consulta: 25/03/2021].

<sup>59</sup> ORTUÑO SÁNCHEZ-PEDREÑO, J.M. (1994), “El derecho de asilo en iglesias y sus cementerios en la legislación de Partidas”, en *European Journal of Legal History*, n. 5-6, págs. 187, 191 y 192. Disponible en <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=126073>> [Consulta: 26/03/2021].

<sup>60</sup> URQUIDI CARRILLO, J.E. (1981), op. cit., págs. 884 y 885.

del asilo, con su doble vertiente: asilo territorial y asilo diplomático<sup>61</sup>. ALFARO CARRERA defiende en su tesis que en esta etapa inicial del Estado Moderno, a los delincuentes políticos no se les permitía disfrutar del derecho de asilo, y que no fue hasta 1789, con la Revolución Francesa y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que el derecho al asilo político fue propiamente constituido<sup>62</sup>. Durante el siglo XIX se produjo una notable consolidación del asilo como derecho, siendo destacable el Tratado de Derecho Penal Internacional firmado en Montevideo en 1889<sup>63</sup>.

Ya en el siglo XX el asilo experimenta un gran desarrollo a nivel normativo, surgiendo la figura jurídica de protección internacional de los refugiados. MACHADO CAJIDE analiza el recorrido histórico del estatuto de los refugiados, estableciendo como origen la creación de la Sociedad de Naciones (antecedente principal de la ONU), en 1919. En 1921 la Sociedad de Naciones brindó su apoyo al Comité Internacional de la Cruz Roja para asistir a la población rusa (más de un millón de personas), forzada a salir del país durante la guerra civil. Para ello nombró a Fridtjof Nansen, célebre explorador polar noruego, como “Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones en relación con los problemas de los refugiados rusos en Europa”. En 1922 esta responsabilidad de Nansen fue ampliada para atender a los refugiados griegos desplazados por la guerra entre Grecia y Turquía, y posteriormente se extendió a los refugiados armenios, turcos, asirios y asirio-caldeos. Las medidas antisemitas impuestas por Hitler y el auge a nivel internacional de la ideología fascista, dificultaron enormemente la indispensable protección al pueblo judío, encomendada al estadounidense James McDonald, nombrado “Alto Comisionado para los Refugiados procedentes de Alemania”. A pesar de las dificultades económicas y la falta de apoyo desde la Sociedad de Naciones, la labor de ambos contribuyó a la

---

<sup>61</sup> El asilo territorial es el concedido dentro del Estado que acoge, mientras que el asilo diplomático es el otorgado a la persona perseguida en el territorio de un Estado diferente al del que concede la protección. Véase URQUIDI CARRILLO, J.E. (1981), op. cit., págs. 885 Y 886.

El autor identifica asilo diplomático con asilo político. Sin embargo, actualmente está prácticamente en desuso el término *político* al hablar de asilo, ya que, de acuerdo con el ACNUR, sería correcto denominarlo *asilo político* únicamente en el caso de persecuciones por motivos políticos. El ACNUR afirma que en España, tras la Guerra Civil, se hizo muy común este término, convirtiéndose en sinónimo de *asilo*. Hoy en día esta confusión sigue siendo muy extendida en España, siendo mucho mayor el número de búsquedas de “asilo político” que “asilo”, en contraposición con el resto del mundo, donde no llega al 10%. Esta información está disponible en <<https://eacnur.org/es/asilo-politico-y-solicitud-de-asilo-5-claves-para-entenderlo>> [Consulta: 28/03/2021].

<sup>62</sup> ALFARO CARRERA, O. (1967), op. cit., Capítulo I apartado 3 “Doctrina actual del asilo en los diferentes países”.

<sup>63</sup> Véanse los art. 16 y 17 del Tratado sobre Derecho Penal Internacional, firmado en Montevideo, el 23 de enero de 1889, en el Primer Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado. Disponible en <<https://www.refworld.org/docid/4f3d15682.html>> [Consulta: 28/03/2021].

concreción del concepto de *refugiado*, plasmado en una serie de acuerdos internacionales<sup>64</sup>.

Durante el período de entreguerras se llevaron a cabo significativos esfuerzos en América para regular el derecho de asilo. En 1928 se aprobó en La Habana la Convención sobre Asilo, que dio lugar a posteriores conferencias internacionales, como la Convención sobre Asilo Político celebrada en 1933 en Montevideo<sup>65</sup>.

En noviembre de 1943, encontrándose en plena Segunda Guerra Mundial, las fuerzas aliadas establecieron la Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción. Su objetivo era asistir a las personas desplazadas y reconstruir las zonas devastadas. Al terminar la guerra su principal dedicación fue la repatriación de los desplazados que así lo quisieran (la mayoría), a sus países de origen. Algunos de esos países se encontraban por entonces dentro de la órbita soviética, lo que supuso que Estados Unidos, principal financiador de las repatriaciones, retirara su apoyo económico y ejerciera fuerte presión para crear un nuevo organismo de ayuda a los refugiados. Esto dio lugar a la creación en 1947 de la Organización Internacional para los Refugiados, organización especializada y temporal de la ONU, cuyo mandato duró hasta 1950. En el acuerdo sobre su creación, se estableció la repatriación voluntaria como una solución al asunto de los refugiados. En la práctica, sin embargo, se procuró que los refugiados originarios de países de la Europa del Este fueran reasentados en terceros países, en línea con las pretensiones estadounidenses de no contribuir a los países bajo influencia soviética. Esto originó cierto descontento entre los países socialistas, que veían esta organización como un instrumento político para evitar el retorno de sus ciudadanos. Su funcionamiento, además, había generado una serie de conflictos<sup>66</sup>.

En este escenario nació el ACNUR en diciembre de 1950 como parte de la ONU. Su gran punto de apoyo fue el ya mencionado art. 14 de la DUDH, pero era preciso establecer una normativa de derecho internacional que determinara obligaciones para los estados signatarios, y así se convocó la Conferencia de Ginebra. No fue posible llegar a un acuerdo sobre las personas apátridas, pero sí respecto a los refugiados: el Estatuto de los Refugiados de la Convención se adoptó el 28 de julio de 1951, siendo completado por el Protocolo de 1967 elaborado en Nueva York.

---

<sup>64</sup> MACHADO CAJIDE, L. (2013), "Aproximaciones sobre el surgimiento y evolución histórica del estatuto de los refugiados", en *Anuario Digital CEMI*, Volumen 1 número 1, Cuba. Págs. 89-92. Disponible en <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/cemi-uh/20131017013000/3landy.pdf>> [Consulta: 28/03/2021].

Los tratados que señala la autora al respecto son: "Acuerdo sobre Refugiados Rusos" (1922), "Acuerdo sobre Refugiados Armenios" (1924), "Acuerdo sobre otros Grupos de Refugiados (Sirios y Turcos)" de 1928, "Plan para Brindar Certificados de Identidad a los Refugiados del Saar" (1935), "Acuerdo sobre la Condición de Refugiados venidos de Alemania" (1936), "Convención de Refugiados venidos de Alemania" (1938), y "Convenio para Brindar Documentos de Viajes a Refugiados venidos de Alemania, Austria y España" (1946).

<sup>65</sup> Véase URQUIDI CARRILLO, J.E. (1981), op. cit., pág. 887.

<sup>66</sup> MACHADO CAJIDE, L. (2013), op. cit., págs. 92-97.

Quedaban así sentadas las bases para que el ACNUR concediera protección internacional a toda persona que no pudiera obtenerla en su país de origen.

## 2.3. Protección internacional en cifras

Atendiendo a las situaciones de emergencia a nivel mundial consideradas actualmente por el ACNUR, encontramos que los países en los que a día de hoy existe un conflicto armado son Nigeria, Siria, Yemen, Irak, República Democrática del Congo, Sudán del Sur y Etiopía. A estos conflictos bélicos hay que añadir la circunstancia de emergencia humanitaria en que está inmersa el Sahel, y la violencia que en Myanmar ha forzado a más de un millón de Rohingya a abandonar el país. Además el ACNUR presta atención a otras crisis de desplazamientos que se están produciendo en lugares donde, sin haber un conflicto bélico como tal, la población se ve afectada por disturbios políticos, inseguridad y violencia, viéndose obligada a huir de su país de origen. Es el caso de Venezuela, la República Centroafricana, Burundi y varios países de Centroamérica: Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala han experimentado en los últimos cinco años desplazamientos de su población a gran escala<sup>67</sup>. Según el último informe anual de la CEAR publicado, los países de procedencia del mayor número de personas refugiadas, a nivel mundial, son Siria, Afganistán, Sudán del Sur, Myanmar y Somalia. Se estima que el 80% de personas refugiadas permanecen en países vecinos al de su origen. Otro enfoque interesante es el de la proporción de personas refugiadas respecto a la población total del país de acogida: Líbano, Jordania y Turquía encabezan esta relación<sup>68</sup>.

### 2.3.1. Unión Europea

Observando los datos sobre solicitudes de protección internacional registrados en la UE en 2019 ofrecidos por Eurostat, se aprecia un claro aumento respecto al año 2018. Tras el drástico incremento de solicitudes en el año 2015, el registro de las mismas había descendido. Este descenso había sido muy acentuado entre 2016 y 2017, aunque se seguía superando la cifra de solicitudes previa a 2015. Siria es, desde el año 2013, el país de nacionalidad de origen que encabeza las solicitudes de protección internacional en la UE. Del total de 612.700 nuevos solicitantes de

---

<sup>67</sup> El conflicto existente en la región de Tigray, situada al norte de Etiopía, desencadenó en noviembre de 2020 una intervención militar en la zona por parte de las fuerzas armadas de Etiopía (una de las mayores fuerzas militares de África). Actualmente no hay información relativa a este enfrentamiento y sus consecuencias en la versión castellana de la web del ACNUR; tampoco aparece en la versión francesa. De momento es necesario seleccionar la versión inglesa de dicha web para poder consultar los datos relativos a la población obligada a migrar por el conflicto de Tigray. Esta información se encuentra en <<https://www.unhcr.org/emergencies.html>> [Consulta: 23/02/2021].

<sup>68</sup> CEAR, *Informe 2020: Las personas refugiadas en España y Europa*, págs. 20 y 21. Disponible en <<https://www.cear.es/publicaciones-elaboradas-por-cear/informe-anual-de-cear/>> [Consulta: 23/02/2021].



protección internacional en 2019 en la UE, el 12,14% eran personas sirias<sup>69</sup>. Se trata de un país que alberga una gran diversidad de grupos étnicos y religiosos, siendo los árabes suníes los que conforman la mayoría de población musulmana del país. Desde que en 1945 declarara su independencia del mandato francés, Siria ha vivido numerosos períodos de inestabilidad política debido al conflicto de intereses entre sus diversos grupos. Desde 2011 el país se encuentra sumido en una guerra civil, desencadenada tras la Primavera Árabe. Se trata de un conflicto muy complejo en el que han intervenido muchos otros países y coaliciones internacionales, y ha originado la mayor crisis de refugiados vivida en Europa desde la Segunda Guerra Mundial. La ONU estima que desde el año 2011 casi 5,6 millones de sirios han tenido que abandonar el país<sup>70</sup>. Turquía, Líbano, Jordania, Irak, Egipto y la UE han sido los principales destinos de estas personas. Entre 2018 y 2019 se produjo una disminución en el número de solicitantes sirios, pasando de 80.000 nuevos solicitantes en 2018 a 74.400 en 2019. De manera paralela el porcentaje total de sirios residentes en la UE se redujo del 14,6% al 12,1%. No obstante, en 2019 Siria fue la nacionalidad del mayor número de solicitantes de protección internacional en siete de los 27 Estados miembros de la UE. Alemania y Suecia son los países de la UE que han acogido a un mayor número de ciudadanos sirios.

El segundo país de procedencia de los solicitantes de asilo en la UE es Afganistán. Del total de nuevos solicitantes de protección internacional en la UE en el año 2019, los afganos representaban el 8,6%. En el año 2018, 39.080 afganos solicitaron protección en la UE; en 2019 esta cifra ascendió a 52.680 personas. Afganistán sufre una inestabilidad crónica y a pesar de que la última guerra allí sufrida finalizó oficialmente en el año 2014, los conflictos parecen perpetuarse, destrozando su economía e infraestructuras, y obligando a gran parte de su población a huir del país. Hace décadas que Afganistán figura entre los primeros países de procedencia de personas refugiadas. El ACNUR estima que el número de personas forzosamente desplazadas (incluyendo los desplazamientos internos) asciende a 5,1 millones<sup>71</sup>.

Venezuela es el tercer país de origen en cuanto a número de solicitantes de asilo en la UE. En 2019 se registraron 44.727 solicitudes de protección internacional de ciudadanos venezolanos, lo que supuso un incremento del 102% respecto a 2018. Este marcado aumento se apreció notablemente en España, que fue el país de la UE

---

<sup>69</sup> Los datos que proporciona Eurostat son actualizados anualmente. La información más reciente disponible en la actualidad fue publicada en julio de 2020. En su web se indica que la próxima actualización prevista será en julio de 2021 <[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum\\_statistics/es](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/es)> [Consulta: 23/02/2021].

<sup>70</sup> La cifra de refugiados sirios oficialmente registrados, según los datos ofrecidos por ACNUR actualizados el 10 de febrero de 2021, asciende a 5.588.012 personas. El 65,4% del total de refugiados sirios se encuentra, según los datos facilitados por el gobierno turco, en Turquía. Cfr. <<https://data.unhcr.org/en/situations/syria>> [Consulta: 25/02/2021].

<sup>71</sup> En ACNUR, *Países en guerra actualmente en 2020* <[https://eacnur.org/blog/paises-en-guerra-actualmente-tc\\_alt45664n\\_o\\_pstn\\_o\\_pst/](https://eacnur.org/blog/paises-en-guerra-actualmente-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst/)> [Consulta: 01/03/2021].

que en 2019 recibió el mayor número de solicitudes de un mismo país. Los acontecimientos políticos vividos en Venezuela han desencadenado una grave crisis financiera y social, obligando a que más de 5 millones de personas hayan tenido que abandonar el país. El número de ciudadanos venezolanos que solicitó protección internacional en todo el mundo ha aumentado un 8.000 por ciento desde el año 2014. Tal y como indica el ACNUR, esta es una de las mayores crisis de desplazamiento a nivel mundial<sup>72</sup>. A pesar de la diversidad de factores que han originado estos desplazamientos, muchos de ellos concuerdan con alguna de las categorías reconocidas de protección internacional.

Colombia es el siguiente país de origen en cantidad de solicitudes de asilo en la UE en el año 2019, representando el 5,2% del total de nuevas solicitudes. En comparación con 2018, el porcentaje de colombianos solicitantes de asilo se incrementó en un 216,7%. Durante décadas Colombia ha sufrido violentos conflictos internos. En 2016 comenzó un proceso de paz entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). A pesar de que los acuerdos firmados condujeron a una reducción de la intensidad del conflicto, varios grupos paramilitares continúan activos y la población sigue viendo sus DDHH sistemáticamente atacados. Según el informe anual del ACNUR sobre desplazamientos forzados, Colombia es el país que más desplazados internos tiene<sup>73</sup>. A estas circunstancias hay que sumar desastres naturales que en los últimos años han afectado a las regiones del Caribe y del Pacífico, así como grandes proyectos extractivos, agroindustriales e hidroeléctricos, que pueden ocasionar impactos medioambientales que generen desplazamientos forzosos y a gran escala entre la población perjudicada.

El número de solicitantes que experimentó el mayor descenso entre 2018 y 2019 fue el de los nacionales de Irak, que aproximadamente pasó de 36.450 personas en 2018 a 26.950 en 2019; lamentablemente este descenso no refleja la violencia y ataques a los DDHH que la población sigue sufriendo en Irak. Se estima que desde principios de 2014 son aproximadamente 260.000 los iraquíes que han abandonado el país. Según los datos de Eurostat, Irak es el quinto país de procedencia de nuevos solicitantes de asilo en 2019 en la UE.

Los países de la UE que registraron el mayor número de solicitudes en 2019 fueron Alemania (23.3% del total de nuevas solicitudes), Francia (19.6%), España (18.8%), Grecia (12,2%) e Italia (con el 5.7% de solicitudes). En cuanto a la proporción

---

<sup>72</sup> Según la información que se puede consultar en <<https://www.acnur.org/es-es/situacion-en-venezuela.html>> [Consulta: 25/02/2021].

<sup>73</sup> En el informe anual *Tendencias globales: desplazamiento forzado en 2019* del ACNUR (pág. 30), Colombia encabeza la lista de personas desplazadas internamente, casi alcanzando los ocho millones de personas. Esta cifra indica el número total acumulado de desplazados internos desde que comenzó el Registro de Víctimas en 1985. Atendiendo a los datos más recientes proporcionados por el Registro Único de Víctimas del gobierno colombiano, disponibles en <<https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>> con fecha 31 de enero de 2021 la cifra de personas que se han desplazado de manera forzada es de 8.101.759. [Consulta: 25/02/2021].

de personas refugiadas respecto a la población en el país de acogida, Suecia y Malta tienen los valores más altos en la UE, con un 25 por mil en Suecia y 20 por cada mil en Malta.

Según los datos de Eurostat relativos al año 2020 (y aún provisionales), se ha producido en Europa un descenso aproximado del 30% en el registro de solicitudes de protección internacional en comparación con el año 2019. Se recibieron un total de 461.300 solicitudes de protección internacional en la UE, incluyendo también las solicitudes registradas en Suiza y Noruega. El descenso de solicitudes parece reflejar claramente la pandemia de COVID-19 y las medidas adoptadas en cuanto a restricción de movimientos. Sin embargo, a través de los análisis de tendencias sobre el asilo que ofrece la EASO, es posible realizar ciertas observaciones en base a las cifras correspondientes al año 2020. El orden de solicitudes según el país de procedencia parece ser el mismo que en 2019, siendo Siria y Afganistán los países que encabezan esa relación. Sin embargo, el tercer país de origen de solicitantes ya no es Venezuela, sino Pakistán. Se podría deducir de este dato que, en lo referente a solicitudes de protección internacional, las restricciones de movimientos con motivo de la pandemia han afectado de manera más marcada a las personas que llegaban a la UE a través de transporte aéreo. Se observa además que, por primera vez desde 2014, el número de solicitudes repetidas ha aumentado. Las restricciones podrían de nuevo ser la causa de este hecho: la dificultad para abandonar el país en el que la solicitud inicial ha sido rechazada, puede contribuir a la repetición del proceso, en un intento de evitar encontrarse en dicho país de manera irregular<sup>74</sup>.

Los datos sobre el reconocimiento de protección internacional en Europa ofrecidos por Eurostat distinguen entre decisiones en primera instancia y decisiones finales tras un procedimiento de recurso o revisión<sup>75</sup>. Durante el año 2019, del total de decisiones sobre protección internacional en primera instancia, el 38,1% resultaron favorables. Este porcentaje incluye también las concesiones de protección por razones humanitarias, a pesar de que este tipo de protección es específico en las legislaciones nacionales, no siendo aplicable en algunos de los Estados miembros de la UE. Este aspecto, como veremos en el siguiente apartado, es muy significativo en el caso de las concesiones de protección realizadas en España, ya que la protección otorgada por razones humanitarias supera ampliamente al número de las concedidas en base al derecho de asilo y protección subsidiaria. Este dato es relevante, ya que,

---

<sup>74</sup> Todas las tendencias recientes sobre asilo en la UE están recogidas en <<https://www.easo.europa.eu/latest-asylum-trends>> [Consulta: 30/03/2021].

<sup>75</sup> Eurostat ofrece información muy completa sobre las estadísticas de asilo en la UE. No obstante, la diversidad entre los Estados miembros en cuanto a los órganos de decisión y sus procedimientos administrativos, hace que las decisiones tomadas tras un procedimiento de recurso o revisión, no sean cursadas por órganos equiparables en los Estados miembros, siendo en ocasiones dictadas por las más altas instancias judiciales. Toda esta información no está aún disponible para el año 2020, pero puede consultarse en <[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum\\_statistics/es#Decisiones\\_sobre\\_las\\_solicitudes\\_de\\_asilo](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/es#Decisiones_sobre_las_solicitudes_de_asilo)> [Consulta: 30/03/2021].

si atendemos al porcentaje de decisiones favorables en relación al número total de decisiones resueltas en primera instancia, España se encuentra a la cabeza de la UE, con un 66,2% de resultados positivos que, sin embargo, se conforman principalmente de concesiones de protección por razones humanitarias.

Volviendo al ámbito europeo, Alemania fue, con bastante diferencia, el país de la UE donde en 2019 se tomó un mayor número de decisiones, tanto en primera instancia como finales, favorables y desfavorables. En el conjunto de la UE, el 30,7% de las decisiones finales dictadas en procedimientos de recurso o revisión, fueron favorables, siendo Bulgaria el país donde el porcentaje de resoluciones finales favorables fue más elevado (67,7%). En cambio, en Portugal, Estonia y Lituania, todas las decisiones finales dictadas en estos procedimientos fueron desfavorables.

Para facilitar los procedimientos de determinación y reconocimiento de la protección internacional apropiada en cada caso, la UE, a través de la EASO, cuenta con su propio portal de COI. Los COI son documentos que recogen información relevante, cuidadosamente seleccionada, sobre los países de origen de personas que necesitan protección internacional. Estos informes están dirigidos a todas las personas involucradas en los procesos de concesión de asilo en la EU: investigadores, trabajadores sociales, políticos, legisladores, abogados y jueces. El objetivo de esta plataforma de la EASO es armonizar la praxis relativa a los COI en la UE, favoreciendo la cooperación entre todos los Estados miembros<sup>76</sup>.

### **2.3.2. España**

El aumento de solicitudes de protección internacional registradas en España fue muy notable entre los años 2018 y 2019. Mientras en la UE el número de nuevos solicitantes de asilo incrementó un 11,4%, en España el aumento entre 2018 y 2019 fue del 112,4%. En 2018 España fue el sexto país de la UE en el que más solicitudes se registraron, pasando a ser el tercero (después de Alemania y Francia) en 2019. Desde el año 2015, como hemos comentado anteriormente, esta cifra había descendido en la UE año tras año. En España, sin embargo, el número de solicitantes de asilo ha incrementado anualmente desde 2012. Esta tendencia parece haberse modificado debido a las restricciones adoptadas en respuesta a la pandemia de COVID-19. Teniendo en cuenta que los datos disponibles son aún provisionales,

---

<sup>76</sup> Toda esta información se puede consultar en <<https://coi.easo.europa.eu/>> [Consulta: 22/03/2021]. La lista completa de los informes COI está disponible en <<https://www.easo.europa.eu/information-analysis/country-origin-information/country-reports>> [Consulta: 22/03/2021].

El portal COI de la EASO ofrece además informes médicos sobre los países de origen (MedCOI), de manera que las autoridades involucradas en los procesos de protección internacional en la UE dispongan de información actualizada sobre la accesibilidad a intervenciones médicas en los países de origen.

parece que el descenso ha sido ligeramente inferior en España (el número de solicitudes ha descendido un 25% en 2020 respecto a 2019)<sup>77</sup>.

El Informe Nacional para España del NIEM (2020) indica que este destacado incremento de solicitudes de asilo en la UE durante 2019, que coincidió con una disminución de la migración irregular, se produjo en gran medida por las solicitudes realizadas por personas que no necesitaban visado para acceder al espacio Schengen<sup>78</sup>. Es el caso de los solicitantes provenientes de Venezuela y Colombia, son, como ya hemos señalado, los dos países que en 2019 experimentaron el mayor incremento de solicitudes por nacionalidad de origen en la UE. Esta apreciación es significativa cuando atendemos a las cifras correspondientes a España. Los datos definitivos más recientes publicados a día de hoy por el Ministerio del Interior, corresponden al año 2019. El país de nacionalidad del número más elevado de solicitantes es Venezuela. A pesar de que los datos relativos al año 2020 son todavía provisionales, Venezuela sigue encabezando la relación de solicitudes presentadas según la nacionalidad de origen, siendo 2020 el quinto año consecutivo en que esto sucede. Entre 2018 y 2019 se duplicó la cantidad de solicitudes de protección internacional de ciudadanos venezolanos, ascendiendo de 20.053 solicitantes en 2018 a 40.886 en 2019. El siguiente país de nacionalidad en cuanto a número de solicitantes es Colombia. El incremento proporcional de solicitudes presentadas por ciudadanos colombianos ha sido mucho mayor, ascendiendo de 8.818 en 2018 a 29.410 solicitudes en 2019.

El tercer país de origen en cuanto a número de solicitudes registradas en España en 2019 fue Honduras (6.803 solicitantes), seguido por Nicaragua y El Salvador. La inseguridad y la violencia están aumentando en Centroamérica, y toda la zona sufre una gran inestabilidad económica y social que ha obligado a desplazarse fuera de sus países, según estimaciones del ACNUR, a aproximadamente 470.000 personas. Nicaragua se encuentra desde abril de 2018 en una grave crisis política: las violaciones de DDHH y persecuciones políticas han provocado un desplazamiento de la población a gran escala.

---

<sup>77</sup> Estos datos se encuentran disponibles en [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum\\_statistics/es](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/es) [Consulta: 23/02/2021].

A día de hoy, como ya hemos señalado, los datos ofrecidos por Eurostat sobre el año 2020 no son aún completos ni definitivos, estimándose que la próxima actualización será en julio de 2021 [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr\\_asyappctza/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctza/default/table?lang=en) [Consulta: 01/03/2021].

En la web del Ministerio del Interior es posible consultar los datos registrados sobre protección internacional desde el año 2006. El número de solicitudes de protección internacional recibidas en 2019 fue de 118.446, frente a 55.749 solicitudes en 2018.

La información que ofrece el Ministerio del Interior correspondiente al año 2020 tiene a día de hoy carácter provisional. Entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2020, se registraron 88.762 nuevas solicitudes de protección internacional en España.

<http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica#informaci%C3%B3n%20estad%C3%ADstica%20en%20formato%20reutilizable> [Consulta: 26/02/2021].

<sup>78</sup> PASETTI, F. y BOUREKBA, M. (2020). "Los sistemas de acogida de protección internacional en Europa. Una mirada comparada", en PASETTI, F. (Coord.) *Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Informe nacional para España, NIEM 2020*. Barcelona: CIDOB, págs. 8-13.

Los siguientes países de origen de los solicitantes de asilo durante 2019 en España fueron Perú, Marruecos, Siria, Ucrania y Georgia. En los años 2014 y 2015 Siria fue el país de origen que encabezó las solicitudes de asilo registradas en España. De estas diez nacionalidades que hemos señalado como las más numerosas en cuanto a la procedencia de solicitantes de asilo en 2019, los ciudadanos de Siria, Marruecos y Ucrania están obligados a obtener un visado previo de entrada en España<sup>79</sup>. Es preocupante en este sentido los recientes cambios impuestos por el Gobierno en la política de visados: desde noviembre de 2018 España exige un visado de tránsito aeroportuario a las personas palestinas documentadas en Líbano, y desde enero de 2020 esta exigencia se ha ampliado a los ciudadanos y ciudadanas de Yemen. Este requisito supone un obstáculo para acceder al derecho de protección internacional en los puestos fronterizos de nuestros aeropuertos, dificultando así la llegada regular y segura de estas personas. Hasta el año 2019 Palestina se encontraba habitualmente entre los diez primeros países de origen de solicitudes en España; esta nueva exigencia ha hecho que en 2019 se situara en el vigésimo puesto. En cuanto a la población yemení, España y la República Checa son los únicos países del espacio Schengen que imponen este requisito.

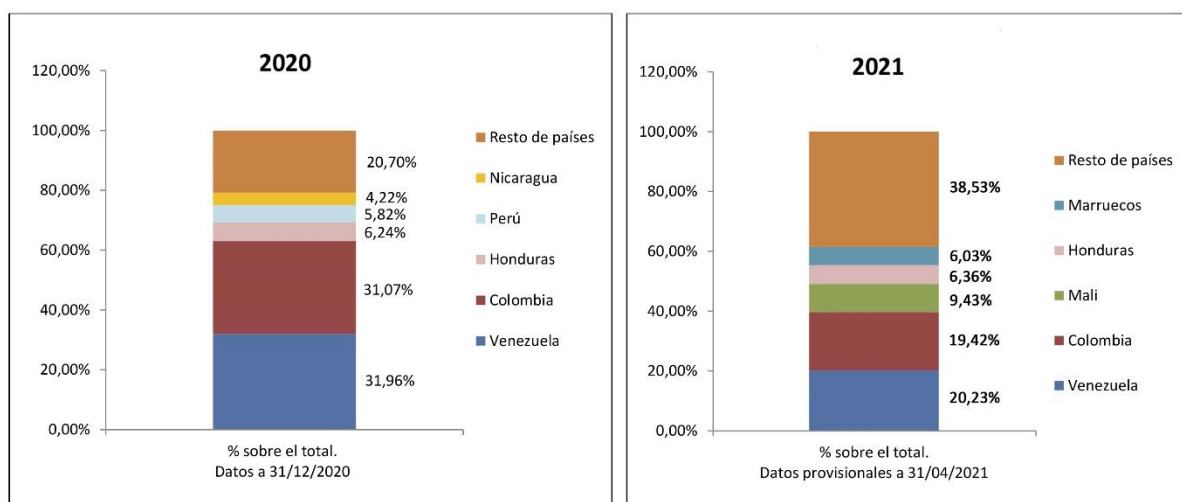
A pesar de que las cifras disponibles a día de hoy en la web del Ministerio del Interior con respecto a los años 2020 y 2021 tienen carácter provisional, sí que nos es posible contrastar los cambios producidos en cuanto al país de origen de los solicitantes. Tal y como podemos comprobar en el siguiente gráfico, al igual que en 2019, en el año 2020 Venezuela, Colombia y Honduras encabezan, en ese orden, la lista. El cuarto país de origen en 2020, según el número de solicitantes, fue Perú, con muy poca diferencia en número de solicitudes con respecto a Honduras. Hasta el 30 de abril de 2021 Venezuela y Colombia siguen siendo los países de origen predominantes, seguidos por Mali, Honduras y Marruecos. Desde el año 2015 Mali no aparecía entre los diez primeros países de origen de los solicitantes de protección internacional<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> En el caso de Ucrania, los ciudadanos que posean un pasaporte biométrico se encuentran exentos de obtener visado. El listado completo de países cuyos nacionales requieren visado de entrada a España puede consultarse en <http://www.exteriores.gob.es/Consulados/MIAMI/es/InformacionParaExtranjeros/Paginas/Lista-de-Paises.aspx> [Consulta: 02/04/2021].

<sup>80</sup> Toda esta información se encuentra disponible en <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica> [Consulta: 26/06/2021].

## SOLICITUDES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR PAÍSES DE ORIGEN



Elaboración propia a partir de gráficos del Ministerio del Interior. Fuente: Ministerio del Interior

En cuanto a las concesiones de protección por razones humanitarias, que en España han superado en 2020 los 40.000 casos, conviene destacar el papel de los informes del ACNUR, los de la organización Human Rights Watch y los anteriormente mencionados COI. Si bien las recomendaciones emitidas por estos organismos sobre la necesidad de algún tipo de protección no son vinculantes, es cierto que sus informes y dictámenes sí que se tienen en consideración, como lo exige el art. 10.3ºb) de la Directiva 2013/32/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional. Debemos aquí destacar la trascendencia que para los venezolanos y venezolanas solicitantes de protección internacional supuso el cambio de criterio recogido en cinco sentencias de la Audiencia Nacional con fecha 26 de junio de 2018. En todas ellas se concede protección por razones humanitarias a los solicitantes de protección internacional de origen venezolano, garantizando la no devolución al país de origen, de acuerdo con una recomendación del ACNUR emitida pocos meses antes. En su FJ10, una de estas sentencias, la SAN de 26 de junio de 2018, Rec. 456/2017, recoge lo siguiente:

“...y teniendo especialmente en cuenta la opinión de ACNUR cuya objetividad, rigor y en definitiva *"auctoritas"* ha sido resaltada por la Jurisprudencia consolidada, procede que nosotros también cambiemos nuestro criterio, y, por tanto, estimamos que es procedente autorizar la residencia de los recurrentes por razones humanitarias”.

El escrito del ACNUR al que se alude en estas sentencias fue emitido el 18 de marzo de 2018, con el título *Nota de Orientación sobre el flujo de venezolanos*. En él se insta a los países receptores a adoptar respuestas adecuadas y pragmáticas que garanticen la protección a estas personas, solicitando explícitamente que, de acuerdo

con el derecho internacional de los DDHH, estas personas no sean forzadas a retornar a Venezuela<sup>81</sup>.

Esta modificación de criterio se tradujo en un pronunciadísimo aumento de las protecciones por razones humanitarias otorgadas a ciudadanos venezolanos desde el año 2019. En línea con este cambio de criterio, la CIAR, tras alcanzar un acuerdo en febrero de 2019, asumió oficialmente las situaciones en que concurrían razones humanitarias en ciudadanos venezolanos<sup>82</sup>. Teniendo en cuenta, como hemos señalado, que Venezuela encabeza la relación de países de origen de los solicitantes de protección internacional en nuestro país, estas recientes concesiones masivas de protección por razones humanitarias suponen innegables ventajas para la integración de estas personas en nuestra sociedad. Sin embargo, los datos relativos a asilo y protección subsidiaria ofrecidos por el Ministerio del Interior sobre 2020 son desesperanzadores: por segundo año consecutivo, las resoluciones favorables de protección internacional constituyen únicamente el 5% del total de las solicitudes resueltas. La tasa de resoluciones desfavorables en el año 2020 asciende al 60%, mientras que un 35% de las solicitudes de protección internacional resultaron en la concesión de protección por razones humanitarias que acabamos de comentar.

En el siguiente gráfico se puede ver el orden de los países de origen en cuanto a número de resoluciones de solicitud de protección internacional realizadas durante el año 2020, la proporción en que cada uno de ellos obtuvo diferentes tipos de protección y el alarmante porcentaje de denegación de la misma:

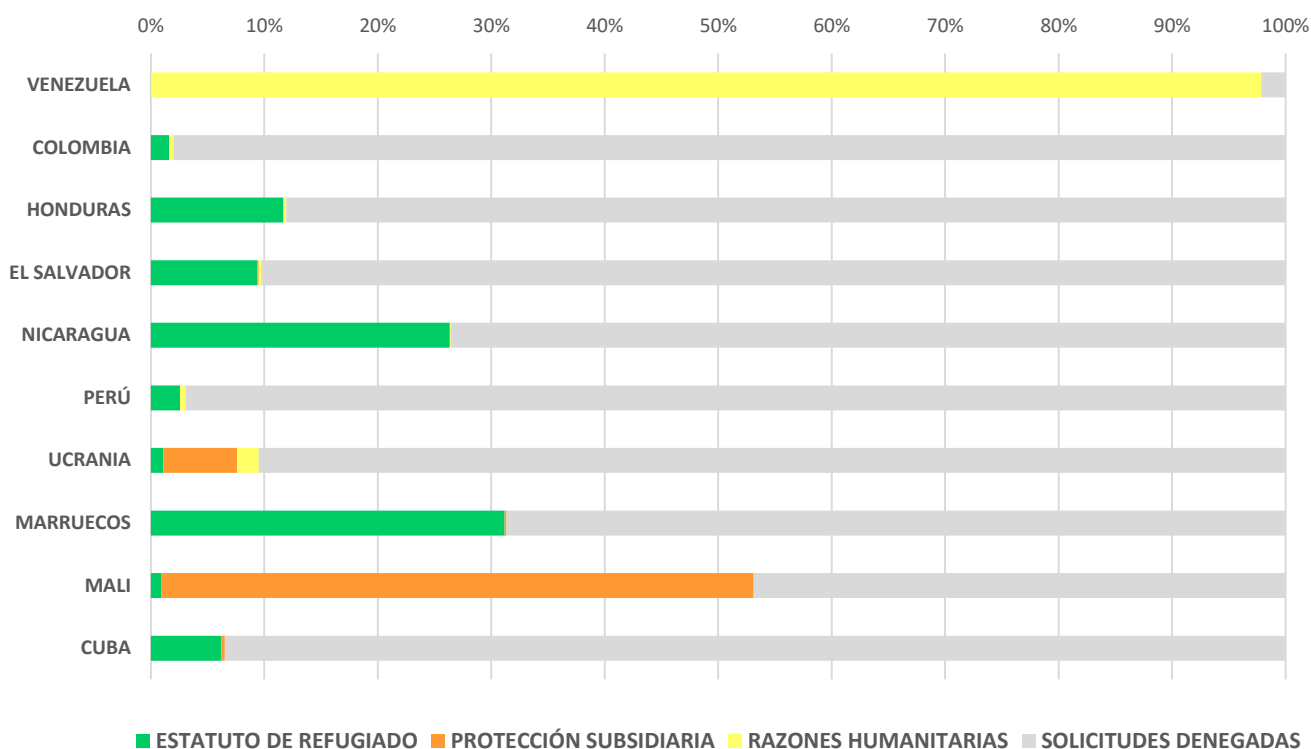
---

<sup>81</sup> En esta nota el ACNUR reconoce las limitaciones de los sistemas de asilo en situaciones en las que el número de solicitudes excede la capacidad del país receptor para tramitarlas, y menciona mecanismos alternativos al reconocimiento de estatuto de refugiado, que puedan garantizar estándares de tratamiento similares a los característicos de la protección internacional. Documento disponible en <<https://www.refworld.org/es/docid/5aa076f74.html>> [Consulta: 01/04/2021].

<sup>82</sup> *Nota sobre la propuesta de concesión de una autorización temporal de residencia por razones humanitarias*, publicada el 5 de marzo de 2019 por el Ministerio del Interior <<https://www.cear.es/wp-content/uploads/2019/03/OAR-Nota-RRHH-febrero.pdf>> [Consulta 02/04/2021].



## RECONOCIMIENTO DE PROTECCIÓN EN ESPAÑA SEGÚN PAÍS DE ORIGEN - 2020



Elaboración propia. Fuente: Ministerio del Interior

Tal y como manifiesta expresamente la CEAR, ese alarmantemente bajo índice de reconocimiento de protección internacional es muy decepcionante por parte de las autoridades españolas, y se encuentra muy lejos del 33% de media en la UE. En una nota más positiva, en 2020 se resolvió en España el número más alto de peticiones de asilo desde que hay registro de estadísticas, siendo así mayor la conformación a los plazos legales. No obstante, esta agilidad podría afectar a la calidad del procedimiento: el estudio individualizado de cada caso es una exigencia de este procedimiento, y esta reciente celeridad podría repercutir en la garantía de adecuados análisis individuales<sup>83</sup>.

### 2.4. Las crisis de la Unión Europea en la recepción de refugiados

El contexto geopolítico que enmarcó los grandes movimientos de refugiados en Europa propició, tras la Primera Guerra Mundial, y mucho más claramente tras la Segunda Guerra Mundial, una voluntad colectiva de carácter político para afrontar estas situaciones de emergencia. Existía un claro sentido de responsabilidad humanitaria como consecuencia de las atrocidades de la guerra y el holocausto, lo

<sup>83</sup> El 18 de marzo de 2021 la CEAR publicó un artículo en el que los datos de 2020 son interpretados en profundidad. Véase en <https://www.cear.es/concede-5-solicitudes-de-asilo/> [Consulta: 01/04/2021].

que facilitó sin duda la consecución de soluciones efectivas. Durante varios siglos Europa había sido, a través de conquistas y colonizaciones, el punto de partida de gran cantidad de emigrantes. En la segunda mitad del siglo XX, la prosperidad y crecimiento económico sostenido en muchos de los países occidentales y del norte de Europa, hicieron que estos países se convirtieran en destinos de migración y asentamiento. Sin embargo, la guerra en la antigua Yugoslavia en la década de los 90 supuso una situación grave en cuanto a la acogida de refugiados en Europa, desbordada por el mayor desplazamiento de personas desde la Segunda Guerra Mundial. El ACNUR estima que en el momento de la firma de los Acuerdos de Paz de Dayton en 1995, había más de dos millones de personas refugiadas y desplazadas por la guerra de los Balcanes<sup>84</sup>.

Podemos señalar el comienzo de la siguiente gran crisis de recepción de refugiados en Europa en el año 2011, con el inicio de la guerra de Siria. En un principio, los desplazamientos de las personas que huían de esta guerra civil se realizaban hacia países vecinos, principalmente Turquía, Líbano, Jordania e Irak; países con mayor pobreza, inestabilidad política y desigualdades que las existentes en los países de la UE. El flujo de estos desplazamientos de población siria fue aumentando progresivamente. En el año 2014 se produjo un aumento drástico en el número de refugiados sirios que se desplazaban hacia la UE, uniéndose a los miles de migrantes procedentes de Irak, Afganistán, Somalia, Eritrea, Nigeria... Vemos en esta circunstancia un claro ejemplo de los flujos migratorios mixtos, formados por personas forzadas a abandonar sus países de origen, y personas que migran por motivos económicos. Todas estas personas, a pesar de las diferencias, compartían una gran dificultad de acceso a la UE a través de vías regulares, lo que les obligaba a buscar vías irregulares de entrada en Europa. Así, el 2015 se convirtió en el año de la peor crisis de refugiados vivida en Europa: las entradas irregulares superaron el millón de personas, provenientes principalmente de Siria, Irak y Afganistán, y de acuerdo con la OIM, se alcanzó el mayor número de fallecidos entre los migrantes y refugiados que cruzaron el mar mediterráneo: 3.771 personas perdieron la vida en su intento de llegar a las costas europeas<sup>85</sup>. Las medidas de reparto de refugiados y establecimiento de cuotas de acogida tomadas por la UE para aliviar las dificultades de Grecia e Italia en este escenario, fueron insuficientes e ineficaces: solo una cuarta parte de los refugiados logró reubicarse, varios países cerraron sus fronteras (Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia), y los campos de refugiados en Grecia e Italia han continuado creciendo en lamentables condiciones. La tragedia vivida en septiembre de 2020 por el incendio del campo de refugiados de Moria, en la isla griega de Lesbos, sigue sin resolverse, y evidencia la falta de voluntad de una Europa incapaz de acoger

---

<sup>84</sup> Pueden consultarse los datos sobre personas desplazadas recogidos en las págs. 9 y 19 de “Tras el fin de la guerra”, en el boletín *Refugiados*, número 128, publicado por el ACNUR en 2005.

<sup>85</sup> Estas cifras están disponibles en el portal del Departamento de Seguridad Nacional del gobierno español <<https://www.dsn.gob.es/es/tesis-migratoria-refugiados-ue-su-impacto-espacio-schengen>> [Consulta: 04/05/2021].

a solicitantes de asilo que requieren de protección internacional, y que viven en situaciones de extrema necesidad y vulnerabilidad<sup>86</sup>.

Es preciso mencionar los diversos episodios de llegadas de inmigrantes de manera irregular a nuestras costas. En el año 2006 se produjo en Canarias la denominada “crisis de los cayucos”: 31.678 personas llegaron a las costas canarias en precarias embarcaciones, lo que supuso una situación de emergencia humanitaria crítica para el gobierno autonómico. La UE puso en marcha un operativo de control exterior de fronteras, realizada a través de Frontex (la Agencia Europea de Control de Fronteras): se realizó un despliegue de agentes de seguridad en las costas de Mauritania y Senegal con el fin de disuadir a las personas que quisieran emigrar. De esta manera se consiguió disminuir considerablemente la llegada de estos inmigrantes. Ese mismo año la Comisión Europea lanzó una operación similar de control de fronteras para las costas mediterráneas de Italia, Grecia y Malta<sup>87</sup>. Sin embargo, desde finales de 2018 se ha producido un repunte migratorio en Canarias, con marcado incremento en la llegada de inmigrantes en 2020, que ha supuesto un nuevo colapso del sistema de acogida en las islas. A pesar de que aún no se ha llegado a un acuerdo, a principios de 2021 la UE ha propuesto una iniciativa para afrontar este fenómeno, de manera que se fortalezca el control de las fronteras comunitarias, se establezcan acuerdos diplomáticos con los países del norte de África, y se determine un sistema de solidaridad para con los países del sur de la UE<sup>88</sup>.

Nuestras costas mediterráneas, destino junto con Ceuta y Melilla de la denominada “ruta del Mediterráneo occidental”, experimentaron un pico de llegadas de inmigrantes en 2018. Las cifras han descendido de forma constante en 2019 y 2020 por diversos factores, siendo destacable la cooperación entre la UE, España y Marruecos, y la pandemia de COVID-19. Las migraciones realizadas a través del mar Mediterráneo suponen un gran reto para la UE, pues a la labor de control de fronteras se suman las operaciones marítimas de salvamento, la lucha contra redes delictivas, y la posterior reubicación, reasentamiento e integración de las personas migrantes. En este sentido, desde el propio seno del Consejo Europeo se subraya la imperante necesidad de reformar las normas vigentes en la UE en materia de asilo<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> A propósito de la situación en Moria, véase el artículo de SAURA, G. en *La Vanguardia*, de fecha 11/09/2020, “El Gobierno griego advierte a los refugiados que no saldrán de Lesbos”, disponible en <<https://www.lavanguardia.com/internacional/20200911/483399797969/moria-lesbos-incendios-refugiados.html>> [Consulta: 04/05/2021].

<sup>87</sup> HERNÁNDEZ, I.A. (2018) “La gestión de la crisis de los cayucos en Canarias, paradigma para frenar la inmigración”, *El Diario*. Disponible en <[https://www.eldiario.es/canariasahora/sociedad/gestion-cayucos-canarias-paradigma-inmigracion\\_1\\_1991362.html](https://www.eldiario.es/canariasahora/sociedad/gestion-cayucos-canarias-paradigma-inmigracion_1_1991362.html)> [Consulta:05/05/2021].

<sup>88</sup> Consúltense *La migración en Canarias*, informe del Defensor del Pueblo publicado en 2021, págs. 18 y 19, disponible en <[https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2021/03/INFORME\\_Canarias.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2021/03/INFORME_Canarias.pdf)> [Consulta: 05/05/2021].

<sup>89</sup> La web del Consejo Europeo ofrece un completo análisis de la política de migración de la UE. Puede consultarse en <<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/>> [Consulta: 05/05/2021].

## 3. MARCO NORMATIVO DE APLICACIÓN

### 3.1. Derecho internacional

#### 3.1.1. De la Declaración Universal de Derechos Humanos al Pacto Mundial sobre Refugiados

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada el 10 de diciembre de 1948, constituye la base del derecho internacional desde la Segunda Guerra Mundial, y fue elaborada como complemento consustancial a la constitución de la ONU en 1945<sup>90</sup>. Tras las atrocidades ocurridas durante la Segunda Guerra Mundial, era necesaria una base legal supranacional que garantizara en el futuro el respeto de unos derechos fundamentales básicos. Las relaciones internacionales entre los Estados se transformaron, emplazando al ser humano, como titular de derechos, en una posición central. Así vemos cómo, sin relegarse la soberanía de los Estados, el derecho internacional se convierte en el soporte legal para el tratamiento que cada Estado confiere a las personas que se hallan bajo su jurisdicción. A propósito de esta confrontación entre los DDHH y los antiguos principios constitucionales que fundamentaban la soberanía del Estado, CARRILLO SALCEDO señala las dificultades de la comunidad internacional para adaptarse y asimilar compatibilidades, de manera que “la densidad de los derechos humanos sea mayor en el plano de los principios y de las normas que en el de los mecanismos institucionalizados de protección y garantía”<sup>91</sup>.

El art. 14 de la DUDH dispone que:

“1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.

2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas”.

A pesar de su carácter jurídico, la DUDH no es legalmente vinculante, por lo que el desarrollo del derecho de asilo en ella invocado queda reservado a cada Estado.

Como ya hemos visto al estudiar los antecedentes históricos del asilo, de la DUDH emana la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada el 28 de julio de 1951. Entró en vigor el 22 de abril de 1954 y consta de 46 artículos, un anexo y apéndice (que vienen a desarrollar lo relativo a los documentos de viaje que establece el art. 28 del propio Estatuto). Para definir el término *refugiado* el art. 1.A. comienza recogiendo elementos y obligaciones anteriores, quedando reconocida como refugiada toda persona:

---

<sup>90</sup> La DUDH fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 A (III).

<sup>91</sup> CARRILLO SALCEDO, J.A. (2011). “Los derechos humanos y la paz: hacia una relectura de la noción de Estados civilizados”, en *Tiempo de Paz*, número 100, pág. 102.

“Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados”.

Se garantizaba así la continuidad de la protección internacional de los refugiados ya asistidos por la comunidad internacional en anteriores períodos. El segundo punto del art. 1.A., ya visto en el apartado 2.2.1. de este TFM, define de manera general el concepto refugiado, pero se indica una limitación temporal, contemplando como causa de temores fundados únicamente los acontecimientos sucedidos antes del 1 de enero de 1951. De esta manera, se limitaban las obligaciones de los Estados a las personas cuya situación de refugiado ya se conocía, y a quienes esos acontecimientos ya pasados pudieran afectar. Atendiendo las pretensiones de algunos Estados, el art. 1.B. ofrecía dos niveles de compromiso, permitiendo a los Estados contratantes adquirir obligaciones exclusivamente con víctimas de acontecimientos ocurridos en Europa.

Con el paso del tiempo y la sucesión de acontecimientos que ocasionaban nuevas situaciones de refugiados, se hizo obvia la necesidad de poder aplicar las disposiciones de la Convención de 1951 a estas personas. Así se preparó el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, que eliminaba la fecha límite de 1951 para los acontecimientos determinantes de la condición de refugiado. Tras ser examinado por la Asamblea General de la ONU, el Protocolo quedó abierto a la adhesión el día 31 de enero de 1967, entrando en vigor el 4 de octubre de ese mismo año. A pesar de su vinculación a la Convención, el Protocolo es totalmente independiente de ella, y no es condición ser Estado Parte en la Convención para poder adherirse al mismo.

Siguiendo la disquisición del ACNUR, la Convención y el Protocolo contienen tres clases de disposiciones: disposiciones sobre la definición básica de refugiado, disposiciones relativas al estatuto jurídico de los refugiados, sus derechos y obligaciones, y disposiciones sobre aspectos diplomáticos y administrativos. Ambos documentos recogen también la obligación que tienen los Estados contratantes de colaborar con el ACNUR y asistirle en su vigilancia sobre el cumplimiento de lo dispuesto en estos instrumentos<sup>92</sup>.

La adhesión de España a la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 se firmó el 22 de julio de 1978. El art. XI del Instrumento de Adhesión de España señala

---

<sup>92</sup> El *Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y directrices sobre protección internacional* del ACNUR al que ya nos hemos referido en el apartado 2.2.1., analiza en profundidad las disposiciones definitivas del Estatuto de los Refugiados, e interpreta de manera exhaustiva cada término empleado en la definición de *refugiado*. Lo relativo a las limitaciones temporal y geográfica se encuentra en los apartados 32-36 y 108-110 respectivamente. En el apartado 12 y ss. se refiere a las disposiciones principales y el ACNUR.

que las fechas de entrada en vigor fueron, respectivamente, el 12 de noviembre de 1978 y el 14 de agosto de 1978<sup>93</sup>.

Como ya mencionamos al tratar el concepto de refugiado, existen otros instrumentos regionales que amplían la definición esencial de la Convención de 1951. El ACNUR considera estos instrumentos regionales para el reconocimiento de la condición de refugiado:

- La Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969, por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África. Esta convención, en su art. 1.2, amplía la definición de refugiado de manera que también se aplique "...a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad".
- La Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, adoptada por el "Coloquio sobre la protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios". En la tercera conclusión del apartado III se recomienda ampliar la definición de refugiado de la Convención de 1951, de manera que cubra "a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público".
- El SECA, destacando la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición).
- Los Principios de Bangkok de 1966, sobre el estatuto y tratamiento de los refugiados (texto definitivo aprobado en 2001).
- La Declaración de El Cairo de 1992, sobre la protección de los refugiados y los desplazados internos en el mundo árabe<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Instrumento de Adhesión de España a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967, publicado en el BOE número 252, de 21 de octubre de 1978 <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-26331>> [Consulta: 20/04/2021].

<sup>94</sup> La Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969 está disponible en <<https://www.refworld.org/es/docid/50ac934b2.html>> [Consulta: 19/03/2021]. La Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 puede consultarse en <<https://www.refworld.org/es/docid/50ac93722.html>> [Consulta: 19/03/2021]. Estudiaremos ampliamente el SECA al centrarnos en el ámbito europeo de la normativa.

### 3.1.2. Pacto Mundial sobre Refugiados

En septiembre de 2016 la Asamblea General de la ONU aprobó la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes, a través de la cual los Estados miembros adquirirían una serie de compromisos para mejorar diversos aspectos de la movilidad humana. Entre estos compromisos se distinguen los comunes para refugiados y migrantes, y los específicos para unos y otros. La adopción de esta Declaración supuso la confirmación por parte de los Estados miembros de su solidaridad hacia las personas desplazadas y el respeto a los DDHH de refugiados y migrantes. El Anexo I está dedicado al establecimiento de los principales elementos del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados, disponiendo una extensa serie de medidas que den respuesta a los desplazamientos de gran escala, cubriendo todos los procesos, necesidades y posibles soluciones de las personas refugiadas, así como procurando mitigar las presiones de los países receptores, y favoreciendo la mejora de las condiciones en los países de origen.

El Anexo I de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes concluye con el compromiso de adoptar un Pacto Mundial sobre Refugiados en 2018. El 17 de diciembre de 2018, la Asamblea General de la ONU, tras dos años de consultas coordinadas por el ACNUR, aprobó dicho Pacto. El Marco de Respuesta Integral para los Refugiados constituye parte integral del pacto. Tal y como se recoge en la nota introductoria del mismo, su objetivo es “...aliviar las presiones sobre los países de acogida involucrados, mejorar la autosuficiencia de los refugiados, ampliar el acceso a soluciones en terceros países y apoyar las condiciones en el país de origen para un retorno con seguridad y dignidad”. En el pacto se desarrollan medidas concretas para alcanzar estos objetivos a través de un programa de acción, que recoge mecanismos para distribuir cargas y responsabilidades, y determina los ámbitos que precisan de apoyo. Además de una distribución más equitativa de responsabilidades, el pacto persigue una mayor integración de las personas refugiadas en los países de acogida en aras de que su inclusión beneficie a toda la comunidad desde el principio. Para poder evaluar los avances del pacto, en el mismo se establece la periodicidad de foros mundiales, reuniones de funcionarios de alto nivel e informes del ACNUR<sup>95</sup>. En diciembre de 2019 se celebró en Ginebra el primer Foro Mundial de Refugiados, en el que se asumieron compromisos de soluciones duraderas, adopción de políticas inclusivas, resoluciones de conflictos y se anunciaron nuevas medidas de financiación para refugiados y comunidades de acogida. En este Foro se presentó el Grupo de Apoyo a la Capacidad de Asilo, un mecanismo diseñado para dar soporte y reforzar los sistemas de asilo de los países de acogida.

La pandemia de COVID-19 ha planteado serios retos para el correcto funcionamiento de los mecanismos de protección, la realización de los compromisos

---

<sup>95</sup> El texto del Pacto Mundial sobre Refugiados concluye con el apartado “Seguimiento y examen”, entre los apartados 101 a 107, en el que se fija la celebración cada cuatro años del Foro Mundial sobre los Refugiados, así como reuniones bianuales de altos funcionarios e informes anuales que el ACNUR habrá de presentar ante la ONU. Este documento puede consultarse en <https://www.refworld.org/es/topic,5cb51b364,5c64472e4,5c781b294,0,UNHCR,,.html> [Consulta: 03/04/2021].

alcanzados en el Foro y la implementación de las medidas presentadas. En este sentido el ACNUR apremia a los Estados a adaptar sus mecanismos de protección internacional a la realidad impuesta por la pandemia, de manera que dicha protección quede garantizada<sup>96</sup>.

## 3.2. Derecho comunitario europeo

### 3.2.1. Derecho Primario

El derecho de asilo en la UE se encuentra reconocido en virtud del Derecho primario establecido por el TUE, el TFUE y la CDFUE.

#### A) Tratado de la Unión Europea

Los arts. 2 y 3 del TUE recogen una serie de preceptos generales acerca de los valores sobre los que se fundamenta la UE, y los derechos cuyo respeto la misma garantiza. El asilo, como tal, no es mencionado en el TUE más allá de las disposiciones generales recogidas en el art. 3.2, a propósito de la adopción de medidas adecuadas que garanticen la libre circulación por la UE, dentro del ELSJ que esta ha de ofrecer. Es el art. 6 el que, sin aludir expresamente al asilo, tiene mayor relevancia en esta cuestión. En su primer punto se reconocen los derechos, libertades y principios recogidos en la CDFUE, mientras que el art. 6.2 contiene un mandato de adhesión de la UE al CEDH. Sin embargo, a pesar de sucesivas negociaciones entre la UE y el Consejo de Europa, no se ha alcanzado aún un acuerdo de adhesión. En 2014, respondiendo a una petición de la Comisión Europea, el TJUE emitió un dictamen negativo, en el que se planteaban una serie de cuestiones sobre la compatibilidad del CEDH con los Tratados de la UE. Desde 2019, tras un período de reflexión y debate acerca de las consideraciones del TJUE, la UE y el Consejo continúan las negociaciones<sup>97</sup>. Debemos destacar que, aunque el derecho de asilo no se encuentra expresamente recogido en el CEDH, el TEDH sí que se ha pronunciado

---

<sup>96</sup> El ACNUR tiene un portal específico dedicado al Pacto Mundial sobre Refugiados en el que se va volcando toda la información referente a proyectos de mejoras, planes de financiación, recursos, contribuciones y progresos realizados. Lamentablemente esta web está solo disponible en inglés a día de hoy <<https://globalcompactrefugees.org/>> [Consulta: 03/04/2021].

Para información específica sobre las medidas adoptadas frente a la pandemia de COVID-19 puede visitarse <<https://globalcompactrefugees.org/article/role-global-compact-refugees-international-response-covid-19-pandemic>> [Consulta: 03/04/2021].

<sup>97</sup> Consúltense los apartados 178 y ss. del Dictamen 2/13 del Tribunal de Justicia (Pleno), de 18 de diciembre de 2014, «Dictamen emitido en virtud del artículo 218 TFUE, apartado 11 - Proyecto de acuerdo internacional - Adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales - Compatibilidad de dicho Proyecto con los Tratados UE y FUE».

El Parlamento Europeo ofrece información ampliada sobre la protección de los derechos fundamentales en la UE en <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/146/la-proteccion-de-los-derechos-fundamentales-en-la-union-europea>> [Consulta: 11/04/2021].



sobre cuestiones relativas a expulsiones de solicitantes de asilo y refugiados, que comprometen el art. 3 (“Prohibición de la tortura”) y el art. 5 (“Derecho a la libertad y a la seguridad”) del CEDH<sup>98</sup>.

## **B) Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea**

El Título V de la tercera parte del TFUE recoge lo relativo al ELSJ, y en él se trata específicamente el asilo en los arts. 67 y 78. El segundo punto del art. 67 dispone:

“Garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países. A efectos del presente título, los apátridas se asimilarán a los nacionales de terceros países”.

Sin embargo, las disposiciones generales presentadas en el art. 67, no afectan a los Estados miembros en cuanto al ejercicio de sus responsabilidades para gestionar legítimamente la seguridad a nivel interno. En este sentido es relevante lo que dispone el TFUE en cuanto a las Instituciones de la UE en su art. 267:

“El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial:

- a) sobre la interpretación de los Tratados;
- b) sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión”.

Esto supone que si ante cualquier órgano jurisdiccional de un Estado miembro se presenta una cuestión de interpretación o validez legal, este podrá solicitar al TJUE que se pronuncie. En caso de tratarse de un Tribunal de última instancia, será obligatorio que dicha cuestión se someta al TJUE<sup>99</sup>. Así, sobre toda cuestión referente a protección internacional, incluyendo las relativas a las transposiciones que cada Estado realice de las Directivas de la UE, habrá de aplicarse la normativa europea.

La base legal de la que principalmente emana el derecho derivado que articula al SECA se encuentra en el art. 78 del TFUE. Es este artículo el que ahonda en la política común de asilo ya mencionada por el art. 67, estableciendo, en su primer punto, que se desarrollará de conformidad con la Convención de Ginebra de 1951, su Protocolo de 1967 y “demás tratados pertinentes”. Sin detallar específicamente esos tratados, puede entenderse que estos incluirían el CEDH, la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la Convención sobre los derechos del niño de las Naciones Unidas, El Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC), y el Pacto Internacional de derechos

---

<sup>98</sup> En este sentido véase la sentencia del TEDH (Gran Sala) sobre el caso Hirsi Jamaa y otros contra Italia, sentencia del 23 de febrero de 2012.

<sup>99</sup> Anteriormente, según el art. 68 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, derogado por el TFUE, estas peticiones al TJUE solo podían ser planteadas por Tribunales de última instancia.

civiles y políticos (PIDCP), si bien en estos dos últimos no se encuentra el derecho de asilo como tal<sup>100</sup>. En este primer punto también se recoge el respeto al principio de no devolución.

Para desarrollar esta política común en materia de protección internacional, se detallan en el art. 78.2 una serie de medidas:

- “a) un estatuto uniforme de asilo para nacionales de terceros países, válido en toda la Unión;
- b) un estatuto uniforme de protección subsidiaria para los nacionales de terceros países que, sin obtener el asilo europeo, necesiten protección internacional;
- c) un sistema común para la protección temporal de las personas desplazadas, en caso de afluencia masiva;
- d) procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria;
- e) criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo o de protección subsidiaria;
- f) normas relativas a las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo o de protección subsidiaria;
- g) la asociación y la cooperación con terceros países para gestionar los flujos de personas que solicitan asilo o una protección subsidiaria o temporal”.

Como veremos al tratar el Derecho derivado, los cuatro primeros apartados no han sido aún alcanzados, ya que la concesión de protección internacional por parte de un Estado, no conlleva su reconocimiento en toda la UE, y la autonomía de los procedimientos nacionales no está totalmente regulada por la correspondiente Directiva<sup>101</sup>.

El tercer punto del art. 78 dispone que:

“Si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo”.

---

<sup>100</sup> Estos son los tratados que se mencionan en la pág. 115 de la edición de 2020 del *Manual de Derecho europeo sobre asilo, fronteras e inmigración*, publicado por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y Consejo de Europa. Se encuentra disponible en <<https://fra.europa.eu/es/publication/2021/manual-de-derecho-europeo-sobre-asilo-fronteras-e-inmigracion-edicion-2020>> [Consulta: 09/04/2021].

<sup>101</sup> Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición).

Si bien ya existe una Directiva para dar respuesta a las situaciones de afluencia masiva (más en línea con el art. 78.2.c) de personas desplazadas, esta no ha sido nunca implementada<sup>102</sup>. No obstante, de conformidad con este art. 78.3, y “el principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros” del art. 80 del TFUE, el Consejo adoptó en 2015 medidas provisionales para aliviar la situación en que se encontraban Italia y Grecia. Lo hizo a través de la Decisión 2015/1523, de 14 de septiembre, y la Decisión 2015/1601, de 22 de septiembre. Desde septiembre de 2017 ninguna de estas dos decisiones se encuentra vigente<sup>103</sup>.

Los arts. 77, 79 y 80 confieren la base legal para áreas relacionadas. El art. 77 establece los objetivos de la política de la UE sobre control y gestión de las fronteras exteriores, y la total ausencia de control de las personas al transitar las fronteras interiores. El art. 79, directamente relevante en cuestión de asilo e inmigración, versa sobre una política común de inmigración que garantice:

“...una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas”.

Como ya hemos visto, el art. 80 determina los principios que han de regir las políticas de la UE relacionadas con el control de fronteras, asilo e inmigración.

Es preciso señalar aquí las disposiciones de los Protocolos nº 21 y 22 anexos al TFUE, relativos a la posición de Irlanda sobre el ELSJ y la posición de Dinamarca respectivamente. Estos Protocolos determinan en qué medida cada Estado aplica el Derecho de la UE en la materia. Dinamarca, a través de dicho Protocolo, se desvincula totalmente del Título V (ELSJ) del TFUE. El caso de Irlanda es un poco diferente: el Protocolo hace que este estado no se encuentre legalmente obligado a ningún instrumento adoptado en materia de asilo, pero puede vincularse con alguno de estos instrumentos si así lo decide. Veremos este punto con más detenimiento al estudiar el SECA.

---

<sup>102</sup> Se trata de la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

El origen de esta Directiva se encuentra en el contexto de la guerra de los Balcanes. Su transposición en España se produjo a través 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.

<sup>103</sup> Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia y Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia.

Se puede consultar esta información en profundidad en la pág. 27 de *An introduction to the common European asylum system for courts and tribunals* publicado en 2016 por la EASO a través de la Oficina de publicaciones de la UE, disponible en <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e28ac80c-a748-11e8-99ee-01aa75ed71a1/language-en>> [Consulta: 10/04/2021].

También debemos mencionar el Protocolo nº 19 del TFUE, relativo a la integración del acervo de Schengen en el marco de la UE. El objetivo del Acuerdo de Schengen era hacer efectiva la libre circulación de personas nacionales de terceros países que se encuentren de manera regular dentro de la UE. El acuerdo inicial fue firmado por cinco estados de la UE en la ciudad de Schengen (Luxemburgo), en 1985. La aplicación concreta de este acuerdo no se determinó hasta la firma de un Convenio en 1990, que contenía cuestiones referentes a la supresión de controles en las fronteras interiores, la definición de los trámites para la expedición de un único visado y la creación de una única base de datos para los Estados firmantes. No fue hasta 1995 que siete países de los, por entonces, nueve miembros de Schengen, suprimieron los controles en sus fronteras interiores. Fue a través del Tratado de Ámsterdam, en mayo de 1999, que el Acuerdo de Schengen se incorporó al marco jurídico de la UE. En la actualidad son 26 países los que conforman este espacio de libre circulación de personas, independientemente de cuál sea su nacionalidad<sup>104</sup>.

### **C) Carta De Los Derechos Fundamentales De La Unión Europea**

La CDFUE, jurídicamente vinculante desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de enero de 2009, contiene una serie de DDHH que reúne los albergados en las constituciones de los Estados miembros, el CEDH y otros tratados internacionales, como la Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU. El art. 51 especifica el ámbito de aplicación de la Carta, limitándose a instituciones y órganos de la UE, y a los Estados miembros siempre que apliquen el Derecho de la UE, tanto primario como derivado. La jurisprudencia confirma que los juzgados y tribunales nacionales, al aplicar el Derecho de la UE, han de observar las disposiciones legales europeas, renunciando incluso a la aplicación de la legislación nacional si así fuera necesario<sup>105</sup>. Es relevante el tercer punto del art. 52, sobre el alcance e interpretación de los derechos y principios, al disponer que los derechos contenidos en la Carta que se correspondan con derechos garantizados por el CEDH tendrán igual sentido y alcance que los conferidos por el CEDH, sin que esto limite al Derecho de la UE a conceder una protección más extensa.

---

<sup>104</sup> Los cinco Estados que firmaron el Acuerdo de Schengen en 1985 fueron Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y Países Bajos. Puede consultarse información más detallada sobre la historia y evolución de este Acuerdo en <<https://www.schengenvisainfo.com/es/acuerdo-de-schengen/>> [Consulta: 12/04/2021].

<sup>105</sup> Véase el apartado 49 de la Sentencia del TJUE (Gran Sala), de 26 de febrero de 2013, «Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea - Ámbito de aplicación - Artículo 51 - Aplicación del Derecho de la Unión - Sanción de las actividades ilegales que afectan a un recurso propio de la Unión - Artículo 50 - Principio non bis in idem - Sistema nacional que establece dos procedimientos separados, administrativo y penal, para sancionar un único acto ilegal - Compatibilidad». Disponible en <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=15BB3E4115F365CACFC27C2A94DCD0B4?text=&docid=134202&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1112176>> [Consulta: 11/04/2021].

En relación con la protección internacional, el art. 18, “Derecho de Asilo”, tiene particular trascendencia. Su texto se basó en el del art. 63 del Tratado CE, actualmente sustituido por el ya estudiado art. 78 del TFUE, y dispone que:

“Se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con el Tratado de la Unión Europea y con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES explica cómo la inclusión del derecho de asilo en la Carta se hizo en base a un consenso existente sobre la necesidad de regular este derecho. Señala también que, a pesar de que 14 de los Estados miembros ya contaban en sus constituciones nacionales con disposiciones dedicadas al asilo, el grado de protección ofrecido por cada una era muy dispar<sup>106</sup>. A propósito de los Protocolos anexos del TFUE sobre Irlanda y Dinamarca, las *Explicaciones sobre la Carta* elaboradas por el Praesidium indican que este artículo respeta dichos Protocolos<sup>107</sup>.

El art. 19 de la Carta recoge la prohibición de expulsiones colectivas, y garantiza la protección en los casos de devolución, expulsión o extradición a un Estado en que el afectado pueda correr “un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes”. Este punto constituye un desarrollo específico de las prohibiciones de carácter general establecidas en el art. 4 de la propia CDFUE sobre tortura, penas y tratos inhumanos o degradantes. Según las *Explicaciones sobre la Carta*, el primer punto de este artículo posee el mismo significado que el art. 4 del Protocolo nº 4 del CEDH, siendo su objetivo garantizar que toda decisión se fundamente en un examen concreto, sin que una sola medida pueda decidir la expulsión de un Estado determinado de todas las personas de una misma nacionalidad.

Algunos de los instrumentos de Derecho derivado sobre los que se desarrolla el SECA hacen especial referencia a otros artículos de la Carta, que resultan relevantes para una correcta interpretación de dichos instrumentos. Los textos de las Directivas 2011/95/UE, 2013/32/UE, 2013/33/UE y el Reglamento de Dublín (604/2013/UE), cimientos, como veremos más adelante, principales del SECA, mencionan explícitamente los art. 1, 4, 6, 7, 11, 14, 15, 16, 21, 23, 24, 34, 35, 47 y los ya vistos 18 y 19. Estas referencias subrayan la manera en la que el legislador considera pertinente incorporar específicamente estos principios de la CDFUE en el marco normativo que estructura el SECA. Otras disposiciones de la Carta son también relevantes para el SECA, como los art. 2, 3.1, 5.3, 10, 41, 51, 52 y 53. Algunos de

---

<sup>106</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2008). “Artículo 18. Derecho a asilo”, en MANGAS MARTÍN, A. y GONZÁLEZ ALONSO, L.N. (Coords.), *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. Bilbao: Fundación BBVA, pág. 358. El autor analiza en profundidad las modificaciones que el art. 18 ha tenido desde la versión inicial.

<sup>107</sup> Las *Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales* (DO C 303, de 14 de diciembre de 2007), elaboradas por el Praesidium de la Convención que redactó la Carta están disponibles en [https://fra.europa.eu/es/eu-charter/article/18-derecho-de-asilo?field\\_fra\\_country\\_tid%5B%5D=1004#TabNational](https://fra.europa.eu/es/eu-charter/article/18-derecho-de-asilo?field_fra_country_tid%5B%5D=1004#TabNational) [Consulta: 11/04/2021].

estos artículos han sido citados en la jurisprudencia del TJUE como principios generales del Derecho europeo. Esta jurisprudencia es por lo tanto herramienta clave para los tribunales nacionales, por su trascendencia al interpretar disposiciones específicas del SECA<sup>108</sup>.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se añadió al TFUE un Protocolo, el número 30, para interpretar la CDFUE en relación a Polonia. Aunque ya no sea de aplicación para el Reino Unido, ese estado estaba incluido junto a Polonia en este Protocolo. En el año 2011, una sentencia del TJUE sobre un asunto de migración, afirmaba que el objetivo principal de este Protocolo era limitar la aplicación de la CDFUE en lo referente a derechos sociales, estableciendo que la aplicación del Derecho de la UE en cuestiones de asilo no estaba afectada por este Protocolo<sup>109</sup>.

### **3.2.2. Derecho derivado: el Sistema Europeo Común de Asilo**

Según lo previsto en el art. 78 del TFUE (antiguo art. 63 del TCE), desde 1999 la UE ha trabajado en la creación de un Sistema Europeo Común de Asilo que sea conforme con las obligaciones establecidas para los Estados por la Convención de Ginebra de 1951. El origen del SECA se encuentra en las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo que tuvo lugar en Tampere (Finlandia), en octubre de 1999. De acuerdo con la definición que del mismo da la EASO, la UE ha constituido a través del SECA el marco legislativo que regula y establece estándares uniformes en materia de protección internacional, con el objetivo de desarrollar criterios comunes y armonizar la interpretación y aplicación de la ley de asilo entre los Estados miembros de la UE. Además, el SECA es singular en la regulación de asuntos tanto sustantivos como procesales para la protección internacional, cubriendo todo el ciclo de procedimientos desde la entrada en un Estado miembro, hasta la determinación final sobre la concesión de protección<sup>110</sup>.

Entre 1999 y 2005 se desarrolló la primera fase de creación del SECA. Se determinaron unas normas mínimas sobre condiciones de acogida, requisitos para el reconocimiento del estatuto de refugiado y sobre procedimientos de asilo, promulgándose las primeras normas que regulan la protección internacional en la

---

<sup>108</sup> Así, por ejemplo, en la Sentencia del TJUE (Gran Sala), de 2 de diciembre de 2014, «Procedimiento prejudicial - Espacio de libertad, seguridad y justicia - Directiva 2004/83/CE - Normas mínimas relativas a los requisitos para la concesión del estatuto de refugiado o del estatuto de protección subsidiaria... » vemos mención específica al art. 1 (“Dignidad humana”) de la CDFUE. Esta misma sentencia se refiere al art. 7 (“Respeto de la vida privada y familiar”) de la Carta en el apartado 64, todo ello en relación a probar la orientación sexual de un solicitante de asilo. Esta sentencia está disponible en <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=160244&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1704967> [Consulta: 11/04/2021].

<sup>109</sup> Sentencia del TJUE (Gran Sala), de 21 de diciembre de 2011, asuntos acumulados C-411/10 y C-493/10, apartados 116-122. Disponible en <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=117187&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=164523> [Consulta: 12/04/2021].

<sup>110</sup> Esta definición está recogida en la pág. 13 del ya citado *An introduction to the common European asylum system for courts and tribunals* de la EASO.

UE<sup>111</sup>. En esta primera fase se fueron también determinando los criterios y mecanismos para decidir qué estado era el encargado de examinar cada solicitud de asilo presentada por un nacional de un tercer país en un Estado miembro. Esto se hizo en base al convenio firmado por algunos Estados miembros en 1990, conocido como el Convenio de Dublín. En 2003 fue sustituido por la Regulación de Dublín II. El sistema de Dublín comprendía fundamentalmente dos normas ligadas que no podían concebirse de manera individual: el Reglamento del Consejo 343/2003, de 18 de febrero de 2003, conocido como Convenio Dublín II, y el Reglamento (CE) 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema Eurodac, para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín. El sistema Eurodac gestiona el almacenamiento en una base de datos de la identificación y las huellas dactilares de los solicitantes de protección internacional.

La segunda fase de desarrollo del SECA está marcada por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que supuso un hito para el SECA, pues su fundamento jurídico quedó establecido mediante el TFUE y la CDFUE, como hemos visto, y pasó a ser Derecho primario de la UE. En esta fase se crea la EASO, la agencia que da soporte en materia de asilo a los Estados miembros<sup>112</sup>. Según indica FAGGIANI, en esta segunda fase se aprobó el “paquete europeo de asilo”, que comprende tres Directivas y un Reglamento, aprobados entre 2011 y 2013, y aún vigentes, como veremos a continuación. Sin embargo, a pesar de la reforma que dicho Reglamento supuso en cuanto al sistema de Dublín, no se logró modificar el criterio del país de primer ingreso, lo que implica un gran desequilibrio en el reparto de las cargas, siendo los Estados con fronteras exteriores los más perjudicados en este sistema.

Actualmente nos encontramos en la tercera fase del SECA, en la que se pretende corregir las deficiencias del SECA, de manera que resulte más acorde con el contexto en que se encuentra la UE. La Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de abril de 2016, sobre la situación en el mar Mediterráneo y la necesidad de un enfoque integral de la Unión sobre la migración, recoge la urgente necesidad de una profunda reforma, con una clara intención de dotar de uniformidad a los sistemas de gestión del asilo. Con este fin la Comisión Europea ha adoptado en los últimos años dos paquetes que contienen un total de siete propuestas legislativas. Estas iniciativas legislativas proponen Reglamentos de aplicación directa en lugar de Directivas (excepto para las condiciones de acogida, que seguiría constituyendo una Directiva que habría por lo tanto que trasponerse a las legislaciones nacionales). Cinco de estas

---

<sup>111</sup> De las Directivas dictadas en esta primera fase, solo la Directiva 2001/55/CE, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, y de la que ya hemos hablado anteriormente, se encuentra vigente en la actualidad. La Directiva 2003/9/CE, sobre condiciones de acogida de los solicitantes de asilo, Directiva 2004/83/CE, sobre requisitos para el reconocimiento y el estatuto de refugiado, y Directiva 2005/85/CE, sobre procedimientos de asilo, ya no se encuentran vigentes, a pesar de que siguen siendo citadas de manera sorprendentemente habitual en la jurisprudencia actual. Como ejemplo puede consultarse el FJ2 de la SAN de 24 de marzo de 2021, Rec. 434/2020.

<sup>112</sup> Reglamento (UE) 439/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo.

propuestas se encuentran en revisión con el Parlamento Europeo, mientras que la Reforma del reglamento de Dublín y los procedimientos de asilo no han conseguido aún un mandato de negociación por parte del Consejo<sup>113</sup>.

En septiembre de 2020 el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo fue publicado por la Comisión, con el objetivo de impulsar la paralizada reforma del SECA. El Pacto busca conseguir un equilibrio efectivo entre responsabilidad y solidaridad. Para ello, la Comisión plantea que se integre el procedimiento de asilo en la tramitación general de la migración, y propone a tal fin una medidas concretas: modificación del Reglamento sobre los procedimientos de asilo, propuesta de Reglamento sobre el control previo a la entrada (o tras el desembarco en una operación de búsqueda y rescate), modificación del Reglamento Eurodac de 2016, Reglamento sobre crisis y fuerza mayor, y una Recomendación para que los Estados miembros cumplan los compromisos de reasentamiento adquiridos en 2020, e introduzcan otras vías de admisión de carácter humanitario<sup>114</sup>.

Analizaremos ahora el marco normativo vigente que, aunque pendiente de una necesaria reforma, articula actualmente el SECA. Este marco está fundamentalmente compuesto por dos Reglamentos y tres Directivas:

- Reglamento (UE) n° 604/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, comúnmente denominado Convenio (o sistema) de Dublín<sup>115</sup>. Como ya hemos señalado, tras la de 1990 y la de 2003, esta de 2013 es la tercera versión de este Reglamento. La característica clave del Reglamento es que dispone que una solicitud de protección internacional será examinada solamente por un Estado miembro. El Convenio de Dublín intentaba evitar lo que IGLESIAS MARTÍNEZ, FANJUL SUÁREZ y MANZANEDO denominan *asylum shopping*, es decir, que una misma persona presente solicitudes de protección internacional en varios países de manera simultánea o concatenada. Pretendía también impedir que los solicitantes de asilo estuvieran orbitando entre fronteras ante las negativas de los Estados a tramitar su solicitud<sup>116</sup>. En

---

<sup>113</sup> FAGGIANI, V. (2020). "Propuestas de reforma del Sistema Europeo Común de Asilo", en PORRAS RAMÍREZ, J.M. (Coord.), *Migraciones y asilo en la Unión Europea*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, págs. 200-203.

<sup>114</sup> En la web del Parlamento Europeo puede consultarse con mayor profundidad esta información sobre las propuestas de la Agenda Europea de Migración para mejorar el SECA, y las medidas recogidas por el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/151/la-politica-de-asilo>> [Consulta: 13/04/2021].

La Comisión Europea expone todo lo relativo al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo en <[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_es)> [Consulta: 13/04/2021].

<sup>115</sup> Reglamento (UE) n° 604/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida.

<sup>116</sup> IGLESIAS MARTÍNEZ, J., FANJUL SUÁREZ G. y MANZANEDO, C. (2016). "La crisis de los refugiados en Europa", en BLANCO MARTÍN, A. (Coord.), *Informe España 2016*, Universidad Pontificia Comillas. Disponible en <<https://repositorio.comillas.edu/xmlui/handle/11531/18561?show=full>> [Consulta: 14/04/2021].



el Capítulo III, entre los artículos 8 y 15, están recogidos los ocho criterios aplicables para la determinación del Estado encargado de examinar la solicitud, y la jerarquía de dichos criterios. De conformidad con el art. 3.2, en caso de que, siguiendo estos criterios, no sea posible establecer qué Estado ha de examinar la solicitud, será responsable de hacerlo el primer país ante el que se haya presentado la solicitud.

El Reglamento consagra ciertas garantías procesales: el art. 4 exige que el solicitante sea informado de la intención de aplicación del Reglamento y lo que esto implique para su persona. El art. 5 introduce una disposición nueva: los Estados han de realizar una entrevista personal, y esta además ha de ponerse a disposición del solicitante. El Reglamento dispone en el art. 17 cláusulas discrecionales. Así, cualquier Estado miembro puede decidir examinar una solicitud sin que, según los criterios del Capítulo III de este Reglamento, sea él el responsable de hacerlo. El art. 17.2 habla de consideraciones familiares o culturales para fundamentar que, en base a motivos humanitarios, un Estado miembro pueda solicitar a otro que examine una solicitud específica para lograr una reagrupación familiar.

Cabe destacar aquí las dos Decisiones que en 2015 tomó el Consejo Europeo, y de las que ya hemos tratado a propósito del art. 78.3 del TFUE (sobre medidas provisionales que pueden adoptarse ante situaciones de emergencia por afluencia repentina de nacionales de terceros países). Estas Decisiones constituyeron un mecanismo temporal y extraordinario para lograr la reubicación de 160.000 personas desde Grecia e Italia a otros Estados miembros, y supusieron una excepción al criterio recogido en el art. 13.1 (sobre cruces irregulares de fronteras) del Reglamento de Dublín, conforme al cual Grecia e Italia habrían sido los Estados responsables del examen de todas las solicitudes en ellos realizadas.

El sistema de Dublín no se aplica únicamente a los Estados miembros de la UE (incluido Irlanda), sino también a otros Estados europeos, de conformidad con acuerdos formales entre la UE y el país respectivo. En la actualidad esos Estados son Islandia, Liechtenstein, Noruega, Suiza y Dinamarca<sup>117</sup>.

---

<sup>117</sup> Según el considerando nº. 42 del Convenio de Dublín, Dinamarca no está directamente vinculada por el Reglamento, de acuerdo, como ya hemos mencionado, con los arts. 1 y 2 del Protocolo 22 anexo al TFUE. Véase el Acuerdo OJ L 66/38 de 2006 entre la Comunidad Europea y el Reino de Dinamarca relativo a los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en Dinamarca o cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea y a «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:066:0038:0043:ES:PDF> [Consulta: 14/04/2021].

- Reglamento (UE) nº 603/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, conocido como el Reglamento Eurodac<sup>118</sup>. Se trata de un instrumento de derecho derivado cuyo objetivo es facilitar la aplicación del Convenio de Dublín III. Cuando una persona presenta una solicitud de protección internacional en un Estado miembro, sus impresiones dactilares son transmitidas a Eurodac, con el fin de comprobar si ha pasado previamente por otro Estado miembro que, potencialmente, sería el responsable de examinar dicha solicitud. El Reglamento original al que este sustituye, el Reglamento (CE) nº275/2000, de 11 de diciembre de 2000, se refería únicamente a la aplicación del sistema de Dublín. La novedad de la versión refundida, actualmente vigente, es que tanto Europol como las autoridades que queda Estado miembro designe, pueden utilizar los datos dactilares almacenados por Eurodac en casos de vinculación con investigaciones penales definidas en el Reglamento.
  
- Directiva 2011/95/UE, denominada normalmente Directiva de reconocimiento o cualificación<sup>119</sup>. Esta Directiva dispone normas sobre los requisitos mínimos para la concesión de protección internacional a personas nacionales de terceros países, y el contenido de la misma. Derogó la anterior Directiva 2004/83/CE, introduciendo como principal novedad la aproximación (aunque no en completa igualdad) de los derechos y beneficios que les corresponden a las personas beneficiarias de protección subsidiaria, con los propios de las personas que cuentan con el estatuto de refugiado<sup>120</sup>. Los criterios centrales para poder obtener el reconocimiento del estatuto de refugiado se encuentran en los art. 9 y 10, mientras que el art. 15 recoge lo correspondiente para la protección subsidiaria.

---

<sup>118</sup> Reglamento (UE) nº. 603/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) nº. 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) nº. 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (refundición).

<sup>119</sup> Directiva 2011/95/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición).

<sup>120</sup> En este sentido, el manual *An introduction to the common European asylum system for courts and tribunals* señala en su pág. 56 que la Directiva de Reunificación Familiar del año 2003 aún no es de aplicación para las personas a las que se les reconoce la protección subsidiaria, limitándose a residentes de terceros países que se encuentran en la UE de manera regular y a las personas con estatus de refugiado reconocido, excluyendo explícitamente a los solicitantes de protección internacional y protección temporal, y a los beneficiarios de protección subsidiaria y protección temporal.

- Directiva 2013/32/UE, también conocida como Directiva de procedimientos<sup>121</sup>. Su propósito es determinar procedimientos comunes para otorgar y retirar la protección internacional, de conformidad con la Directiva de reconocimiento. Para ello se establecen aspectos como las competencias que ha de tener el personal designado por las autoridades para examinar las solicitudes (art. 4.3 y art. 10.3.c), las garantías de acceso a información actualizada sobre los países de origen (art. 10.3.d), así como la posibilidad de requerir asesoramiento de expertos en caso necesario (art. 10.3.a). Entre los arts. 14 y 17 se recoge todo lo relacionado con la entrevista personal, componente central del procedimiento. Se establecen además los plazos que han de regir cada fase del procedimiento (acceso, presentación de documentación y resolución), sin que la tramitación pueda alargarse más de seis meses (siendo extensibles a 21 meses en casos excepcionales). Sin embargo, algunas de sus disposiciones no son preceptivas, permitiendo a los Estados miembros un margen de actuación que autores como PORRAS RAMÍREZ consideran excesivo<sup>122</sup>.
- Directiva 2013/33/UE, referida habitualmente como Directiva de condiciones de acogida<sup>123</sup>. Esta Directiva determina condiciones comunes para acoger a los solicitantes de protección internacional mientras se tramita su solicitud. Se garantizan aspectos específicos sobre alojamiento, sanidad, alimentación, escolarización de menores, tratamiento psicológico y la posibilidad de trabajar pasados, como máximo, nueve meses. Con estas disposiciones se pretende, además de asegurar unas condiciones que permitan un nivel de vida digno, evitar movimientos motivados por la búsqueda natural de mejores condiciones (considerando 12). Todo lo establecido en esta Directiva es de aplicación desde la presentación de la solicitud de protección internacional hasta que se adopte una decisión definitiva respecto a esta. En el caso de que haya de aplicarse el Reglamento de Dublín, las condiciones de esta Directiva serán de aplicación hasta que el solicitante sea trasladado al Estado miembro responsable.

Las crisis migratorias que hemos tratado previamente han expuesto las deficiencias del SECA, incapaz, con su configuración actual, de responder eficazmente a las solicitudes de protección internacional. FERNÁNDEZ ROJAS denuncia además el carácter mínimo del SECA: la discrecionalidad dejada en manos de cada Estado miembro para el desarrollo y aplicación de las normas comunes, ha

---

<sup>121</sup> Directiva 2013/32/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición).

<sup>122</sup> PORRAS RAMÍREZ, J.M., "El sistema europeo común de asilo y la crisis de los refugiados. Un nuevo desafío de la globalización", en *Revista de Estudios Políticos*, 175, pág. 215. <<http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.175.06>> [Consulta: 15/04/2012].

<sup>123</sup> Directiva 2013/33/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido).

desembocado en prácticas estatales muy dispares y una ejecución deficiente de dichas normas comunes<sup>124</sup>.

### 3.3. Legislación española: de la CE a la Ley 12/2009

El derecho de asilo que hemos desarrollado en el marco jurídico internacional se ha incorporado a nuestro derecho interno a través de la ratificación de la mayoría de tratados y acuerdos internacionales sobre DDHH por parte de España. El art. 10.2 de la CE garantiza en estos términos la protección de los tratados ratificados por España: “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”. Encontramos además referencia a su inclusión en nuestro ordenamiento en el art. 96.1 de la CE: “Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional”.

Por otra parte, es el art. 13.4 de la CE el que recoge explícitamente el derecho de asilo, diciendo literalmente: “La ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España”. Se encuentra en el Capítulo primero, “De los españoles y los extranjeros”, dentro del Título I, “De los derechos y deberes fundamentales”. Para algunos autores, la naturaleza jurídica de este artículo es poco clara, sin que haya unanimidad para considerar el asilo como un derecho constitucional fundamental. PECES-BARBA observa en este sentido que el Capítulo primero del Título I se aparta parcialmente del enunciado de dicho título, llegando a interpretar el art. 13.1 (“Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley”) como una desconstitucionalización del tema<sup>125</sup>. Por otro lado, LÓPEZ GARRIDO afirma que esta configuración del asilo dentro de la CE hace que se trate de un derecho fundamental constitucional, a pesar de reconocer que sí que se encuentra parcialmente debilitado<sup>126</sup>. Tras diversas interpretaciones doctrinales, en 2002 se pronunció el Tribunal Constitucional sobre esta cuestión, a propósito de un recurso de inconstitucionalidad planteado por el Defensor del Pueblo.

---

<sup>124</sup> FERNÁNDEZ ROJAS, J.C. (2016), “Control de fronteras, asilo e inmigración en la Unión Europea: un conflicto competencial no resuelto”, en BAÑO LEÓN, J.M. (Coord.), *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Tomo I, págs. 370, 371 y 377.

<sup>125</sup> PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. (1979). “Reflexiones sobre la teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, número extra 2, pág. 41. Disponible en <<https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/10406>> [Consulta: 20/04/2021].

<sup>126</sup> LÓPEZ GARRIDO, D. (1991). *El derecho de asilo*. Madrid: Ed. Trotta, págs. 136 y 206.

Así, el FJ4 de la STC 53/2002, de 27 de febrero de 2002, dispone en su primer párrafo que:

“...no estamos ante un derecho fundamental de los enunciados en el Capítulo II del mismo Título I de la Constitución. Estamos, propiamente, ante un mandato constitucional para que el legislador configure el estatuto de quienes se dicen perseguidos y piden asilo en España. Los derechos del solicitante de asilo —o del ya asilado— serán, entonces, los que establezca la Ley”<sup>127</sup>.

Esta postura tan restrictiva del Tribunal Constitucional nos obliga a plantearnos la redacción de esta disposición dentro de la Constitución. En el contexto histórico de la nueva etapa democrática en la que se redactó la CE, y con el pasado reciente de asilados españoles en el extranjero, era imperativo incluir el derecho de asilo en el texto de la Constitución. Recordemos que España se adhirió al Convenio de Ginebra y su Protocolo con anterioridad a la adopción de la CE de 1978<sup>128</sup>. Sin embargo, ante el panorama internacional y la pretensión española de futura integración en la entonces Comunidad Económica Europea, parece sensato interpretar que la CE concediera margen al legislador para elaborar un sistema de asilo que fuese acorde con las obligaciones que pudiesen desprenderse del derecho internacional contenido en los tratados suscritos. No obstante, no parece desatinado contrastar esa lectura conciliadora de enfoque internacionalista con una interpretación quizá escéptica y recelosa sobre el emplazamiento en la CE del art. 13 (sobre los extranjeros), previo a la exposición de los derechos y libertades fundamentales, susceptible tanto de un amplio desarrollo como de un alarmante vaciado de contenido.

Así las cosas, el art. 149.1.2ª de la CE dispone la exclusividad competencial del Estado en materia de asilo.

El primer desarrollo legislativo de este mandato constitucional se produjo con la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, si bien hasta ese momento una Orden Ministerial emitida el 16 de mayo del año 1979 cubría el vacío legal del derecho de asilo<sup>129</sup>. La Ley 5/1984 fue modificada

---

<sup>127</sup> STC de 27 de febrero de 2002. STC 53/2002, publicada en el BOE núm. 80, de 3 de abril de 2002.

<sup>128</sup> Conviene aquí realizar un breve apunte: de conformidad con el art. 42 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, en el documento de adhesión de España se especifican una serie de reservas por parte del gobierno español. Estas excepciones están recogidas en los apartados a, b, c y d del Punto B):

- La expresión “el trato más favorable” no incluirá los derechos que se conceden a nacionales de Portugal, Andorra, Filipinas, países iberoamericanos u otros países con los que se suscriban acuerdos internacionales de naturaleza regional.
- El art. 8 de la Convención se considera como una mera recomendación, sin carácter vinculante.
- El art. 12.1 será aplicado con reservas por parte del gobierno español, y se limitan los derechos del art. 12.2 exclusivamente a los reconocidos antes de que se haya reconocido la condición de refugiado.
- Se limita la libertad de circulación del art. 26, considerando posibles medidas especiales sobre el lugar de residencia de determinados refugiados.

<sup>129</sup> Se trata de la Orden de 16 de mayo de 1979 por la que se regula provisionalmente el reconocimiento de la condición de refugiado en España. Dicha Orden contenía una serie de normas que contemplaban las diferentes fases de todo el proceso de reconocimiento del estatus de refugiado. Fue derogada por el Real Decreto 511/1985, de 20 de febrero.

por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, y desarrollada por el Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero<sup>130</sup>. PRIETO GODOY estudia ampliamente la estandarización que supuso la Ley 9/1994 entre el derecho de asilo español y el comunitario, así como su doble propósito a nivel nacional: evitar que otro tipo de inmigración usara de manera fraudulenta el sistema de asilo, y alcanzar cierta agilidad en los procedimientos<sup>131</sup>.

La Ley 5/1984 fue derogada el 11 de noviembre de 2009, fecha en que entró en vigor la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, aún vigente en la actualidad. A pesar de que la disposición final tercera de esta Ley señala el plazo de seis meses para el desarrollo reglamentario de la misma por parte del Gobierno, este aún no se ha producido. Ha habido algún intento fallido, como el proyecto de Real Decreto para aprobar un Reglamento de la Ley 12/2009, sobre el cual el Consejo General del Poder Judicial emitió un amplio informe en 2014<sup>132</sup>. Continúa por lo tanto vigente, en todo cuanto no contradiga a la Ley 12/2009, el mencionado Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, correspondiente a la reforma legislativa realizada en 1994. El Defensor del Pueblo ha recomendado reiteradamente a la Subdirección General de Asilo que se agilice la elaboración de la norma reglamentaria, señalando la problemática que supone la ausencia de desarrollo reglamentario en asuntos como, por ejemplo, la reagrupación familiar contenida en el art. 41 de la Ley 12/2009<sup>133</sup>. GARCÍA VITORIA subraya la necesidad de este desarrollo reglamentario en relación con diversos aspectos del procedimiento de asilo. Manifiesta las carencias en cuanto a las obligaciones de tratamiento diferenciado hacia personas vulnerables, y la protección de la vida familiar, de conformidad con el derecho de la UE. Señala además la conveniencia de aumentar la seguridad jurídica en los casos de reagrupación familiar, pues no siempre son aplicables los requisitos recogidos en la legislación de extranjería. Indica también la ambigüedad que supone la discrecionalidad administrativa que se reservan las embajadas en los trámites de

---

<sup>130</sup> 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.

<sup>131</sup> Véase en este sentido el capítulo VI.3 de la Tesis doctoral de PRIETO GODOY, C.A. (2012), “La Ley 9/1994, hacia una estandarización del derecho de asilo español con el derecho de asilo Comunitario”, en *El ejercicio del derecho de asilo en la normativa comunitaria y nacional*, Universidad Complutense de Madrid, págs. 337-346.

<sup>132</sup> Puede consultarse el *Informe al Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del Derecho de Asilo y de la protección subsidiaria*, de 31 de enero de 2014 del Consejo General del Poder Judicial en <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Informes/Informe-al-Proyecto-de-Real-Decreto-por-el-que-se-aprueba-el-Reglamento-de-la-Ley-12-2009--de-30-de-octubre--reguladora-del-Derecho-de-Asilo-y-de-la-proteccion-subsidiaria> [Consulta: 22/04/2021].

<sup>133</sup> En el monográfico publicado en 2016 por el Defensor del Pueblo sobre el asilo en España, se recogen varias referencias a la problemática que genera la falta de desarrollo reglamentario. Véanse al respecto las páginas 26, 68, la conclusión número 2 (pág. 101) y la recomendación número 1 (pág. 103) del documento *El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*, disponible en <https://www.defensordelpueblo.es/informe-monografico/asilo-espana-la-proteccion-internacional-los-recursos-del-sistema-acogida/> [Consulta: 22/04/2021].

visados por razón de protección internacional, y concluye con las discrepancias que la falta de reglamento genera entre los órganos de control (tribunales y Defensor del Pueblo) y la Administración en cuanto a los criterios para autorizar la libre circulación de los solicitantes de asilo o la permanencia por motivos humanitarios<sup>134</sup>.

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, es mencionada en algunos apartados de la Ley 12/2009, relativos a la solicitud de protección internacional, derechos de los solicitantes, y posibilidades de permanencia en España en caso de la no admisión a trámite de la solicitud, o denegación de la misma. Así, la Ley Orgánica 4/2000 recoge en varios artículos aspectos como, por ejemplo, el derecho a asistencia jurídica gratuita (e intérprete si fuera necesario) para los solicitantes de protección internacional (art. 22), y la posibilidad de obtener autorización de residencia de larga duración a quienes se les haya reconocido la protección internacional (art. 32.3 bis). En esta Ley y en su desarrollo reglamentario, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, queda también contemplado todo lo referente a la expulsión del territorio y los efectos que sobre estos supuestos cause la solicitud de protección internacional<sup>135</sup>. La autorización de residencia por razones humanitarias que, como hemos ya visto anteriormente, ha sido concedida de manera masiva en 2019 y 2020 a ciudadanos venezolanos solicitantes de protección internacional, se menciona en el art. 31 (*Situación de residencia temporal*) de la Ley Orgánica 4/2000, y se desarrolla en los artículos 126 y 129.2 del RD 557/2011.

Habría también que señalar en este marco normativo el Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros, para los supuestos de expedientes sancionadores incoados en los que pueda plantearse una propuesta de expulsión del territorio español.

---

<sup>134</sup> GARCÍA VITORIA, I. (2018), “Una década sin Reglamento de asilo en España: obstáculos e interpretaciones divergentes”, en *Anuario CIDOB de la Inmigración 2018*, pág. 127. <[doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2018.116](https://doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2018.116)>

<sup>135</sup> Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.

## 4. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY 12/2009 Y CONDICIONES PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

### 4.1. Ámbito de aplicación de la Ley 12/2009

La Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria (LAPS), regula la protección internacional, la cual se integra por dos tipos de derechos: el derecho de asilo, que otorga la condición de refugiado, y el derecho a la protección subsidiaria. Así lo definía en su art. 2.a) la Directiva 2004/83/CE, vigente cuando la LAPS vio la luz en octubre de 2009, y precedente de la Directiva 2011/95/UE, de reconocimiento o cualificación, actualmente en vigor: “[...] se entenderá por «protección internacional»: el estatuto de refugiado y de protección subsidiaria definidos en [...]”.

El art. 1 de la LAPS determina el objeto de esta ley en los siguientes términos:

“La presente Ley, de acuerdo con lo previsto en el apartado cuatro del artículo 13 de la Constitución, tiene por objeto establecer los términos en que las personas nacionales de países no comunitarios y las apátridas podrán gozar en España de la protección internacional constituida por el derecho de asilo y la protección subsidiaria, así como el contenido de dicha protección internacional”.

Vemos por lo tanto que la LAPS se refiere a estos derechos como una protección de la que, en España, solo podrán gozar las personas nacionales de países no comunitarios y las personas apátridas. Quedan por lo tanto excluidas de la posibilidad de solicitar asilo todas las personas nacionales de alguno de los Estados miembros de la UE. A pesar de que la UE constituye una de las regiones que, a nivel mundial, mayor protección confiere a los DDHH, la presunción de que es un espacio siempre seguro y respetuoso hacia los derechos fundamentales ha sido puesta en entredicho. Así queda recogido en los informes anuales de organizaciones internacionales como ACNUR o Amnistía Internacional, y en recientes sentencias del TEDH<sup>136</sup>.

---

<sup>136</sup> Según el informe anual de Amnistía Internacional, las violaciones de DDHH en la UE que en el año 2020 han sido objeto de jurisprudencia del TEDH están relacionadas con Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Hungría, Italia, Lituania, Polonia y Rumanía. Este informe está disponible en <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1032022021SPANISH.PDF> [Consulta: 31/05/2021]. Como ejemplo en este sentido, nos referiremos a la sentencia de 15 de octubre de 2020 del TEDH sobre el caso 80982/12: en la causa de Muhammed y Muhammed contra Rumanía, la Gran Sala del TEDH resolvió que se había producido una violación del art. 1 del Protocolo nº. 7 del CEDH (*Garantías de procedimiento en caso de expulsión de extranjeros*) por parte de las autoridades, al deportar a dos ciudadanos de nacionalidad paquistaní que se encontraban de manera regular en Rumanía, tras declararles personas indeseables en base a documentos secretos cuya veracidad no pudo ser comprobada. Puede consultarse esta sentencia en <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22languageisocode%22:%5B%22ENG%22%5D,%22appno%22:%5B%2280982/12%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-205509%22%5D%7D> [Consulta: 31/05/2021].



GALPARSORO realiza un análisis muy detallado de la contradicción que esta restricción supone a nivel de derecho internacional, europeo, y constitucional. Para el autor, se trata de una clara violación del principio de jerarquía normativa, siendo por lo tanto un articulado que no se ajusta a Derecho<sup>137</sup>. Efectivamente, el carácter universal de la Convención de Ginebra de 1951 queda reforzado por la normativa de la UE. Como ya hemos visto, el art.18 de la CDFUE recoge explícitamente el respeto a las normas de la Convención de Ginebra. La Directiva 2011/95/UE se refiere en todo momento a personas nacionales de un tercer país. Y tenemos que tener en cuenta, además, lo dispuesto en el Protocolo sobre asilo a nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea (protocolo anexo al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea), en cuyo artículo único, tras considerar el reconocimiento recíproco como país de origen seguro a todos los Estados miembros de la UE, determina los casos excepcionales en los que podrá considerarse la solicitud de asilo efectuada por un nacional de un Estado miembro. La limitación que establece la LAPS, al ser contraria a estos preceptos señalados, lo es también respecto al art. 96.1 de la CE:

“Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional”.

Además, contradice lo dispuesto en el art. 13.4 de la CE, que no contempla excepciones por motivo de nacionalidad para poder “gozar del derecho de asilo en España”.

Este precepto excluyente hacia los ciudadanos nacionales de los Estados miembros de la UE, se reitera en la definición del derecho de asilo del art. 2 de la LAPS:

“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”.

Aparece de nuevo esta exclusión en el art. 16.1, que dispone que “Las personas nacionales no comunitarias y las apátridas presentes en territorio español tienen derecho a solicitar protección internacional en España”.

En este sentido, con fecha 18 de enero de 2010 la CEAR presentó, junto con Amnistía Internacional, un escrito dirigido al Defensor del Pueblo para que se interpusiera un recurso de inconstitucionalidad contra, entre otros, los artículos 1, 2 y

---

<sup>137</sup> GALPARSORO, J. (2015) “Ámbito de aplicación de la ley y definición de los estatutos de protección”, en GALPARSORO, J., GARCÍA MAHAMUT, R. y VIDAL FUEYO, M.C. (Coords.) op. cit, págs. 100-110.

16.1 de la LAPS<sup>138</sup>. El entonces Defensor del Pueblo, Enrique Múgica Herzog, rechazó presentar el solicitado recurso de inconstitucionalidad, alegando en cuanto a esta cuestión que: “la Ley establece que cabe reconocer la condición de refugiado a toda persona que se halle en la situación descrita por la norma, con independencia de cuál sea su nacionalidad”, basando su afirmación en la redacción del art. 3 de la LAPS, que establece que:

“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”.

A continuación, en su respuesta, el Defensor del Pueblo hace referencia al art. 20 de la LAPS (*No admisión de solicitudes presentadas dentro del territorio español*), cuyo apartado 1 dispone lo siguiente:

“El Ministro del Interior, a propuesta de la Oficina de Asilo y Refugio, podrá, mediante resolución motivada, no admitir a trámite las solicitudes cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes: [...]

- Por falta de requisitos [...]

f) 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”.

El Protocolo en este punto referido es el Protocolo nº 24 *Sobre asilo a nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea*, anejo al TFUE y conocido como “protocolo español”. Este protocolo fue incorporado por iniciativa española, dentro del contexto de la lucha contra el terrorismo. Partiendo de la consideración de que todos los Estados miembro de la UE son países de origen seguros, el artículo único de este Protocolo establece los supuestos en que podrá considerarse admisible a trámite la solicitud de asilo de un ciudadano de la UE en otro Estado miembro.

Concluye el Defensor del Pueblo su respuesta, a propósito del texto del art. 20 de la LAPS, de la siguiente manera: “A criterio de esta Institución, la previsión transcrita permite a los ciudadanos de la Unión que se hallen en España presentar

---

<sup>138</sup> El escrito presentado al Defensor del Pueblo para que procediera a presentar recurso de inconstitucionalidad incluía los arts. 1, 2, 16.1, 21, 22 y 26.2 LAPS. Se encuentra íntegramente recogido en el *Informe 2010: El asilo en tiempos de crisis*, págs. 263-306 <<https://www.cear.es/wp-content/uploads/2013/05/Informe-2010-de-CEAR.pdf>> [Consulta: 14/05/2021].

una solicitud de protección internacional y permite a nuestro país analizarla e incluso otorgar la protección solicitada”<sup>139</sup>.

Efectivamente, el art. 20.1.f) de la LAPS establece que el hecho de ser ciudadano de un país miembro de la UE podrá suponer la no admisión a trámite de una solicitud de asilo o protección subsidiaria. Cabe destacar en este aspecto que en el último informe que aporta datos sobre protección internacional publicado por el Ministerio del Interior a través de la OAR, *Asilo en cifras 2019*, se recoge la resolución desfavorable de protección internacional para tres ciudadanos nacionales de países miembros de la UE: Alemania, Grecia y Lituania. Al no ser posible conocer los datos específicos de ninguno de estos tres casos, no pueden determinarse los motivos para la denegación de protección internacional. A pesar de que este hecho confirma las palabras del Defensor del Pueblo, pues implica que las solicitudes presentadas por estas personas fueron ciertamente admitidas a trámite, sería interesante saber cuántas solicitudes fueron en total presentadas por personas nacionales de algún Estado miembro de la UE. Lamentablemente ese dato no puede consultarse, por lo que desconocemos el número de solicitudes de protección internacional presentadas por personas nacionales de la UE cuyo trámite fue rechazado<sup>140</sup>.

En conclusión, analizando las definiciones, omisiones e interdicciones de la Convención de Ginebra, no es posible dudar sobre su naturaleza universal en cuanto al ámbito de aplicación, quedando expresamente prohibida toda discriminación basada en el país de origen de las personas que solicitan asilo. Esta exclusión reiterada en la LAPS cercena además el art. 14.1 de la DUDH, ya mencionado en este trabajo.

Podría acertadamente alegarse que el régimen comunitario para los ciudadanos de la UE es más beneficioso que el reconocido para las personas refugiadas, pero este, el comunitario, no contiene el principio de no devolución, que es una base fundamental del mecanismo de protección internacional.

Centrándonos ahora en el sentido positivo del ámbito de aplicación de la LAPS, habría que destacar la consideración formal de nuevos motivos de persecución. El art. 3 de la LAPS, *La condición de refugiado*, reproduce de manera prácticamente íntegra el texto del art. 1.A.2) de la Convención de Ginebra. El texto del art. 3 de la LAPS dispone que:

“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

---

<sup>139</sup> Los textos completos, tanto del escrito presentado por la CEAR y Amnistía Internacional, como su correspondiente respuesta por parte del Defensor del Pueblo, se encuentran disponibles en el Informe 2010 de la CEAR, en los apartados 2 y 3, respectivamente, del primer apéndice (págs. 263-306). Dicho informe puede consultarse en <<https://www.cear.es/wp-content/uploads/2013/05/Informe-2010-de-CEAR.pdf>> [Consulta: 14/05/2021].

<sup>140</sup> Véase la tabla 15 “Resoluciones de protección internacional desfavorables por continente, país de origen y edad”, en la pág. 52 del informe *Asilo en cifras 2019*, publicado en julio de 2020 por el Ministerio del Interior. Disponible en <<http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica>> [Consulta: 10/05/2021].

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”.

Nos remitimos al apartado 2.2.1.A) de este trabajo, en el que ya citamos el art. 1.A.2) de la Convención de Ginebra a propósito de la definición del término “refugiado”. Como podemos ver, el art. 3 de la LAPS amplía dicha definición, reconociendo como refugiado a toda persona con fundados temores de ser perseguida por motivos de género u orientación sexual. En el Preámbulo de la LAPS podemos leer que: “La nueva Ley debe además adaptarse a los criterios que se desprenden de la doctrina y de la jurisprudencia de los tribunales en materia de asilo”. Como ejemplo de dicha jurisprudencia podemos citar la STS de 6 de octubre de 2006, Rec. 6597/2003, cuyo FJ4 desarrolla ampliamente la desprotección y marginación a nivel jurídico, social y político que las mujeres sufren en Nigeria. Esta sentencia considera que ser mujer constituye un factor de pertenencia a un determinado grupo social cuya integridad física es, a través de la mutilación genital, atacada extensivamente, e introduce por lo tanto el género como motivo de persecución protegible.

En esta misma línea, cabe destacar la voluntad del legislador al introducir, a través de la vigésimo novena disposición adicional de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, una nueva disposición en la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado (ley derogada por la LAPS). Así, la disposición adicional tercera de la referida Ley 5/1984 establecía que: “Lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 3 será de aplicación a las mujeres extranjeras que huyan de sus países de origen debido a un temor fundado a sufrir persecución por motivos de género”. Vemos que la jurisprudencia posterior ha sido conforme a esta disposición. Lo vemos por ejemplo en la STS de 15 de junio de 2011, Rec. 1789/2009, en la que queda comprendido el

género como definatorio en cuanto a la pertenencia a un determinado grupo social, de conformidad también con las directrices formuladas por el ACNUR al respecto<sup>141</sup>.

TORRES RODRÍGUEZ afirma que, contraviniendo dichas directrices del ACNUR, el gobierno español ha denegado el derecho de asilo de manera sistemática a las mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual. La justificación de estas denegaciones se basa en varios motivos: el agente de persecución no es el Estado, que no tolera esta violencia; la explotación tiene lugar en un tercer país, no en el de origen; y la trata es considerada como conducta criminal, no como persecución hacia un determinado grupo<sup>142</sup>. El informe anual de la CEAR para el año 2020 refleja esta misma circunstancia, denunciando las dificultades que afrontan las posibles víctimas de trata a la hora de acceder al procedimiento de protección internacional. Desde el año 2019 se ha producido un marcado descenso en las admisiones a trámite de las solicitudes de protección internacional en este contexto de trata por parte de la OAR. Queda además manifiesta la pérdida de especialización que anteriormente caracterizaba a la Audiencia Nacional al valorar los recursos presentados contra denegaciones de protección internacional, y los restrictivos criterios aplicados por la misma<sup>143</sup>. Este alarmante hecho está ocurriendo a pesar de que desde el año 2013 quedó establecido desde el Tribunal Supremo que todas las solicitudes presentadas con un informe positivo del ACNUR han de ser admitidas en el proceso de instrucción<sup>144</sup>.

---

<sup>141</sup> El ACNUR, en su intención de fortalecer y garantizar los derechos de mujeres y niñas refugiadas, ha ido elaborando una serie de políticas y directrices. Así, con la intención de combatir los actos de violencia contra mujeres, en el año 1991 publicó su *Guía para la protección de mujeres refugiadas*, introduciendo medidas específicas dirigidas al personal del ACNUR que lograran evitar que las mujeres refugiadas pudieran encontrarse en situaciones de posible violencia sexual. En 1995 el ACNUR publicó una guía titulada *Violencia sexual contra los refugiados: directrices relativas a su prevención y respuesta*, dirigida a todas las instituciones y organizaciones de la ONU que trabajaban con los refugiados. En el año 2001 se presentaron los *Cinco compromisos del ACNUR con las mujeres refugiadas*. El primero de ellos establece el desarrollo de estrategias para dar respuesta a la violencia dirigida contra las mujeres refugiadas. Este documento está disponible en <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/2150.pdf>> [Consulta: 02/06/2021].

Además, en el año 2002 el ACNUR emitió unas directrices sobre la “persecución por motivos de género”, en las que establece una posible equiparación entre discriminación y persecución por motivos de género, la consideración de persecuciones motivadas por la orientación sexual y la trata de personas para la explotación sexual como forma de persecución. El texto completo puede consultarse en <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1753.pdf>> [Consulta: 02/06/2021].

Para más información véase el artículo de MULKI AL-SHARMANI “Un recorrido por la vida de los refugiados” en el portal *Naciones Unidas: Crónica ONU* <<https://www.un.org/es/chronicle/article/un-recorrido-por-la-vida-de-los-refugiados>> [Consulta: 02/06/2021].

<sup>142</sup> N.º. marginal 4520 de TORRES RODRÍGUEZ, A.M. (2019), “Protección internacional y apatridia”, en IMBRODA ORTIZ, B.J. y RUIZ SUTIL, C. (Coords), *Memento Experto Extranjería* (2ª Edición). Madrid: Francis Lefebvre, págs. 286 y 287.

<sup>143</sup> CEAR (2020), op. cit., págs. 81 y 82.

<sup>144</sup> Consúltese al respecto el FJ3 de la STS de 17 de diciembre de 2013, Rec. 3421/2012. En el caso tratado en esta sentencia la Administración no tuvo en cuenta ni lo que apuntó el ACNUR en dos informes, ni la entrevista realizada por el Defensor del Pueblo a la mujer solicitante de protección internacional.

En lo referente a la persecución por motivo de la orientación sexual, debemos señalar que en el año 2013 el TJUE, resolviendo una cuestión prejudicial sobre el art. 10.1.d) de la Directiva 2004/83/CE (sobre los criterios que definen la constitución de un determinado grupo social), interpretó que las personas homosexuales, cuando existe legislación penal específicamente dirigida contra ellas, han de ser consideradas como un determinado grupo social<sup>145</sup>.

Sin embargo, a pesar de que exista dicha legislación contra conductas homosexuales, es necesario acreditar serios indicios de persecución, o temores fundados de sufrirla. Es decir, ha de demostrarse la aplicación efectiva de la punibilidad sobre conductas homosexuales en el país de origen para poder demostrar la violación de DDHH fundamentales, y poder así acceder al derecho a la protección internacional. Así lo precisa el FJ4 de la STS de 2 de noviembre de 2015, Rec. 263/2015.

El art. 4 de la LAPS, *La protección subsidiaria*, define este derecho en los siguientes términos:

“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”.

Esta definición se ajusta fielmente a lo dispuesto en el art. 2.e) de la Directiva 2004/83/CE (art. 2.d de la vigente Directiva 2011/95/UE), estableciendo de manera formal el estatuto de protección subsidiaria como un auténtico derecho subjetivo para las personas que cumplan los requisitos marcados por la LAPS. Se incluye en este nuevo estatuto, a través de la Disposición Transitoria Segunda de la LAPS, la protección otorgada por razones humanitarias conforme a lo dispuesto en el art. 17.2 de la derogada Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado. De esta manera, las personas autorizadas a permanecer en España según los términos de aplicación del art. 31.3 del Reglamento de Asilo aún vigente (aprobado por el Real Decreto 203/1995), pueden beneficiarse del derecho a protección subsidiaria establecido por la LAPS.

---

<sup>145</sup> El art, 10.1.d) de la Directiva 2011/95/UE, que reemplazó a la mencionada Directiva 2004/83/CE, contiene exactamente el mismo texto que el artículo al que reemplazó. El apartado 49 de la sentencia del TJUE (Sala Cuarta), de 7 de noviembre de 2013, dispone que “...el artículo 10, apartado 1, letra d), de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que la existencia de una legislación penal como la controvertida en cada uno de los litigios principales, cuyos destinatarios específicos son las personas homosexuales, autoriza a declarar que debe considerarse que tales personas constituyen un determinado grupo social”. La sentencia completa está disponible en <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=144215&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=9630945>> [Consulta: 03/06/2021].

## 4.2. Contenido material del derecho de asilo y de la protección subsidiaria

Los derechos concedidos al amparo del reconocimiento de la protección internacional están recogidos en el art. 5 de la LAPS, *Derechos garantizados con el asilo y la protección subsidiaria*:

“La protección concedida con el derecho de asilo y la protección subsidiaria consiste en la no devolución ni expulsión de las personas a quienes se les haya reconocido, así como en la adopción de las medidas contempladas en el artículo 36 de esta Ley y en las normas que lo desarrollen, en la normativa de la Unión Europea y en los Convenios internacionales ratificados por España”.

Vemos así que esta protección supone principalmente la no devolución ni la expulsión, siendo el art. 36 el que define de manera concreta los derechos y obligaciones propias de los beneficiarios de protección internacional, remitiéndose en este sentido a la normativa de la UE y los tratados internacionales a los que está vinculado el Estado. Habría que matizar aquí que, en el caso de la protección subsidiaria, el marco legal de referencia se reduce a la normativa de la UE y la legislación nacional, pues ningún texto internacional hace referencia específica a este tipo de protección internacional. En el apartado 2.2.1.A) de este trabajo hicimos referencia a las Directrices emitidas en el año 2014 por el ACNUR sobre el desarrollo de un tipo de protección temporal o acuerdos de estancia para dar respuesta a crisis humanitarias y movimientos mixtos de población. Sin embargo el enfoque de la protección subsidiaria de la LAPS es más detallado, y las circunstancias de las personas a las que puede dar cobertura son más específicas.

El principio de no devolución, como afirma GARCÍA MAHAMUT, es el que prima en las obligaciones internacionales y nacionales hacia los refugiados y las demás personas que necesitan protección. Este hecho supone obligaciones a nivel internacional de defensa de los refugiados, y establece que las políticas de asilo no se encuentren asimiladas a las políticas de inmigración, siendo su objetivo específico la protección de las personas refugiadas y la defensa de sus derechos, sin que las restricciones propias de las políticas migratorias puedan, ni deban, afectar a las garantías de protección de personas cuyos DDHH puedan ser vulnerados<sup>146</sup>.

Ya nos referimos en el apartado 2.2.1.A) de este trabajo a esta prohibición de expulsión y devolución, la garantía del *non-refoulement* recogida en el art. 33.1 de la Convención de Ginebra. De conformidad con este principio básico se encuentra, como vimos en el apartado 3.2.1, el art. 19 CDFUE, que hace referencia a la protección en los casos de devolución, expulsión y extradición. Su segundo punto dispone que: “Nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes”.

---

<sup>146</sup> GARCÍA MAHAMUT, R., (2015) “Algunas consideraciones metodológicas para un adecuado análisis jurídico de la LAPS”, en GALPARSORO, J., GARCÍA MAHAMUT, R. y VIDAL FUEYO, M.C. (Coords.) op. cit., págs. 18-20.

Es importante hacer aquí dos puntualizaciones. En primer lugar, según dispone el art. 18.1.d), una vez presentada la solicitud de protección internacional, el solicitante no podrá ser objeto de devolución, retorno o expulsión, y la ejecución de cualquier proceso de esta naturaleza quedará suspendido hasta que se resuelva sobre la solicitud o la misma no sea admitida a trámite. Además, este principio se aplica independientemente de la manera en que se haya entrado en el país<sup>147</sup>. En segundo lugar debemos señalar que las autorizaciones de estancia o residencia en España por razones humanitarias no están vinculadas a este principio de no devolución, de manera que las personas beneficiarias de la protección humanitaria recogida en el art. 31.4 del Reglamento de Asilo no podrán disfrutar de esta garantía.

A pesar de que el principio de no devolución no es una disposición procesal, su observancia es crucial. En este sentido afirma RODRÍGUEZ OCONITRILLO que "...a juicio de los Estados integrantes del Comité Ejecutivo del ACNUR, el derecho de *non-refoulement* se viola si un refugiado es rechazado antes de que su caso sea examinado en un proceso imparcial"<sup>148</sup>.

En el apartado 5.3.1 de este trabajo analizaremos en profundidad los efectos que produce la concesión de la protección internacional, y las diferencias que existen en este aspecto entre el derecho de asilo y la protección subsidiaria.

### **4.3. Condiciones para el reconocimiento de la protección internacional**

#### **4.3.1. Circunstancias concurrentes en los interesados susceptibles de generar el derecho de asilo a su favor**

El art. 6 de la LAPS, *Actos de persecución*, establece el nivel de gravedad que ha de caracterizar a los actos de persecución y las formas que estos podrán revestir para que pueda considerarse el reconocimiento del estatuto de refugiado. Atendiendo a la severidad de los actos, el primer punto de este art. dispone lo siguiente:

"1. Los actos en que se basen los fundados temores a ser objeto de persecución en el sentido previsto en el artículo 3 de esta Ley, deberán:

a) ser suficientemente graves por su naturaleza o carácter reiterado como para constituir una violación grave de los derechos fundamentales, en particular los derechos que no puedan ser objeto de excepciones al amparo del apartado segundo del artículo 15 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, o bien

---

<sup>147</sup> N<sup>o</sup>. marginal 4456 de TORRES RODRÍGUEZ, A.M. (2019), "Protección internacional y apatridia", en IMBRODA ORTIZ, B.J. y RUIZ SUTIL, C. (Coords), op. cit., pág. 281.

<sup>148</sup> RODRÍGUEZ OCONITRILLO, P. (2001). *Apuntes sobre el procedimiento para determinar la condición de refugiado*. Publicaciones del ACNUR. Pág. 7. Disponible en <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/7326.pdf>> [Consulta: 10/06/2021].



b) ser una acumulación lo suficientemente grave de varias medidas, incluidas las violaciones de derechos humanos, como para afectar a una persona de manera similar a la mencionada en la letra a)”.

La expresión “fundados temores a ser objeto de persecución” del primer enunciado citado anteriormente, contiene dos conceptos que son claves para poder enmarcar correctamente la base del derecho de asilo de la LAPS:

- Persecución: de acuerdo con el ACNUR, no existe una definición de este término que sea universalmente aceptada. Podría considerarse siempre como persecución toda amenaza dirigida contra la vida o la libertad de una persona, así como lo serían también otras violaciones graves de los DDHH. En cuanto a las discriminaciones sufridas por grupos específicos de personas en determinadas sociedades, es preciso valorar las consecuencias de estos tratos desfavorables, pues solo en el caso de que las repercusiones sean de carácter primordialmente lesivo, se reconocerá dicha discriminación como una persecución en sí misma. Es además fundamental distinguir entre persecución y castigo, pues mientras un refugiado es una (posible) víctima de la injusticia, no es necesariamente un prófugo de la justicia<sup>149</sup>. A nivel doctrinal no se ha alcanzado un consenso sobre la extensión del concepto de persecución. El ACNUR analiza la ausencia de definición de este término en el ámbito del derecho internacional, y afirma en su interpretación que sea por el motivo que fuere, la falta de definición de “persecución” en el texto de la Convención de Ginebra constituye un claro indicativo de que los redactores del mismo querían que todas las futuras formas de persecución pudieran ser abarcadas<sup>150</sup>.
- Fundados temores: es preciso analizar y valorar de manera conjunta los dos elementos que suponen la existencia de fundados temores, base esencial de la definición del estatuto de refugiado. En primer lugar tenemos el concepto subjetivo de temor, estado de ánimo de naturaleza únicamente subjetiva. Esto implica que haya de considerarse una manifestación personal e íntima del solicitante y que deba apreciarse individualmente la personalidad del mismo, pues hechos idénticos pueden desencadenar reacciones psicológicas muy diversas.

---

<sup>149</sup> El *Manual sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Situación del Refugiado y Directrices sobre Protección Internacional* del ACNUR, ya citado en este trabajo, dedica varias páginas a la interpretación de los términos que aparecen en el *Manual*. Véanse las págs. 19-21 de dicho *Manual* para un estudio detallado de los conceptos aquí tratados. En los marginales número 4464 y 4470 de TORRES RODRÍGUEZ, A.M. (2019), “Protección internacional y apatridia”, en IMBRODA ORTIZ, B.J. y RUIZ SUTIL, C. (Coords), op. cit., la autora recoge literalmente esta misma apreciación sobre el concepto de persecución (pág. 283).

<sup>150</sup> Léase el apartado 16 (pág. 7) de la *Interpretación del artículo 1 de la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados* del ACNUR, publicada en 2001. Puede consultarse en <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2553.pdf>> [Consulta: 09/06/2021].

En segundo lugar, al elemento subjetivo del temor se agrega el calificativo “fundado”, lo que obliga a que se evalúen las declaraciones del solicitante de asilo en el contexto de la situación correspondiente. Para ello es importante conocer la situación que existe en el país de origen del solicitante, con el fin de poder dotar de credibilidad a su relato. El ACNUR indica que se considerarán fundados los temores del solicitante si, en medida razonable, puede demostrar que permanecer en su país de origen “se le ha hecho intolerable por las razones indicadas en la definición o que, por esas mismas razones, le resultaría intolerable en caso de que regresara a él”<sup>151</sup>.

Como vimos en los apartados 2.3.1. y 2.3.2., hay diversos canales para consultar información actualizada sobre la situación en que se encuentran los países de origen de los solicitantes de asilo, pudiendo destacar los informes del ACNUR y los informes COI emitidos por la EASO.

La doctrina confirma que el elemento subjetivo del temor ha de ir respaldado por datos objetivos que acrediten de manera efectiva la existencia del temor. Así vemos por ejemplo en la STS de 17 de mayo de 2011, Rec. 678/2008, que el Tribunal Supremo hace hincapié en la suficiencia de los indicios, si estos están bien fundamentados. Destaca la sentencia diversos informes consultados para el estudio de la solicitud de asilo de este caso y concluye desestimando el recurso presentado por el solicitante de asilo: se confirma así la sentencia por la que se le denegó el asilo, por no considerar que su relato se corresponda con ninguno de los supuestos que generan el derecho al reconocimiento de la condición de refugiado<sup>152</sup>.

Ya delimitado el primer epígrafe del art. 6.1 de la LAPS, avanzamos al apartado a) para observar que el referente en cuanto a la gravedad de los actos de persecución lo constituyen particularmente los derechos fundamentales que, de acuerdo con el art. 15.2. del CEDH, no son susceptibles de excepciones. Esos derechos son el derecho a la vida (art. 2 CEDH), la prohibición de la tortura (art. 3 CEDH), la prohibición de la esclavitud o servidumbre (párrafo 1 del art. 4 CEDH) y el principio de *Nulla poena sine lege* (art. 7 CEDH). El anexo II de la Directiva 2005/85/CE, vigente cuando la LAPS fue redactada, establecía esta misma referencia como uno de los aspectos valorables al determinar la seguridad de los países de origen<sup>153</sup>.

Por su parte, el art. 6.2 de la LAPS dispone las posibles formas que los actos de persecución podrán revestir:

---

<sup>151</sup> ACNUR (2019), op. cit., apartado 42, págs. 19-20.

<sup>152</sup> El FJ2 y el FJ4 de esta sentencia son los que desarrollan detalladamente los indicios presentados por el solicitante y los informes analizados para el estudio individualizado de esta solicitud de asilo.

<sup>153</sup> De esa misma manera lo dispone el anexo I de la Directiva 2013/32/UE (sobre procedimientos para la concesión o retirada de la protección internacional), que reemplazó a la Directiva 2005/85/CE.

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

GALPARSORO comenta de manera muy acertada la complejidad que presenta la interpretación de este último apartado (art. 6.2.f). El autor considera que lo dispuesto en este punto ha de ser considerado como un concepto distinto al del recogido en el apartado a) de este mismo artículo y apartado, el cual se entiende que es extensivo tanto a adultos como a menores de edad. Puede interpretarse, de manera muy razonable, que los actos de naturaleza sexual de cualquier tipo con menores de edad sean reprobables, pero no es posible determinar a qué alude exactamente el legislador al referirse a actos de naturaleza sexual que afecten a adultos<sup>154</sup>.

El art. 7.1 de la LAPS recoge los elementos que se tendrán en cuenta al valorar los motivos de persecución: raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a un determinado grupo social (incluyendo aquí la orientación sexual, identidad sexual y la edad), y de género. Excepto la orientación sexual, la identidad sexual, el género y la edad, cada uno de los motivos es explicado, y su alcance es desarrollado. A pesar de que a menudo concurra más de un motivo de persecución, la existencia de solo uno de ellos es suficiente para que haya de reconocerse la condición de refugiado.

La jurisprudencia ha venido señalando que las situaciones de conflicto interno generalizado o incluso de guerra civil en el país de origen del solicitante de asilo, no conducen por sí mismas al reconocimiento de la condición de refugiado, siendo necesaria la concreción de una persecución (o temor fundado de sufrirla) basada en uno de los motivos señalados. Así lo recoge la STS de 15 de febrero de 2016, Rec. 2821/2015, en su FJ3, no considerando que existan indicios suficientes de persecución en la solicitante de protección internacional, a pesar de la reconocida desprotección de la población de El Salvador por parte del propio Estado ante el Crimen Organizado que constituyen las organizaciones denominadas “maras”.

Sin embargo sentencias posteriores se han separado de este criterio en base a las directrices de elegibilidad para evaluar la necesidad de protección internacional

---

<sup>154</sup> GALPARSORO, J. (2015) “Nuevos motivos de persecución”, en GALPARSORO, J., GARCÍA MAHAMUT, R. y VIDAL FUEYO, M.C. (Coords.) op. cit, pág. 111.

emitidas por el ACNUR<sup>155</sup>. Así lo confirma el fallo de la SAN de 25 de enero de 2019, Rec. 992/2017, en relación a un solicitante de protección internacional de El Salvador al que se le reconoce la condición de refugiado, y la SAN de 22 de noviembre de 2017, Rec. 602/2016, relativa a una solicitud de protección internacional presentada por un nacional de Honduras, sometido, como en el caso de la sentencia anterior, a persecución por la “Mara Salvatrucha”.

Lamentablemente esta modificación de criterio no parece tratarse de un cambio consolidado, y así puede observarse en recientes sentencias, como la SAN de 29 de abril de 2021, Rec. 383/2020, en la que, a pesar de tenerse en cuenta las directrices del ACNUR y la insuficiencia de la protección ofrecida por el Estado de El Salvador a la solicitante, no se considera justificada la situación de persecución que la misma alega. El FJ8 de esta sentencia recoge que, de acuerdo con lo que razona el Tribunal Supremo, no es suficiente alegar que se ha sido objeto de persecución de las maras, pues de ser así, todo nacional de El Salvador conseguiría de manera automática la protección internacional. No obstante, a pesar de ser un razonamiento en línea con la necesaria delimitación de los motivos de persecución, podría considerarse que esta aseveración ignora la presunción expresada por el ACNUR de que “...a menos que busque aventuras o que simplemente desee ver mundo, una persona no abandona normalmente su hogar y su país sin alguna razón imperiosa que le obligue a ello”<sup>156</sup>.

Ya hemos visto en el apartado 4.1 de este TFM las novedades de la LAPS respecto a la Convención de Ginebra en cuanto a los motivos de persecución por orientación sexual y género. Es importante señalar al respecto la manera en que el art. 7.1 de la LAPS introduce este concepto jurídico: “En función de las circunstancias imperantes en el país de origen, ...”. Con este matiz condicionante tanto de los motivos de orientación sexual e identidad sexual, como los de género y edad, queda supeditada la concesión del derecho de asilo, pues la LAPS, a diferencia de los demás motivos de persecución, no define qué es la orientación o identidad sexual, ni tampoco el género y la edad. El Dictamen de la Comisión de Interior del Senado sobre la sesión celebrada el 7 de octubre de 2009, en relación con el proyecto de ley reguladora del derecho de asilo y de la protección, recogía el deseo de la Comisión de suprimir esta “coletilla” (como el mismo senador Zubia la denominó). La Comisión cuestionaba también la frase “...sin que estos aspectos por sí solos puedan dar lugar a la aplicación del presente artículo” que, en el texto del artículo que estamos analizando, acompaña a los mismos conceptos: orientación sexual, identidad sexual, género y edad. El senador Zubia se pregunta por qué, existiendo países en que aún se persiguen estos

---

<sup>155</sup> El 15 de marzo de 2016 el ACNUR publicó el documento *Directrices de elegibilidad para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo procedentes de El Salvador*, citado frecuentemente en la jurisprudencia. En julio de 2016 emitió un documento similar relativo a Honduras, y en enero de 2018 lo publicó en referencia a Guatemala. Son todos los documentos de este tipo que el ACNUR ha publicado entre enero de 2016 y junio de 2021. Pueden consultarse los tres en esta búsqueda específica: <<https://www.refworld.org/es/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&skip=0&advsearch=y&process=y&allwords=&exactphrase=&atleastone=&without=&title=directrices+de+elegibilidad&category=&publisher=UNHCR&type=COUNTRYPOS&monthfrom=01&yearfrom=2016&monthto=06&yearto=2021&coi=&coa=&citation=>>> [Consulta: 10/06/2021].

<sup>156</sup> ACNUR (2019), op. cit., apartado 39, pág. 19.

motivos e incluso se imponen penas de muerte, no pueden considerarse estos motivos, por sí solos, como causas de persecución. Como podemos apreciar en la LAPS, estas consideraciones de la Comisión no fueron tenidas en cuenta<sup>157</sup>.

Debemos por último mencionar en este apartado la doctrina que ha fijado recientemente el TS respecto al reconocimiento de la condición de refugiado que ha de otorgarse, en todo caso, a las personas acogidas en virtud de los programas de reasentamiento que el gobierno va aprobando. A través de estos programas se garantiza que un determinado número de personas que se encuentran en necesidad de protección internacional puedan llegar a España de manera segura y legal. Según dispone la Disposición Adicional Primera de la LAPS, el Consejo de Ministros acordará anualmente el número de personas que, en virtud de estos programas, podrán ser objeto de reasentamiento en España, indicando el segundo párrafo de esta disposición que: “Los refugiados reasentados en España tendrán el mismo estatuto que los refugiados reconocidos en virtud de las disposiciones de la presente Ley”. A pesar de la ambigüedad en la redacción de esa frase, algunos de los expedientes de los programas de reasentamiento se resolvían otorgando la protección subsidiaria a los solicitantes, pues se consideraba que estos no reunían los requisitos necesarios para obtener la condición de refugiados. La STS de 17 de diciembre de 2020, Rec. 7923/2019, analiza la interpretación gramatical de ese segundo párrafo y el carácter de permanencia que el reasentamiento tiene, concluyendo que las personas acogidas en España a través de un programa de reasentamiento se beneficiarán siempre del reconocimiento de la condición de refugiadas<sup>158</sup>.

---

<sup>157</sup> Puede consultarse esta información en el primer apartado de la pág. 2558 del *Diario de sesiones del Senado*, correspondiente a la sesión del Pleno celebrada el miércoles, 7 de octubre de 2009, disponible en <<https://www.senado.es/legis9/publicaciones/pdf/senado/ds/PS0054.PDF>> [Consulta: 10/06/2021].

<sup>158</sup> Léase en este sentido el FJ2 de la STS de 17 de diciembre de 2020, Rec. 7923/2019. Vemos que en el año 2016 el propio Gobierno, sin ajustarse a lo dispuesto por la LAPS, indicaba lo siguiente en referencia al programa de reasentamiento de refugiados aprobado por el Consejo de Ministros para ser ejecutado en 2017: “Los refugiados que sean acogidos en España como consecuencia del Programa tendrán, previa tramitación de los correspondientes expedientes administrativos y discusión en la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, bien el estatuto legal de refugiado, bien de beneficiario de protección subsidiaria, según proceda conforme a lo previsto en la Ley de 30 de octubre de 2009...”. Así puede leerse en el último apartado del apartado *Interior* del sumario del Consejo de Ministros del 30 de diciembre de 2016 <<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2016/refc20161230.aspx#Refugiados>> [Consulta: 18/06/2021].

En el último Consejo de Ministros en que se trató sobre los programas de reasentamiento, el 15 de diciembre de 2020, se acordó prorrogar el programa aprobado en 2019, extendiendo al año 2021 la ejecución del reasentamiento de los 1.200 refugiados autorizados en 2019, sin que se ampliara la cifra de personas que podrían ser reasentadas. Esta información sobre el año 2021 está disponible en <<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/paginas/2020/refc20201215.aspx>> y en relación al 2020 en <<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/paginas/2020/refc20201215.aspx>> [ambas consultadas el 18/06/2021].

#### 4.3.2. Condiciones para la concesión del derecho a la protección subsidiaria

De acuerdo con el art. 10 de la LAPS, los daños graves que pueden generar el derecho a la protección subsidiaria los conforman:

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

Este texto constituye una transposición prácticamente exacta del art. 15 de la Directiva 2004/83/CE. Según lo dispuesto en él, podemos entender que no es necesario que esos graves daños deriven exclusivamente de las causas contempladas por la Convención de Ginebra.

GALPARSORO indica la escasa conveniencia de concretar los *daños graves*, concepto jurídico indeterminado, a través del concepto de una enumeración cerrada, ya que tanto la práctica como la jurisprudencia han amparado situaciones diferentes a medida en que el Estado ha suscrito nuevos tratados internacionales. En este sentido el autor celebra el amplio margen interpretativo sobre “tratos inhumanos o degradantes” del segundo punto, y el hecho de que la violencia indiscriminada del tercer punto no haya de traducirse en amenazas individualizadas<sup>159</sup>. Es efectivamente en ese punto donde radica la sustancial diferencia con el art. 15 de la mencionada Directiva, pues esta dispone que las amenazas han de ser “graves e individuales”.

La Directiva 2011/95/UE mantiene de manera exacta la redacción original del apartado c) de su art. 15: “las amenazas graves e individuales contra la vida...”. Este hecho resulta curioso, pues en el año 2009 (con anterioridad a la redacción de esta Directiva), en sentencia sobre una decisión prejudicial planteada respecto al art. 15.c) de la Directiva 2004/83/UE, el TJUE ya había aligerado la exigencia probatoria de esa individualización por parte del solicitante de protección subsidiaria<sup>160</sup>.

Avanzando en este mismo apartado respecto al punto c) del art. 10 de la LAPS, conviene apuntar que la Directiva de reconocimiento solo recogió el primer supuesto que la Comisión Europea había contemplado en su propuesta. El art. 15 c) de la COM/2001/510 *final* disponía lo siguiente: “c) amenaza para su vida, seguridad o

---

<sup>159</sup> GALPARSORO, J. (2015) “Nuevos motivos de persecución”, en GALPARSORO, J., GARCÍA MAHAMUT, R. y VIDAL FUEYO, M.C. (Coords.) op. cit, pág. 112.

<sup>160</sup> Véase el apartado 43 de la sentencia del TJUE (Gran Sala), de 17 de febrero de 2009, en el asunto C-465/07, Meki Elgafaji y Noor Elgafaji contra Staatssecretaris van Justitie (Países Bajos), disponible en <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=48B2BCA9A137BF96F84E328B84F5519E?text=&docid=76788&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=12692767> [Consulta: 10/06/2021].

libertad, a consecuencia de la violencia indiscriminada surgida en situaciones de conflicto armado, o a consecuencia de violaciones sistemáticas o generalizadas de sus derechos humanos”<sup>161</sup>. Esta limitación respecto al alcance de las amenazas se mantuvo en la posterior Directiva 2011/95/UE, vigente actualmente y que reemplazó a la Directiva 2004/83/CE. En cuanto al concepto de “conflicto internacional o interno”, a pesar de su relevancia, el derecho europeo no determina en qué tipo de conflicto puede este exactamente incardinarse<sup>162</sup>. La LAPS ha eliminado el término “armado” en su redacción, por lo que podría interpretarse de manera ligeramente más extensa.

Es destacable en nuestra jurisprudencia el cambio de criterio que supuso, en cuanto al reconocimiento del derecho a la protección subsidiaria para ciudadanos originarios de Mali de acuerdo con el art. 10.c) de la LAPS, la SAN de 7 de diciembre de 2017, Rec. 390/2017. Para alcanzar esta conclusión sobre la inestabilidad en la que se encuentra Mali, la sentencia indica los informes valorados por la Sala, teniendo especial peso el entonces reciente COI elaborado por la EASO<sup>163</sup>. Ya vimos detalladamente, en el gráfico del apartado 2.3.2 de este trabajo, cómo Mali es, después de Siria, el país de origen con el número más alto de personas a las que se concedió la protección subsidiaria en 2020: 233 personas obtuvieron este reconocimiento, frente a 209 solicitudes denegadas y 4 personas a las que se les reconoció el estatuto de refugiado<sup>164</sup>.

#### **4.3.3. Causas de exclusión y de denegación de la protección internacional**

Otro de los aspectos que tenemos que considerar es la configuración de las disposiciones sobre la exclusión y denegación para los solicitantes de protección internacional, y las diferencias entre las cláusulas específicas al derecho de asilo y la protección subsidiaria. Las cláusulas de exclusión relativas al derecho de asilo están recogidas en el art. 8 de la LAPS, mientras que el art. 11 contiene las causas de exclusión del derecho a la protección subsidiaria. El primer punto del art. 8 es una transposición de los apartados D y E del art. 1 de la Convención de Ginebra, de manera que se excluye del derecho de asilo a las personas que se hallen bajo la protección de algún órgano de la ONU (distinto al ACNUR), y a aquellas a las que los

---

<sup>161</sup> Véase la COM/2001/510 final, *Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional* de la Comisión Europea, presentada el 30 de octubre de 2001, disponible en <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001PC0510&from=EN>> [Consulta: 12/06/2021].

<sup>162</sup> En este sentido es muy interesante el desarrollo presentado por la CEAR en las págs. 9 y 10 de su *Boletín de jurisprudencia de protección internacional: Primer semestre de 2018*, disponible en <[https://www.cear.es/wp-content/uploads/2019/02/CEAR\\_BOLETIN\\_JURIDICO\\_1ER\\_SEMESTRE\\_2018.pdf](https://www.cear.es/wp-content/uploads/2019/02/CEAR_BOLETIN_JURIDICO_1ER_SEMESTRE_2018.pdf)> [Consulta: 12/06/2021].

<sup>163</sup> Léase al respecto el FJ8 de la SAN de 7 de diciembre de 2017, Rec. 390/2017.

<sup>164</sup> Estos datos de 2020 aún no se encuentran publicados oficialmente por el Ministerio del Interior, pero la CEAR presenta ya gráficos con esta información en <<https://masquecifras.org/#evolucion-concesiones-proteccion-internacional>> [Consulta: 13/06/2021]. Véanse los gráficos de la evolución de la concesión de la protección subsidiaria en España y del reconocimiento de asilo por país.

países en los que residen hayan concedido los derechos y obligaciones propios de las personas nacionales del mismo.

Los puntos segundo y tercero del art. 8 de la LAPS son íntegramente reproducidos en el art. 11 de la LAPS, y recogen lo dispuesto por el art. 1. F de la Convención de Ginebra, especificando que un delito grave será considerado como tal conforme a lo que establece el Código Penal. A pesar de la redacción prácticamente idéntica de los arts. 8 y 11 de la LAPS, hay un inciso que aparece exclusivamente en este último. El art. 11.1.d) dispone que:

“Quedarán excluidas de la condición de beneficiarias de la protección subsidiaria aquellas personas respecto de las que existan fundados motivos para considerar que: [...] d) constituyen un peligro para la seguridad interior o exterior de España o para el orden público”.

SÁNCHEZ LEGIDO lo interpreta como una concesión que otorga cierto margen discrecional a la autoridad administrativa, y cuya finalidad no es en sí la protección del Estado al que se solicita protección, sino la salvaguarda de la propia institución. Es decir, se trataría de evitar que se beneficien de la protección subsidiaria personas que no se la merecen<sup>165</sup>.

En cuanto a las causas de denegación, el derecho de asilo y la protección subsidiaria comparten disposiciones. Así, los arts. 9 y 12 establecen que los respectivos derechos serán denegados a:

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

Se incluye así lo que la Convención de Ginebra dispone en su art. 33.2, pero con la gran diferencia de que en ella estos supuestos constituyen una excepción a la prohibición de expulsión y de devolución, permitiendo que previamente se haya reconocido el estatuto de refugiado. GALPARSORO señala que la LAPS, dando prioridad a determinadas políticas de seguridad, amplía el alcance de estas excepciones a la propia institución de la protección internacional, modificando así, de manera cuestionable, la naturaleza jurídica que la Convención de Ginebra había consignado a dichas excepciones<sup>166</sup>.

---

<sup>165</sup> SÁNCHEZ LEGIDO, Á. (2010) “Entre la obsesión por la seguridad y la lucha contra la inmigración irregular”, en TRUJILLO PÉREZ, A.J. y ORTEGA TEROL, J.M. (Coords.) *Inmigración y asilo. Problemas actuales y reflexiones al hilo de la nueva Ley*. Madrid: Ediciones Sequitur, pág. 25.

<sup>166</sup> GALPARSORO, J. (2015) “Nuevos motivos de persecución”, en GALPARSORO, J., GARCÍA MAHAMUT, R. y VIDAL FUEYO, M.C. (Coords.) op. cit, pág. 113.



#### 4.4. Disposiciones comunes: agentes de persecución y de protección

Una de las principales novedades que conviene destacar sobre la LAPS es el reconocimiento formal de agentes no estatales entre los *Agentes de persecución o causantes de daños graves* del art. 13 de la LAPS, que dispone lo siguiente:

“Los agentes de persecución o causantes de daños graves podrán ser, entre otros:

a) el Estado;

b) los partidos u organizaciones que controlen el Estado o una parte considerable de su territorio;

c) agentes no estatales, cuando los agentes mencionados en los puntos anteriores, incluidas las organizaciones internacionales, no puedan o no quieran proporcionar protección efectiva contra la persecución o los daños graves”.

La anterior Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, únicamente hacía mención al “Estado perseguidor” en cuanto al principio de no devolución. La indeterminación de los agentes de persecución, y especialmente la omisión de agentes no estatales, dificultaba el reconocimiento de la condición de refugiado a personas víctimas del crimen organizado. En este sentido se ha logrado un importante avance, en sintonía con las directrices del ACNUR sobre las solicitudes realizadas por víctimas de pandillas organizadas<sup>167</sup>.

La jurisprudencia había previamente matizado este aspecto. Uno de los más tempranos y significativos acercamientos al problema lo constituyó la SAN de 19 de diciembre de 2008, Rec. 672/2006, en la que, en referencia a dos informes del ACNUR, el FJ3 recoge que:

“1. Cuando el riesgo de persecución procede de agentes no estatales, estos casos implican un análisis de la relación causal, de modo que cuando la población local comete serios actos de discriminación u otras ofensas, se pueden considerar como actos de persecución si son deliberadamente

---

<sup>167</sup> En marzo de 2010 el ACNUR publicó la *Nota de orientación sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con las víctimas de pandillas organizadas*. En su análisis legal (pág. 8) puede leerse: “El creciente número de solicitudes de asilo resultantes de actividades relacionadas con las pandillas, especialmente en el contexto de América Central, ha hecho necesario aclarar la interpretación de la definición de refugiado contenida en la Convención de 1951. La elegibilidad para la protección internacional de las personas que huyen de la violencia relacionada con las pandillas, dependerá de una serie de factores que incluyen los riesgos enfrentados por el solicitante; la gravedad y la naturaleza de la violencia o las violaciones de los derechos humanos que sufrió o que teme; el nexo causal con uno de los motivos enumerados en la definición de refugiado de la Convención de 1951; su participación en las actividades de la pandilla, así como el grado de protección del Estado disponible en el país de que se trate. Obviamente, deberán hacerse cuidadosas consideraciones de exclusión en muchas de esas solicitudes”. Documento disponible en <<https://www.refworld.org/es/docid/4bf4e1522.html>> [Consulta: 14/06/2021].

tolerados por las autoridades, o si estas se niegan a proporcionar una protección eficaz o son incapaces de hacerlo.

2. La relación causal puede darse: a) donde existe un riesgo real de persecución por parte de un agente no estatal por razones relacionadas con uno de los motivos de la Convención, sea que la omisión por parte del Estado de brindar protección al solicitante esté relacionada o no con la Convención; o b) cuando el riesgo de persecución por parte de un agente no estatal no esté relacionado con un motivo de la Convención, pero la incapacidad y renuencia del Estado de dar protección es por un motivo de la Convención”<sup>168</sup>.

Sin embargo, no podemos obviar que la Directiva 2004/83/CE, que en su art. 38 establecía la adaptación y entrada en vigor de sus disposiciones en las legislaciones de los Estados miembros antes del 10 de octubre de 2006, ya había determinado en su art. 6 los agentes de persecución recogidos posteriormente por la LAPS. Vemos por lo tanto que esta inclusión de agentes no estatales en la LAPS, a pesar de lo necesaria que era, no supuso gran innovación en el contexto de la propia jurisprudencia y de la normativa establecida por la UE.

De manera coherente, el art. 14 de la LAPS recoge los *Agentes de protección*. En su segundo y tercer apartado se establece lo siguiente:

“2. En general, se entenderá que existe protección cuando los agentes mencionados en el apartado primero adopten medidas razonables y efectivas para impedir la persecución o el padecimiento de daños graves [...].

3. Se tendrá en cuenta la orientación que pueda desprenderse de los actos pertinentes de las instituciones de la Unión Europea o de organizaciones internacionales relevantes, al efecto de valorar si una organización internacional controla un Estado o una parte considerable de su territorio y proporciona la protección descrita en el apartado anterior”.

Puede considerarse preocupante que estas especificaciones quizá resulten en la inadmisibilidad de las solicitudes de protección, pues no nos parece suficientemente definido el criterio, ni precisas las fuentes, para poder considerar como proporcionada dicha protección de manera acertada y con las suficientes garantías.

---

<sup>168</sup> La solicitante de protección en este caso era una mujer nacional de Colombia. A pesar de las consideraciones contenidas en sus fundamentos jurídicos, el recurso de esta solicitante contra la denegación de protección fue desestimado por no concurrir los presupuestos necesarios para el reconocimiento del derecho a asilo.

## 5. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CONDUCENTE AL RECONOCIMIENTO DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

### 5.1. Solicitud

#### 5.1.1. Manifestación de la voluntad de solicitar protección internacional

Según lo que dispone en su art. 6 la Directiva 2013/32/UE, Directiva de Procedimientos vigente en la actualidad, la manifestación del deseo de solicitar asilo se contempla como un posible paso previo al registro formal de la solicitud. En este sentido TORRES RODRÍGUEZ sostiene que, con carácter previo a la presentación de la solicitud, la formulación de la voluntad de solicitar protección internacional puede producir los efectos de la formalización de dicha solicitud, ya que la simple formulación de dicha intención puede realizarse en cualquier momento ante autoridades que no sean necesariamente competentes en materia de asilo. Este hecho produciría los mismos efectos que la propia formalización de la solicitud<sup>169</sup>.

Sin embargo, la Directiva 2005/85/CE, Directiva de Procedimientos vigente cuando se redactó la LAPS, no contemplaba dicha dicotomía entre formulación y formalización, y ni la LAPS ni el Reglamento de Asilo disponen nada relativo a la posibilidad de manifestar la voluntad de solicitar protección internacional. No obstante, como veremos detalladamente en el apartado 5.1.3 de este TFM, a las personas que expresan su deseo de solicitar protección internacional se les entrega un documento denominado “Manifestación de voluntad de presentar solicitud de protección internacional”, que a pesar de no regularizar la situación en la que estas personas se encuentran en España, sí que les garantiza, hasta una fecha determinada, la no devolución<sup>170</sup>. Ahora bien, convendría tener en cuenta que esta última consideración sobre la situación no regularizada de las personas que hayan expresado su voluntad de solicitar protección internacional es claramente contraria al considerando 27 de la Directiva 2013/32/UE:

“Dado que los nacionales de terceros países y las personas apátridas que hayan expresado su deseo de solicitar protección internacional son solicitantes de protección internacional, deben cumplir las obligaciones y gozar de los derechos contemplados en la presente Directiva y en la Directiva 2013/33/UE...”.

En este sentido cabe destacar la Sentencia de la Sala Cuarta del TJUE de 25 de junio de 2020, que resuelve cuestiones prejudiciales relevantes. En su apartado 92 podemos leer: “...el nacional de un tercer país adquiere la condición de solicitante de protección internacional, en el sentido del artículo 2, letra c), de la Directiva 2013/32/UE, en el momento en que «formula» la solicitud”. No parece que esta

---

<sup>169</sup> TORRES RODRÍGUEZ, A.M. (2019). “Protección internacional y apatridia”, en IMBRODA ORTIZ, B. J. y RUIZ SUTIL, C. (Coords), op. cit., nº. marginal 4615 y 4617, pág. 291.

<sup>170</sup> Léase al respecto el penúltimo párrafo de la pág. 168 del *Informe anual 2020* del Defensor del Pueblo, disponible en [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2021/05/Informe\\_anual\\_2020-1.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2021/05/Informe_anual_2020-1.pdf) [Consulta: 18/06/2021].

aseveración pueda generar ninguna confusión, a pesar de que en España no es así como de momento se interpreta. Esta sentencia del TJUE declara además que las autoridades que no tengan competencia para el registro de solicitudes, sí que deben informar a los posibles solicitantes de protección internacional que se encuentren en situación irregular sobre el lugar y la manera de presentar dicha solicitud, y declara además la prohibición de internar a estas personas en un CIE por motivos diferentes a los contemplados en el art. 8.3 de la Directiva 2013/33/UE.

Actualmente nos encontramos en plena crisis migratoria en la ciudad autónoma de Ceuta, donde se estima que cerca de 8.000 personas llegaron desde Marruecos de manera irregular entre el 17 y 18 de mayo de 2021<sup>171</sup>. De acuerdo con lo que señala MALENO, estos escenarios son el resultado de “relaciones perniciosas” entre España, la UE y terceros países, donde los intereses económicos son antepuestos en acuerdos que obligan a miles de personas a abandonar sus países, sin que exista una política migratoria en España y la UE enfocada a la defensa de los derechos de las personas<sup>172</sup>. Ante esta situación desbordante, las autoridades recurrieron al “rechazo en frontera”, aplicando el procedimiento recogido por la Disposición adicional décima, *Régimen especial de Ceuta y Melilla*, de la Ley de Extranjería (Ley Orgánica 4/2000). Esta disposición, introducida en 2015 por la Disposición final primera de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad que el Tribunal Constitucional resolvió en su Sentencia 172/2020, de 19 de noviembre, declarando su conformidad a la CE al concretar el apartado c) de su FJ8 en los siguientes puntos: a) Aplicación a las entradas individualizadas. b) Pleno control judicial. c) Cumplimiento de las obligaciones internacionales<sup>173</sup>.

A propósito de este régimen especial aplicado en Ceuta y Melilla, GONZÁLEZ MORALES, Relator Especial sobre los DDHH de los migrantes, expresa en un reciente informe su honda preocupación por los obstáculos que España pone para acceder a la protección internacional<sup>174</sup>.

---

<sup>171</sup> MARTÍN, M. (2021), “Qué está pasando en Ceuta: claves de la crisis migratoria entre España y Marruecos”, en *El País*, 20/05/2021 <<https://elpais.com/espana/2021-05-19/que-esta-pasando-en-ceuta-claves-de-la-crisis-entre-espana-y-marruecos.html>> [Consulta: 16/06/2021].

<sup>172</sup> MALENO es periodista, investigadora especialista en migraciones y activista defensora de los DDHH. Este artículo de Europa Press recoge su comparecencia ante la Comisión Mixta del Congreso y Senado para la UE el día 15 de junio de 2021: “Helena Maleno, sobre Ceuta: Días antes se informaba a gente de que había que llenar la ciudad con 2.000 o 3.000 personas”, publicado en *Europa Press*, 15/06/2021 <<https://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-helena-maleno-ceuta-dias-antes-informaba-gente-llenar-ciudad-2000-3000-personas-20210615151136.html>> [Consulta:16/06/2021].

<sup>173</sup> Véase el tercer punto del fallo de la STC 172/2020, de 19 de noviembre de 2020, publicada en el BOE núm. 332, de 22 de diciembre de 2020.

<sup>174</sup> El *Informe sobre las formas de hacer frente a los efectos en los derechos humanos de las devoluciones en caliente de migrantes en tierra y en el mar* preparado por Felipe González Morales será presentado el 23 de junio ante el Consejo de DDHH de la ONU. Este informe no hace referencia a la crisis aquí tratada, ya que fue publicado con anterioridad, el día 12 de mayo de 2021. Los comentarios referentes a Ceuta y Melilla se encuentran en la pág. 14, apartado 71, de dicho informe, disponible en <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/106/36/PDF/G2110636.pdf?OpenElement>> [Consulta: 16/06/2021].

Teniendo en cuenta esta actuación de “rechazo en frontera” por parte de las autoridades españolas en la actual crisis de Ceuta, y sin entrar en los casos de personas especialmente vulnerables que ya están siendo investigados por la Fiscalía de Ceuta, es lógico cuestionar si, de conformidad con el cumplimiento de obligaciones internacionales, se valoró de manera individual la existencia de posibles torturas o malos tratos, para poder así proporcionar acceso real y efectivo a la solicitud de protección internacional<sup>175</sup>. En línea con el mencionado art. 6 de la Directiva 2013/32/UE, parece razonable considerar que en la caótica situación vivida en Ceuta, no concurrieran circunstancias favorables para que quien así lo quisiera, pudiera manifestar su voluntad de solicitar protección internacional y que, en caso de hacerlo, esta expresión de voluntad pudiera ser correctamente atendida por parte de las autoridades competentes.

### **5.1.2. Aspectos legales y reglamentarios sobre la presentación de la solicitud**

#### **A) Consideraciones generales**

El Capítulo I del Título II de la LAPS contiene las reglas procedimentales para la presentación de la solicitud de protección internacional, normativa que proviene principalmente de las disposiciones de la Directiva 2005/85/CE. El correspondiente desarrollo reglamentario se encuentra recogido en los Capítulos I y II del Reglamento de Asilo.

El art. 16 de la LAPS, *Derecho a solicitar protección internacional*, establece en su tercer apartado que existe un procedimiento único por el que se examina de manera simultánea la posible concesión de los dos estatutos de protección internacional, debiendo informar al solicitante sobre este aspecto. De acuerdo con lo dispuesto en el art. 16.4 de la LAPS, toda la información relacionada con el procedimiento, incluida la propia presentación de la solicitud, tendrá carácter confidencial. El primer punto de este artículo reitera la restricción de este derecho para los ciudadanos de la UE, ya tratada en el apartado 4.1 de este TFM, y establece como condición el estar presente en territorio español.

En relación con lo visto en el anterior apartado de este trabajo (5.1.1), y en desacuerdo con lo que dispone la normativa europea, la única concesión que la LAPS recoge sobre acciones previas a la formalización de la solicitud se encuentra en el art. 16.2, y se refiere a la asistencia sanitaria y a la asistencia jurídica a la que tendrán derecho las personas para ejercer su derecho a solicitar protección internacional en España:

---

<sup>175</sup> Sobre las devoluciones en caliente de menores de edad puede leerse el artículo de VARO, L.J. “La Fiscalía de Ceuta investiga las devoluciones en caliente de menores durante la crisis fronteriza”, publicado el 28 de mayo de 2021 en *El País*, disponible en <<https://elpais.com/espana/2021-05-28/la-fiscalia-de-ceuta-investiga-las-devoluciones-en-caliente-de-menores-durante-la-crisis-fronteriza.html>> [Consulta: 16/06/2021].

“2. Para su ejercicio, los solicitantes de protección internacional tendrán derecho a asistencia sanitaria y a asistencia jurídica gratuita, que se extenderá a la formalización de la solicitud y a toda la tramitación del procedimiento, y que se prestará en los términos previstos en la legislación española en esta materia, así como derecho a intérprete en los términos del artículo 22 de la Ley Orgánica 4/2000.

La asistencia jurídica referida en el párrafo anterior será preceptiva cuando las solicitudes se formalicen de acuerdo al procedimiento señalado en el artículo 21 de la presente Ley”.

El Reglamento de Asilo, en el cuarto punto de su art. 8, dispone que: “Los solicitantes de asilo que se encuentren en territorio nacional tendrán derecho a intérprete y asistencia letrada para la formalización de su solicitud y durante todo el procedimiento”. A este punto se refiere explícitamente el art. 19.2 del Reglamento, referente a las solicitudes de asilo en frontera, donde la asistencia jurídica tiene carácter preceptivo. Es destacable que el marco de garantías jurídicas que establece la LAPS en este aspecto de la asistencia letrada es superior que el recogido por el art. 15 de la Directiva 2005/85/CE o los arts. 19 y 21 de la posterior Directiva 2013/32/UE.

De acuerdo con el art. 5.1 del Reglamento de Asilo, *Información al solicitante de sus derechos*, al formular la solicitud se entregará a los solicitantes un folleto informativo con la finalidad de que puedan contactar con las organizaciones no gubernamentales que ofrezcan ayuda a personas refugiadas. El Reglamento indica que dicho folleto estará disponible en varios idiomas. En la web del Ministerio del Interior observamos que dichos folletos están disponibles únicamente en español, inglés, francés y árabe<sup>176</sup>. Actualmente esas son las únicas versiones que se encuentran impresas a disposición de los solicitantes. No parece inapropiado advertir en este sentido cierta escasez para con los solicitantes de protección internacional, pues a pesar de que estos idiomas son sin duda mayoritarios, quizá sean insuficientes para dar cobertura a las necesidades interpretativas de todos los solicitantes, tratándose este de un ámbito en el que el lenguaje puede considerarse relativamente especializado.

Como última cuestión de esta fase del proceso vemos que el art. 34 de la LAPS dispone que “La presentación de las solicitudes de protección internacional se comunicará al ACNUR”. El Reglamento desarrolla este trámite en su art. 6, *Remisión de la solicitud a la Oficina de Asilo y Refugio y comunicación a los organismos y entidades interesadas*, estableciendo que todas las solicitudes presentadas en territorio nacional serán remitidas a la OAR de manera directa e inmediata. La OAR, en un plazo máximo de 24 horas desde la recepción de cada solicitud, comunicará la presentación de la misma al representante del ACNUR en España.

---

<sup>176</sup> Ministerio del Interior, Oficina de Asilo y Refugio, Protección Internacional <<http://www.interior.gob.es/es/web/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio#Protecci%C3%B3n%20internacional>> [Consulta: 20/06/2021].

## **B) Lugar de presentación de la solicitud de protección internacional**

La iniciación del procedimiento de solicitud de protección internacional es a instancia de parte, y de acuerdo con el art. 17 de la LAPS, *Presentación de la solicitud*, se inicia con la presentación de la misma. El citado art. 17 indica en su primer apartado que la presentación de la solicitud se realizará mediante comparecencia personal en los lugares que se establezcan reglamentariamente. El Reglamento de Asilo establece en su art. 4.1 que la solicitud puede presentarse “ante cualquiera de las siguientes dependencias:

- a) Oficina de Asilo y Refugio.
- b) Puestos fronterizos de entrada al territorio español.
- c) Oficinas de Extranjeros.
- d) Comisarías Provinciales de Policía o Comisarías de distrito que se señalen mediante Orden del Ministro de Justicia e Interior.
- e) Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares españolas en el extranjero”.

De acuerdo con la información disponible en la página web del Ministerio del Interior, la solicitud podrá también presentarse en los CIE<sup>177</sup>. Según lo establecido en el art. 25.2 de la LAPS, estas solicitudes se tramitarán según lo que dispone el art. 21 respecto a las solicitudes que se presentan en puestos fronterizos.

Consideramos pertinente realizar aquí un breve inciso sobre las condiciones en que se encuentran los solicitantes de asilo en las dependencias de los puestos fronterizos en las que, de acuerdo con el art. 22 de la LAPS, han de permanecer mientras se examinan sus peticiones. No es posible encontrar jurisprudencia que se refiera a este asunto, y somos además conscientes de que, teniendo en cuenta los escenarios desde los que posiblemente proceden los solicitantes, estas apreciaciones no son en absoluto prioritarias. Sin embargo no podemos pasar por alto la información contenida en los informes sobre las visitas a las salas de inadmitidos y asilo del aeropuerto Madrid-Barajas Adolfo Suárez, realizadas aleatoriamente por técnicos del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP). En dichos informes se constata reiteradamente que estas salas no cumplen los estándares mínimos exigibles. Las personas que permanecen en dichas instalaciones no tienen acceso directo a la luz natural ni al aire libre, y se encuentran privadas de comunicación con el exterior, pues no se les permite el uso de sus teléfonos móviles. La conclusión que recoge el último informe anual disponible del MNP explica que las numerosas deficiencias en las instalaciones “... se deben a que no existe una regulación jurídica mínima común sobre las condiciones y servicios de las salas de solicitantes de

---

<sup>177</sup> Ministerio del Interior, Oficina de Asilo y Refugio, Protección Internacional <<http://www.interior.gob.es/es/web/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio#Protecci%C3%B3n%20internacional>> [Consulta: 20/06/2021].

protección internacional y de inadmitidos en los diferentes aeropuertos y puertos españoles”<sup>178</sup>.

En cuanto a la presentación de solicitudes de protección internacional en embajadas y consulados, el art. 38 de la LAPS establece lo siguiente:

“Con el fin de atender casos que se presenten fuera del territorio nacional, siempre y cuando el solicitante no sea nacional del país en que se encuentre la Representación diplomática y corra peligro su integridad física, los Embajadores de España podrán promover el traslado del o de los solicitantes de asilo a España para hacer posible la presentación de la solicitud conforme al procedimiento previsto en esta Ley.

El Reglamento de desarrollo de esta Ley determinará expresamente las condiciones de acceso a las Embajadas y Consulados de los solicitantes, así como el procedimiento para evaluar las necesidades de traslado a España de los mismos”.

Atendiendo a la redacción del primer párrafo, se entiende que no será posible formalizar ninguna solicitud en el extranjero. Sin embargo, el Reglamento de Asilo cuenta con un artículo específico sobre el *Traslado a España del solicitante*. Dicha disposición, el art. 16, resulta inaplicable ante la LAPS, pues las autorizaciones de que trata este artículo del Reglamento se realizarían durante la instrucción del expediente, una vez se haya presentado la solicitud de asilo. Esta incoherencia entre Ley y Reglamento supone que la posibilidad de solicitar protección internacional quede prácticamente anulada.

Según los datos del Ministerio del Interior, en el año 2020 únicamente se formalizaron 128 solicitudes en embajadas (el 0,14% del total de solicitudes de protección internacional), y conforme al art. 38 de la LAPS, que imposibilita presentar las solicitudes en estas dependencias, debemos entender que se trata de extensiones familiares del derecho de protección internacional. De acuerdo con estos mismos

---

<sup>178</sup> El MNP es un organismo dependiente del Defensor del Pueblo cuyo fin es prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, degradantes o inhumanos. Realiza sus actuaciones de oficio, sin estar sujeto a ningún mandato ni imperativo. Desde el año 2010 se han realizado visitas sin aviso previo a las salas de inadmitidos y asilo del aeropuerto Madrid-Barajas Adolfo Suárez. Pueden consultarse los correspondientes informes en <<https://www.defensordelpueblo.es/mnp/actividad/>> [Consulta: 20/06/2021].

Nos parecen especialmente alarmantes los datos recogidos sobre la visita realizada en marzo de 2019, disponible en

<<https://mapamnp.defensordelpueblo.es/%2faccesibilidad%2f2062021154614resumen.PDF>>

[Consulta: 20/06/2021]. Si bien el informe de la visita realizada el 16 de marzo de 2021 recoge que algunas de las deficiencias detectadas previamente han sido corregidas, siguen persistiendo restricciones injustificadas: los solicitantes de asilo siguen sin tener acceso al aire libre, y persiste la prohibición de acceso a sus teléfonos móviles. Este informe está disponible en <<https://mapamnp.defensordelpueblo.es/%2faccesibilidad%2f2062021154850resumen.PDF>> [Consulta: 20/06/2021].

La conclusión del MNP referida en este texto se encuentra en el apartado 99, pág. 63 del *Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Informe anual 2019*. Todo lo relativo a las salas de solicitantes de asilo se encuentra entre las págs. 60 y 63 del mismo informe, disponible en <[https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/06/Informe\\_2019\\_MNP-1.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/06/Informe_2019_MNP-1.pdf)> [Consulta: 20/06/2021].



datos, el 97,06% de solicitudes se formalizaron dentro del territorio nacional, mientras que un 1,92% de solicitudes fue formalizado en puestos fronterizos (aeropuertos, puertos o fronteras terrestres), y un 0,87% se formalizó en CIE<sup>179</sup>.

Como un aspecto positivo sobre la protección internacional formulada en el extranjero, podemos destacar que en lo relativo al peligro para la integridad física del solicitante del art. 38 de la LAPS, la STS de 15 de octubre de 2020, Rec. 4989/2019, ha interpretado que ha de entenderse en relación a la situación que en el país de origen determinó la necesidad de protección internacional, sin que tenga que existir tal peligro en el país en cuya embajada se persone el solicitante<sup>180</sup>.

Recordaremos aquí lo que en el apartado 4.3.1 de este trabajo comentamos respecto a los programas de reasentamiento. Estas personas llegan a España de manera segura y regular (mediante un salvoconducto), ya con una solicitud de protección internacional incoada por un instructor de la OAR desplazado al país donde estas personas se encontraran. Según la información que puede consultarse en la web del Gobierno de España, es el ACNUR el que determina los criterios de identificación de personas a las que puede reasentarse, de conformidad con lo dispuesto por la UE. Para completar esa información proporcionada por el ACNUR, se realizan misiones para que determinado personal del Ministerio del Interior pueda seleccionar e identificar a estas personas sobre el terreno. Conviene aquí hacer alusión a la financiación con la que se cuenta para los programas de reasentamiento por parte del Fondo Europeo de Asilo, Migración e Integración<sup>181</sup>.

En el caso de los programas de reubicación el procedimiento es diferente, pues al tratarse de un mecanismo cuyo objetivo es aliviar la presión que viven los países que mayor número de migrantes reciben, la atención se centra en los desbordados sistemas de asilo de esos países, sin que los perfiles de las personas cubiertas por estos programas sean individualmente estudiados. Por este motivo, cuando estas personas llegan a España, no existe ninguna garantía sobre la admisión a trámite de su solicitud ni sobre la resolución de sus solicitudes de protección internacional,

---

<sup>179</sup> Como ya vimos en el apartado 2.3.2 de este trabajo, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año 2020, se registraron en España un total de 88.762 nuevas solicitudes de protección internacional. Esta información puede descargarse desde la web del Ministerio del Interior <<http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica#informacion%20estadistica%20en%20formato%20reutilizable>> [Consulta: 16/06/2021].

La afirmación de que esas 128 solicitudes formalizadas en el año 2020 en embajadas corresponden a extensiones familiares, la fundamentamos no solo en el art. 38 de la LAPS, sino también en lo que la CEAR recoge en el último párrafo de la pág. 64 de su *Informe 2019: Las personas refugiadas en España y Europa*, disponible en <[https://www.cear.es/wp-content/uploads/2019/07/INFORME\\_CEAR\\_2019.pdf](https://www.cear.es/wp-content/uploads/2019/07/INFORME_CEAR_2019.pdf)> [Consulta: 16/06/2021].

<sup>180</sup> Véase en este sentido el FJ4 de la STS de 15 de octubre de 2020, Rec. 4989/2019.

<sup>181</sup> Consúltense los apartados “Actuaciones” y “Costes” de la sección *Interior: aprobado el programa de reasentamiento de refugiados en España 2016 para su ejecución en 2017* en <<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeminiros/referencias/Paginas/2016/refc20161230.aspx#Refugiados>> [Consulta: 18/06/2021].

pudiendo esta resultar favorable (siendo reconocido bien el estatuto de refugiado o bien la protección subsidiaria) o pudiendo ser, por el contrario, denegada<sup>182</sup>.

### **C) Plazo para la presentación de la solicitud**

En cuanto a los plazos, el art. 17.2 de la LAPS establece que:

“La comparecencia deberá realizarse sin demora y en todo caso en el plazo máximo de un mes desde la entrada en el territorio español o, en todo caso, desde que se produzcan los acontecimientos que justifiquen el temor fundado de persecución o daños graves. A estos efectos, la entrada ilegal en territorio español no podrá ser sancionada cuando haya sido realizada por persona que reúna los requisitos para ser beneficiaria de la protección internacional prevista en esta Ley”.

De acuerdo con el art. 10.1 de la Directiva 2013/32/UE, la demora en la presentación de solicitudes no será motivo para que estas sean rechazadas ni excluidas del correspondiente examen. Sin embargo, de conformidad con la Directiva de Procedimientos, el art. 25.1.e) de la LAPS dispone que la presentación de la solicitud fuera de plazo, sin motivo que lo justifique, determinará que se aplique la tramitación de urgencia. Este hecho afecta únicamente al plazo de resolución sobre la solicitud, reduciendo los seis meses del procedimiento ordinario a la mitad.

El art. 19.5 de la LAPS, al establecer que “La solicitud de protección dará lugar al inicio del cómputo de los plazos previstos para su tramitación”, confiere una posible ventaja al solicitante en cuanto a la admisión a trámite de su solicitud, pues en virtud del art. 20.2 de la LAPS, el transcurso de un mes sin notificación a la persona interesada determina “...la admisión a trámite de la solicitud y su permanencia provisional en territorio español...”. Asimismo, según establece el art. 21.5 de la LAPS, las solicitudes presentadas en puestos fronterizos cuya inadmisión a trámite no sea notificada en el plazo máximo de cuatro días, habrán de ser tramitadas por el procedimiento ordinario, quedando así autorizada la persona solicitante a entrar al territorio nacional y permanecer provisionalmente en el mismo.

### **D) Entrevista personal**

La entrevista constituye una parte fundamental del procedimiento. De acuerdo con TORRES RODRÍGUEZ, sobre ella se cimenta en gran medida la posterior resolución<sup>183</sup>. Tal y como dispone el art. 17.4 de la LAPS, la solicitud de protección

---

<sup>182</sup> Es muy esclarecedor en cuanto a los programas de reasentamiento y reubicación el estudio de MANCHÓN CAMPILLO, F. (2017), *El reasentamiento y la reubicación de refugiados y su aplicación en la actual crisis humanitaria*, publicado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (Ministerio de Defensa), disponible en <<http://www.ieee.es/contenido/noticias/2017/03/DIEEO20-2017.html>> [Consulta: 18/06/2021].

<sup>183</sup> N.º. marginal 4670 de TORRES RODRÍGUEZ, A.M. (2019), “Protección internacional y apatridia”, en IMBRODA ORTIZ, B.J. y RUIZ SUTIL, C. (Coords), op. cit., pág. 293.

internacional ha de formalizarse a través de entrevista personal, siempre realizada de manera individual. Excepcionalmente, si fuera imprescindible para la correcta formalización de la solicitud, se requerirá la presencia de algún familiar del solicitante.

Es importante la indicación expresa que la LAPS realiza en el art. 17.6 sobre la información, ayuda y colaboración que los solicitantes recibirán por parte de las personas encargadas de realizar la entrevista. En este sentido la Disposición Adicional Tercera de la LAPS, dispone que:

“La Administración General del Estado velará por que los empleados públicos y demás personas que se ocupen de los solicitantes de protección internacional, refugiados y personas beneficiarias de protección subsidiaria, dispongan de la formación adecuada. A estos efectos, los Ministerios competentes elaborarán programas formativos que les permitan adquirir las capacidades necesarias para el desempeño de los puestos de trabajo”.

El art. 17.8 de la LAPS contempla la posibilidad de posteriores audiencias personales, según lo establecido reglamentariamente. Son los arts. 25 y 26 del Reglamento de Asilo los que desarrollan esta cuestión, siendo el trámite de audiencia un proceso solo imprescindible en casos en los que en el procedimiento o en su resolución se valoren hechos, pruebas o alegaciones distintas de las aducidas por el interesado, y también cuando el expediente se considere incompleto en su posterior examen por parte de la CIAR.

En contraposición con la obligatoriedad que nuestra legislación determina sobre la entrevista personal y la posibilidad de posteriores audiencias, resulta sorprendente cómo la Directiva de Procedimientos se refiere en su art. 14.1 a las entrevistas personales: “Antes de que la autoridad decisoria adopte una resolución, se brindará al solicitante la posibilidad de ser convocado a una entrevista personal...”. El art. 14.2 permite además a los Estados miembros prescindir de la entrevista personal cuando:

- “a) la autoridad decisoria pueda adoptar una resolución favorable respecto del estatuto de refugiado basada en las pruebas disponibles, o
- b) la autoridad decisoria considere que el solicitante está incapacitado o no es apto para ser entrevistado debido a circunstancias permanentes ajenas a su control...”.

En términos muy similares lo recogía el art. 12 de la Directiva 2005/85/CE, vigente al redactarse la LAPS.

La Directiva 2013/32/UE desarrolla ampliamente todo lo relativo a la entrevista personal entre sus artículos 14 y 17, estableciendo detalladamente las condiciones en que esta habrá de llevarse a cabo. Así, el art. 15, *Requisitos de una entrevista personal*, dispone que la misma se llevará a cabo sin la presencia de miembros de la familia, y garantiza la adecuada confidencialidad y las condiciones que posibiliten al solicitante exponer de manera completa las razones de su solicitud: se ha de asegurar la competencia del entrevistador; que este sea del mismo sexo que el de la persona solicitante (si ella así lo requiere); que el intérprete sea correctamente seleccionado;

que el entrevistador no vista uniforme militar ni de las fuerzas del orden; y que las entrevistas de menores de edad se realicen de manera adecuada para niños<sup>184</sup>.

Ya hemos hecho alusión en el punto A) de este apartado a la asistencia letrada durante todo el proceso de asilo. El ACNUR, en colaboración con el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, publicó en 2011 una *Guía de actuación en la asistencia jurídica a solicitantes de protección internacional* en el marco de la entonces reciente LAPS. En ella se indica la conveniencia de una reunión entre el solicitante y su letrado previa a la entrevista. En caso de que la solicitud se produzca en un puesto fronterizo o CIE, donde la asistencia letrada es preceptiva y se sigue además un procedimiento abreviado o trámite de urgencia, esta reunión previa quizá no pueda celebrarse. Con independencia del lugar de formalización de la solicitud, la guía hace hincapié en la actuación del abogado:

“En el curso de la formalización de la solicitud y en la entrevista la actuación del Abogado no debe ser pasiva, en ningún caso debe limitarse a realizar un control formal del proceso, pudiendo intervenir en la misma entrevista realizando preguntas, bien durante la realización de la entrevista, bien al final de la misma, para aclarar y completar aquellos aspectos que puedan ser necesarios”.

Igualmente el texto enfatiza la importancia de señalar cualquier problema de comunicación o interrupción que pueda suceder durante la entrevista, así como la adecuada condición física y anímica del solicitante en el transcurso de la misma, haciéndolo constar así en la misma solicitud o en diligencia separada<sup>185</sup>.

En cuanto al intérprete, queremos poner de relieve los numerosos estudios que se vienen realizando en los últimos años sobre la interpretación en el contexto de los refugiados. Destacaremos el análisis realizado por LEÓN PINILLA, JORDÀ MATHIASSEN y PRADO GASCÓ en el que mediante un extenso estudio de campo, profundizan en cómo se cubre la necesidad de interpretación durante todo el proceso de asilo. Su trabajo evidencia una manifiesta precariedad en los servicios de interpretación proporcionados a los solicitantes, agravando en ocasiones la vulnerabilidad de estas personas. A pesar de que las experiencias de los propios solicitantes recogidas en el estudio son en general positivas (a menudo los propios intérpretes tratan de ayudar al refugiado), son alarmantes los casos en que los solicitantes reportan que el intérprete tomó partido durante la entrevista, llegando

---

<sup>184</sup> Puede encontrarse una ampliación sobre la tramitación fronteriza de menores y protocolos adicionales en diversas situaciones de fragilidad en: BARTOLOMÉ CENZANO, J.C. de (2012). “El régimen jurídico de los menores extranjeros no acompañados en la Unión europea y en los Estados miembros”, en BARTOLOMÉ CENZANO, J.C. de, CLOQUELL LOZANO, A., RAMÓN FERNÁNDEZ, F. y CABEDO MALLOL, V., *Los menores extranjeros no acompañados: en la norma y en la realidad*. Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 97-113.

<sup>185</sup> Los aspectos aquí referidos pueden consultarse en las págs. 9, y 17-19 de la *Guía de actuación en la asistencia jurídica a solicitantes de protección internacional*, disponible en <<https://www.acnur.org/es-es/5cf928374.pdf>> [Consulta: 21/06/2021].

incluso a contradecir al refugiado<sup>186</sup>. En este sentido cabe destacar el relato recogido por CATANZARO: una mujer perseguida en su país de origen por su orientación sexual, no logró formalizar su solicitud de protección internacional porque el intérprete asignado para su entrevista, alegando que causaba vergüenza, se negó a traducir su declaración indicándole, además, que se limitara a admitir que era una inmigrante ilegal<sup>187</sup>.

En lo referente a las pruebas que fundamentan la solicitud, es indispensable tener en cuenta que, debido a la propia naturaleza de los hechos que han de valorarse para el reconocimiento de la protección internacional, habrá muchos casos en que no sea posible disponer de pruebas directas, bien sean periciales, documentales o de otra clase, siendo necesario acudir a pruebas indiciarias. Así, según dispone el art. 26.2 de la LAPS, “Para que se resuelva favorablemente la solicitud bastará que aparezcan indicios suficientes de persecución o de daños graves”. Sin embargo, es absolutamente necesario que existan elementos fácticos acreditativos de dichos indicios. Como vemos en el FJ2 de la STS de 9 de febrero de 2016, Rec. 2575/2015, es imprescindible incorporar en el relato de hechos probados dichos elementos acreditativos que sustenten los temores fundados de persecución del solicitante.

En los casos en que los solicitantes aleguen persecución por parte de las autoridades de su país de origen, será prácticamente imposible que dispongan de documentos expedidos por dichas autoridades que así lo acrediten y, en caso de disponer de ellos, por motivos obvios no será posible verificar la documentación ante dichas autoridades. En muchos otros casos, las penosas condiciones en las que se haya producido el desplazamiento y la entrada del solicitante a España, habrán imposibilitado que el solicitante traiga consigo documentación probatoria.

La *Guía de actuación en la asistencia jurídica a solicitantes de protección internacional* indica la habitual complejidad para valorar la validez y autenticidad de la documentación, pues a menudo no es original, no suelen ser documentos con los que los letrados estén familiarizados, y en ocasiones su contenido es impropio o incluso contradictorio<sup>188</sup>. Cobran en este sentido importancia relevante los informes sobre la situación en el país de origen, ya tratados en los apartados 2.3.1 y 2.3.2 de este TFM, que son emitidos por la EASO (informes COI), el ACNUR y otros organismos internacionales como Human Rights Watch, Amnistía Internacional o Freedom House. Podemos aquí referirnos a la STS de 10 de diciembre de 2015, Rec. 1699/2015, que en su FJ2 desarrolla ampliamente el hecho de que, aunque no exista plena prueba de las circunstancias aducidas por la solicitante, han de tenerse en cuenta los informes

---

<sup>186</sup> LEÓN PINILLA, R., JORDÀ MATHIASÉN, E. y PRADO GASCÓ, V. (2016). “La interpretación en el contexto de los refugiados: Valoración por los agentes implicados”, en *Sendeban: boletín de la E.U.T.I. de Granada*, vol. 27, págs. 40 y 41 <<https://core.ac.uk/download/pdf/230504002.pdf>> [Consulta: 20/06/2021].

<sup>187</sup> CATANZARO, M. (2016). “La vergüenza del intérprete”, artículo de *El periódico*, 5 de agosto de 2016. Disponible en <<https://www.elperiodico.com/es/internacional/20160805/dos-traductores-obstaculizaron-la-solicitud-de-asilo-de-una-lesbiana-5308555>> [Consulta: 20/06/2021].

<sup>188</sup> Pág. 25 de la ya citada *Guía de actuación en la asistencia jurídica a solicitantes de protección internacional* del ACNUR.

del ACNUR sobre el país para la consideración de la protección internacional. Recordemos también la SAN de 7 de diciembre de 2017, Rec. 390/2017, ya referida en el apartado 4.3.2 de este trabajo.

En la entrevista podrán también presentarse informes relativos al estado físico, psicológico o social del solicitante, emitidos por médicos, trabajadores sociales o psicólogos. Se permite además presentar un escrito que contenga el relato del solicitante, detallando los hechos relevantes sobre los que fundamenta la solicitud. De acuerdo con la *Guía práctica para la abogacía* publicada en 2017 por la Fundación Abogacía Española, este escrito podrá entregarse posteriormente, durante el plazo de diez días que se establece para aportar documentación<sup>189</sup>. De acuerdo con la conversación mantenida con ESTÉBANEZ GÓMEZ, abogado de la Fundación Cepaim, es bastante común que la transcripción de la entrevista, que es siempre incorporada al expediente, no recoja fielmente el relato del solicitante. Esta práctica, presumiblemente generalizada, puede claramente afectar a la resolución de la solicitud, por lo que, según indica ESTÉBANEZ GÓMEZ, es conveniente evitar en la entrevista narraciones extensas, susceptibles de no ser recogidas con precisión por el entrevistador. Posteriormente se presentaría el relato correctamente desarrollado, mediante un escrito de ampliación de alegaciones<sup>190</sup>.

Estas observaciones sobre los problemas con los intérpretes y la falta de rigor en las transcripciones coinciden con el testimonio que nos ha facilitado H.M. SOW, beneficiaria del derecho de asilo de nacionalidad guineana. De acuerdo con su relato, en la entrevista realizada al presentar su solicitud hubo claras dificultades de comunicación con el intérprete asignado. Posteriormente pudo constatar que la transcripción de la entrevista no se ajustaba con exactitud a sus declaraciones. Esta afirmación coincide con lo anteriormente expuesto por ESTÉBANEZ GÓMEZ sobre las presuntas imprecisiones plasmadas en la transcripción de las entrevistas. En una audiencia posterior, a pesar de contar con la asistencia de un intérprete, H.M. SOW prefirió comunicarse en castellano, idioma que ya dominaba con bastante fluidez, para evitar así confusiones o sesgos no deseados<sup>191</sup>.

### 5.1.3. Aspectos prácticos de la formalización de la solicitud

Tal y como comentábamos en el apartado anterior, el primer paso para formalizar la solicitud de protección internacional es manifestar formalmente la voluntad de hacerlo. Para ello es preciso solicitar cita previa, preferiblemente antes de que transcurra un mes desde la entrada en España. Esta primera cita ha de obtenerse online, a través de la sede electrónica de la Secretaría de Estado de Función Pública.

---

<sup>189</sup> Puede consultarse esta información en la pág. 35 de la *Guía práctica para la abogacía: la protección internacional de los solicitantes de asilo* publicada por la Fundación Abogacía Española en colaboración con el ACNUR en 2017, disponible en <https://www.abogacia.es/wp-content/uploads/2017/07/VERSION-FINAL-GUIA-PROTECCION-INTERNACIONAL-SOLICITANTES-DE-ASILO.pdf> [Consulta: 24/06/2021].

<sup>190</sup> Según entrevista telefónica mantenida con ESTÉBANEZ GÓMEZ, J.F., el día 21 de junio de 2021.

<sup>191</sup> Información extraída de la entrevista personal mantenida con H.M. SOW el día 22 de junio de 2021.

Dependiendo de la provincia en la que se encuentre el solicitante, deberá elegir la oficina correspondiente de la OAR o la comisaría de la Policía Nacional que específicamente atiende solicitudes de asilo y refugio.

El Defensor del Pueblo reitera en su *Informe anual 2020* la dificultad para acceder al procedimiento, pues el sistema de cita previa se encuentra a menudo colapsado, siendo totalmente imposible conseguir cita en determinadas provincias. Estos retrasos vienen registrándose desde el año 2015. El Defensor del Pueblo ha emitido diversas recomendaciones dirigidas a la Dirección General de Migraciones. Algunas de ellas sí que han sido atendidas. Otras, sin embargo, siguen suponiendo problemas que requieren de manera urgente la adopción de medidas que las solventen<sup>192</sup>.

Al expresar la voluntad de solicitar protección internacional, el solicitante recibe un documento denominado *Manifestación de voluntad de presentar solicitud de protección internacional*, en el que se indica que el titular del documento está autorizado a permanecer en España hasta la fecha de caducidad del mismo, que coincide con la fecha en la que se insta al interesado a comparecer para presentar formalmente la solicitud. En este documento, como puede observarse en el Anexo 3.1 de este trabajo, se advierte al solicitante de que en caso de no personarse a dicha cita, perderá el derecho a la no devolución que esta manifestación le garantiza. De acuerdo con el Defensor del Pueblo, han llegado a asignarse citas para realizar las entrevistas de solicitud con plazos muy extensos desde la manifestación de voluntad, llegando en algunas Comunidades Autónomas a citar a los solicitantes más de un año después de que hubieran manifestado su voluntad. Estos retrasos, como veremos más adelante, acarrearán graves consecuencias para los solicitantes, pues limitan enormemente sus posibilidades de realizar trámites administrativos necesarios para su integración social y laboral.

Existe además un inconveniente añadido: a pesar de que al manifestar la voluntad de solicitar protección internacional se procede a la asignación de un NIE para el interesado, no queda constancia del mismo en la *manifestación*. Teniendo en cuenta los retrasos generalizados que se vienen produciendo, el hecho de que este documento no refleje el NIE agrava la situación de indefensión en la que se hallan muchos solicitantes, pues no les es posible identificarse debidamente para la realización de multitud de trámites<sup>193</sup>.

Como señalamos en el apartado 5.1.1 de este trabajo, existe clara disconformidad entre la normativa europea y la nacional en cuanto a la situación en la

---

<sup>192</sup> Esta información está recogida en la pág. 268 del ya citado *Informe anual 2020* del Defensor del Pueblo. Puede leerse más extensamente sobre los aspectos aquí tratados, las quejas registradas y las recomendaciones emitidas por el Defensor del Pueblo en <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/dificultades-para-concertar-cita-previa-para-solicitar-asilo/> [Consulta: 22/06/2021].

<sup>193</sup> Consúltense la queja del Defensor del Pueblo y su recomendación de 1 de septiembre de 2020 dirigida a la Dirección General de la Policía en <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/constancia-del-nie-en-el-resguardo-de-manifestacion-de-la-voluntad-de-pedir-asilo/> [Consulta: 22/06/2021].

que se encuentran las personas que, habiendo manifestado su voluntad de solicitar protección internacional, no han realizado aún la entrevista mediante la que se formaliza dicha solicitud. De acuerdo con la Directiva 2013/32/UE, la expresión del deseo de solicitar protección internacional es equiparable a la formalización de dicha solicitud, por lo que estas personas han de cumplir las obligaciones y gozar de los derechos recogidos en la mencionada directiva y en la Directiva 2013/33/UE, denominada también Directiva de condiciones de acogida. En consecuencia, en España queda vulnerado sistemáticamente el derecho que estas personas tienen para acceder a los servicios de acogida previstos en el art. 31 de la LAPS.

Según comunicación personal con SERRANO DÍEZ, trabajadora social de la Cruz Roja, hay periodos en los que el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en sintonía con la normativa europea, sí que ofrece a estas personas la posibilidad de, en caso de cumplir los demás requisitos exigidos, acceder a los servicios de acogida. Sin embargo, ha habido épocas en las que, siguiendo siempre instrucciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, no se concedía el acceso al sistema de acogida a las personas que aún no hubieran formalizado su solicitud de protección internacional. En la actualidad la Secretaría de Estado de Migraciones, dependiente del Ministerio mencionado, sí que permite que las personas que, cumpliendo ciertos requisitos, posean la *manifestación de voluntad* y tengan cita asignada para realizar la entrevista, accedan, con ciertas restricciones en cuanto a las ayudas que pueden recibir, al sistema de acogida<sup>194</sup>.

El día de la cita en que se realiza la entrevista para formalizar la presentación de la solicitud, el solicitante ha de entregar cumplimentado un formulario específico: *Solicitud de protección internacional*. En dicho formulario, recogido en el Anexo 3.2 de este trabajo, el solicitante detallará sus datos personales, situación familiar y socio-profesional, el itinerario recorrido para llegar a España y los datos, hechos o alegaciones sobre los que fundamenta su solicitud. El formulario ha de ser firmado por el solicitante y el entrevistador o entrevistadora. En caso de que hayan estado presentes intérprete y abogado o abogada, también será necesario que firmen el formulario. Es muy importante la correcta designación de las personas que constituyen el núcleo familiar del solicitante, para, de conformidad con los arts. 40 y 41 de la LAPS respectivamente, poder garantizar el asilo por extensión familiar, o la posterior reagrupación familiar.

Según la información disponible en la web de la Policía Nacional, junto con la solicitud el interesado deberá aportar una fotocopia de su pasaporte o título de viaje, documentos de identidad personal y cualquier otra documentación en apoyo de sus declaraciones. Sobre la fotocopia del pasaporte se dice expresamente lo siguiente: "Fotocopia de su pasaporte o título de viaje, del que hará entrega si su solicitud es admitida a trámite". Volveremos a este controvertido punto en el apartado 5.1.5 de este TFM, al tratar sobre la admisión a trámite de las solicitudes<sup>195</sup>.

---

<sup>194</sup> Información obtenida en entrevista personal mantenida con SERRANO DÍEZ, M., el día 17 de junio de 2021, en la Asamblea Local de la Cruz Roja situada en Buitrago del Lozoya, Madrid.

<sup>195</sup> Esta información está disponible en [https://www.policia.es/es/extranjeria\\_asilo\\_y\\_refugio.php#Cuatro](https://www.policia.es/es/extranjeria_asilo_y_refugio.php#Cuatro) [Consulta: 22/06/2021].



El art. 18 de la LAPS, *Derechos y obligaciones de los solicitantes*, recoge en su apartado 1.a) que, presentada la solicitud, el solicitante de asilo tiene derecho “a ser documentado como solicitante de protección internacional”. De conformidad con esa disposición, una vez realizada la entrevista y entregado el formulario con la documentación indicada, el solicitante recibe el *Resguardo de presentación de solicitud de protección internacional*. Como puede apreciarse en el Anexo 3.3, actualmente (desde junio de 2020), este documento se emite con una validez de nueve meses desde la fecha de formalización de la solicitud. Este documento garantiza el principio de no devolución de su titular y recoge expresamente la autorización para trabajar transcurridos los seis meses desde la presentación de la solicitud. Sin embargo, no permite el cruce de fronteras. En el *resguardo* sí que consta el NIE y figura también el número de expediente asignado por la OAR.

Transcurridos nueve meses desde la presentación de la solicitud, se entrega al solicitante la conocida como *tarjeta roja*, documento emblemático en el ámbito de extranjería consistente en una cartulina roja, cuyo nombre oficial es *Documento acreditativo de la condición de solicitante en tramitación de protección internacional*. Este documento ha de renovarse cada seis meses. Como puede comprobarse en el Anexo 3.4, al igual que el *resguardo de presentación de solicitud*, este documento indica la autorización para trabajar, pero no es válido para el cruce de fronteras. Este documento identificativo solo será retirado en la comparecencia en la que se practique la notificación de resolución de la solicitud de protección internacional.

#### **5.1.4. Efectos de la presentación de la solicitud**

De acuerdo con el primer punto del art. 19 de la LAPS, *Efectos de la presentación de la solicitud*, “Solicitada la protección, la persona extranjera no podrá ser objeto de retorno, devolución o expulsión hasta que se resuelva sobre su solicitud o ésta no sea admitida”. En el mismo sentido, el segundo apartado dispone que “...la solicitud de protección suspenderá, hasta la decisión definitiva, la ejecución del fallo de cualquier proceso de extradición de la persona interesada que se halle pendiente...”. Sin embargo, al avanzar por el art. 19 encontramos una clara contradicción, pues el tercer párrafo establece que:

“...podrá entregarse o extraditarse a una persona solicitante, según proceda, a otro Estado miembro de la Unión Europea en virtud de las obligaciones dimanantes de una orden europea de detención y entrega, o a un país tercero ante órganos judiciales penales internacionales”.

Esta disposición parece contravenir, entre otros, el principio de no devolución que garantiza la prohibición de la tortura del art. 3 del CEDH, cuyo carácter absoluto e inderogable ha sido reforzado en varias ocasiones por el TEDH<sup>196</sup>. Recordemos además las dudas planteadas en el apartado 4.1 de este trabajo sobre la

---

<sup>196</sup> Véase en este sentido la sentencia del TEDH de 28 de febrero de 2008, en el caso *Saadi contra Italia*, recurso 37201/06. Esta sentencia reafirma de manera unánime, con independencia del caso concreto o la persona afectada, el carácter absoluto del art. 3 del CEDH.

consideración de los países de la UE como lugares siempre seguros y respetuosos hacia los derechos fundamentales.

El art. 19.4 de la LAPS, si bien reitera lo ya señalado sobre la asistencia letrada en caso de solicitar protección internacional en puestos fronterizos y CIE, confiere a esta cobertura jurídica cierta ambigüedad, pues aunque previamente (art. 16.2) se establecía que la asistencia era preceptiva en estos lugares, ahora leemos que “Las personas solicitantes de asilo tienen derecho a entrevistarse con un abogado en las dependencias de los puestos fronterizos y centros de internamiento de extranjeros...”. En un contexto tan delicado como el del asilo, y siendo la asistencia jurídica preceptiva en estos lugares específicos, creemos que la entrevista entre el solicitante y un letrado no debería aparecer como un derecho, sino como un requisito exigido para asegurar que esa asistencia jurídica sea realmente efectiva.

Analizaremos a continuación, desde un enfoque pragmático, los efectos que produce la presentación de la solicitud. A pesar de que la mera presentación no supone la admisión a trámite de la solicitud, sí que se generan ya una serie de derechos y obligaciones por parte del solicitante. Estos derechos y obligaciones están recogidos en el art. 18 de la LAPS. En el caso de las obligaciones, su incumplimiento puede determinar la caducidad del procedimiento y el archivo de la solicitud en los términos establecidos en el art. 27 de la LAPS.

No olvidemos, principalmente en relación a los derechos sociales y el acceso al sistema de acogida, la discrepancia, ya tratada en los apartados 5.1.1 y 5.1.3 de este trabajo, entre la normativa europea y la española en cuanto a la situación en que se encuentran los solicitantes antes de formalizar la solicitud de protección internacional.

Como ya hemos visto al explorar los aspectos prácticos de la presentación de la solicitud, desde el momento en que esta es formalizada y se expide el *resguardo de presentación*, el solicitante se encuentra debidamente documentado. Efectivamente, en virtud de lo dispuesto en el art. 18.1.a) de la LAPS en relación a los derechos de los solicitantes, presentada la solicitud, el solicitante tendrá derecho “...a ser documentado como solicitante de protección internacional”. A pesar de que, tanto el *resguardo* como la *tarjeta roja*, son documentos provisionales, ambos tienen carácter identificativo y, como ya comentamos, incluyen el NIE asignado al solicitante. Ambos documentos indican la autorización para trabajar que, transcurridos seis meses desde la presentación de la solicitud, tiene el solicitante. Esta autorización viene determinada por la disposición adicional vigésimo primera del Reglamento de Extranjería (Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009).

Sin embargo, de acuerdo con el art. 36.1.c), la autorización de residencia y trabajo permanente son efectos que se producen únicamente tras la resolución favorable de la solicitud. Por lo tanto, un solicitante de asilo no tiene autorizada la residencia según los términos dispuestos por la Ley Orgánica 4/2000, lo que implica diversas limitaciones. En primer lugar, los solicitantes, a pesar de no encontrarse en situación irregular y de vivir integrados en nuestra sociedad, no pueden obtener el

permiso de conducción. No obstante, durante seis meses desde la presentación de la solicitud, sí que podrían conducir utilizando los permisos expedidos en sus países de origen, y siempre que se cumpla lo dispuesto en el art. 21 del Reglamento General de Conductores. Tras el colapso vivido por la pandemia de COVID-19, la Dirección General de Policía y la Dirección General de Tráfico acordaron admitir el *resguardo de presentación* y la *tarjeta roja* como documentos acreditativos de residencia normal, por lo que a las personas titulares de estos documentos se les permitió realizar el trámite de canje de sus permisos de conducir expedidos en sus países de origen<sup>197</sup>.

En segundo lugar, al no poseer autorización de residencia, los solicitantes de asilo no pueden cruzar fronteras. Según el art. 2.16)b)i) del Reglamento (UE) 399/2016 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), los permisos expedidos en procesos de solicitud de asilo quedan explícitamente excluidos de la definición de “permiso de residencia”.

En cuanto a la libre circulación dentro del territorio nacional, hay extensa jurisprudencia reiterando que este derecho no puede ser limitado a zonas específicas. El solicitante de asilo tiene el derecho fundamental a la libre circulación por todo el territorio nacional y a fijar libremente su residencia en el mismo. Más allá de la obligación de comunicar a la Administración el cambio de residencia, no existe ninguna limitación a este derecho. Sin embargo, de acuerdo con las quejas recogidas por el Defensor del Pueblo, este derecho estaba siendo limitado para las personas que presentaban su solicitud en Ceuta, Melilla y las islas Canarias<sup>198</sup>. La reciente STS de 14 de abril de 2021, Rec. 2478/2020, tras un amplio análisis de la cuestión casacional en el FJ3, concluye que “el solicitante de asilo en la ciudad autónoma de Ceuta (o en otro caso, Melilla), admitida a trámite su solicitud, tiene derecho a la libre circulación en España (con obligación de comunicar cambios de domicilio)...”. En este caso, el documento que identificaba al recurrente como solicitante de protección internacional estaba marcado con la inscripción “Válido solo en Ceuta”.

### **5.1.5. Inadmisión a trámite de solicitudes de protección internacional**

Tal y como desarrolla extensamente GARCÍA MAHAMUT, la LAPS supuso un claro cambio de paradigma respecto a la Ley de Asilo de 1984 en cuanto a las causas de inadmisión a trámite. La derogada Ley de Asilo recogía entre las causas de inadmisión a trámite cuestiones relacionadas con valoraciones sobre el fondo de la solicitud, de manera que la exigencia de prueba podía incluso llegar a condicionar la admisión a trámite. Las disposiciones que permitían la inadmisión a trámite en base a

---

<sup>197</sup> Para un mayor desarrollo de este aspecto, pueden consultarse las págs. 164, 165 y 279-281 del *Informe anual 2020* del Defensor del Pueblo.

<sup>198</sup> Véanse las consideraciones y decisión emitida por el Defensor del Pueblo sobre la libertad de circulación y residencia de los solicitantes de protección internacional, disponible en <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/libertad-de-circulacion-y-residencia-de-los-solicitantes-de-proteccion-internacional/> [Consulta: 23/06/2021].

cuestiones sustantivas fueron introducidas por la reforma legislativa de 1994. Tal y como indica la Exposición de Motivos de la Ley 9/1994 (de 19 de mayo, de modificación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado), se pretendía impedir el abuso de la figura del asilo por parte de inmigrantes económicos. Sin embargo la jurisprudencia del Tribunal Supremo fue perfilando este aspecto, llegando finalmente a no poderse exigir prueba de veracidad al solicitante durante la fase de admisión a trámite<sup>199</sup>.

En sintonía con esta evolución jurisprudencial previa, la LAPS, en su art. 20 (*No admisión de solicitudes presentadas dentro del territorio español*), establece de manera expresa las circunstancias que han de concurrir en la solicitud para que el Ministerio del Interior, a propuesta de la OAR y siempre a través de resolución motivada, no admita a trámite dicha solicitud. Se trata de causas circunscritas a elementos formales, pudiendo ser por falta de competencia para examinar las solicitudes o por falta de requisitos. La coherencia y verosimilitud de las alegaciones del solicitante ya no podrán ser motivo de inadmisión a trámite, ni siquiera en los procedimientos de solicitudes presentadas en puestos fronterizos y CIE.

No obstante, de acuerdo con el art. 21.2.b) de la LAPS, estos últimos procedimientos sí que contemplan como causa de denegación las “alegaciones incoherentes, contradictorias, inverosímiles, insuficientes, o que contradigan información suficientemente contrastada sobre su país de origen...”. Teniendo en cuenta que las solicitudes presentadas en puestos fronterizos y CIE siguen siempre la tramitación de urgencia, puede ocurrir que sean admitidas a trámite para inmediatamente ser denegadas en base a estos motivos sustanciales, sin que quizá los plazos abreviados propios de esta tramitación permitan un análisis adecuado de las alegaciones formuladas por el solicitante. Como veremos más adelante, al tratar de los posibles recursos en caso de resolución denegatoria, la denegación en frontera en base al art. 21.2.b) de la LAPS no pone fin a la vía administrativa, y se impide el acceso a una vía judicial efectiva.

Existe jurisprudencia que confirma que no siempre se han limitado las causas de inadmisión a las circunstancias recogidas en la ley. Así lo vemos, por ejemplo, en la casación realizada por la STS de 28 de febrero de 2014, Rec. 753/2013, por incorrecta inadmisión a trámite al haberse valorado indebidamente el relato del solicitante en un procedimiento de urgencia.

Considérese en este sentido el hincapié sobre la “equilibrada ponderación” que reclama el FJ5 de la reciente STS de 8 de abril de 2021, Rec. 2461/2020, en cuanto a las solicitudes presentadas en puestos fronterizos. La sentencia sostiene que la concurrencia de causas legales para la denegación del derecho de asilo o la protección subsidiaria de solicitudes presentadas en puestos fronterizos, no es suficiente para calificar una solicitud de fraudulenta o abusiva, pues el art. 37 de la LAPS contempla la autorización de estancia en España por razones humanitarias. Así,

---

<sup>199</sup> Puede leerse el extenso análisis de la autora al respecto en las págs. 64-66 GARCÍA MAHAMUT, R., (2015) “Características del procedimiento a través del que se sustancia, en su caso, el reconocimiento de la protección internacional y de los derechos que a ellos se anudan”, en GALPARSORO, J., GARCÍA MAHAMUT, R. y VIDAL FUEYO, M.C. (Coords.) op. cit.

en el caso de solicitudes presentadas en puestos fronterizos, el legislador ha establecido una serie de efectos si se resuelven de manera tardía las solicitudes con el fin de no privar al solicitante del derecho a que resida de manera regular en España en base a dichas razones humanitarias.

El art. 20.2 establece el plazo máximo para notificar la no admisión a trámite en un mes desde la presentación de la solicitud. Como ya hemos señalado en el apartado 5.1.2.C) de este TFM, esto puede resultar en cierta ventaja para el solicitante, pues de conformidad con esta disposición, “el transcurso de dicho plazo sin que se haya notificado la resolución a la persona interesada determinará la admisión a trámite de la solicitud y su permanencia provisional en territorio español...”. Como veremos en el apartado 5.3, la inadmisión a trámite conlleva los mismos efectos que la denegación de la solicitud.

En el apartado 5.1.3 apuntábamos una polémica práctica que venía realizándose en el momento de comunicar la admisión a trámite de las solicitudes de protección internacional. Según puede leerse en la ya citada web de la Policía Nacional, deberá aportarse junto con la solicitud “Fotocopia de su pasaporte o título de viaje, del que hará entrega si su solicitud es admitida a trámite”.<sup>200</sup> El Defensor del Pueblo recoge numerosas quejas al respecto, exponiendo además los numerosos casos en los que, resuelta la solicitud, no se devuelven los pasaportes a los solicitantes. A pesar de la información proporcionada actualmente por la Policía Nacional a través de su web, el *Informe anual 2020* del Defensor del Pueblo afirma que en la actualidad ya no se retira documentación alguna a los solicitantes en ninguna fase del procedimiento. Eso sí, de acuerdo con este informe, la Dirección General de Policía tuvo que informar en reiteradas ocasiones a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras de que la retirada de pasaportes a los solicitantes no era necesaria<sup>201</sup>.

De acuerdo con las observaciones de ESTÉBANEZ GÓMEZ en relación a las inadmisiones, parece que, entre las solicitudes presentadas en territorio nacional, es muy excepcional que se produzca la inadmisión a trámite. Esta información se encuentra en concordancia con los datos proporcionados por el Ministerio del Interior respecto al año 2020: de las 86.154 solicitudes presentadas en territorio nacional, solo 6 de ellas no fueron admitidas a trámite<sup>202</sup>.

---

<sup>200</sup> Véase el apartado “Presentación de la solicitud” de la web <[https://www.policia.es/es/extranjeria\\_asilo\\_y\\_refugio.php#Cuatro](https://www.policia.es/es/extranjeria_asilo_y_refugio.php#Cuatro)> [Consulta: 24/06/2021].

<sup>201</sup> Información contenida en las págs. 275 y 276 del ya referido *Informe anual 2020* del Defensor del Pueblo.

<sup>202</sup> Los datos correspondientes al 2020 aún no se han publicado de manera oficial, pero pueden consultarse en la web del Ministerio del Interior <[http://www.interior.gob.es/documents/642012/13036726/Nota\\_avance\\_trimestral\\_datos\\_proteccion\\_internacional\\_2020\\_12\\_31.pdf/63075a16-2b2e-477e-8986-0c184bf7711c](http://www.interior.gob.es/documents/642012/13036726/Nota_avance_trimestral_datos_proteccion_internacional_2020_12_31.pdf/63075a16-2b2e-477e-8986-0c184bf7711c)> [Consulta: 25/06/2021].

En este avance de datos, el Ministerio del Interior distingue entre las solicitudes no admitidas a trámite y las solicitudes que, sin haberse llegado a tramitar, han sido denegadas. Entendemos que estas 1.361 solicitudes denegadas, son solicitudes presentadas en puestos fronterizos o CIE, que al gestionarse mediante tramitación de urgencia (art. 25 LAPS), no llegan a incluirse en la cifra de resoluciones desfavorables correspondientes a solicitudes tramitadas por procedimiento ordinario.

Según dispone el art. 37 de la LAPS, la no admisión a trámite conlleva los mismos efectos que las resoluciones denegatorias. En el apartado 5.3.3 desarrollaremos detalladamente las opciones de recurso que los interesados tienen en estos casos a su disposición.

## **5.2. Fase de tramitación e instrucción de la solicitud**

La tramitación de las solicitudes de protección internacional se encuentra regulada en el Capítulo II del Título II de la LAPS. Según lo que establece el art. 23.1 de la LAPS, la OAR es el órgano competente para tramitar las solicitudes, y en el art. 3 del Reglamento de Asilo encontramos especificadas sus funciones. La creación de la OAR se encuentra precisamente recogida en la disposición adicional única de dicho reglamento. Destacaremos aquí las funciones de la OAR más relevantes en relación a la tramitación del procedimiento: la OAR realiza la instrucción del procedimiento, constituye el soporte material de la Secretaría de la CIAR, notifica a los interesados las resoluciones de las solicitudes, informa a los solicitantes sobre los servicios sociales existentes, propone las inadmisiones a trámite, da cuenta de las mismas periódicamente a la CIAR, somete a la CIAR las propuestas de autorización de permanencia por razones humanitarias y proporciona al representante del ACNUR en España toda la información relativa a los solicitantes de asilo y refugiados en España. Como ya vimos en el apartado 5.1.2.A), de acuerdo con el art. 6.4 del Reglamento de Asilo, la OAR cuenta con un plazo máximo de 24 horas para comunicar al ACNUR toda solicitud que haya sido recibida.

De acuerdo con el art. 24.2 de la LAPS, una vez finalizada la instrucción de los expedientes por parte de la OAR, la CIAR, órgano colegiado adscrito al Ministerio del Interior, se encarga del estudio de los mismos y de formular propuesta de resolución al Ministerio del Interior. El solicitante podrá formular alegaciones y presentar documentos y pruebas durante toda esta fase del procedimiento. Como ya hemos visto en el apartado 5.1.2.D), el art. 17.8 de la LAPS plantea, en casos especificados en el Reglamento de Asilo, la posibilidad de una nueva audiencia personal durante la fase de tramitación e instrucción del expediente.

A pesar de que el art. 24.3 de la LAPS establece en seis meses el plazo máximo para la notificación de la resolución, vemos que el art. 19.7 contempla la ampliación de dicho plazo: “En caso de que la tramitación de una solicitud pudiese exceder de seis meses, ampliables de acuerdo con lo previsto en el artículo [...], para su resolución y notificación, se informará a la persona interesada del motivo de la demora”.

Según la comunicación personal que mantuvimos con H. M. SOW, cuyo testimonio ya mencionamos en el apartado 5.1.2.D) de este trabajo, los plazos del procedimiento no se ajustan a los previstos por la normativa. En su caso, la solicitud de protección internacional presentada en agosto de 2014 fue resuelta desfavorablemente en abril de 2017. Contra esta resolución presentó un recurso y posteriormente, en julio de 2017, formalizó una nueva solicitud. Esta solicitud se resolvió favorablemente en octubre de 2020.

Queremos aquí advertir la contradicción que entraña, respecto de los arts. 3 y 4 de la propia LAPS, el segundo punto del art. 26, *Evaluación de las solicitudes*: “Para que se resuelva favorablemente la solicitud bastará que aparezcan indicios suficientes de persecución o de daños graves”. De acuerdo con el art. 3 de la LAPS, son los fundados temores de persecución los que determinan el reconocimiento de la condición de refugiado. A su vez el art. 4 fundamenta el derecho a la protección subsidiaria en la creencia, sobre motivos fundados, de sufrir daños graves. En línea con el análisis que GALPARSORO realiza sobre este aspecto, consideramos que la exigencia de indicios indicada en el art. 26.2 debería referirse a los temores y las creencias recogidas en los arts. 3 y 4, pues esta redacción supone una clara restricción que es contraria a lo dispuesto en la misma LAPS<sup>203</sup>.

### **5.3. Resolución administrativa**

#### **5.3.1. Resolución del expediente: datos y práctica de la notificación**

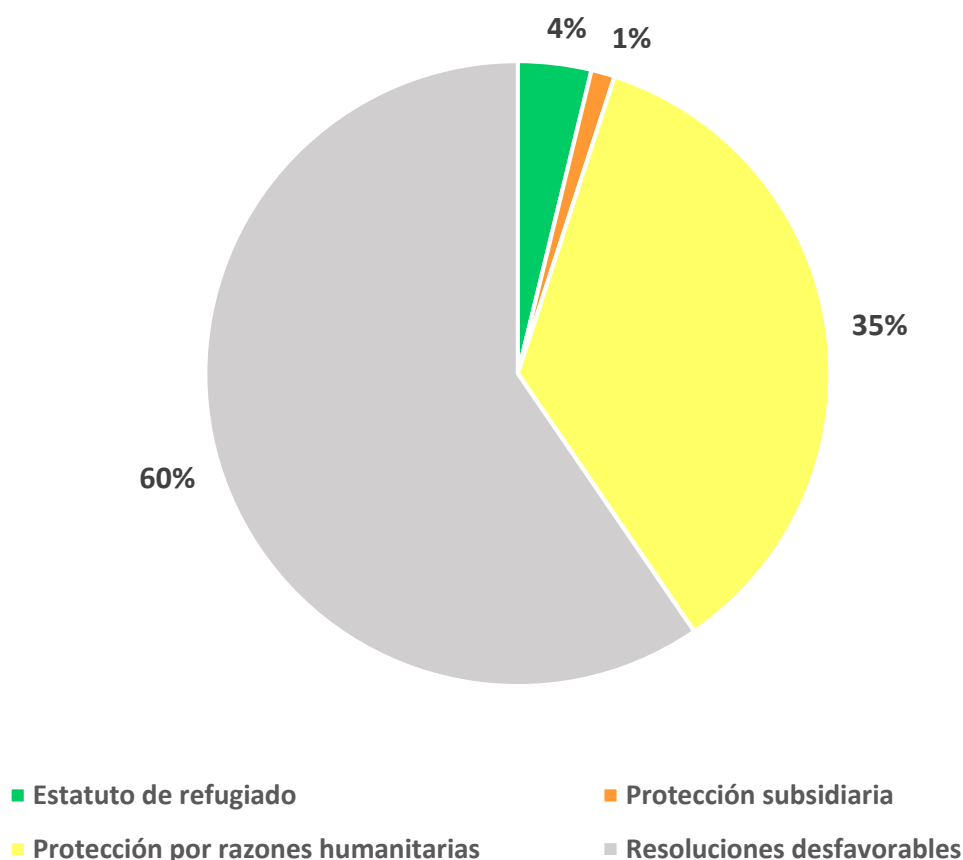
De acuerdo con el art. 26 del Reglamento de Asilo, *Propuesta de la Comisión Interministerial*, el expediente se elevará a la CIAR una vez concluida la instrucción del mismo. La CIAR, tal y como detalla el art. 23.2 de la LAPS, está compuesta “por un representante de cada uno de los departamentos con competencia en política exterior e interior, justicia, inmigración, acogida de los solicitantes de asilo e igualdad”. La CIAR procederá a su examen y, en caso de que lo considere incompleto, podría abrirse un nuevo trámite de audiencia en el que el solicitante, conocidas estas actuaciones, podrá realizar las alegaciones que considere oportunas. De conformidad con el Reglamento y con el segundo apartado del art. 24 de la LAPS, si la CIAR considera que el expediente está completo, “formulará propuesta al Ministro del Interior, quien será el competente para dictar la correspondiente resolución por la que se conceda o deniegue, según proceda, el derecho de asilo o la protección subsidiaria”. Como vemos, las resoluciones pueden ser favorables o denegatorias. Las resoluciones favorables pueden conceder, o bien el derecho de asilo, o bien la protección subsidiaria. Recordando lo que vimos en el apartado 2.3.2 de este TFM, las resoluciones que deniegan la protección internacional pueden determinar, de conformidad con el art. 37.b) de la LAPS, la autorización para residir en España por razones humanitarias.

Los datos provisionales que el Ministerio del Interior ofrece sobre las resoluciones dictadas durante el año 2020 indican que de un total de 114.919 solicitudes resueltas, solo 5.758 resultaron favorables. Estos son los porcentajes en cuanto al contenido de dichas resoluciones:

---

<sup>203</sup> GALPARSORO, J. (2015) “Evaluación de las solicitudes”, en GALPARSORO, J., GARCÍA MAHAMUT, R. y VIDAL FUEYO, M.C. (Coords.) op. cit, págs. 135-137.

## SOLICITUDES RESUELTAS EN ESPAÑA DURANTE 2020



Elaboración propia. Fuente: Ministerio del Interior

Según la información disponible en la web del Ministerio del Interior, los datos provisionales acumulados entre el 1 de enero y el 30 de abril de 2021 ilustran un escenario similar al del año 2020 en cuanto a las cifras de propuestas de resolución: de las 30.456 resoluciones propuestas durante los cuatro primeros meses de 2021, 21.264 son desfavorables, 1.636 conceden el reconocimiento del estatuto de refugiado, 691 otorgan el derecho a protección subsidiaria, 6.323 autorizan la residencia en España por razones humanitarias, y 542 solicitudes han sido archivadas<sup>204</sup>.

Consideramos pertinente recordar los datos recogidos en el apartado 2.3.1 de este trabajo sobre resoluciones en otros países de la UE. Veíamos que durante el año

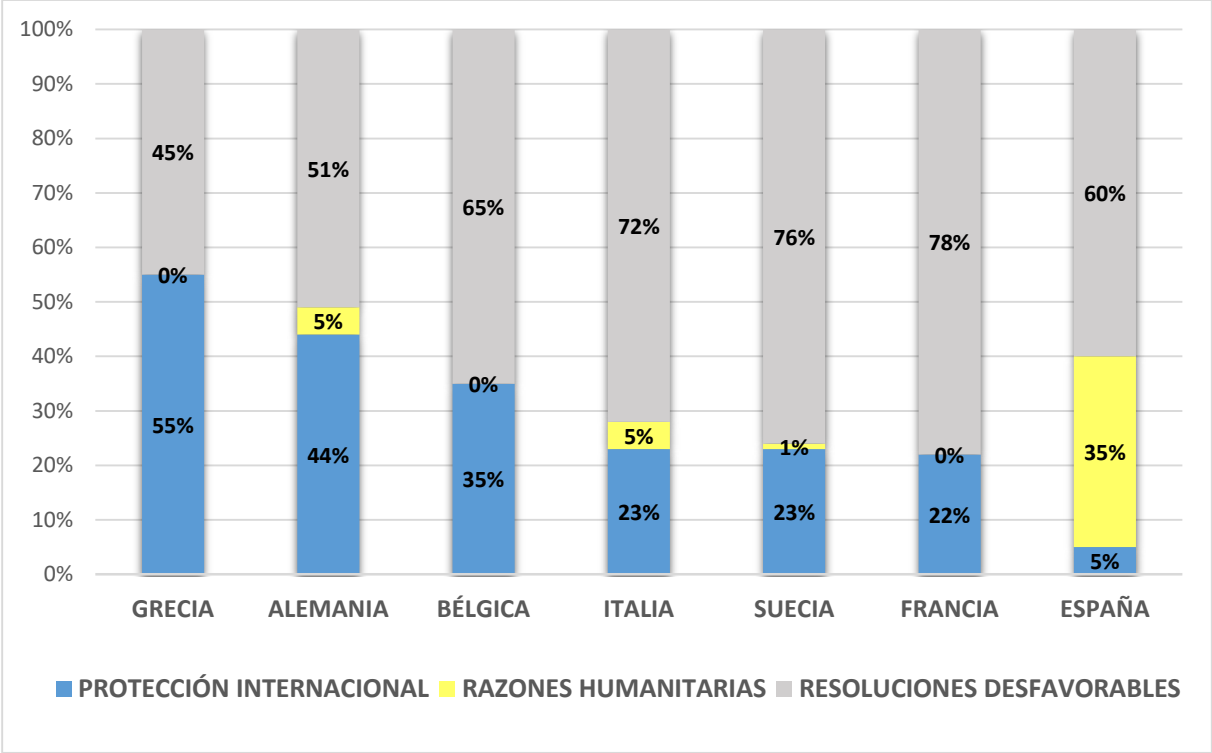
<sup>204</sup> Consúltense los datos provisionales acumulados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2020 en [http://www.interior.gob.es/documents/642012/11504833/Avance\\_proteccion\\_internacional\\_2020\\_12\\_31.pdf/8f090c81-6b54-46fc-9ebd-858dc419869e](http://www.interior.gob.es/documents/642012/11504833/Avance_proteccion_internacional_2020_12_31.pdf/8f090c81-6b54-46fc-9ebd-858dc419869e) y los datos provisionales acumulados entre el 1 de enero y el 30 de abril de 2021 en [http://www.interior.gob.es/documents/642012/13036726/Avance\\_proteccion\\_internacional\\_2021\\_04\\_30.pdf/62aa7e72-3255-4786-8fef-ef9ceda4d97b](http://www.interior.gob.es/documents/642012/13036726/Avance_proteccion_internacional_2021_04_30.pdf/62aa7e72-3255-4786-8fef-ef9ceda4d97b) [ambas consultas: 26/06/2021].



2019, en el conjunto de la UE, el porcentaje de resoluciones favorables alcanzó el 38,1% del total de decisiones resueltas en primera instancia. En el año 2020, este porcentaje ha llegado al 40,65%: del total de 521.000 resoluciones adoptadas en primera instancia, 211.800 fueron favorables, de las cuales el 50.1% supuso el reconocimiento del estatuto de refugiado. Alemania fue, con diferencia, el país que mayor número de solicitudes resolvió, tanto en primera instancia como en decisiones finales.

Atendiendo al porcentaje de resoluciones favorables tramitadas por cada país durante el año 2020 (independientemente de la cantidad total de resoluciones), el siguiente gráfico muestra los porcentajes de concesión de protección internacional, de resoluciones desfavorables y de autorizaciones por razones humanitarias resueltas en primera instancia<sup>205</sup>.

**RESOLUCIONES FAVORABLES Y DESFAVORABLES EN LA UNIÓN EUROPEA – 2020**



Elaboración propia. Fuente: resoluciones en primera instancia de Eurostat

En virtud de lo dispuesto en el art. 28 de la LAPS, *Notificación*, el último domicilio que conste en el expediente será al que se remita la notificación de la

<sup>205</sup> Los datos de Eurostat sobre resoluciones en primera instancia se encuentran disponibles en <[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr\\_asycfsta/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asycfsta/default/table?lang=en)> [Consulta: 29/06/2021].

resolución. En caso de que este procedimiento no prospere, la notificación se llevará a cabo a través de canales digitales (Portal del Ciudadano y portal electrónico de la OAR), y de los tablones de anuncios de la OAR y de la comisaría de Policía u Oficina de Extranjeros correspondiente a la provincia del último domicilio del solicitante del que se tenga constancia. Es de crucial importancia en este sentido atender la obligación que el art. 18.2.d) de la LAPS establece a los solicitantes: “informar sobre su domicilio en España y cualquier cambio que se produzca en él”. Sobre este particular ahonda FJ5 de la STS de 23 de septiembre de 2011, Rec. 4623/2010:

“...si el solicitante de asilo cambia de domicilio sin cumplir con ese deber y sin comunicar dicho traslado, habrá de cargar con las consecuencias desfavorables que de tal incumplimiento deriven, pues no es irrazonable pensar que si un solicitante de asilo deja de estar localizable, es porque se desentiende de la tramitación de su expediente (lo que lleva a dudar si realmente alberga un temor fundado a la persecución, o si ese temor mantiene vigencia)”.

Sin embargo, todo apunta a que en la práctica de la notificación, la Administración no se ajusta fielmente a lo que la LAPS dispone. Tal y como recoge el *Informe anual 2020* del Defensor del Pueblo, existen ciertas deficiencias al practicar las notificaciones. En ocasiones se estaba notificando en el momento en que el solicitante acudía a la cita para renovar su documentación, llegando incluso a haber casos en que no se tenía ni siquiera conocimiento de la notificación<sup>206</sup>. Esto puede tener graves repercusiones, pues como veremos en el apartado 5.3.3, en caso de resolución denegatoria existen unos plazos específicos para poder recurrir dicha denegación. De no realizarse debidamente la notificación, el interesado podría verse privado de su derecho a presentar el correspondiente recurso.

### **5.3.2. Efectos de la resolución favorable**

En virtud del considerando 21 de la Directiva 2011/95/UE, Directiva de reconocimiento, “El reconocimiento del estatuto de refugiado es un acto declaratorio”. Esta naturaleza declarativa constituye uno de los principios fundamentales establecidos por el ANCUR:

“De acuerdo con la Convención de 1951, una persona es un refugiado tan pronto como reúne los requisitos enunciados en la definición, lo que necesariamente ocurre antes de que se determine formalmente su condición de refugiado. Así pues, el reconocimiento de la condición de refugiado de una persona no tiene carácter constitutivo, sino declarativo. No adquiere la condición de refugiado en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado”<sup>207</sup>.

---

<sup>206</sup> Esta información se encuentra desarrollada en las págs. 277 y 278 del ya citado *Informe anual 2020* del Defensor del Pueblo.

<sup>207</sup> Capítulo I, apartado 28, del ya citado *Manual sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Situación del Refugiado y Directrices sobre Protección Internacional* del ACNUR (2019) <<https://www.refworld.org/es/docid/5d9e13214.html>> [Consulta: 27/06/2021].

El art. 36 de la LAPS, *Efectos de la concesión del derecho de asilo o de protección subsidiaria*, confiere una serie de derechos a los beneficiarios de protección internacional. No obstante lo dispuesto por la normativa europea y el ACNUR, algunos de estos derechos son exclusivamente concedidos a las personas a las que se concede el derecho de asilo y la protección subsidiaria, quizá contraviniendo de algún modo el carácter declarativo antes expuesto. Pese a esta observación, recordemos que en España la mera presentación de la solicitud de protección internacional brinda ciertos derechos a los solicitantes, y les permite acceder a los derechos sociales ligados al sistema de acogida.

El art. 36.1 establece que:

“La concesión del derecho de asilo o de la protección subsidiaria implicará 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 e inmigración, así como en la normativa de la Unión Europea...”.

Si bien los derechos contenidos en la Convención de Ginebra podrían considerarse poco enjundiosos, la Directiva de reconocimiento dedica su séptimo Capítulo al desarrollo del contenido de la protección internacional, cubriendo el principio de no devolución, derecho a la información, al mantenimiento de la unidad familiar, permisos de residencia, derecho a documento de viaje, acceso al empleo, a la educación, acceso a procedimientos de reconocimiento de cualificaciones, derecho a protección social, asistencia sanitaria, acceso a la vivienda, libertad de circulación en el Estado miembro, acceso a instrumentos de integración y derecho a la repatriación. Asimismo se establecen medidas específicas en los casos de concesión de protección internacional a menores no acompañados.

Además de estos derechos, el art. 36.1 garantiza en todo caso el reconocimiento de derechos específicos, todos ellos relacionados con los contenidos en la Directiva de reconocimiento, pero en el caso de la residencia y el empleo, la LAPS mejora de esta manera las disposiciones europeas: “c) la autorización de residencia y trabajo permanente, en los términos que establece la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social”. La Directiva de reconocimiento establece en tres años y medio la validez mínima del permiso de residencia para los beneficiarios del estatuto de refugiado, y en un año para los beneficiarios de la protección subsidiaria. De acuerdo con GALPARSORO, esta concordancia entre el derecho de asilo y la protección subsidiaria es una de las novedades más positivas de la LAPS<sup>208</sup>.

De acuerdo con lo que establece el art. 22 del CC, las personas que hayan obtenido la condición de refugiado pueden acceder a la nacionalidad española tras cinco años de residencia. Para las personas nacionales de países iberoamericanos, Filipinas, Andorra, Guinea Ecuatorial, o personas sefardíes, este plazo es únicamente de dos años.

Teniendo en cuenta que, a pesar de que los solicitantes se encuentran en situación regular en España, el permiso de residencia no es otorgado hasta la resolución favorable de la solicitud, los prolongados plazos, lamentablemente

---

<sup>208</sup> GALPARSORO, J. (2015) “Régimen de los estatutos de protección”, en GALPARSORO, J., GARCÍA MAHAMUT, R. y VIDAL FUEYO, M.C. (Coords.) op. cit, pág. 138.

comunes, de la fase de tramitación de la protección internacional, perjudican gravemente en este sentido a las personas cuya resolución es favorable.

Son dos las diferencias principales entre los efectos del reconocimiento del estatuto de refugiado y la concesión de protección subsidiaria. En primer lugar, la concesión de protección subsidiaria es revisable cada cinco años, lo que implica que no se trata de una solución duradera para estas personas. Recordemos en este sentido la STS de 17 de diciembre de 2020, Rec. 7923/2019, referida en el apartado 4.3.1 de este TFM, que ahonda en la importancia de otorgar soluciones permanentes que posibiliten la integración del refugiado en el país de acogida.

En segundo lugar encontramos que el art. 36.1.d) de la LAPS precisa una distinción entre los efectos de la concesión de la protección subsidiaria respecto del asilo en los siguientes términos: “la expedición de documentos de identidad y viaje a quienes les sea reconocida la condición de refugiado, y, cuando sea necesario, para quienes se beneficien de la protección subsidiaria”. Sin embargo, la Directiva de reconocimiento parece ser más flexible en este punto, pues, tal y como leemos en su art. 25.2: “Los Estados miembros expedirán a los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria que no puedan obtener un pasaporte nacional documentos que les permitan viajar fuera de su territorio”. Ciertamente, podría considerarse que el término “territorio” contenido en esta disposición acusa cierta ambigüedad en cuanto al alcance transfronterizo del mismo. No obstante, el significado de la locución preposicional “fuera de” no parece que pueda dar lugar a confusiones.

El reconocimiento de la protección internacional supone, en todo caso, la regularización en España de la situación del solicitante. La obtención del NIE definitivo implica que los beneficiarios de protección internacional pueden acceder a nuevas prestaciones del sistema de acogida, a otros programas de ayuda, como ayudas a la vivienda, y a servicios complementarios en los casos en que sea necesario. La resolución favorable supone el pleno derecho a la asistencia sanitaria en condiciones idénticas a las de ciudadanos españoles y extranjeros residentes. Los beneficiarios pueden además extender a su unidad familiar la protección para ellos reconocida.

### **5.3.3. Resolución desfavorable: efectos y recursos a disposición del interesado**

El art. 37 de la LAPS establece en estos términos los efectos de las resoluciones denegatorias:

“La no admisión a trámite o la denegación de las solicitudes de protección internacional determinarán, según corresponda, el retorno, la devolución, la expulsión, la salida obligatoria del territorio español o el traslado al territorio del Estado responsable del examen de la solicitud de asilo de las personas que lo solicitaron, salvo que, de acuerdo con la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, y su normativa de desarrollo, 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”.

El plazo que se concede a estas personas para que salgan voluntariamente del país es de 15 días. De no producirse la salida voluntaria, su situación de estancia en España será irregular. Sin embargo, este plazo es claramente discordante con lo dispuesto en el art. 46.5 de la Directiva 2013/32/UE:

“...los Estados miembros permitirán que los solicitantes permanezcan en el territorio hasta que haya expirado el plazo dentro del cual pueden ejercer su derecho a un recurso efectivo y, cuando se haya ejercitado ese derecho dentro del plazo, en espera del resultado del recurso”.

Asimismo, el art. 15.3. de la Directiva 2013/33/UE establece lo correspondiente en materia de empleo: “No se privará al solicitante del acceso al mercado de trabajo cuando se interponga un recurso, que tenga efectos suspensivos, contra una decisión negativa tomada en un procedimiento ordinario, hasta la notificación de su desestimación”.

La interpretación restrictiva que se viene realizando en España en base a lo establecido en la LAPS, estaría vulnerando las disposiciones de la normativa europea en relación al empleo y los plazos estipulados en la LPAC y la LJCA para la presentación de recursos, siendo el mayor de estos plazos de dos meses. Según establece el art. 46.1 de la LJCA: “El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo será de dos meses contados desde el día siguiente [...] al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa...”. Esto supone que, independientemente de que se interponga el correspondiente recurso, debería respetarse que el solicitante permaneciera en España en situación regular hasta dos meses después del día siguiente a la recepción de la notificación, bien sea de inadmisión a trámite o de denegación de protección internacional.

Es preciso puntualizar que la disposición adicional primera de la LPAC establece que las actuaciones y procedimientos en materia de asilo y extranjería se regirán por su normativa específica, solo aplicando supletoriamente lo dispuesto por la LPAC. Así, hemos de referirnos al art. 29 de la LAPS, *Recursos*, que dispone lo siguiente:

“1. Las resoluciones previstas en la presente Ley pondrán fin a la vía administrativa, salvo en el caso de que se haya presentado la petición de reexamen prevista en el apartado cuarto del artículo 21, en que se entenderá que pone fin a la vía administrativa la resolución que decida dicha petición, y serán susceptibles de recurso de reposición con carácter potestativo y de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

2. Cuando se interponga un recurso contencioso-administrativo y se solicite la suspensión del acto recurrido, dicha solicitud tendrá la consideración de especial urgencia contemplada en el artículo 135 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

3. La persona a quien le haya sido denegada la solicitud podrá solicitar su revisión cuando aparezcan nuevos elementos probatorios, conforme a lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

De conformidad con los arts. 123 y 124 de la LPAC, el solicitante dispone de un mes para interponer recurso potestativo de reposición contra la resolución denegatoria o de inadmisión a trámite. En el caso de inadmisión o denegación de solicitudes presentadas en puestos fronterizos y CIE, podría solicitarse un reexamen en el plazo de dos días, teniendo este que ser resuelto en el plazo de dos días desde su presentación, de acuerdo con lo previsto en el art. 21.4 de la LAPS.

Es fundamental considerar la conveniencia de, al presentar recurso de reposición, solicitar la suspensión de la ejecución de los efectos de la inadmisión o denegación de la solicitud. En este sentido, y teniendo en cuenta los dilatados plazos en los que se resuelven estos recursos, sería de aplicación lo dispuesto en el art. 117.3 de la LPAC, de manera que si transcurre un mes desde que se realice el registro de la solicitud de suspensión sin que se haya notificado resolución expresa al respecto, se entenderá que la ejecución del acto impugnado queda suspendida.

Este asunto constituye un interesante debate en la actualidad, siendo especialmente clarificador el reciente informe preparado por la Abogacía del Estado en Soria. Este informe concluye que no solo ha de aplicarse el mencionado art. 117.3 de la LPAC al acompañar el recurso de reposición con la solicitud de suspensión, sino que además ha de considerarse en al suspenderse el acto recurrido, el solicitante conservará los derechos que previamente ostentaba, pudiendo por lo tanto seguir residiendo y, en su caso, trabajando, de manera totalmente regular<sup>209</sup>.

Si el interesado cuya solicitud haya sido inadmitida, denegada, o cuyo reexamen en puesto fronterizo o CIE haya sido desestimatorio, decide presentar recurso contencioso-administrativo, es necesario solicitar medidas cautelares para la suspensión del acto recurrido. Esto se debe, como muy acertadamente desarrolla el *Informe sobre los efectos suspensivos en los recursos presentados por solicitantes de protección internacional*, elaborado recientemente por la Clínica Jurídica de la Universidad de Salamanca, a que la legislación española aún no ha realizado la transposición de las Directivas 2013/32/UE y 2013/33/UE, y nuestro ordenamiento interno no contempla el efecto suspensivo automático en el caso de los recursos contra resoluciones en materia de protección internacional. El *Informe* indica además que estas medidas cautelares, en la mayoría de los casos, no se están concediendo. España es, junto con Hungría, el único país de la UE que no brinda efectos suspensivos automáticos al interponer recurso contencioso-administrativo contra las denegaciones de protección internacional. Todo lo anterior implica que estas personas se encuentran abocadas a una situación de irregularidad y exclusión social. El pasado 17 de diciembre de 2020 el TJUE se pronunció en el asunto C-808/18 sobre

---

<sup>209</sup> Léanse las conclusiones del informe *AE R: 5/2021* de la Abogacía del Estado en Soria, disponible en <https://drive.google.com/file/d/1U27pNngpFWIJypqOGtRxw-rDw4dPk9xF/view> [Consulta: 29/06/2021].

la vulneración de los apartados 5 y 6 del art. 46 de la Directiva de procedimientos por parte de Hungría. Esta sentencia interpreta que, de acuerdo con la Directiva 2013/32/UE, la condición de solicitante ha de mantenerse hasta que no sea posible formular recurso contra la resolución denegatoria de protección internacional<sup>210</sup>.

A pesar de la situación incierta (contraria, como hemos visto, al derecho comunitario), en que se encuentran las personas a las que se ha denegado la protección internacional, los dilatados plazos en que se resuelven los recursos pueden en ocasiones beneficiar al solicitante de asilo. Como veremos más adelante, al extender su estancia en España mientras se resuelve el recurso presentado, existe la posibilidad de que se cumplan los plazos necesarios para poder acceder a una autorización de residencia por cauces diferentes al de la protección internacional. El plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso de reposición, según lo prevé el art. 124.2 de la LPAC, es de un mes. Si transcurre ese plazo sin que se notifique la resolución, habrá de entenderse desestimado y, de acuerdo con el art. 46.1 de la LJCA, en este caso se dispondrá de seis meses para interponer recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional.

En este sentido, no podemos pasar por alto que los plazos de resolución de la propia solicitud de protección internacional son, desde hace varios años, muy dilatados. Además del testimonio de H.M. SOW recogido en el apartado 5.2, es acertado citar aquí la queja presentada ante el Defensor del Pueblo por un solicitante de asilo que, habiendo formalizado su solicitud el 16 de diciembre de 2011, su petición no fue resuelta hasta el 10 de junio de 2015<sup>211</sup>. Ligado a este aspecto, y en relación a las posibles vías alternativas para obtener autorización de residencia, tiene gran relevancia para los solicitantes de protección internacional la reciente STS de 25 de marzo de 2021, Rec. 1602/2020, que determinaba una novedosa interpretación sobre la autorización de residencia por circunstancias excepcionales de arraigo laboral. Pese a lo que establece el Reglamento de Extranjería en su art. 124.1 sobre la manera de acreditar la relación laboral que fundamenta este tipo de arraigo, el Tribunal Supremo ha establecido que podrá aportarse cualquier medio alternativo de prueba que sea válido en derecho, aunque no esté recogido en el Reglamento de Extranjería. Concluye la sentencia: "...pudiendo acreditarse por cualquier medio de prueba válido, incluido el certificado de vida laboral que acredite una relación laboral derivada de una anterior autorización de residencia que hubiera perdido vigencia".

Esta interpretación, reiterada en dos sentencias posteriores del Tribunal Supremo, supone que los solicitantes de asilo, ya autorizados a trabajar transcurridos seis meses desde la formalización de la solicitud, pueden optar por solicitar la

---

<sup>210</sup> Consúltese el *Informe sobre los efectos suspensivos en los recursos presentados por solicitantes de protección internacional* elaborado por CABORNERO BOSCH, D. *et al.* (2021), coordinado por ÁLAMO GÓMEZ, N. y DURÁN AYAGO, A., Salamanca: Clínica Jurídica de la Universidad de Salamanca.

<sup>211</sup> Puede leerse el texto completo de las consideraciones y el consecuente recordatorio del deber legal que el Defensor del Pueblo remitió al Ministerio del Interior en <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/se-recuerda-el-deber-de-tramitar-y-resolver-dentro-del-plazo-establecido-las-solicitudes-de-proteccion-internacional/> [Consulta: 30/06/2021].

residencia por arraigo laboral una vez que puedan demostrar, por una parte, que han permanecido de manera continuada en España durante, al menos, dos años, y por otra parte, que han trabajado durante, como mínimo, seis meses<sup>212</sup>. A mayor abundamiento, la Secretaría de Estado de Migraciones publicó el 8 de junio de 2021 una instrucción específica sobre el procedimiento de autorización de residencia temporal por razones de arraigo laboral. En ella se detallan los requisitos para poder obtener este permiso de residencia<sup>213</sup>. Así, en el caso de los solicitantes de protección internacional que cumplan las condiciones señaladas, no es necesario esperar a la resolución de la solicitud de protección internacional para comenzar el procedimiento conducente a la residencia por arraigo laboral.

#### **5.3.4. Autorización de residencia temporal por razones humanitarias**

Tal y como ya hemos visto en el apartado anterior, el art. 37. b) de la LAPS dispone que uno de los supuestos en que una resolución denegatoria no determinará el retorno, la devolución, la expulsión o la salida obligatoria del territorio español del solicitante, será “que se autorice su estancia o residencia en España por razones humanitarias determinadas en la normativa vigente”. Tenemos por lo tanto que remitirnos al art. 126, *Autorización de residencia temporal por razones humanitarias*, del Reglamento de Extranjería:

“Se podrá conceder una autorización por razones humanitarias en los siguientes supuestos:

1. A los extranjeros víctimas de los delitos tipificados en los artículos 311 a 315, 511.1 y 512 del Código Penal, de delitos en los que haya concurrido la circunstancia agravante de comisión por motivos racistas, antisemitas o de otra clase de discriminación tipificada en el artículo 22.4 del Código Penal, o de delitos por conductas violentas ejercidas en el entorno familiar, siempre que haya recaído resolución judicial finalizadora del procedimiento judicial en la que se establezca la condición de víctima de tales delitos.
2. A los extranjeros que acrediten sufrir una enfermedad sobrevenida de carácter grave que requiera asistencia sanitaria especializada, no accesible en su país de origen, y que el hecho de ser interrumpida o de no recibirla suponga un grave riesgo para la salud o la vida. [...].
3. A los extranjeros que acrediten que su traslado al país del que son originarios o proceden, a efectos de solicitar el visado que corresponda, implica un peligro para su seguridad o la de su familia, y que reúnen los demás requisitos para obtener una autorización temporal de residencia o de residencia y trabajo”.

La LAPS, en su art. 46.3, establece además otra consideración alternativa:

---

<sup>212</sup> Consúltese el FJ6 de la STS de 25 de marzo de 2021, Rec. 1602/2020 , y las posteriores STS de 29 de abril de 2021, Rec. 8265/2019, y STS de 6 de mayo de 2021, Rec. 643/2021.

<sup>213</sup> *Instrucción sem 1/2021 sobre el procedimiento relativo a las autorizaciones de residencia temporal por razones de arraigo laboral*, de 8 de junio de 2021, de la Secretaría de Estado de Migraciones.



“Por razones humanitarias distintas de las señaladas en el estatuto de protección subsidiaria, se podrá autorizar la permanencia de la persona solicitante de protección internacional en España en los términos previstos por la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración”.

Podemos entender que esta disposición incluiría a los extranjeros desplazados a los que se refiere el art. 125, *Autorización de residencia temporal por razones de protección internacional*, del Reglamento de Extranjería: “...así como a los extranjeros desplazados en el sentido regulado en la normativa sobre protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas”. En el apartado 3.2 de este trabajo ya hicimos referencia a la aún vigente Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. Observábamos que su origen se encuentra en el contexto de la guerra de los Balcanes de los años 90 del pasado siglo. Su transposición en España se produjo a través 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. Lamentablemente, como de manera acertada señala VILLAR, esta directiva europea nunca fue utilizada<sup>214</sup>.

A propósito del elevado número de solicitantes de asilo de nacionalidad venezolana a los que, desde el año 2018, se les concede la autorización de residencia temporal por razones humanitarias, en el apartado 2.3.2 de este TFM analizábamos las circunstancias en que se produjo el cambio de criterio sobre la concesión de protección a estas personas. Veíamos que el 18 de marzo de 2018 el ACNUR emitió una recomendación titulada *Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos*. En ella, el ACNUR reconoce las dificultades que existen en los sistemas de asilo al tramitar solicitudes cuyo número excede la capacidad del país receptor, e insta a que se adopten respuestas adecuadas que garanticen la protección de los solicitantes de asilo. Este escrito solicita de manera explícita que los países receptores no obliguen a estas personas a retornar a Venezuela<sup>215</sup>.

El 26 de junio de 2018 cinco sentencias de la Audiencia Nacional contemplaron explícitamente la opinión del ACNUR para, en sintonía con la recomendación mencionada, autorizar a los recurrentes la residencia por razones humanitarias. El 5 de marzo de 2019 el Ministerio del Interior publicó la *Nota sobre la propuesta de concesión de una autorización temporal de residencia por razones humanitarias*. En ella se recogía el acuerdo alcanzado por la CIAR en febrero de 2019, asumiendo de manera oficial la concurrencia de razones humanitarias en las ciudadanas y ciudadanos venezolanos<sup>216</sup>. Teniendo en cuenta que Venezuela encabeza la lista de

---

<sup>214</sup> VILLAR, S. (2017). “Refugiados e (in)solidaridad en la UE: la no aplicación de la Directiva 2001/55/CE”, en *Documents CIDOB (Nueva época)*, Nº. 8, 2017, págs. 1-7.

<sup>215</sup> Este documento del ACNUR está disponible en <<https://www.refworld.org/es/docid/5aa076f74.html>> [Consulta: 01/07/2021].

<sup>216</sup> Como ya indicamos anteriormente, este documento puede consultarse en <<https://www.cear.es/wp-content/uploads/2019/03/OAR-Nota-RRHH-febrero.pdf>> [Consulta 01/07/2021]

países de origen de los solicitantes de protección internacional en España, estas recientes autorizaciones de protección por razones humanitarias facilitan enormemente la integración de estas personas en nuestra sociedad.

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 130 del Reglamento de Extranjería, la vigencia de este permiso, así como la de sus prórrogas, es de un año, y es compatible con la autorización de trabajo. Según dispone el art. 22 del CC, las personas venezolanas podrían acceder a la nacionalidad española tras dos años de residencia en nuestro país.

## 6. CONCLUSIONES

A lo largo de nuestro trabajo hemos ido vislumbrando cómo, dentro del contexto internacional y europeo, nuestro sistema de protección internacional trata de dar respuesta a la cuestión de las personas refugiadas. Las políticas de asilo vienen determinadas por exigencias internacionales cuya finalidad es garantizar la protección al refugiado. El procedimiento para la concesión del derecho de asilo o la protección subsidiaria en nuestro país se encuentra, desde hace muchos años, desbordado, con dilatados plazos de tramitación y un porcentaje alarmantemente bajo de resoluciones favorables.

Es innegable que la historia de la humanidad ha sido significativamente perfilada por las migraciones. No obstante, las circunstancias y escenarios en que actualmente se producen los movimientos migratorios son muy diferentes a los de épocas anteriores. La globalización que ha caracterizado las tres últimas décadas ha incrementado el ritmo de las migraciones, desafiando a nivel mundial la efectividad de las políticas migratorias y de control de fronteras. Las desigualdades económicas y sociales han supuesto un motor importante en el ámbito de las migraciones. Estas desigualdades condicionan mundialmente a millones de personas, empujándolas en ocasiones a efectuar migraciones no necesariamente deseadas. De acuerdo con los datos de la OIM, estos migrantes internacionales constituyen un 3,6% de la población mundial.

Sin embargo, esas desafortunadas circunstancias económico-sociales no generan ninguna obligación de protección por parte de los países que reciben a estas personas migrantes. Son las personas cuyos desplazamientos ocurren de manera forzosa, por la vulneración y violación de sus DDHH en sus países de origen, las que constituyen, de manera exclusiva, el objeto de la protección internacional. La piedra angular de todo el cuerpo normativo en torno al asilo la constituyen unos motivos concretos y muy bien definidos, por lo que es fundamental diferenciar las causas que generan los desplazamientos transfronterizos. Según la información ofrecida por la OIM, los migrantes forzosos suponen únicamente el 0,43% de la población mundial.

Es aún pronto para determinar cómo ha afectado a las migraciones en general, y a las forzosas en particular, la pandemia de COVID-19. Los datos disponibles sobre el año 2020 son aún provisionales, pero esta información parece indicar que, a pesar de las restricciones de movilidad impuestas por la pandemia, la tendencia mundial de migraciones internacionales no ha experimentado cambios sustanciales.

Asimismo, no podemos todavía analizar en profundidad las migraciones originadas por el cambio climático y su posible consideración en el ámbito de la protección internacional. No obstante, desde el ACNUR se enfatiza la conexión que en determinados escenarios puede existir entre el alcance de los efectos del cambio climático y la vulneración de DDHH.

Centrándonos en la figura del asilo, hemos estudiado sus antecedentes y evolución a lo largo de la historia. Desde el siglo XIII a.C. la institución del asilo ha sido asimilada y adaptada por muy diversas culturas, experimentando desde el siglo XX un considerable desarrollo normativo. El fin de la Primera Guerra Mundial constituyó el

germen del estatuto de los refugiados, siendo clave para la consolidación del asilo el esfuerzo realizado en América durante el período de entreguerras. La normativa de derecho internacional que establece las obligaciones de los Estados para con las personas refugiadas fue finalmente consagrada en la Convención de Ginebra el 28 de julio de 1951. Posteriormente se han adoptado diversos instrumentos que han reforzado el derecho de asilo en distintas regiones del mundo. El Pacto Mundial sobre Refugiados, acordado por la ONU en 2016 y aprobado en el año 2018, estableció una serie de objetivos y medidas específicas para alcanzarlos. El Pacto persigue una distribución más equitativa de responsabilidades para aliviar la presión de los países de acogida, y busca que las personas refugiadas alcancen un nivel sólido de inclusión en las sociedades que los acogen.

En el ámbito europeo ha habido un desarrollo progresivo de la normativa en materia de migraciones. La UE se ha ido dotando, en el marco del ELSJ del Título V del TFUE, de competencias relativas al control de fronteras, inmigración y asilo. Estas competencias se fundan, de conformidad con el art. 80 del TFUE, en el principio de solidaridad y reparto equilibrado de responsabilidades entre los Estados miembros. Sin embargo, las necesarias garantías de seguridad, recogidas en el art. 67.3 del TFUE, han dificultado, en parte, los avances relativos a políticas de inmigración, visados y asilo. Los fracasos que las sucesivas crisis de inmigrantes han supuesto para los distintos sistemas de asilo de los Estados miembros, han evidenciado la necesidad de una política común genuinamente armonizada, que regule y gestione satisfactoriamente los flujos migratorios.

La crisis económica de 2008 fomentó en Europa el miedo hacia el inmigrante, pues su efecto devastador incitó en algunos sectores de la población un sentimiento egoísta y nacionalista. Los actos terroristas sufridos durante estos últimos años han favorecido ese miedo, que se ha traducido en el rechazo al inmigrante y en la aparición e intensificación de políticas abiertamente xenófobas. La idea de “Europa fortaleza” defendida por los discursos de partidos autoritarios y populistas, ha resultado en una tendencia negativa de solidaridad internacional en la UE: si bien sus controvertidos debates no se han materializado en programas gubernamentales, su retórica ha polarizado y condicionado al resto de partidos y líderes políticos. Principalmente desde el año 2015, la respuesta europea a las llegadas masivas de personas en clara necesidad de protección, ha sido indudablemente descoordinada, lenta e ineficaz, llegando a subrayar una marcada insolidaridad y fuertes diferencias entre los Estados miembros.

La tan necesaria armonización del sistema europeo de asilo se ha desarrollado paulatinamente desde 1999. A pesar de sus claras insuficiencias, el SECA va avanzando hacia la conformación de un estatuto común de asilo que uniformice los sistemas jurídicos nacionales de protección internacional y garantice, en cualquier caso, el principio de no devolución. En el contexto del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo propuesto en septiembre de 2020 por la Comisión Europea, se han planteado una serie de ambiciosas reformas dirigidas a mejorar los procedimientos, aumentar la solidaridad, conseguir flexibilidad y resiliencia en situaciones de crisis, unificar sistemas de asilo, y mejorar la gestión de fronteras exteriores y del espacio Schengen.

En España el derecho de asilo se ha ido reforzando conforme se han ratificado tratados y acuerdos internacionales sobre DDHH. El primer avance legislativo se produjo con la Ley 5/1984, de 26 de marzo, modificada en el año 1994 y desarrollada por el Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, Reglamento de Asilo aún vigente actualmente. Dicha Ley fue sustituida por la actual Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, que carece de desarrollo reglamentario posterior. Esta ausencia de Reglamento origina retrasos y dificulta la aplicación de algunas disposiciones de la LAPS, produciendo además interpretaciones divergentes de algunos aspectos de la ley. Estos inconvenientes afectan especialmente a las solicitudes realizadas en misiones diplomáticas, la reagrupación familiar, los plazos del procedimiento en puestos fronterizos, la asistencia jurídica, la protección de las personas en situaciones de vulnerabilidad especial, la permanencia por razones humanitarias y la libertad de circulación para los solicitantes de protección internacional en Ceuta y Melilla.

En este mismo sentido no podemos pasar por alto que España aún no ha efectuado la transposición de las tres Directivas europeas que articulan parte de la normativa sobre la que se sustenta el SECA: Directiva 2011/95/UE (Directiva de reconocimiento), Directiva 2013/32/UE (Directiva de procedimientos) y Directiva 2013/33/UE (Directiva de condiciones de acogida).

Analizando el ámbito de aplicación de la LAPS hemos visto la exclusión que se establece hacia los ciudadanos de los demás países de la UE. Se trata de una restricción en absoluta disconformidad con la naturaleza universal de la institución del asilo y contraria a la expresa prohibición de discriminación por motivo de nacionalidad recogida por la Convención de Ginebra. En sentido positivo, y anticipándose dos años a la normativa europea, hemos estudiado cómo la LAPS amplió de manera novedosa los motivos de persecución que determinan el estatuto de refugiado: el género y la orientación sexual fueron incorporados a los motivos establecidos por la Convención de Ginebra.

Actualmente nos encontramos en plena tramitación de la denominada *Ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI*. El anteproyecto de esta controvertida ley ha sido aprobado por el Consejo de Ministros el pasado 29 de junio de 2021. Eventualmente, tras su revisión por los órganos consultivos y su completa tramitación parlamentaria en las Cortes, será aprobada como ley. El art. 8 del anteproyecto aprobado establece como nuevos motivos de persecución, que generarían el reconocimiento del estatuto de refugiado, la identidad sexual y la expresión de género. A pesar de la remisión de dicho artículo a la LAPS en cuanto a la protección internacional que dará cobertura a estas personas, el anteproyecto no dispone explícitamente la modificación legislativa de la LAPS.

De acuerdo con la LAPS, para el reconocimiento del derecho de asilo es necesario que existan actos suficientemente graves en los que se basen fundados temores a ser objeto de persecución, y que pueda constatarse que el país de origen de la persona refugiada se niega a proporcionarle protección eficaz, o es incapaz de hacerlo. La subjetividad propia del concepto “temor” entraña cierta ambigüedad con respecto a la forma de acreditar de manera efectiva su existencia: si bien los indicios

constituyen prueba suficiente de persecución, es absolutamente necesario que estos estén bien fundamentados. La doctrina ha demostrado que no existe unanimidad en cuanto a los criterios para que la persecución alegada se considere debidamente justificada. El Preámbulo de la LAPS destaca la relevancia del papel desempeñado por el ACNUR y las garantías procedimentales que sus intervenciones suponen. Sin embargo, las directrices e informes emitidos por este Alto Comisionado no son vinculantes, y la asistencia a las sesiones del CIAR por parte del representante en España del ACNUR, es con voz pero sin voto.

Con respecto al contenido material de la LAPS y los derechos que el reconocimiento de protección internacional otorga, destacábamos en el apartado 4.2 de este trabajo el principio de no devolución, que es garantizado desde el momento en que se manifiesta la voluntad de solicitar protección internacional. El reconocimiento de la condición de refugiado y de la protección subsidiaria supone la regularización en España de la situación del solicitante, pues conlleva la autorización de residencia y trabajo permanente. Como indicábamos en el apartado 5.3.2, esta autorización, que en el caso de la protección subsidiaria es revisada cada cinco años, otorga el derecho a acceder al sistema de cotizaciones de la Seguridad Social, a ejercer una actividad remunerada por cuenta ajena o propia, y a acceder al empleo público. Los beneficiarios de protección internacional obtienen un NIE definitivo, que les permite el acceso a nuevas prestaciones del sistema de acogida y a programas de ayuda como, por ejemplo, las ayudas a la vivienda gestionadas por cada Comunidad Autónoma. Adquieren también pleno derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los ciudadanos españoles y demás extranjeros residentes. Obtienen además la libertad de circulación y la posibilidad de extender a su unidad familiar la protección reconocida. Transcurridos cinco años desde la resolución favorable de protección internacional, los beneficiarios pueden acceder a la nacionalidad española. En el caso de personas nacionales de países iberoamericanos, Filipinas, Guinea Ecuatorial, Andorra, o personas sefardíes, este plazo se reduce a dos años.

Ahondando en el aspecto procedimental de la protección internacional, no podemos obviar que nuestro Derecho Administrativo presenta en este ámbito una tensión entre las normas y su aplicación práctica muy poco común en otras materias. Como hemos visto en el apartado 5 de este TFM, los diversos retrasos y dificultades que el sistema de protección internacional presenta en todas sus fases, resulta en la incompatibilidad con los principios requeridos en el servicio efectivo a los ciudadanos, comprometiéndose así la claridad, simplicidad, proximidad y eficiencia en la utilización de recursos públicos, tal y como lo prevé la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

A través, principalmente, de la información proporcionada por varias fuentes primarias, parece razonable asumir que en todas las fases del procedimiento administrativo se producen dilaciones e irregularidades. Así, desde hace solo unos pocos meses, la manifestación de la voluntad de solicitar protección internacional se ha convertido en el primer trámite que han de realizar los solicitantes. La saturación en el sistema de citas previas para presentar la solicitud ha obligado al Ministerio del Interior a proporcionar a los solicitantes un documento que acredite su intención de hacerlo. Si bien la situación de estas personas en España no se considera como

regular, este documento les garantiza la no devolución a sus países de origen, independientemente de la demora que esté experimentando la asignación de citas para formalizar la solicitud. Además, la manifestación de voluntad permite el acceso a los sistemas de acogida a los solicitantes que cumplan los demás requisitos. No obstante, en España estas personas no son oficialmente consideradas como solicitantes: durante esta fase previa a la presentación de la solicitud, sea cual sea su duración, estas personas carecen de asistencia jurídica y sanitaria. Esta cuestión, como concienzudamente remarcamos en el apartado 5.1.1 de este trabajo, supone una restricción en clara discrepancia con la normativa europea.

Nos parecen especialmente perturbadoras las irregularidades que parecen producirse en las entrevistas de formalización de las solicitudes. Las fuentes que hemos consultado parecen coincidir en cuanto a la existencia de errores al asignar intérpretes para las entrevistas: no se tienen en cuenta factores socio-culturales que pueden potencialmente comprometer la comunicación entre el solicitante y el intérprete, y resultar en una traducción que no se ajusta al relato del solicitante. Al margen de este grave hecho, hemos advertido que las transcripciones de las entrevistas no siempre son fieles a la narración ofrecida por el solicitante. Supuestamente este modo de actuar constituye una práctica generalizada, y puede resultar en relatos incoherentes, contradictorios o inverosímiles. Es precisamente la gran relevancia de la entrevista inicial lo que hace que estos desatinos resulten alarmantes, pues la tramitación y posterior resolución del expediente se fundamentará primordialmente en el contenido de dicha entrevista.

En este sentido, el Preámbulo y la Disposición Adicional Tercera de la LAPS establecen que todas las personas que se ocupen de los solicitantes y beneficiarios de protección internacional, contarán con la formación adecuada. Lo comentado en el párrafo anterior podría llevarnos a cuestionar la idoneidad y periodicidad con la que se realiza dicha formación. Lamentablemente, a pesar de diversos intentos de comunicación con la OAR, a través de varios canales, no nos ha sido posible confirmar el nivel de meticulosidad con que los programas formativos, si existen, se ajustan a la Ley.

Hemos podido conocer que existen varios casos de mujeres que han sufrido mutilación genital en sus países de origen, y desconocen que en España la mutilación genital no solo no es una práctica común, sino que constituye un delito. Este ataque a la integridad física de las mujeres implica que, en los países donde estas mutilaciones siguen siendo costumbre, el hecho de ser mujer supone la pertenencia a un determinado grupo social que sufre persecución, y esta circunstancia conduce incuestionablemente al reconocimiento del estatuto de refugiada. Sin embargo, el mencionado desconocimiento por parte de estas mujeres, y la falta de asistencia médica y jurídica antes de la formalización de la solicitud, puede llevar a que este hecho determinante no quede reflejado en la solicitud presentada por algunas de estas mujeres. A pesar de que sí que es posible aportar esta información posteriormente, es cierto que su omisión inicial puede alargar innecesariamente el reconocimiento del derecho de asilo.

Es innegable que existe en España cierto abuso de la figura del asilo por una parte considerable de solicitantes, cuyo perfil claramente no se corresponde con el de un refugiado, y cuyo verdadero objetivo es la obtención de un permiso de residencia en nuestro país. Este hecho explica, en parte, el bajo porcentaje de resoluciones favorables concedidas en España: durante el año 2020 solo el 5% del total de resoluciones de protección internacional fue favorable. Este dato nos aleja considerablemente del 33% de media en la UE. Los prolongados plazos en que incurre la gestión de las solicitudes de protección internacional, abre nuevas vías a los solicitantes para obtener permisos de residencia. Esta circunstancia contribuye a que la solicitud de asilo sea un mecanismo atractivo e indebidamente empleado por un elevado número de personas. Este alto número de solicitudes, potencialmente fraudulentas, ralentiza aún más nuestro deficiente sistema de asilo, obstruyendo el procedimiento y perpetuando las torpezas del mismo. Las personas con auténtica y urgente necesidad de protección son las que se ven gravemente perjudicadas por este abuso.

No podemos finalizar estas conclusiones sin referirnos al elevado número de autorizaciones de residencia temporal por razones humanitarias que, desde el año 2018, se conceden a los solicitantes de protección internacional originarios de Venezuela. Sin pretender ahondar en cuestiones políticas, podríamos quizá interpretar que estas autorizaciones, a la vez que proporcionan cobertura a los ciudadanos venezolanos, evitan que el Gobierno español reconozca públicamente las posibles vulneraciones de DDHH por parte del Gobierno venezolano, esquivando así que se desencadene un conflicto diplomático entre ambos gobiernos.

Queremos aquí recuperar, en relación al fraude de ley y el abuso de derecho, la acertada afirmación que recoge el ya mencionado FJ5 de la STS de 8 de abril de 2021, Rec. 2461/2020: “La necesaria conexión entre el derecho de asilo y el control de la inmigración no puede producirse a costa del derecho de asilo, sino partiendo de su riguroso respeto”. Es clave, por lo tanto, que se identifiquen todas las irregularidades y deficiencias que se producen en cada una de las fases del procedimiento de protección internacional. La necesaria mejora de nuestro sistema de asilo requiere irremediamente una profunda revisión de los trámites, el cumplimiento de los plazos establecidos, y la consolidación de todas las garantías procedimentales.



## 7. PROPUESTAS DE MEJORA

Para garantizar que nuestro sistema de protección internacional sea coherente con la Agenda 2030 y los ODS más estrechamente relacionados con la institución del asilo, creemos que es imprescindible la adopción de medidas que garanticen los derechos de las personas que necesitan esta protección. Es fundamental asegurar un enfoque desde la perspectiva de los DDHH, intercultural y de género al implementar políticas migratorias en materia de asilo. Exponemos a continuación una serie de propuestas elaboradas con esa finalidad:

**Primera** - Determinar y actualizar periódicamente el término “persecución”.

En el apartado 4.3.1 de este trabajo, señalábamos que la ausencia de definición de este término en el texto de la Convención de Ginebra es interpretada por el ACNUR como una clara voluntad, por parte de los redactores, de abarcar todas las posibles formas de persecución que puedan ir presentándose en el futuro. Sin embargo, la falta de consenso observada a nivel doctrinal supone que los criterios para valorar, en cada caso concreto, la concesión de protección internacional, no estén necesariamente estandarizados. En una materia tan delicada como la protección internacional, habría que evitar este tipo de ambigüedades: la figura del asilo no debería verse comprometida por ninguna indeterminación. No obstante lo anterior, lograr una definición internacionalmente aceptada sería una compleja tarea, y quizá, de acuerdo con el ACNUR, podría implicar futuras limitaciones. Habida cuenta de estas cuestiones y, en sintonía con el ODS 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas), proponemos que desde la CIAR se emitan instrucciones precisas, de manera periódica y de obligada observancia, sobre conflictos y situaciones que, a nivel internacional, causen desplazamientos transfronterizos forzosos de la población que generen, de forma incuestionable, la condición de refugiado.

**Segunda** - Implementar el desarrollo reglamentario.

La Disposición Final Tercera de la LAPS establece el plazo de seis meses para que el Gobierno dicte las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo de la Ley. Sin embargo, tras más de once años desde la entrada en vigor de la LAPS, no se ha producido aún dicho desarrollo reglamentario. En consecuencia, el Reglamento de Asilo anterior (aprobado por el Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero), continúa vigente. Como indicamos en el apartado 3.3 de este trabajo, esta extensa y criticada postergación obstaculiza la aplicación de algunas disposiciones de la LAPS, atrofiando parcialmente el sistema. Esta circunstancia se traduce, por ejemplo, en demoras al tramitar expedientes de reagrupación familiar, restricciones de acceso a la protección internacional en embajadas e inadecuada formación de las personas que se ocupan de los solicitantes. Creemos que es imperativo que se produzca sin mayor dilación el desarrollo reglamentario de la LAPS, que garantizaría, de acuerdo con el ODS 16, el acceso de muchas personas al ejercicio de sus derechos. Se conseguiría una mayor sincronía y armonización entre las normas, lo que a su vez conferiría solidez y mayor eficacia a la institución del asilo en nuestro país.

### **Tercera** - Incorporar las Directivas europeas a nuestra legislación.

A lo largo del trabajo hemos ido analizando numerosas disconformidades entre la normativa europea vigente y nuestro ordenamiento jurídico interno. A pesar de que el efecto vertical de las Directivas europeas las hace aplicables de manera directa, encontramos que nuestro procedimiento no siempre se ajusta a las disposiciones europeas. Lamentablemente, el alcance de estas discordancias es sustancial y afecta directamente a la consecución de varios ODS. La transposición de las Directivas europeas supondría grandes avances en relación al ODS 10 (Reducción de las desigualdades), el ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico) y el ODS 3 (Salud y bienestar). Así, las personas que han manifestado su voluntad de solicitar protección internacional serían ya consideradas como solicitantes. Esto les permitiría trabajar de manera regular transcurridos seis meses, favoreciendo así su inclusión económica y social, claramente en línea con la igualdad a la que aspira la segunda meta del ODS 10 y el crecimiento económico que persigue el ODS 8. La transposición de la Directiva 2013/32/UE supondría que los solicitantes a los que se deniega la protección internacional y recurren dicha resolución, mantendrían su condición de solicitante de protección internacional hasta que recaiga resolución definitiva, pudiendo hasta ese momento conservar el trabajo y el derecho a asistencia sanitaria de manera lícita. Esta cobertura sanitaria coincide con la octava meta marcada por el ODS 3.

### **Cuarta** - Proporcionar información a los inmigrantes.

A la luz de la escasez informativa que se observa en el portal de la OAR de la web del Ministerio del Interior, y de acuerdo con lo referido por las fuentes primarias consultadas, la información facilitada a los solicitantes de asilo parece claramente insuficiente. Además de la escasa información disponible, la navegación por la web no es muy intuitiva, y la información sobre protección internacional está únicamente disponible en castellano. Consideramos indispensable que el Ministerio del Interior realice cambios al respecto. Veíamos en el apartado 5 de este TFM que los folletos informativos elaborados de conformidad con el Reglamento de Asilo, están disponibles únicamente en cuatro idiomas. Buscando modelos de referencia en nuestro entorno europeo encontramos que Alemania ofrece, a través de webs específicas para cada uno de sus 16 estados federados, información sobre el procedimiento de asilo muy fácilmente accesible, y hasta en once idiomas diferentes<sup>217</sup>.

Recordemos además la posición del TJUE sobre el deber que las autoridades tienen de informar, independientemente de su competencia en materia de asilo, a los posibles solicitantes sobre el lugar y la manera de presentar su solicitud. Esta propuesta estaría en línea principalmente con el ODS 10 y el ODS 16 en cuanto a la

---

<sup>217</sup> Véase como ejemplo *Procedimiento de asilo* en la web del Centro de Bienvenida de Berlín. La información sobre cómo realizar la solicitud y su posterior tramitación está claramente expuesta y está disponible en alemán, castellano, inglés, ruso, árabe, farsi, polaco, turco, francés, rumano e italiano. <<https://www.berlin.de/willkommenszentrum/es/llegada/procedimiento-de-asilo/>> [Consulta: 10/07/2021].

garantía de acceso al procedimiento. Garantizar el acceso público a la información es precisamente lo que recoge la décima meta del ODS 16.

**Quinta** - Mejorar las instalaciones en puestos fronterizos.

Tal y como hemos destacado en el apartado 5, las dependencias habilitadas en los puestos fronterizos en las que han de permanecer los solicitantes de protección internacional, son objeto de informes periódicos del MNP. Tal y como hemos observado en relación a las instalaciones del aeropuerto Madrid-Barajas Adolfo Suárez, estos informes indican el incumplimiento de estándares mínimos exigibles. Desafortunadamente, solo algunas de las deficiencias registradas han sido, después de varios años, rectificadas, y los solicitantes siguen obligados a soportar condiciones deplorables. Nos parece que esta circunstancia es totalmente intolerable, y ni siquiera los breves plazos del procedimiento de solicitud de protección internacional en puestos fronterizos justifica esta grave situación. De acuerdo con el ODS 3 (Salud y bienestar), es crucial que se cumplan unas condiciones mínimas de salubridad en estas instalaciones. Para ello sería necesario, por una parte, designar dentro del aeropuerto una sala para personas inadmitidas y solicitantes de asilo cuya ubicación garantice el acceso al aire libre de estas personas y, por otra parte, realizar un pequeño ajuste sobre la partida presupuestaria destinada a la limpieza de las instalaciones del aeropuerto, para asegurar que tanto dicha sala como su mobiliario se mantengan en condiciones óptimas de higiene y salubridad.

**Sexta** - Garantizar asistencia jurídica efectiva.

Tanto la Directiva de procedimientos como la LAPS garantizan la asistencia jurídica gratuita a los solicitantes de protección internacional. Sin embargo, esa asistencia no se pone a disposición de los solicitantes hasta que se formaliza la solicitud. Esto implica que los solicitantes no tienen la posibilidad de recibir asesoramiento letrado para la entrevista personal. Como comentábamos en las conclusiones, en algunos casos esta circunstancia puede ser determinante. Creemos firmemente que extender la asistencia jurídica a la fase previa a la entrevista, favorecería las metas relacionadas con el ODS 5 (Igualdad de género).

**Séptima** - Suprimir irregularidades en la entrevista personal.

En el apartado 5.1.2 D) de este TFM estudiamos en profundidad la entrevista personal mediante la que se formaliza la solicitud de protección internacional. Se trata de un elemento decisivo en la resolución de los expedientes. Hemos apreciado con preocupación que, de manera presumiblemente generalizada, se producen errores que pueden perjudicar drásticamente al solicitante. Por este motivo creemos que es fundamental que se revisen los criterios para la correcta asignación de intérprete, evitando sesgos socio-culturales que potencialmente desvirtúen la traducción realizada. También es crucial que se examinen y se corrijan las instrucciones con las que los entrevistadores elaboran la transcripción de la entrevista, implementando además algún sistema para garantizar la correcta correspondencia entre el relato del solicitante y la transcripción final del mismo.

Consideramos que, en este sentido, es indispensable reforzar la formación de las personas que se ocupan de los solicitantes de asilo. A tal efecto deberían

programarse cursos especializados para todos los empleados públicos, bien sea personal del Ministerio del Interior, del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, o bien sea personal de la Policía Nacional. Sería conveniente que esta formación fuera avalada por la Abogacía General del Estado, y que fuera además indispensable su realización para la obtención de una habilitación específica para llevar a cabo determinadas funciones relacionadas con la protección internacional. Esta parte tan sensible del procedimiento se encuentra vinculada con el ODS 16 y el ODS 5.

**Octava** - Asegurar el cumplimiento de plazos.

La lentitud en la tramitación del procedimiento de protección internacional, comprometen la eficacia del propio sistema y perjudican a las personas que más necesitan esa protección. Las demoras procedimentales afectan a todas las fases y dificultan el acceso de solicitantes especialmente vulnerables al sistema de acogida. La mejora de esta cuestión sería beneficiosa para alcanzar metas de la Agenda 2030 relacionadas, entre otros, con el ODS 16, el ODS 10, el ODS 8, el ODS 3 y el ODS 4 (Educación de calidad).

Es primordial que se logre el cumplimiento de los plazos establecidos por la normativa, sin que ello perjudique a la calidad de la gestión. A tal efecto, habría que aumentar la partida presupuestaria destinada al procedimiento de protección internacional para, por un lado, incrementar el personal dedicado a la tramitación de citas previas y formalización de solicitudes y, por otro lado, agilizar las gestiones mediante una mayor digitalización del procedimiento, optimizando al máximo los recursos ya disponibles. Se trata sin duda de un gran reto para nuestra Administración, pero solo así podremos lograr un sistema de protección internacional eficaz y que garantice los derechos de las personas que más necesitan esa protección.

## BIBLIOGRAFÍA

ABOGACÍA DEL ESTADO EN SORIA (2021). AE R: 5/2021. <<https://drive.google.com/file/d/1U27pNngpFWIJypqOGtRxw-rDw4dPk9xF/view>> [Consulta: 29/06/2021].

ACNUR (2001). *Cinco compromisos del ACNUR con las mujeres refugiadas*. <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/2150.pdf>> [Consulta: 02/06/2021].

ACNUR (2001). *Interpretación del artículo 1 de la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados*. <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2553.pdf>> [Consulta: 09/06/2021].

ACNUR (2001). *Protección de los refugiados: Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados*. <<https://www.refworld.org.es/docid/47c402582.html>> [Consulta: 21/03/2021].

ACNUR (2002). *Directrices sobre protección internacional: la persecución por motivos de género en el contexto del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967*. <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1753.pdf>> [Consulta: 02/06/2021].

ACNUR (2005). “Tras el fin de la guerra”, en *Refugiados*, número 128.

ACNUR (2010). *Nota de orientación sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con las víctimas de pandillas organizadas*. <<https://www.refworld.org.es/docid/4bf4e1522.html>> [Consulta: 14/06/2021].

ACNUR (2011). *Guía de actuación en la asistencia jurídica a solicitantes de protección internacional*. <<https://www.acnur.org/es-es/5cf928374.pdf>> [Consulta: 21/06/2021].

ACNUR (2014). *Directrices sobre protección temporal o acuerdos de estancia*. <<https://www.refworld.org.es/publisher,UNHCR,THEMGUIDE,,59560f154,0.html>> [Consulta: 21/03/2021].

ACNUR (2016). *Preguntas más frecuentes sobre ‘refugiados’ y ‘migrantes’*. <<https://www.acnur.org/5b75aa984>> [Consulta: 22/02/2021].

ACNUR (2017). *Personas que necesitan protección internacional*. <<https://www.refworld.org.es/docid/597a654a4.html>> [Consulta: 19/03/2021].

ACNUR (2018). *Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos*. <<https://www.refworld.org.es/docid/5aa076f74.html>> [Consulta: 01/07/2021].

ACNUR (2019). *Manual sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Situación del Refugiado y Directrices sobre Protección Internacional*. <<https://www.refworld.org.es/docid/5d9e13214.html>> [Consulta: 27/06/2021].

ACNUR (2020). *Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters*. <<https://www.refworld.org/docid/5f75f2734.html>> [Consulta: 25/02/2021].

ACNUR (2020). “Desplazamiento interno”, en *Tendencias globales: desplazamiento forzado en 2019*. Dinamarca: UNHCR Global Data Service.

AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA y CONSEJO DE EUROPA (2020). *Manual de Derecho europeo sobre asilo, fronteras e inmigración*. <<https://fra.europa.eu/es/publication/2021/manual-de-derecho-europeo-sobre-asilo-fronteras-e-inmigracion-edicion-2020>> [Consulta: 09/04/2021].

AMNISTÍA INTERNACIONAL (2021). *Informe 2020/21 Amnistía Internacional: la situación de los derechos humanos en el mundo*. Londres: Amnesty International. <<https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1032022021SPANISH.PDF>> [Consulta: 31/05/2021].

ALFARO CARRERA, O. (1967). *El Asilo Político*. Tesis doctoral presentada para obtener el título de Doctor en Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador. <<http://www.csj.gob.sv/bvirtual.nsf/1004b9f7434d5ff106256b3e006d8a6f/a0ca82f8e9ff687c0625735c0076e87a?OpenDocument>> [Consulta: 24/03/2021].

BALAGUER CALLEJÓN, F. (2020). “Globalización y migraciones”, en PORRAS RAMÍREZ, J.M. (Coord.), *Migraciones y asilo en la Unión Europea*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, págs. 21-43.

BARTOLOMÉ CENZANO, J.C. de (2012). “El régimen jurídico de los menores extranjeros no acompañados en la Unión europea y en los Estados miembros”, en BARTOLOMÉ CENZANO, J.C. de, CLOQUELL LOZANO, A., RAMÓN FERNÁNDEZ, F. y CABEDO MALLOL, V., *Los menores extranjeros no acompañados: en la norma y en la realidad*. Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 97-113.

BARTOLOMÉ CENZANO, J.C. de (2020). “Consideraciones finales. Los nuevos paradigmas jurídicos para el disfrute del derecho a la vida en condiciones de dignidad y sostenibilidad en tiempos de crisis” en *El derecho a la vida. Nuevos retos jurídicos para su disfrute con dignidad y sostenibilidad en tiempos de crisis*. Madrid: Dykinson, págs. 323-337.

BEARD, M. (2017). “Al principio”, en *SPQR*. Barcelona: Editorial Crítica, págs. 55-93.

CABORNERO BOSCH, D. et al. (2021). *Informe sobre los efectos suspensivos en los recursos presentados por solicitantes de protección internacional*. Salamanca: Clínica Jurídica de la Universidad de Salamanca.

CARRILLO SALCEDO, J. A. (2011). “Los derechos humanos y la paz: hacia una relectura de la noción de Estados civilizados”, en *Tiempo de Paz*, número 100, págs. 101-104.

CATANZARO, M. (2016). “La vergüenza del intérprete”, en *El periódico*, 05/08/2016. <<https://www.elperiodico.com/es/internacional/20160805/dos-traductores-obstaculizaron-la-solicitud-de-asilo-de-una-lesbiana-5308555>> [Consulta: 20/06/2021].

CEAR (2010). “Apéndice: Dossier nueva Ley de Asilo”, en *Informe 2010: El asilo en tiempos de crisis*, págs. 227-306. <<https://www.cear.es/wp-content/uploads/2013/05/Informe-2010-de-CEAR.pdf>> [Consulta: 14/05/2021].

CEAR (2019). *Boletín de jurisprudencia de protección internacional: Primer semestre de 2018*. <[https://www.cear.es/wp-content/uploads/2019/02/CEAR\\_BOLETIN\\_JURIDICO\\_1ER\\_SEMESTRE\\_2018.pdf](https://www.cear.es/wp-content/uploads/2019/02/CEAR_BOLETIN_JURIDICO_1ER_SEMESTRE_2018.pdf)> [Consulta: 12/06/2021].

CEAR (2019). *Informe 2019: Las personas refugiadas en España y Europa* <[https://www.cear.es/wp-content/uploads/2019/07/INFORME\\_CEAR\\_2019.pdf](https://www.cear.es/wp-content/uploads/2019/07/INFORME_CEAR_2019.pdf)> [Consulta: 16/06/2021].

CEAR (2020). *Informe 2020: Las personas refugiadas en España y Europa* <<https://www.cear.es/publicaciones-elaboradas-por-cear/informe-anual-de-cear/>> [Consulta: 23/02/2021].

COLOMER VIADEL, A. (2006). *Inmigrantes y emigrantes*. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.

COMISIÓN EUROPEA y COMITÉ ECONÓMICO Y FINANCIERO (2009), *The 2009 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*, European Economy 2/2009. <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication14992\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14992_en.pdf)> [Consulta: 19/02/2021].

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (2014). *Informe al Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del Derecho de Asilo y de la protección subsidiaria*. <<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Informes/Informe-al-Proyecto-de-Real-Decreto-por-el-que-se-aprueba-el-Reglamento-de-la-Ley-12-2009--de-30-de-octubre--reguladora-del-Derecho-de-Asilo-y-de-la-proteccion-subsidiaria>> [Consulta: 22/04/2021].

COSTAS, A. (2001). “Derecho a emigrar, ¿obligación de acoger?”, en *El País*, 25/01/2001. <[https://elpais.com/diario/2001/01/25/opinion/980377222\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2001/01/25/opinion/980377222_850215.html)> [Consulta: 08/02/2021].

DEFENSOR DEL PUEBLO (2016). *El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*. Madrid: Defensor del Pueblo. <<https://www.defensordelpueblo.es/informe-monografico/asilo-espana-la-proteccion-internacional-los-recursos-del-sistema-acogida/>> [Consulta: 22/04/2021].

DEFENSOR DEL PUEBLO (2020). *Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Informe anual 2019*. Madrid: Defensor del Pueblo.

<[https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/06/Informe\\_2019\\_MNP-1.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/06/Informe_2019_MNP-1.pdf)> [Consulta: 20/06/2021].

DEFENSOR DEL PUEBLO (2021). *Informe anual 2020*.

<[https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2021/05/Informe\\_anual\\_2020-1.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2021/05/Informe_anual_2020-1.pdf)> [Consulta: 18/06/2021].

DEFENSOR DEL PUEBLO (2021). *La migración en Canarias*. Madrid: Defensor del Pueblo.

<[https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2021/03/INFORME\\_Canarias.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2021/03/INFORME_Canarias.pdf)> [Consulta: 05/05/2021].

DE LUCAS, J. (2016). *Mediterráneo: el naufragio de Europa*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

EASO (2016). *An introduction to the common European asylum system for courts and tribunals*. <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e28ac80c-a748-11e8-99ee-01aa75ed71a1/language-en>> [Consulta: 10/04/2021].

<<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e28ac80c-a748-11e8-99ee-01aa75ed71a1/language-en>> [Consulta: 10/04/2021].

EASO (2020). *EASO Asylum Report 2020: Annual Report of the Situation of Asylum in the European Union*. <<https://easo.europa.eu/asylum-report-2020>> [Consulta: 26/02/2021].

EUROSTAT (2020). *Eurostat regional yearbook – 2020 edition*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2020. <https://doi.org/10.2785/98733>

FAGGIANI, V. (2020). “Propuestas de reforma del Sistema Europeo Común de Asilo”, en PORRAS RAMÍREZ, J.M. (Coord.), *Migraciones y asilo en la Unión Europea*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, págs. 195-227.

FERNÁNDEZ ROJAS, J.C. (2016). “Control de fronteras, asilo e inmigración en la Unión Europea: un conflicto competencial no resuelto”, en BAÑO LEÓN, J.M. (Coord.), *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Tomo I, págs. 353-378.

FUNDACIÓN ABOGACÍA ESPAÑOLA (2017). *Guía práctica para la abogacía: la protección internacional de los solicitantes de asilo*. <<https://www.abogacia.es/wp-content/uploads/2017/07/VERSION-FINAL-GUIA-PROTECCION-INTERNACIONAL-SOLICITANTES-DE-ASILO.pdf>> [Consulta: 24/06/2021].

GALINDO VÉLEZ, F. (2003). “El asilo en el sistema de las Naciones Unidas y en el sistema Interamericano”, en *Compilación de instrumentos jurídicos regionales relativos a derechos humanos, refugiados y asilo. Colección de textos básicos de derechos humanos y derecho de los refugiados*, tomo II, México, CNDH de México, Universidad Iberoamericana, ACNUR.

GALPARSORO, J., GARCÍA MAHAMUT, R. y VIDAL FUEYO, M.C. (Coords.) (2015). *Régimen jurídico del derecho de asilo en la Ley 12/2009*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.



GARCÍA VITORIA, I. (2018). “Una década sin Reglamento de asilo en España: obstáculos e interpretaciones divergentes”, en *Anuario CIDOB de la Inmigración 2018*, págs. 115-128. [doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2018.116](https://doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2018.116)

GIL-BAZO, M.T. y NOGUEIRA, M.B.B. (2013). *El asilo en la práctica de los Estados de América Latina y África*. Informe de investigación para el ACNUR nº. 249. <https://www.refworld.org/es/docid/518257514.html> [Consulta: 19/03/2021].

GIL-BAZO, M.T. Entrada sobre “Asilo” en *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Universidad del País Vasco. <https://www.dicc.hegoa.ehu.eus/listar/mostrar/15> [Consulta: 24/03/2021].

GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. y MARTÍNEZ ROMERA, J.P. (2018). *Debilidades de la emigración española*. Real Instituto Elcano, ARI 6/2017, 22 de enero de 2018. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/c1095f33-ac01-4a9f-9d87-e9fe86c4d6c7/ARI6-2018-GonzalezEnriquez-MartinezRomera-Debilidades-emigracion-Espana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c1095f33-ac01-4a9f-9d87-e9fe86c4d6c7> [Consulta: 17/02/2021].

GONZÁLEZ MORALES, F. (2021). *Informe sobre las formas de hacer frente a los efectos en los derechos humanos de las devoluciones en caliente de migrantes en tierra y en el mar*, Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General de la ONU, A/HRC/47/30. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/106/36/PDF/G2110636.pdf?OpenElement> [Consulta: 16/06/2021].

GOZÁLVEZ PÉREZ, V. (2006). *La inmigración extranjera como desafío y esperanza*. Alicante: Universidad de Alicante, Departamento de Geografía Humana.

HELFANT, H. (1947). *La doctrina de Trujillo del asilo diplomático humanitario*. México: Editorial Offset Continente.

HERNÁNDEZ, I.A. (2018). “La gestión de la crisis de los cayucos en Canarias, paradigma para frenar la inmigración”, en *El Diario*, 06/08/2018. [https://www.eldiario.es/canariasahora/sociedad/gestion-cayucos-canarias-paradigma-inmigracion\\_1\\_1991362.html](https://www.eldiario.es/canariasahora/sociedad/gestion-cayucos-canarias-paradigma-inmigracion_1_1991362.html) [Consulta:05/05/2021].

IGLESIAS MARTÍNEZ, J., FANJUL SUÁREZ G. y MANZANEDO, C. (2016). “La crisis de los refugiados en Europa”, en BLANCO MARTÍN, A. (Coord.), *Informe España 2016*, Universidad Pontificia Comillas. <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/handle/11531/18561?show=full> [Consulta: 14/04/2021].

ISAYEV, E. (2017). “Between hospitality and asylum: A historical perspective on displaced agency”, en *International Review of the Red Cross*, 99 (904), págs. 75-98. <https://doi.org/10.1017/S1816383117000510>

LEÓN PINILLA, R., JORDÀ MATHIASSEN, E. y PRADO GASCÓ, V. (2016). “La interpretación en el contexto de los refugiados: Valoración por los agentes implicados”, en *Sendebarr: boletín de la E.U.T.I. de Granada*, vol. 27, págs. 25-49. <https://core.ac.uk/download/pdf/230504002.pdf> [Consulta: 20/06/2021].

LARRABE, J.L. (1963). "División de parroquias", en *Revista de la Facultad de Teología de la Pontificia Universidad Católica Argentina*, número 2, págs. 143-161. <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2785345>> [Consulta: 25/03/2021].

LÓPEZ GARRIDO, D. (1991). *El derecho de asilo*. Madrid: Ed. Trotta S.A.

MACHADO CAJIDE, L. (2013). "Aproximaciones sobre el surgimiento y evolución histórica del estatuto de los refugiados", en *Anuario Digital CEMI*, Volumen 1, número 1, Cuba, págs. 85-105. <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/cemi-uh/20131017013000/3landy.pdf>> [Consulta: 28/03/2021].

MANCHÓN CAMPILLO, F. (2017). *El reasentamiento y la reubicación de refugiados y su aplicación en la actual crisis humanitaria*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (Ministerio de Defensa). <<http://www.ieee.es/contenido/noticias/2017/03/DIEEEO20-2017.html>> [Consulta: 18/06/2021].

MARTÍN, M. (2021), "Qué está pasando en Ceuta: claves de la crisis migratoria entre España y Marruecos", en *El País*, 20/05/2021. <<https://elpais.com/espana/2021-05-19/que-esta-pasando-en-ceuta-claves-de-la-crisis-entre-espana-y-marruecos.html>> [Consulta: 16/06/2021].

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2008). "Artículo 18. Derecho a asilo", en MANGAS MARTÍN, A. y GONZÁLEZ ALONSO, L.N. (Coords.), *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. Bilbao: Fundación BBVA, págs. 356-378.

MCADAM, J. (2009). "From economic refugees to climate refugees?", en *Melbourne Journal of International Law*, vol. 10.

MINISTERIO DEL INTERIOR (2019). *Nota sobre la propuesta de concesión de una autorización temporal de residencia por razones humanitarias*. <<https://www.cear.es/wp-content/uploads/2019/03/OAR-Nota-RRHH-febrero.pdf>> [Consulta: 01/07/2021].

MINISTERIO DEL INTERIOR (2020). *Asilo en cifras 2019*. Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado. <<http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica>> [Consulta: 10/05/2021].

MINISTERIO DEL INTERIOR (2020). Documento: *Solicitud de asilo en España*. <<https://web.icam.es/bucket/IMPRESOSOLICITUDPROTECCION%20INTERNACIONAL.pdf>> [Consulta: 20/06/2021].

MINISTERIO DEL INTERIOR (2021). *Avance trimestral de datos de protección internacional acumulados a 31 de diciembre de 2020*.

<[http://www.interior.gob.es/documents/642012/13036726/Nota\\_avance\\_trimestral\\_datos\\_proteccion\\_internacional\\_2020\\_12\\_31.pdf/63075a16-2b2e-477e-8986-0c184bf7711c](http://www.interior.gob.es/documents/642012/13036726/Nota_avance_trimestral_datos_proteccion_internacional_2020_12_31.pdf/63075a16-2b2e-477e-8986-0c184bf7711c)> [Consulta: 25/06/2021].

MINISTERIO DEL INTERIOR (2021). Datos provisionales acumulados entre el 1 de enero y el 30 de abril de 2021.

<[http://www.interior.gob.es/documents/642012/13036726/Avance\\_proteccion\\_internacional\\_2021\\_04\\_30.pdf/62aa7e72-3255-4786-8fef-ef9ceda4d97b](http://www.interior.gob.es/documents/642012/13036726/Avance_proteccion_internacional_2021_04_30.pdf/62aa7e72-3255-4786-8fef-ef9ceda4d97b)> [Consulta: 26/06/2021].

MULKI AL-SHARMANI. “Un recorrido por la vida de los refugiados”, en el portal *Naciones Unidas: Crónica ONU*. <<https://www.un.org/es/chronicle/article/un-recorrido-por-la-vida-de-los-refugiados>> [Consulta: 02/06/2021].

OIM (2019). “Migración forzosa”, en *Glosario sobre Migración*. <<https://publications.iom.int/books/derecho-internacional-sobre-migracion-ndeg34-glosario-de-la-oim-sobre-migracion>> [Consulta: 21/01/2021].

OIM (2019). “Climate migration” y “climate/environmental refugee”, en *Glossary on Migration*. <[https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_34\\_glossary.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf)> [Consulta: 21/01/2021].

ONU (2020). *Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters*. <<https://www.refworld.org/docid/5f75f2734.html>> [consulta: 25/02/2021].

ORTUÑO SÁNCHEZ-PEDREÑO, J.M. (1994), “El derecho de asilo en iglesias y sus cementerios en la legislación de Partidas”, en *European Journal of Legal History*, n. 5-6, págs. 187-194. <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=126073>> [Consulta: 26/03/2021].

PASETTI, F. y BOUREKBA, M. (2020). “Los sistemas de acogida de protección internacional en Europa. Una mirada comparada”, en PASETTI, F. (Coord.) *Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Informe nacional para España, NIEM 2020*. Barcelona: CIDOB, págs. 8-13.

PECES-BARBA, G. (1979). “Reflexiones sobre la teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, número extra 2, págs. 39-50. <<https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/10406>> [Consulta: 20/04/2021].

PÉREZ BARAHONA, S. (2003). “El estatuto de “refugiado” en la Convención de Ginebra de 1951”, en *REDUR*, número 1, págs. 225-250 <<https://doi.org/10.18172/redur.3840>>

PRIETO GODOY, C.A. (2012). *El ejercicio del derecho de asilo en la normativa comunitaria y nacional*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.

PORRAS RAMÍREZ, J.M. (2017). “El sistema europeo común de asilo y la crisis de los refugiados. Un nuevo desafío de la globalización”, en *Revista de Estudios Políticos*, 175, págs. 207-234. <<http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.175.06>> [Consulta: 15/04/20121].

PORRAS RAMÍREZ, J.M. *et al.* (2020). *Migraciones y asilo en la Unión Europea*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.

PRAESIDIUM de la CONVENCIÓN que redactó la CDFUE (2007). *Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales*. <[https://fra.europa.eu/es/eu-charter/article/18-derecho-de-asilo?field\\_fra\\_country\\_tid%5B%5D=1004#TabNational](https://fra.europa.eu/es/eu-charter/article/18-derecho-de-asilo?field_fra_country_tid%5B%5D=1004#TabNational)> [Consulta: 11/04/2021].

QUINTERO NIÑO, E.M. (2017). “Migración y envejecimiento demográfico en la UE”. // *Congreso Virtual Internacional Migración y Desarrollo*. <<https://www.eumed.net/libros-gratis/actas/2017/migracion/14-migracion-y-envejecimiento-demografico-en-la-ue.pdf>> [Consulta: 17/02/2021].

RODRÍGUEZ OCONTRILLO, P. (2001). *Apuntes sobre el procedimiento para determinar la condición de refugiado*. Publicaciones del ACNUR. <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/7326.pdf>> [Consulta: 10/06/2021].

SÁNCHEZ LEGIDO, Á. (2010). “Entre la obsesión por la seguridad y la lucha contra la inmigración irregular”, en TRUJILLO PÉREZ, A.J. y ORTEGA TEROL, J.M. (Coords.) *Inmigración y asilo. Problemas actuales y reflexiones al hilo de la nueva Ley*. Madrid: Ediciones Sequitur, págs. 11-53.

SAURA, G. (2020). “El Gobierno griego advierte a los refugiados que no saldrán de Lesbos”, en *La Vanguardia*, 11/09/2020. <<https://www.lavanguardia.com/internacional/20200911/483399797969/moria-lesbos-incendios-refugiados.html>> [Consulta: 04/05/2021].

SECRETARÍA DE ESTADO DE MIGRACIONES (2021). *Instrucción sem 1/2021 sobre el procedimiento relativo a las autorizaciones de residencia temporal por razones de arraigo laboral*, de 8 de junio de 2021.

SENADO DE ESPAÑA (2009). *Sesión del Pleno celebrada el miércoles, 7 de octubre de 2009*. Diario de sesiones del Senado. <<https://www.senado.es/legis9/publicaciones/pdf/senado/ds/PS0054.PDF>> [Consulta: 10/06/2021].

TORRES RODRÍGUEZ, A.M. (2019). “Protección internacional y apatridia”, en IMBRODA ORTIZ, B.J. y RUIZ SUTIL, C. (Coords.), *Memento Experto Extranjería* (2ª Edición). Madrid: Francis y Taylor. Números marginales 4405 a 5080, págs. 277-317.

URQUIDI CARRILLO, J.E. (1981). “Consideraciones históricas en torno al asilo”, en *Revista Jurídica* (México DF), número 13, págs. 877-888.

VARO, L.J. (2021). “La Fiscalía de Ceuta investiga las devoluciones en caliente de menores durante la crisis fronteriza”, en *El País*, 28/05/2021. <<https://elpais.com/espana/2021-05-28/la-fiscalia-de-ceuta-investiga-las-devoluciones-en-caliente-de-menores-durante-la-crisis-fronteriza.html>> [Consulta: 16/06/2021].

VIEIRA, M.A. (1961). *Derecho de asilo diplomático*. Montevideo: Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

VILLAR, S. (2017). “Refugiados e (in)solidaridad en la UE: la no aplicación de la Directiva 2001/55/CE”, en *Documents CIDOB (Nueva época)*, nº. 8, 2017, págs. 1-7.

VIVÓ UNDABARRENA, E. (1993), “*Utrumque lus*: la institución del derecho de asilo”, en *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, número 4, págs. 209-232. <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=175402>> [Consulta: 25/03/2021].

## WEBGRAFÍA

ACNUR, *Apatridia*. <<https://www.refworld.org/es/statelessness.html>> [Consulta: 21/03/2021].

ACNUR, *Asilo político y solicitud de asilo: 5 claves para entenderlo*. <<https://eacnur.org/es/asilo-politico-y-solicitud-de-asilo-5-claves-para-entenderlo>> [Consulta: 28/03/2021].

ACNUR, Búsqueda en Refworld de Directrices de elegibilidad publicadas entre enero de 2016 y junio de 2021.

<<https://www.refworld.org/es/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&skip=0&advsearch=y&process=y&allwords=&exactphrase=&atleastone=&without=&title=directrices+de+elegibilidad&category=&publisher=UNHCR&type=COUNTRYPOS&monthfrom=01&yearfrom=2016&monthto=06&yarto=2021&coi=&coa=&citation=>> [Consulta: 10/06/2021].

ACNUR, *Emergencias*. <<https://www.unhcr.org/emergencias.html>> [Consulta: 23/02/2021].

ACNUR, *Los ODS y ACNUR*. <<https://eacnur.org/es/los-ods-y-acnur>> [Consulta: 05/06/2021].

ACNUR, *Operational portal, Refugee situations: Syria Regional Refugee Response*. <<https://data.unhcr.org/en/situations/syria>> [Consulta: 25/02/2021].

ACNUR, *Países en guerra actualmente en 2020*. <<https://eacnur.org/blog/paises-en-guerra-actualmente-tc-alt45664n-o-pstn-o-pst/>> [Consulta: 01/03/2021].

CEAR, *Datos y estadísticas de asilo de 2020*. <<https://masquecifras.org/#evolucion-concesiones-proteccion-internacional>> [Consulta: 13/06/2021]

CEAR, *España vuelve a defraudar a las personas refugiadas y concede solo el 5% de las solicitudes de asilo*. <<https://www.cear.es/concede-5-solicitudes-de-asilo/>> [Consulta: 01/04/2021].

CENTRO DE BIENVENIDA DE BERLÍN, *Procedimiento de asilo*. <<https://www.berlin.de/willkommenszentrum/es/llegada/procedimiento-de-asilo/>> [Consulta: 10/07/2021].

COMISIÓN EUROPEA, *Estadísticas sobre la migración a Europa*. <[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_es)> [Consulta: 02/03/2021].

COMISIÓN EUROPEA, *Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo*. <[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_es)> [Consulta: 13/04/2021].

CONSEJO EUROPEO, *Política de migración de la UE*. <<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/>> [Consulta: 05/05/2021].

DEFENSOR DEL PUEBLO, Actividad del Mecanismo Nacional de Prevención. <<https://www.defensordelpueblo.es/mnp/actividad/>> [Consulta: 20/06/2021].

DEFENSOR DEL PUEBLO, Constancia del NIE en el resguardo de manifestación de la voluntad de pedir asilo.

<<https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/constancia-del-nie-en-el-resguardo-de-manifestacion-de-la-voluntad-de-pedir-asilo/>> [Consulta: 22/06/2021].

DEFENSOR DEL PUEBLO, Dificultades para concertar cita previa a fin de solicitar asilo. <<https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/dificultades-para-concertar-cita-previa-para-solicitar-asilo/>> [Consulta: 22/06/2021].

DEFENSOR DEL PUEBLO, Libertad de circulación y residencia de los solicitantes de protección internacional. <<https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/libertad-de-circulacion-y-residencia-de-los-solicitantes-de-proteccion-internacional/>> [Consulta: 23/06/2021].

DEFENSOR DEL PUEBLO, Tramitación y resolución en plazo de las solicitudes de protección internacional. <<https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/se-recuerda-el-deber-de-tramitar-y-resolver-dentro-del-plazo-establecido-las-solicitudes-de-proteccion-internacional/>> [Consulta: 30/06/2021].

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL, GOBIERNO DE ESPAÑA, *La crisis migratoria y de refugiados en la UE y su impacto en el “espacio Schengen”*. <<https://www.dsn.gob.es/es/crisis-migratoria-refugiados-ue-su-impacto-espacio-schengen>> [Consulta: 04/05/2021].

EASO, *Latest Asylum Trends*. <<https://www.easo.europa.eu/latest-asylum-trends>> [Consulta: 30/03/2021].

EASO, COI (Information & Analysis) <<https://www.easo.europa.eu/information-analysis/country-origin-information/country-reports>> [Consulta: 22/03/2021].

EUROPA PRESS (artículo no firmado) (2021). “Helena Maleno, sobre Ceuta: Días antes se informaba a gente de que había que llenar la ciudad con 2.000 o 3.000 personas”, en *Europa Press*, 15/06/2021.

<<https://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-helena-maleno-ceuta-dias-antes-informaba-gente-llenar-ciudad-2000-3000-personas-20210615151136.html>>

[Consulta: 16/06/2021].

EUROSTAT, *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex - annual aggregated data (rounded)*.

<[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr\\_asyappctza/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctza/default/table?lang=en)> [Consulta: 01/03/2021].

EUROSTAT, Datos sobre la población total de la UE.

<<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TPS00001/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=c0aa2b16-607c-4429-abb3-a4c8d74f7d1e>> [Consulta: 16/02/2021].

EUROSTAT, Estadísticas de asilo. <[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum\\_statistics/es](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/es)> [Consulta: 23/02/2021].

EUROSTAT, Estadísticas de migración y población migrante.

<[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration and migrant population statistics/es](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics/es)>

[Consulta: 16/02/2021].

EUROSTAT, First instance decisions on applications by citizenship, age and sex - annual aggregated data.

<[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr\\_asydcfsta/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asydcfsta/default/table?lang=en)> [Consulta: 29/06/2021].

GLOBAL COMPACT ON REFUGEES <<https://globalcompactrefugees.org/>>

[Consulta: 03/04/2021].

GOBIERNO DE COLOMBIA, Reportes del Registro Único de Víctimas.

<<https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>>

[Consulta: 25/02/2021].

GOBIERNO DE ESPAÑA, MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, Lista de países exentos de obtener visado.

<<http://www.exteriores.gob.es/Consulados/MIAMI/es/InformacionParaExtranjeros/Paginas/Lista-de-Paises.aspx>> [Consulta: 02/04/2021].

GOBIERNO DE ESPAÑA, MINISTERIO DEL INTERIOR, nota de prensa 24/10/2003, *El Gobierno aprueba el reglamento de Protección para Personas Desplazadas.*

<<http://www.interior.gob.es/noticias/detalle/>

[/journal\\_content/56\\_INSTANCE\\_1YSSI3xiWuPH/10180/1179819/](http://www.interior.gob.es/noticias/detalle/-/journal_content/56_INSTANCE_1YSSI3xiWuPH/10180/1179819/)>

[Consulta:

22/02/2021].

GOBIERNO DE ESPAÑA, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Programa nacional de reasentamiento de refugiados 2019.*

<<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/paginas/2020/refc20201215.aspx>> [Consulta: 18/06/2021].

GOBIERNO DE ESPAÑA, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Referencia del Consejo de Ministros, 30 de diciembre de 2016.*

<<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2016/refc20161230.aspx#Refugiados>> [Consulta: 18/06/2021].

GOBIERNO DE ESPAÑA, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Referencia del Consejo de Ministros, 15 de diciembre de 2020.*

<<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/paginas/2020/refc20201215.aspx>> [Consulta: 18/06/2021].

INSTITUTO DANÉS DE DERECHOS HUMANOS, Explorador de Datos de los ODS- Derechos Humanos: refugiados y requirientes de asilo.

<<https://sdgdata.humanrights.dk/es/taxonomy/term/656>> [Consulta: 05/06/2021].

INE, Migraciones exteriores (resultados nacionales entre 2008 y 2019).

<<https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=24303#!tabs-tabla>> [Consulta: 17/02/2021].

MINISTERIO DEL INTERIOR, Datos e información estadística.



<<http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica>> [Consulta: 26/06/2021].

MINISTERIO DEL INTERIOR, Oficina de Asilo y Refugio, Protección Internacional. <<http://www.interior.gob.es/es/web/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio#Protecci%C3%B3n%20internacional>> [Consulta: 20/06/2021].

OIM, Términos fundamentales sobre migración. <<https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion#migracion-internacional>> [Consulta: 02/03/2021].

OIM, Historia de la OIM. <<https://www.iom.int/es/historia>> [Consulta: 21/01/2021].

PARLAMENTO EUROPEO, La protección de los derechos fundamentales en la UE. <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/146/la-proteccion-de-los-derechos-fundamentales-en-la-union-europea>> [Consulta: 11/04/2021].

PARLAMENTO EUROPEO, La Política de Asilo. <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/151/la-politica-de-asilo>> [Consulta: 13/04/2021].

Portal de Datos Mundiales sobre la Migración. Datos relativos a personas inmigrantes y refugiados a nivel mundial, por regiones y por países de la UE. <[https://migrationdataportal.org/es?i=stock\\_abs &t=2020&m=1](https://migrationdataportal.org/es?i=stock_abs &t=2020&m=1)> [Consulta: 16/02/2021].

Schengen Visa Info, Acuerdo de Schengen. <<https://www.schengenvisainfo.com/es/acuerdo-de-schengen/>> [Consulta: 12/04/2021].

# ANEXOS

## ANEXO 1 - LEGISLACIÓN

### LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

- Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo, 23 de enero de 1889.
- Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de la ONU en París, el 10 diciembre de 1948.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Asamblea General de la ONU, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951.
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, Asamblea General de la ONU, 31 de enero de 1967.
- Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 19 de septiembre de 2016.

### LEGISLACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

- TUE.
- TFUE.
- CDFUE.
- CEDH.
- Propuesta de Directiva del Consejo, *COM (2001) 510 final*, por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional.
- Acuerdo OJ L 66/38 de 2006 entre la Comunidad Europea y el Reino de Dinamarca relativo a los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en Dinamarca o cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea y a «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín.
- Reglamento (UE) 439/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010 por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo.
- Reglamento (UE) 604/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013. Convenio de Dublín III.
- Reglamento (UE) 603/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013. Eurodac.
- Reglamento (UE) 399/2016, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen).
- Directiva 2011/95/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011. Directiva de reconocimiento o cualificación.
- Directiva 2013/32/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013. Directiva de procedimientos.
- Directiva 2013/33/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013. Directiva de condiciones de acogida.

## LEGISLACIÓN NACIONAL. ESPAÑA

- Código civil español de 1889.
- Instrumento de Adhesión de España a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Ginebra el 28 de julio de 1951), y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (Nueva York el 31 de enero de 1967). BOE número 252, de 21 de octubre de 1978.
- Constitución Española de 1978.
- Orden Ministerial de 16 de mayo de 1979, por la que se regula provisionalmente el reconocimiento de la condición de refugiado en España.
- Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado.
- Ley 9/1994, de 19 de mayo, de modificación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado.
- 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.
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
- Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores.
- Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.
- Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.
- Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Anteproyecto de Ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI. 29 de junio de 2021.

## **ANEXO 2 – JURISPRUDENCIA**

### TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

Sentencia del TEDH (Gran Sala), de 28 de febrero de 2008. Saadi contra Italia, 37201/06.

Sentencia del TEDH (Gran Sala), de 23 de febrero de 2012. Hirsi Jamaa y otros contra Italia, 27765/09.

Sentencia del TEDH (Gran Sala), de 15 de octubre de 2020. Muhammed y Muhammed contra Rumanía, 80982/12.

### TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Sentencia del TJUE (Gran Sala), de 17 de febrero de 2009. Asunto C-465/07. ECLI:EU:C:2009:94.

Sentencia del TJUE (Gran Sala), de 9 de noviembre de 2010. Asuntos acumulados C 57/09 y C 101/09, *Bundesrepublik Deutschland v B. & D.* ECLI:EU:C:2010:661.

Sentencia del TJUE (Gran Sala), de 21 de diciembre de 2011. Asuntos acumulados C-411/10 y C-493/10. ECLI:EU:C:2011:865.

Sentencia del TJUE (Gran Sala), de 26 de febrero de 2013. Asunto C-617/10. ECLI:EU:C:2013:105.

Sentencia del TJUE (Sala Cuarta), de 7 de noviembre de 2013. Asuntos acumulados C-199/12 a C-201/12. ECLI:EU:C:2013:720.

Sentencia del TJUE (Gran Sala), de 2 de diciembre de 2014. Asuntos acumulados C-148/13 a C-150/13. ECLI:EU:C:2014:2406.

Dictamen 2/13 del Tribunal de Justicia (Pleno), de 18 de diciembre de 2014, «Dictamen emitido en virtud del artículo 218 TFUE, apartado 11 - Proyecto de acuerdo internacional - Adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales - Compatibilidad de dicho Proyecto con los Tratados UE y FUE».

Sentencia del TJUE (Cuarta Sala), de 25 de junio de 2020. Asunto C-36/20 PPU. ECLI:EU:C:2020:495.

Sentencia del TJUE (Gran Sala), de 17 de diciembre de 2020. Asunto C-808/18. ECLI:EU:C:2020:1029.

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

STC de 27 de febrero de 2002. STC 53/2002 - ECLI:ES:TC:2002:53 (BOE núm. 80, de 3 de abril de 2002).

STC de 19 de noviembre de 2020. STC 172/2020 - ECLI:ES:TC:2020:172 (BOE núm. 332, de 22 de diciembre de 2020).

## TRIBUNAL SUPREMO

STS de 6 de octubre de 2006. ROJ 5931/2006 - ECLI:ES:TS:2006:5931 (id Cendoj: 28079130052006100811).

STS de 17 de mayo de 2011. ROJ 2972/2011 - ECLI:ES:TS:2011:2972 (id Cendoj: 28079130032011100210).

STS de 15 de junio de 2011. ROJ 4013/2011 - ECLI:ES:TS:2011:4013 (id Cendoj: 28079130032011100274).

STS de 23 de septiembre de 2011. ROJ 5948/2011 - ECLI:ES:TS:2011:5948 (id Cendoj: 28079130032011100406).

STS de 23 de mayo de 2012. ROJ 3847/2012 - ECLI:ES:TS:2012:3847 (id Cendoj: 28079130032012100287).

STS de 17 de diciembre de 2013. ROJ 6012/2013 - ECLI:ES:TS:2013:6012 (id Cendoj: 28079130032013100348).

STS de 28 de febrero de 2014. ROJ 729/2014 - ECLI:ES:TS:2014:729 (id Cendoj: 28079130032014100055).

STS de 2 de noviembre de 2015. ROJ 4492/2015 - ECLI:ES:TS:2015:4492 (id Cendoj: 28079130032015100315).

STS de 10 diciembre de 2015. ROJ 5211/2015 - ECLI:ES:TS:2015:5211 (id Cendoj: 28079130032015100372).

STS de 9 de febrero de 2016. ROJ 483/2016 - ECLI:ES:TS:2016:483 (id Cendoj: 28079130032016100051).

STS de 15 de febrero de 2016. ROJ 499/2016 - ECLI:ES:TS:2016:499 (id Cendoj: 28079130032016100052).

STS de 15 de octubre de 2020. ROJ 3445/2020 - ECLI:ES:TS:2020:3445 (id Cendoj: 28079130052020100272).

STS de 17 de diciembre de 2020. ROJ 4479/2020 - ECLI:ES:TS:2020:4479 (id Cendoj: 28079130052020100355).

STS de 25 de marzo de 2021. ROJ 1184/2021 - ECLI:ES:TS:2021:1184 (id Cendoj: 28079130052021100082).

STS de 8 de abril de 2021. ROJ 1415/2021 - ECLI:ES:TS:2021:1415 (id Cendoj: 28079130052021100104).

STS de 14 de abril de 2021. ROJ 1552/2021 - ECLI:ES:TS:2021:1552 (id Cendoj: 28079130052021100110).

STS de 29 de abril de 2021. ROJ 1806/2021 - ECLI:ES:TS:2021:1806 (id Cendoj: 28079130052021100136).

STS de 6 de mayo de 2021. ROJ 1802/2021 - ECLI:ES:TS:2021:1802 (id Cendoj: 28079130052021100132).

### AUDIENCIA NACIONAL

SAN de 19 de diciembre de 2008. ROJ 5377/2008 - ECLI:ES:AN:2008:5377 (id Cendoj: 28079230082008100684).

SAN de 22 de noviembre de 2017. ROJ 5109/2017 - ECLI:ES:AN:2017:5109 (id Cendoj: 28079230022017100543).

SAN de 7 de diciembre de 2017. ROJ 5188/2017 - ECLI:ES:AN:2017:5188 (id Cendoj: 28079230022017100570).

SAN de 26 de junio de 2018. ROJ 2522/2018 - ECLI:ES:AN:2018:2522 (id Cendoj: 28079230022018100266).

SAN de 25 de enero de 2019. ROJ 301/2019 - ECLI:ES:AN:2019:301 (id Cendoj: 28079230022019100023).

SAN de 24 de marzo de 2021. ROJ 1229/2021 - ECLI:ES:AN:2021:1229 (id Cendoj: 28079230032021100154).

SAN de 29 de abril de 2021. ROJ 2070/2021 - ECLI:ES:AN:2021:2070 (id Cendoj: 28079230022021100289).

## ANEXO 3 - DOCUMENTACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

### Anexo 3.1. Manifestación de voluntad de presentar solicitud de protección internacional

 <b>MINISTERIO DEL INTERIOR</b>	 <b>DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICIA</b> COMISARÍA GENERAL DE EXTRANJERÍA Y FRONTERAS UNIDAD CENTRAL DE FRONTERAS SECCIÓN DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL
---	---

**MANIFESTACIÓN DE VOLUNTAD DE PRESENTAR SOLICITUD DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL**

Este documento acredita la intención del afiliado de presentar solicitud de Protección Internacional y AUTORIZA al titular a permanecer en España hasta la fecha de caducidad.

**Nº REFERENCIA:** |

Nombre: \_\_\_\_\_  
Apellidos: \_\_\_\_\_  
Hijo de: \_\_\_\_\_  
Fecha de Nacimiento: \_\_\_\_\_  
País: \_\_\_\_\_  
Nacionalidad \_\_\_\_\_  
Sexo: \_\_\_\_\_

Nº de Pasaporte: \_\_\_\_\_ F. Exp: \_\_\_\_\_ F. Cad: \_\_\_\_\_

Dirección: \_\_\_\_\_  
Cód. Postal: 37004  
Localidad: SALAMANCA(SALAMANCA)  
Teléfono: \_\_\_\_\_ Móvil: \_\_\_\_\_


**El interesado deberá comparecer el día 01/07/2020 a las 15:00 en la sede de esta Brigada Provincial para presentar formalmente la solicitud de protección internacional, acompañada de todos los documentos que considere.**

**Este documento CADUCA el día : 01/07/2020**

**Expedido en: SALAMANCA, a quince de enero de dos mil veinte**

Advertencias  
Este documento, que no supone la presentación formal de la solicitud de protección internacional, **garantiza la "no devolución" de su titular** hasta la fecha en que haya comparecido y formalizado dicha solicitud o hasta la fecha de su caducidad.  
A la fecha de citación de comparecencia arriba indicada, su titular tiene la obligación de personarse en el lugar donde haya sido citado y presentar formalmente la solicitud de Protección Internacional. **La no comparecencia en el día citado implicará la pérdida de cualquier derecho derivado de este documento, entre ellos el de garantizarle la "no devolución" referido en el párrafo anterior.**  
El interesado deberá entregar el presente documento el día en que formalice la solicitud de protección internacional. **Este documento carece de validez para el cruce de fronteras** (Reglamento CE 652/2006, Código de Fronteras Schengen y Acuerdo de Adhesión de España al acervo Schengen).



## Anexo 3.2. Formulario de solicitud de protección internacional

# SOLICITUD DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

### IMPORTANTE

- 1.- Escribir con **LETRA DE IMPRENTA**, a ser posible con **BOLÍGRAFO NEGRO**.
- 2.- Cumplimentar el cuestionario uniforme correspondiente al **REGLAMENTO DE DUBLÍN**
- 3.- Remitir **INMEDIATAMENTE** a la Oficina de Asilo y Refugio a los siguientes números de FAX:
  - Solicitudes en **PUESTO FRONTERIZO**: 91 537 21 14.
  - Solicitudes en **OFICINAS DE EXTRANJEROS, COMISARÍAS DE POLICIA, CENTROS DE INTERNAMIENTO O PENITENCIARIOS**: 91 537 22 01.

### PRESENTADA EN:

- 1) Territorio Nacional  CIE  C. Penitenciario   
2) Puesto Fronterizo  Polizón

Dependencia: \_\_\_\_\_

Dirección: \_\_\_\_\_

Fax: \_\_\_\_\_ Teléfono: \_\_\_\_\_

A las \_\_\_\_: \_\_\_\_ horas del día \_\_\_\_ de \_\_\_\_ de \_\_\_\_

### IDENTIFICACIÓN DEL / DE LA SOLICITANTE

PRIMER APELLIDO: \_\_\_\_\_

NOMBRE: \_\_\_\_\_

SEGUNDO APELLIDO: \_\_\_\_\_

Fecha de nacimiento: \_\_\_\_\_ Localidad: \_\_\_\_\_

País: \_\_\_\_\_ Nacionalidad de origen: \_\_\_\_\_

Nacionalidad actual: \_\_\_\_\_

Sexo: Hombre  Mujer



## INFORMACIÓN DE DERECHOS, OBLIGACIONES Y ASISTENCIAS SOLICITADAS.

**DILIGENCIA:** Para hacer constar que se procede a informar a D/D<sup>a</sup> \_\_\_\_\_, de nacionalidad \_\_\_\_\_, de que como solicitante de protección internacional y hasta tanto se haya decidido sobre su solicitud, disfruta de los siguientes **DERECHOS** :

- 1.- A la suspensión de cualquier proceso de devolución, expulsión o extradición, salvo los supuestos dimanantes de una orden europea de detención y entrega o de Tribunales Penales Internacionales
- 2.- A que se comunique al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) la solicitud de protección internacional
- 3.- A disponer de asistencia de abogado para la formalización de la solicitud y durante toda la tramitación del procedimiento, que se proporcionará gratuitamente por el Estado español cuando se carezca de recursos económicos suficientes.
- 4.- A disponer de asistencia de intérprete, si lo precisara.
- 5.- A la atención sanitaria en caso de necesidad
- 6.- A documentación como solicitante de protección internacional
- 7.- A conocer el contenido del expediente en cualquier momento

Asimismo, se procede a hacer saber al/a la interesado/a que, como solicitante de protección internacional, debe cumplir las siguientes **OBLIGACIONES** :

- 1.- Colaborar plenamente con las autoridades españolas para la acreditación y comprobación de su identidad diciendo la verdad sobre su identidad, presentando los documentos de identidad que tenga o, en su caso, justificando su falta y explicando de forma detallada los motivos por los que solicita protección internacional
- 2.- Presentar, lo antes posible, todos los elementos en que apoyo de la solicitud
- 3.- Informar o comparecer ante las autoridades cuando sea requerido en relación con su solicitud, renovación de documentos, etc.
- 4.- Informar sobre cualquier cambio de domicilio.
- 5.- Proporcionar las impresiones dactilares

Esta información se completa con la proporcionada en el folleto informativo sobre la protección internacional en España

### ASISTENCIAS SOLICITADAS

	SÍ	NO
Asistencia de abogado	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Asistencia gratuita .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Abogado de su elección	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Asistencia de intérprete	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Entrega de folleto informativo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

En \_\_\_\_\_, a \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

El/La solicitante

El/La intérprete

El/La abogado/a

El/La funcionario/a

## SITUACIÓN FAMILIAR Y SOCIOPROFESIONAL DEL / DE LA SOLICITANTE:

### A) ESTADO CIVIL DEL/ DE LA SOLICITANTE:

Soltero/a  Casado/a  Conviviente  Separado/a  Divorciado/a  Viudo/a

Numero de hijos del/ de la solicitante: \_\_\_\_\_ Número de cónyuges del/ de la solicitante: \_\_\_\_\_

¿Presenta documentación acreditativa del estado civil o situación de hecho? SÍ  NO

¿Cuál? \_\_\_\_\_

### B) UNIDAD FAMILIAR:

EXT.	PARENTESCO	NOMBRE Y APELLIDOS	FECHA / LUGAR DE NACIMIENTO	NACIONALIDAD / PAÍS DE RESIDENCIA
	PADRE		.....	.....
	MADRE		.....	.....
	CÓNYUGE / CONVIVIENTE		.....	.....
	HJO / A		.....	.....
	HJO / A		.....	.....
	HJO / A		.....	.....
	HJO / A		.....	.....
	HJO / A		.....	.....
	OTROS *		.....	.....

\* Excepcionalmente: si viene acompañado de un menor que dependa del / de la solicitante.

El/ la solicitante puede hacer extensiva su solicitud a alguno de los familiares mencionados, siempre y cuando le acompañen y se trate de su cónyuge o conviviente, hijo/a menor de edad, incluido el/ la menor dependiente, o ascendiente dependiente del /de la solicitante.

**Si así fuera, marque con una cruz el familiar correspondiente y rellene una solicitud de extensión familiar para cada uno de ellos/ ellas.**

### C) OTROS DATOS SOBRE EL ÁMBITO FAMILIAR:

Familiares que le acompañan y también solicitan protección internacional (**EXCEPTUANDO LAS SOLICITUDES DE EXTENSIÓN**)

---

---

---

Miembros de su familia que residan en España o en otros países de la U. E.

---

---

---

Domicilio del/ de la solicitante en su país de origen

Calle, Barrio: \_\_\_\_\_

Ciudad: \_\_\_\_\_ Departamento, Provincia o Estado: \_\_\_\_\_

Domicilio de sus familiares (*especificar el parentesco*)

Calle, Barrio: \_\_\_\_\_

Ciudad: \_\_\_\_\_ Departamento, Provincia o Estado: \_\_\_\_\_

Última fecha de contacto con sus familiares: (*especificar el parentesco*) \_\_\_\_\_

### D) SITUACIÓN SOCIO-PROFESIONAL

Lengua materna del/ de la solicitante: \_\_\_\_\_

¿Habla otras lenguas?: SÍ  NO

¿Cuáles?: \_\_\_\_\_

Nivel de estudios del/ de la solicitante:

Analfabeto  Estudios primarios  Estudios secundarios  Est. universitarios  Sin determinar

Especificación de los estudios: \_\_\_\_\_

Profesión u ocupación del/ de la solicitante: \_\_\_\_\_

Construcción  Industria  Sector FAO \*  Servicios  Sin Profesión

\* Agricultura, ganadería, pesca....

## DOCUMENTACIÓN PERSONAL DEL / DE LA SOLICITANTE:

<b>PASAPORTE:</b> <input type="checkbox"/>	
Número: _____	Tipo de pasaporte:
País expedidor: _____	Ordinario <input type="checkbox"/> Diplomático <input type="checkbox"/> Otros <input type="checkbox"/>
Lugar de expedición: _____	OBSERVACIONES: _____
Fecha de expedición: _____	_____
Fecha de caducidad: _____	_____
<b>VISADO:</b> <input type="checkbox"/>	
Para España <input type="checkbox"/>	Para otro país <input type="checkbox"/>
_____	¿Cuál?: _____
Tipo de visado: _____	Tipo de visado: _____
País expedidor: _____	País expedidor: _____
Lugar de expedición: _____	Lugar de expedición: _____
Fecha de expedición: _____	Fecha de expedición: _____
Fecha de caducidad: _____	Fecha de caducidad: _____
<b>TARJETA DE IDENTIDAD:</b> <input type="checkbox"/>	
Número: _____	OBSERVACIONES: _____
País de expedición: _____	_____
Lugar de expedición: _____	_____
Fecha de expedición: _____	_____
Fecha de caducidad: _____	_____
<b>OTRA DOCUMENTACIÓN:</b> <input type="checkbox"/>	
Especificar: _____	
_____	
_____	
<b>SIN DOCUMENTAR:</b> <input type="checkbox"/>	
Motivos: _____	
_____	

## ITINERARIO RECORRIDO:

### A) SALIDA DEL PAÍS DE ORIGEN:

Lugar y fecha de salida de su país:

---

Medio de transporte empleado:

---

### B) PAÍSES DE TRÁNSITO ANTES DE LLEGAR A ESPAÑA:

País: (1) \_\_\_\_\_ País: (4) \_\_\_\_\_

Fecha y lugar de entrada: \_\_\_\_\_ Fecha y lugar de entrada: \_\_\_\_\_

Fecha y lugar de salida: \_\_\_\_\_ Fecha y lugar de salida: \_\_\_\_\_

Medio de transporte empleado: \_\_\_\_\_ Medio de transporte empleado: \_\_\_\_\_

País: (2) \_\_\_\_\_ País: (5) \_\_\_\_\_

Fecha y lugar de entrada: \_\_\_\_\_ Fecha y lugar de entrada: \_\_\_\_\_

Fecha y lugar de salida: \_\_\_\_\_ Fecha y lugar de salida: \_\_\_\_\_

Medio de transporte empleado: \_\_\_\_\_ Medio de transporte empleado: \_\_\_\_\_

País: (3) \_\_\_\_\_ País: (6) \_\_\_\_\_

Fecha y lugar de entrada: \_\_\_\_\_ Fecha y lugar de entrada: \_\_\_\_\_

Fecha y lugar de salida: \_\_\_\_\_ Fecha y lugar de salida: \_\_\_\_\_

Medio de transporte empleado: \_\_\_\_\_ Medio de transporte empleado: \_\_\_\_\_

Otros tránsitos: \_\_\_\_\_

---

---

### C) ENTRADA EN ESPAÑA:

Fecha y lugar de entrada: \_\_\_\_\_

Entrada autorizada: SÍ  NO

Tipo de frontera: Aérea:  Marítima:  Terrestre:  Desconocida:

## OTROS DATOS DE INTERÉS:

### A) ESTANCIAS EN OTROS PAÍSES:

Viajes o estancias en otros países con anterioridad a este último desplazamiento

País	Año	Duración estancia	Motivo

### B) SOLICITUDES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL ANTERIORES:

¿Ha solicitado con anterioridad protección internacional en España o en otro país? SÍ  NO

País: \_\_\_\_\_ Fecha de la solicitud: \_\_\_\_\_

¿Ante quién lo solicitó?: \_\_\_\_\_

Decisión y fecha de la misma: \_\_\_\_\_

¿Dispone de alguna documentación que lo acredite? SÍ  NO

¿Cuál?: \_\_\_\_\_

### C) DOMICILIO DEL/ DE LA SOLICITANTE EN ESPAÑA *(solo para peticiones en territorio nacional)*

**ADVERTENCIA:** Este domicilio será al que se le efectúen las notificaciones durante la tramitación del procedimiento, siendo su obligación comunicar de manera inmediata cualquier cambio que se produzca en el mismo.

Calle: \_\_\_\_\_ N° \_\_\_\_\_ Piso \_\_\_\_\_ Puerta \_\_\_\_\_

Ciudad: \_\_\_\_\_ Provincia: \_\_\_\_\_ C. Postal \_\_\_\_\_

Teléfono: \_\_\_\_\_

### D) OTRAS OBSERVACIONES:

---



---



---



---

## DATOS SOBRE PERTENENCIA A GRUPOS, PARTIDOS POLÍTICOS U OTRAS ORGANIZACIONES:

¿Pertenece el/la solicitante, o ha pertenecido, a alguno de los siguientes grupos?

A) GRUPO ÉTNICO: SÍ  NO

¿Cuál?: (Indicar siglas y nombre completo)

---

B) GRUPO RELIGIOSO: SÍ  NO

¿Cuál?: (Indicar siglas y nombre completo)

---

C) GRUPO SOCIAL RELACIONADO CON LA PERSECUCIÓN ALEGADA (PROFESIÓN, GÉNERO, ORIENTACIÓN SEXUAL...): SÍ  NO

¿Cuál?: (Indicar siglas y nombre completo)

---

D) PARTIDO POLÍTICO, SINDICATO, ONG ...: SÍ  NO

¿Cuál?: (Indicar siglas y nombre completo)

---

Características: (objetivos, ideología, etc.): \_\_\_\_\_

---

---

---

Ubicación: \_\_\_\_\_

Nombre de los dirigentes o líderes en el ámbito nacional y local: \_\_\_\_\_

---

---

Cargos, posición y/o responsabilidades que tiene o ha tenido: \_\_\_\_\_

---



SUBDIRECCIÓN GENERAL  
DE ASILO  
C/ Pradillo, 40  
28002 – Madrid - España  
TEL: 91 537 21 02  
FAX: 91 537 21 41  
e-mail: oar@refugio.mir.es

## **MOTIVOS EN LOS QUE FUNDAMENTA SU SOLICITUD:**

*(Utilizar adicionalmente los folios en blanco necesarios para recoger las alegaciones del/ de la solicitante.*

*Escribir sólo por una cara y numerarlos correlativamente comenzando por la página 10.*

*No olvidar paginar la hoja de documentación de apoyo y la última hoja de firmas con los números correspondientes)*



## DOCUMENTACIÓN EN APOYO DE SUS ALEGACIONES:

¿Aporta el/ la solicitante alguna documentación en apoyo a sus declaraciones? S Í  NO

En caso afirmativo, escriba en las casillas correspondientes el número de documentos.

( Si el/ la solicitante presenta más de 15 documentos no se cumplimentará el siguiente cuadro, bastará con contar el número de páginas y consignarlo en el siguiente recuadro)

Tipo	Nº Originales	Nº Fotocopias
Certificados de vida y estado ( <i>documentos registrales, notariales, judiciales, etc; de nacimiento, matrimonio, divorcio, defunción ...</i> )		
Documentos académicos o profesionales ( <i>títulos, publicaciones, contratos, etc.</i> )		
Documentos dirigidos por el / la solicitante a sus autoridades, organizaciones internacionales, ONG's, etc ( <i>denuncias, peticiones, cartas, etc.</i> )		
Documentos emitidos por las autoridades del / de la solicitante, y/o por otros agentes de persecución ( <i>sentencias, citaciones, constancias, amenazas, avisos, comunicados, etc.</i> )		
Certificados e informes médicos ( <i>enfermedad, incapacidad, defunción, etc.</i> )		
Documentos relativos a militancia política, sindical, en defensa de los derechos humanos, ..... ( <i>carnets, certificados, cartas, etc.</i> )		
Documentos relativos a pertenencia a grupos religiosos ( <i>carnets, recibos de cuotas, certificados, etc.</i> )		
Documentos relativos a pertenencia a otros grupos u organizaciones, tales como asociaciones culturales, sociales, deportivas, recreativas, etc.		
Publicaciones, libros, recortes de prensa, etc.		
Documentos audiovisuales o electrónicos ( <i>fotos, cd, dvd, videos, ficheros de audio, etc.</i> )		
Documentos en otro soporte o formato ( <i>camisetas, pancartas, monedas, etc.</i> )		
Otros ( <i>especificar</i> ) .....		

En caso negativo, razones por las que no la aporta: \_\_\_\_\_

## DECLARACIÓN FIRMADA DEL/ DE LA SOLICITANTE:

Declaro que toda la información por mi expresada y recogida en esta solicitud de protección internacional es cierta y veraz. Y para que conste a todos los efectos, firmo la presente declaración.

En \_\_\_\_\_, a \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

Autografía: \_\_\_\_\_ Firma: \_\_\_\_\_  
(Que el/ la solicitante escriba su nombre y apellidos, de su puño y letra, en su lengua materna)

## DATOS Y DECLARACIÓN FIRMADA DEL/DE LA INTÉRPRETE:

Idioma/s empleado/s en la entrevista: \_\_\_\_\_

Nombre: \_\_\_\_\_

D.N.I./N.I.E. \_\_\_\_\_ Teléfono: \_\_\_\_\_

Organización: \_\_\_\_\_ Teléfono: \_\_\_\_\_

Declaro que he interpretado completa y fielmente las preguntas y las respuestas contenidas en esta solicitud de protección internacional y que el /la solicitante ha asegurado comprender los contenidos.

Firma: \_\_\_\_\_

## DATOS DEL/DE LA ABOGADO/A:

Nombre: \_\_\_\_\_

Organización: \_\_\_\_\_ Teléfono: \_\_\_\_\_

Nº Colegiado/a: \_\_\_\_\_ Teléfono: \_\_\_\_\_

Firma: \_\_\_\_\_

## DATOS DEL/DE LA ENTREVISTADOR/A:

Nombre: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_

Organismo / Centro: \_\_\_\_\_

Firma: \_\_\_\_\_

**PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL:** Los datos personales aportados por Vd. serán tratados informáticamente, teniendo derecho a su acceso, rectificación, cancelación y oposición, de conformidad con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.



### Anexo 3.3. Resguardo de presentación de la solicitud



MINISTERIO  
DEL INTERIOR



DIRECCIÓN GENERAL  
DE LA POLICÍA

#### **RESGUARDO DE PRESENTACIÓN DE SOLICITUD DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL**

**(Art 18.1 a) Ley 12/2009)**

**NIE:**

Nombre:  
Apellidos:  
Hijo de:  
Fecha Nacimiento:  
País:  
Nacionalidad:  
Sexo:

Nº de Pasaporte:

F. Exp:

F.Cad:

Dirección:

Localidad:

Teléfono:

Nº EXPEDIENTE OAR: \*\*\*\*\*

FOTO

HUELLA

Si transcurrida la fecha de (----/----/---- *solic+1 mes*) no se ha notificado la resolución de no admisión a trámite, quedará en este caso prorrogada la **fecha de caducidad** de este documento hasta el día:  
**----/----/---- *solic+9 meses* .**

Expedido en (PROVINCIA), a ---- de --- de 20\*\*\*\*.

**ADVERTENCIAS:**

•En virtud de la disposición adicional vigésimo primera del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, el solicitante de Protección Internacional estará **autorizado para trabajar** en España con las condiciones descritas en la propia disposición adicional a partir del día (**----/----/---- *solic+6 meses***)

•A la fecha de caducidad el titular deberá comparecer ante la dependencia que lo expidió. En caso de incomparecencia o de no atender las comunicaciones que se le efectúen en su domicilio se procederá al archivo de la solicitud. Cesará la validez de este documento si antes de finalizar su vigencia se produce la resolución de la solicitud de Protección Internacional.

•Este documento garantiza la "no devolución" de su titular.

•Este documento carece de validez para el cruce de fronteras (reglamento UE 399/2016 de 9 de marzo Código de Fronteras Schengen y Acuerdo de adhesión de España al acervo Schengen).

### Anexo 3.4. Tarjeta roja (documento acreditativo de la condición de solicitante)

<p style="text-align: center;"><b>ADVERTENCIAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Este documento, que no supone la concesión de protección internacional, garantiza la "no devolución" de su titular hasta que se haya resuelto la solicitud.</li> <li>El titular deberá personarse, con la periodicidad que se indique, ante la dependencia policial expedidora y comunicar de forma inmediata cualquier cambio de domicilio que realice. La no comparecencia en el plazo indicado, así como no atender las comunicaciones que se dirijan a su domicilio dará lugar al archivo de la solicitud.</li> <li>Cesará la validez del documento si antes de finalizar su vigencia se produce la resolución de la solicitud de protección internacional.</li> <li>Este documento carece de validez para el cruce de fronteras (Reglamento CE 562/2006, Código de Fronteras Schengen y Acuerdo de adhesión de España al acervo Schengen).</li> </ul> <p><small>Formulario F. 317 (06/2005) Ex. 109 (04)</small></p>	 <p><b>ESPAÑA</b></p> <p><b>MINISTERIO DEL INTERIOR</b></p> <hr/> <p><b>DOCUMENTO ACREDITATIVO DE LA CONDICIÓN DE SOLICITANTE, EN TRAMITACIÓN, DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL (Art. 18.1.a) Ley 12/2009)</b></p>
---	---

<p><b>NIE</b> <input type="text"/></p> <p>Nombre <input type="text"/></p> <p>1º Apellido <input type="text"/></p> <p>2º Apellido <input type="text"/></p> <p>Fecha de nacimiento <input type="text"/></p> <p>Lugar <input type="text"/></p> <p>Nación <input type="text"/></p> <p>Nacionalidad actual <input type="text"/></p> <p>Domicilio en MADRID (MADRID) <input type="text"/></p> <p>CP <input type="text"/></p> <p><b>CADUCIDAD</b> <input type="text"/></p> <p>Firma del titular <input type="text"/></p> <p>Nº <input type="text"/></p> <p>EXP Nº <input type="text"/></p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">Foto</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">FUELES</div> <p style="text-align: right;">1 de 2 de 2015</p> <p style="text-align: right;"><small>Ministerio General de Enlace y Fronteras</small></p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> <p><b>ESTE DOCUMENTO NO ES VÁLIDO PARA EL CRUCE DE FRONTERAS</b></p> <p><small>(THIS DOCUMENT IS NOT VALID FOR CROSS BORDER)</small></p> </div>
---	---