



**VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL



**TRABAJO FIN DE GRADO.**

**GRADO EN DERECHO.**

**Departamento: Derecho Administrativo, Financiero y  
Procesal.**

**Área de conocimiento: Derecho Administrativo.**

**TÍTULO**

**PROCEDIMIENTO DE ASILO.  
REGULACIÓN Y GARANTÍAS.**

**Curso 2017/2018**

**Nombre de la estudiante: María Alonso Loría**

**Tutor: Zulima Sánchez Sánchez.**

**Mes: Junio      Año: 2018**

# **TRABAJO FIN DE GRADO**

## **GRADO EN DERECHO**

**Departamento: Derecho Administrativo, Financiero y  
Procesal.**

**Área de conocimiento: Derecho administrativo.**

### **TÍTULO**

**PROCEDIMIENTO DE ASILO.  
REGULACIÓN Y GARANTÍAS.**

### **TITLE**

**ASYLUM PROCEDURE.  
REGULATION AND LEGAL  
GUARANTEES.**

**Nombre de la estudiante: María Alonso Loría.**

**e-mail del/a estudiante: [alonsoloriamaria@usal.es](mailto:alonsoloriamaria@usal.es)**

**Tutor/a: Zulima Sánchez Sánchez.**

## **RESUMEN**

En el contexto europeo -y global- en el que nos encontramos, el derecho de asilo ha adquirido un papel protagonista en las agendas políticas de todos los países. Desde la crisis de los refugiados del año 2015, cada vez más personas intentan cruzar el Mediterráneo en busca de una vida mejor. Es importante por tanto determinar qué implica el derecho de asilo, como un derecho individual de los solicitantes y no como un poder discrecional de los Estados; cómo se desarrolla el procedimiento y de qué garantías disponen los extranjeros durante la tramitación de su solicitud. Frente a un derecho que ha adquirido ya una dimensión comunitaria, nuevas propuestas normativas están siendo elaboradas para establecer una regulación a nivel europeo, que pretende lograr un procedimiento más eficaz. Y esto únicamente es posible si se consigue una tramitación igual en todos los países de la Unión Europea, si se restablece la solidaridad entre todos los Estados, y si se deja de percibir al refugiado como enemigo.

## **PALABRAS CLAVE:**

Derecho de asilo, refugiados, procedimiento de asilo, garantías de los solicitantes, migración, extranjería.

## **ABSTRACT**

In the European –and global- context in which we find ourselves, the right to asylum has gained a leading role in the political agendas from all the countries. Since the refugee’s crisis in 2015, more people try to cross the Mediterranean Sea each time, trying to find a better life. Therefore, it is important to determine what does the right to asylum involves, as an individual right of the applicants and not as a discretionary power of the States; how does the procedure develops and which legal guarantees do the foreigners have at their disposal meanwhile their application is being processed. Facing a right which has acquired already a European dimension, new legislative proposals are being worked out to establish a European regulation, which pretends to reach a more effective procedure. And this is only possible if an equal processing in all the European Union countries is achieved, if the solidarity between all the States is re-established, and if the refugee is no longer perceived as the enemy.

## **KEYWORDS:**

Right to asylum, refugees, asylum procedure, legal guarantees of the applicants, migration, immigration law.

# ÍNDICE.

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. INTRODUCCIÓN.</b> .....   | <b>1</b>  |
| <b>2. EL DERECHO DE ASILO. LA DIMENSIÓN EUROPEA.</b> .....  | <b>1</b>  |
| <b>2.1 Concepto y características.</b> .....  | <b>2</b>  |
| <b>2.2 Situación actual en Europa y en España.</b> .....  | <b>4</b>  |
| <b>2.3. Competencia en materia de asilo. Alcance y límites de la potestad de la Unión Europea.</b> .....            | <b>7</b>  |
| <b>2.4 La Agenda Europea de Migración de 2015. En busca de medidas para una política de asilo más eficaz.</b> ..... | <b>10</b> |
| <b>3. REGULACIÓN EN MATERIA DE ASILO. GARANTÍAS PROCEDIMENTALES Y JURÍDICAS.</b> .....                              | <b>13</b> |
| <b>3.1 Procedimiento ordinario.</b> .....   | <b>14</b> |
| <i>3.1.1 Presentación de la solicitud.</i> .....  | <i>15</i> |
| <i>3.1.2 Formalización de la solicitud y registro.</i> .....  | <i>15</i> |
| <i>3.1.3 Examen de la solicitud y tramitación del procedimiento.</i> .....  | <i>17</i> |
| <b>3.2 Procedimientos especiales.</b> .....   | <b>19</b> |
| <i>3.2.1 Procedimiento fronterizo.</i> .....  | <i>19</i> |
| <i>3.2.2 Examen acelerado.</i> .....  | <i>20</i> |
| <i>3.2.3 Solicitudes posteriores.</i> .....   | <i>21</i> |
| <i>3.2.4 Retirada de solicitudes e inadmisibilidad.</i> .....   | <i>22</i> |
| <b>4. OBLIGACIONES Y DERECHOS DE LOS SOLICITANTES EN LA NORMATIVA EUROPEA Y ESPAÑOLA.</b> .....                     | <b>24</b> |
| <b>4.1 Obligaciones.</b> .....  | <b>24</b> |
| <i>4.1.1 Obligaciones relativas al lugar de presentación y a la obtención de datos.</i> .....                       | <i>24</i> |
| <i>4.1.2 Obligación de permanencia e identificación de residencia.</i> .....  | <i>26</i> |
| <i>4.1.3 Obligación de registro.</i> .....  | <i>27</i> |
| <b>4.2 Derechos.</b> .....  | <b>28</b> |
| <i>4.2.1 Derecho a ser informado.</i> .....   | <i>28</i> |
| <i>4.2.2 Derecho a un intérprete.</i> .....   | <i>29</i> |

|  |           |
|--|-----------|
| 4.2.3 Derecho a una entrevista personal. ....  | 31        |
| 4.2.4 Derecho a la asistencia jurídica. ....   | 32        |
| 4.2.5 Derecho a un reconocimiento médico.....  | 33        |
| 4.2.6 Derecho a poner en conocimiento de ACNUR el caso concreto. ...   | 35        |
| 4.2.7 Derecho a obtener garantías procesales especiales. ....  | 36        |
| <b>5. CONCLUSIONES. ....</b>   | <b>40</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA. ....</b>  | <b>42</b> |
| <b>LIBROS Y ARTÍCULOS.....</b>   | <b>42</b> |
| <b>JURISPRUDENCIA. ....</b>  | <b>49</b> |
| <b>NORMATIVA. ....</b>   | <b>51</b> |
| <b>OTRAS FUENTES. ....</b>   | <b>53</b> |
| <b>ANEXOS.....</b>   | <b>56</b> |
| <b>ANEXO I. ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN<br/>    ESPAÑA.....</b>  | <b>56</b> |
| <b>ANEXO II. ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN<br/>    ESPAÑA.....</b>   | <b>57</b> |
| <b>ANEXO III. CUADRO RESUMEN DE LA JURISPRUDENCIA<br/>    MÁS RECIENTE EN MATERIA DE ASILO. PERIODO 2016-2018.<br/>    .....</b> | <b>58</b> |

## **1. INTRODUCCIÓN.**

El derecho de asilo ha sido el gran desplazado de la esfera jurídica mundial hasta la crisis de los refugiados del año 2015. En el escenario actual, en el que nos encontramos ante muros –físicos y no físicos- que acentúan la diferencia entre sectores de la población, ante la paradoja entre la globalización y la desigualdad, ante la falta de solidaridad de los países europeos que hacen uso de su competencia en el control, un escenario en el que los inmigrantes son rechazados porque representan la pobreza, y Europa prefiere cerrar las fronteras a acoger a gente que huye de la guerra y puede perder la vida en el Mediterráneo en travesías cada vez más peligrosas, es necesario hablar.

Es necesario hablar y recordar qué es el derecho de asilo, cómo se tramita el procedimiento, qué obligaciones implica para los Estados, y, sobre todo, qué derechos garantiza a los ciudadanos. Es necesario hablar porque tal y como predicó Philippe Biberson, presidente de Médicos Sin Fronteras Francia, en la recogida del premio Nobel de La Paz en 1999, “no estamos muy convencidos de que la palabra salve, pero sí sabemos que el silencio mata”.

A lo largo de este trabajo se va a estudiar el derecho de asilo en el contexto actual, prestando especial atención a las respuestas de los países ante este reto. Para la concesión de la protección internacional es preciso que se tramite el correspondiente procedimiento de asilo; por ello, se van a analizar seguidamente sus fases. Por último, ya que para un correcto funcionamiento de este procedimiento es necesario que el solicitante sea consciente de cuáles son sus obligaciones y derechos en el mismo, se van a desarrollar estas cargas y garantías, todo ello apoyado en la normativa existente, la propuesta de reforma de la Unión Europea y la importante e innovadora jurisprudencia en la materia.

## **2. EL DERECHO DE ASILO. LA DIMENSIÓN EUROPEA.**

Los movimientos internacionales de personas son un suceso a la orden del día en el mundo en el que vivimos, y en muchas ocasiones, el motivo que impulsa a ello no es más que intentar huir de una situación de conflicto o de cualquier otra índole que pone en tela de juicio la integridad o la vida de las personas. En este contexto, es necesario reforzar un mecanismo que asegure la protección de los migrantes.

## 2.1 Concepto y características.

Atendiendo al concepto legal, el derecho de asilo se configura como “la protección dispensada a los nacionales no comunitarios o a los apátridas a quienes se reconozca la condición de refugiado”<sup>1</sup>. Esta configuración supone una novedad en nuestro ordenamiento jurídico, ya que se incluye este derecho en el artículo 13.4 de la Constitución Española<sup>2</sup>, aunque por mandato constitucional se remita a la ley ordinaria para la regulación de los términos en los que los ciudadanos pueden gozar de este derecho<sup>3</sup>. La labor jurisprudencial también está siendo esencial a la hora de perfilar los matices de este derecho de asilo<sup>4</sup>.

El estatuto de refugiado es una condición que se otorga a toda persona que, por temores fundados de ser perseguida en su país de origen por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a un determinado grupo social, no quiere o no puede volver a su país<sup>5</sup>. Que el asilo proteja a un individuo en circunstancias tan excepcionales hace que esté vinculado de manera necesaria con lo más elemental del ser humano<sup>6</sup>.

Históricamente, el derecho de asilo se concebía como un derecho graciable, es decir, como una prerrogativa discrecional de los Estados, consecuencia de su soberanía, que conllevaba el poder otorgar a una persona el derecho o no en función de esta decisión soberana. Fue motivo de debate durante la elaboración de la Carta Magna y aunque la primera ley reguladora del asilo, la Ley 5/1984, de 26 de marzo, parece

---

<sup>1</sup> Artículo 2 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria [«BOE» núm. 263, de 31/10/2009]. Esta ley establece los términos en los que las personas de países extra comunitarios y los apátridas podrán gozar en España de la protección internacional constituida por el derecho de asilo y la protección subsidiaria, así como su contenido. También regula el procedimiento para alcanzar dicha protección. Se dicta de conformidad con la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967 y también tiene en cuenta la existencia de una política europea de asilo.

<sup>2</sup> VILLANUEVA TURNES, A., *Aproximándonos al derecho al asilo en España*, Revista Lusófona de Educação, 37, 2017, p. 117 a 130. “La ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España”, artículo 13.4 de la Constitución Española [«BOE» núm. 311, de 29/12/1978].

<sup>3</sup> STC 54/2002, de 27 de febrero [«BOE» núm. 80, de 3 de abril de 2002, páginas 77 a 88].

<sup>4</sup> No solo a la hora de conceder o denegar el derecho, sino también en áreas como el incumplimiento de la obligación de resolver por parte de la Administración, el cómputo de plazos o la valoración de los informes de ACNUR. Vid: ANEXO III de este trabajo de elaboración propia sobre la jurisprudencia más reciente en materia de asilo.

<sup>5</sup> Artículo 3 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria [«BOE» núm. 263, de 31/10/2009].

<sup>6</sup> SOLANES CORELLA, A., *Derechos humanos y asilo: sobre las deficiencias del SECA y la regulación jurídica española*, Anuario Facultad de Derecho - Universidad de Alcalá VII, 2014, p. 181 a 210.

recogerlo como un derecho aún graciable, la Ley 9/1994, de 19 de mayo, que la modifica, ya lo configura como un derecho público subjetivo del individuo<sup>7</sup>.

Con la evolución en materia de asilo en la Unión Europea y desde la aprobación de la Agenda Europea de Migración en el año 2015, se elimina la discrecionalidad en la concesión, y se consolida como derecho público subjetivo porque la titularidad del derecho corresponde al solicitante, modificando así la tradición doctrinal hasta el momento<sup>8</sup>. Parte de la doctrina mantiene que los Estados aún mantienen ciertos criterios discrecionales a la hora de otorgar asilo<sup>9</sup>, o que se está “desnaturalizando” el derecho<sup>10</sup>, pero lo cierto es que actualmente se configura como un derecho con unas garantías reguladas por la normativa administrativa<sup>11</sup>, unos derechos que se reconocen desde la regulación europea con independencia de las decisiones de los Estados y la posibilidad de acudir a la vía judicial para el reconocimiento de tales garantías; en definitiva, que se cumple con el Estado de Derecho.

Asilo proviene del griego [“asylum” o άσυλο], que significa aquello que no puede ser capturado o sitio inviolable. Se refiere por tanto a una protección de la persona perseguida y un lugar donde la misma pueda sentirse segura<sup>12</sup>. En conclusión, el asilo es una protección plena derivada de la soberanía estatal que otorga un Estado, mientras que el refugio se refiere a la concordancia de la situación de la persona que lo solicita con la definición de refugiado de la Convención de Ginebra de 1951<sup>13</sup>. El asilo se concede, y el refugio se reconoce.

---

<sup>7</sup> Vid.: BLANQUER, D., *Asilo político en España: garantías del extranjero y garantías del interés general*, Ed. Civitas, Madrid, 1997, p. 163 a 176.

<sup>8</sup> Esta doctrina se encuentra fundamentalmente representada en la obra de Blanquer Criado, así como en el prólogo de la obra realizado por Martín Retortillo-Becquer. Vid: BLANQUER, D., *Asilo político en España: garantías del extranjero y garantías del interés general*, Ed. Civitas, Madrid, 1997.

<sup>9</sup> BENHABIB, S., *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*, Gedisa, Barcelona, 2005, p. 59.

<sup>10</sup> Vid: DE LUCAS, J., *Sobre el proceso de vaciamiento del derecho de asilo por parte de los Estados de la UE*, *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 4, Junio 2016, p. 21 a 27. Se mercantiliza el derecho de asilo al exigir al exigir a los solicitantes distintos objetos de valor como joyas o dinero para asegurar los fondos que exige el reconocimiento de la condición de refugiado y con eso se vacía de contenido el derecho.

<sup>11</sup> STS 3243/2014, de 24 de julio de 2014 [Rec. 117/2014] y STS 1182/2016, de 16 de marzo de 2016 [Rec. 2563/2015]. “La resolución de las solicitudes de asilo, en cuanto se trata del ejercicio de una potestad reglada, no puede caracterizarse de facultad graciable, en la medida que si concurre el presupuesto de temor fundado de sufrir persecución por los motivos contemplados en la Convención de Ginebra debe reconocerse el estatuto de refugiado, y debe fundamentarse en una equilibrada y ponderada valoración de los hechos y de las circunstancias personales del solicitante de asilo”.

<sup>12</sup> GARCÍA MACHO, R., El derecho de asilo y del refugiado en la Constitución Española, en AA.VV: Estudios sobre la Constitución Española, p. 767.

<sup>13</sup> TONY D., CARRILLO K., *El nuevo sistema del derecho de asilo y la protección subsidiaria*, ed. Andavira, Santiago de Compostela, 2017.



## 2.2 Situación actual en Europa y en España.

La fotografía del cuerpo sin vida de Aylan simbolizó la tragedia en la que está inmersa Europa desde el año 2015. La crisis de los refugiados es una realidad, que pone en jaque los valores y derechos humanos en los que el continente se sustenta, frente a personas que solo pretenden vivir con dignidad en un lugar seguro, o simplemente, vivir, salvar sus vidas<sup>14</sup>.

Mientras que en la Unión Europea el número de solicitantes de asilo bajó de 1.260.910 en 2016 a 705.705 en 2017, en España la cifra se duplica: pasa de 15.755 solicitantes en 2016 a 31.120 en 2017<sup>15</sup>. A este problema se le suma el incumplimiento del cupo de refugiados que España se comprometió a acoger, ya que sólo ha acogido a un 10% del volumen total al que se comprometió<sup>16</sup>. El principal motivo para que las cifras hayan aumentado de manera descontrolada, duplicando incluso las del año anterior, es que España es la única frontera terrestre con África. Además, es un país relativamente cercano al continente africano por lo que el viaje puede ser más barato, y pueden sentirse atraídos por la vida en España, el empleo, las subvenciones o cualquier otra información que hayan recibido. Ante esta crisis, la respuesta debe ser global desde la Unión Europea, ya que los Estados de manera individual no son capaces de dar una respuesta eficaz ante este problema, desde los principios de solidaridad y confianza<sup>17</sup>.

Se pueden apreciar ciertos problemas en este panorama europeo: la falta de voluntad política, la información que ofrecen los medios de comunicación y la migración en el Mediterráneo.

La doctrina advierte sobre el alarmante auge que están teniendo los partidos xenófobos en algunos países de la Unión, en cuyos programas electorales incluyen medidas en contra de la migración y la restricción de derechos para los solicitantes de asilo que lleguen a sus fronteras. El discurso ultraconservador viene motivado no solo

---

<sup>14</sup> Informe CEAR 2017: *Las personas refugiadas en España y Europa*, p. 9 y p. 47.

<sup>15</sup> Eurostat, *Asylum and first time asylum applicants - annual aggregated data (rounded)*, 3 de mayo de 2018, [<http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tps00191>]

<sup>16</sup> A 26 de septiembre de 2017, fecha en la que finalizaba el plazo de dos años para cumplir con las cuotas de reubicación y reasentamiento, España sólo ha trasladado a 1.983 personas de las 17.337 que se comprometió a acoger. Vid: EFE, *Acaba el plazo para acoger refugiados sin que España haya cumplido sus compromisos*, RTVE, 26 de septiembre de 2017, disponible en: <http://www.rtve.es/noticias/20170926/acaba-plazo-para-acoger-refugiados-sin-espana-haya-cumplido-compromisos/1623000.shtml>

<sup>17</sup> GOIG MARTÍNEZ, J. M., *Inmigración, asilo y refugio ante los retos actuales de la política exterior europea*, Revista de Derecho UNED nº 18, 2016, p. 77 a 79.

por la crisis de refugiados sino también por la crisis económica, que pretende preservar los valores o tradiciones de Europa, como si los inmigrantes fueran la causa de todos los padecimientos que sufre el continente<sup>18</sup>. Es curioso la generalización de esta opinión cuando Europa ha sido también continente de migraciones a causa de los conflictos bélicos; parece que a veces se nos olvida la historia<sup>19</sup>.

La plasmación más clara de esta falta de voluntad política es el acuerdo que ha adoptado la Unión Europea con Turquía para la gestión de los refugiados [Declaración UE-Turquía, de 18 de marzo de 2016]. La dificultad del acuerdo no radica exclusivamente en su naturaleza jurídica, sino en la afectación que tiene al derecho de asilo, ya que supone la vulneración del principio *non-refoulement*, o no devolución, ya que no está garantizado que se pueda considerar a Turquía como “país seguro” y parece que en el binomio protección del orden público o protección de las necesidades de los solicitantes pesa más la primera<sup>20</sup>.

Otros autores han destacado su preocupación, y con razón, sobre la información que ofrecen los medios de comunicación, ya que influye de manera decisiva en la idea que se forman los ciudadanos sobre los refugiados<sup>21</sup>. El aumento de los ataques terroristas en Europa en los últimos años no ha contribuido a que esa idea sea favorable, generalizando la acción de unos pocos a todo el colectivo inmigrante, estigmatizando las situaciones de asilo con el terrorismo, sembrando el miedo, y afectando de manera decisiva al proceso de concesión de la protección del derecho de asilo en Europa<sup>22</sup>.

También es un recurso muy utilizado en el poder ejecutivo justificar la negativa a la entrada masiva de inmigrantes como método para asegurar la estabilidad económica porque podría suponer una amenaza para el empleo. Los estudios realizados por diversos autores, como Iglesias Fernández y Llorente Heras, demuestran que la

---

<sup>18</sup> OROZA BUSUTIL, R. y PUENTE MÁRQUEZ, Y., *La crisis migratoria en el Mediterráneo y la Unión Europea: principales políticas y medidas antinmigrantes*, CEDEM, Novedades en población, julio-diciembre de 2017, p. 1 a 9.

<sup>19</sup> Vid: TRUJILLO PÉREZ, A. J., ORTEGA TEROL, J. M., *Inmigración y asilo. Problemas actuales y reflexiones al hilo de la nueva ley*, Ediciones Sequitur, Madrid, 2010.

<sup>20</sup> GLORDANO, A., *De la protección a la securitización: los derechos humanos en la Declaración Unión Europea-Turquía*, El Genio Maligno: Revista de Humanidades y Ciencias Sociales, marzo 2018, núm. 22, p. 12 a 23; DE LUCAS, J., *Sobre el proceso de vaciamiento del derecho de asilo por parte de los Estados de la UE*, *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 4, Junio 2016, p. 21 a 27.

<sup>21</sup> TRUDA G., y SPURK, J., *The Representations of Migrants in the European Newspapers: A Comparison of Words and Media frames, On Migrants Routes in the Mediterranean. Political and Juridical Strategies*. Fisciano: ICSR Mediterranean Knowledge, 2018, p. 163 a 176.

<sup>22</sup> GOIG MARTÍNEZ, J. M., *Inmigración, asilo y refugio ante los retos actuales de la política exterior europea*, Revista de Derecho UNED nº 18, 2016, p. 80 a 81.

inmigración mediterránea presenta tasas de actividad y empleo inferiores a las de los nacionales de cualquier Estado miembro de la Unión, por lo que la motivación para intentar llegar al continente está vinculada con buscar refugio<sup>23</sup>. La solución no radica en apelar al miedo, a los muros, a las fronteras, o a prevalecer la seguridad de unos sobre la vida de otros.

Y hablando de vidas, las que tristemente se pierden en el Mediterráneo todos los años, en rutas peligrosas en las que se ven inmiscuidas cientos de personas por necesidad, para intentar llegar a Europa<sup>24</sup>. Tal y como explica el informe de CEAR del año 2017, el principal motivo de estos movimientos irregulares son los conflictos bélicos desatados en Oriente Medio, especialmente Siria desde el estallido de la guerra en el año 2011, aunque en los últimos años un número elevado de solicitantes también procede de países de América Latina, quizá por la persecución que sufren por sus regímenes políticos.

Ante esta situación, y ante una Europa libre de fronteras interiores gracias al espacio Schengen, la Unión Europea pretende reforzar las fronteras exteriores para evitar la entrada irregular de inmigrantes, negándose incluso desde Bruselas la posibilidad de establecer vías legales de entrada para estas personas. Por ello, los inmigrantes se ven forzados a utilizar esta vía de riesgo para llegar al continente, porque aun así es menos arriesgado que permanecer en sus países de origen y estar sometidos a las atroces violaciones de los derechos humanos, aunque en 2016, según los datos de la Organización Internacional para las Migraciones, más de cinco mil personas murieran cuando intentaban alcanzar las costas europeas, lo que supone el dato más elevado hasta el momento<sup>25</sup>, sin que ninguno de los Estados o las instituciones de la Unión Europea se haya planteado la posibilidad de establecer vías legales de entrada que garanticen un acceso seguro al procedimiento de asilo como método para evitar esas muertes. Sin una vía de entrada segura al continente europeo, no solo se ven forzados a viajar por rutas peligrosas, sino que a veces se lesionan sus derechos en la frontera por el sufrimiento de

---

<sup>23</sup> IGLESIAS FERNÁNDEZ, C. y LLORENTE HERAS, R., *Inmigración euromediterránea: crisis migratoria o una oportunidad para la construcción europea*, Las migraciones euromediterráneas. Impacto socioeconómico y políticas, ICE, enero-febrero 2018, nº 900, p. 109-123.

<sup>24</sup> Según los datos de ACNUR, en el año 2016, 5.000 personas perdieron la vida en el Mediterráneo, convirtiéndolo en el año con un record histórico de muertes. Más de 3.100 personas fallecieron durante 2017. En los seis primeros meses del año 2018, el número asciende ya a 771 personas.

<sup>25</sup> Informe CEAR 2017: *Las personas refugiadas en España y Europa*, p. 10 y p. 41 a 47.

torturas, violencias o la negación por parte de las autoridades de los territorios a solicitar el refugio<sup>26</sup>.

Si bien es cierto que los países con frontera exterior al Mediterráneo están bajo mayor presión y pueden llegar a recibir potencialmente un número mayor de inmigrantes, y aunque las vías de entradas legales deberían ser el método de llegada para esas personas, eso no excluye que los solicitantes de asilo, que se encuentran de verdad en una necesidad de protección internacional por sus circunstancias, se vean privados de un sistema de garantías<sup>27</sup>.

Por ello es necesario que los Estados se conciencien del principio de solidaridad y que asuman las tasas de reparto que les corresponden, y que desarrollen una auténtica voluntad política para implicarse en el sistema común europeo de asilo, para el cual también es esencial la labor de salvamento que realiza la Agencia FRONTEX en alta mar<sup>28</sup>.

### **2.3. Competencia en materia de asilo. Alcance y límites de la potestad de la Unión Europea.**

Históricamente, la gestión de los flujos migratorios ha sido competencia de los Estados y de su control, al tratarse de una materia vinculada con la soberanía nacional<sup>29</sup>, del mismo modo que se ligaba el derecho de asilo a esa prerrogativa discrecional de los Estados. Actualmente, la competencia para decidir sobre la política a adoptar en materia de asilo es compartida entre los Estados miembros y la Unión Europea<sup>30</sup>. Aunque desde la aprobación del Tratado de Lisboa el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE) hable sobre la adopción de una política común en materia de asilo

---

<sup>26</sup> VV. AA., *El coste humano de la Fortaleza Europea: violaciones de derechos humanos en las fronteras de Europa con personas migrantes y refugiadas*, ed. Amnistía Internacional, Londres-Madrid, 2014, p. 6.

<sup>27</sup> GARCÍA MAHAMUT, R., *La ductilidad del derecho a la protección internacional (refugio y protección subsidiaria) ante las crisis humanitarias: un desafío para Europa y para el sistema europeo común de asilo*, UNED, Teoría y Realidad Constitucional, núm. 38, 2016, p. 211 a 238.

<sup>28</sup> Vid: RODRÍGUEZ TABERNERO, S., SANTOS VARA, J., *In Deep Water: Towards a Greater Commitment for Human Rights in Sea Operations Coordinated by FRONTEX?*, *European Journal of Migration and Law*, N° 18, 2016, pp. 65 a 87; y SANTOS VARA, J., *La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras?* *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 59, enero-abril 2018, pp. 143 a 186.

<sup>29</sup> FERNÁNDEZ ROZAS, J.C., *Control de fronteras, asilo e inmigración en la Unión Europea: un conflicto competencial no resuelto*, Memorial para la Reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado, t. I, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2016, p. 333 a 378.

<sup>30</sup> Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Título V [Espacio de libertad, seguridad y justicia], Capítulo 2 [políticas sobre controles de fronteras, asilo e inmigración], arts. 77 a 80. [Diario Oficial de la Unión Europea, C 202, 7 de junio de 2016].

por parte de la Unión, la técnica para establecer estas medidas es la aprobación de directivas, por lo que sigue siendo sólo directrices generales de aplicación para todos los Estados, que cada uno de ellos implementará de acuerdo con sus legislaciones nacionales e intereses particulares<sup>31</sup>.

Además, el procedimiento de asilo en sí, por el que se concede o no la condición de refugiado o la protección subsidiaria, sigue siendo actualmente competencia exclusiva de los Estados. Es cierto que con la aprobación de la Directiva del año 2013 los Estados cedieron parte de su soberanía a través del Parlamento para la regulación europea, pero algunos países siguen percibiendo esa obligación de conceder la protección como una muestra del poder discrecional estatal al cual no están dispuestos a renunciar, aunque ya el derecho de asilo se configure como derecho individual del solicitante.

Es innegable que sólo se puede hacer frente a la crisis de refugiados y al nuevo sistema de asilo desde una visión europea, de ahí que sea esencial estudiar el alcance en materia de asilo a nivel de Europa.

La Unión Europea cuenta con la mayor protección jurídica del derecho de asilo, ya que con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se incluye una política común en la materia y también se incluye la Carta de Derechos fundamentales de la UE, la cual en su artículo 18 garantiza el derecho de asilo de acuerdo a las dos normas internacionales principales, la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967.

Es importante destacar para entender esta cuestión que los principios que rigen las políticas migratorias a nivel de la Unión Europea son el principio de solidaridad<sup>32</sup> y el principio de reparto equitativo de las responsabilidades que el artículo 80 TFUE reconoce.

Desde Europa sí se ha comprendido la magnitud del asilo y las exigencias que requiere su regulación, entendiéndolo ya no como un derecho de soberanía estatal sino

---

<sup>31</sup> SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z., *El derecho de asilo en la Unión Europea.: en aras de un complejo equilibrio*, Ratio Legis Ediciones, Salamanca, 2016, p. 30 a 34.

<sup>32</sup> Algunos países como Hungría, Austria o Eslovaquia entendían que la reasignación de solicitudes era desproporcional. El TJUE en una sentencia de 6 de septiembre de 2017 (*República Eslovaca y Hungría v. Consejo de la Unión Europea*) no solo despeja las dudas sobre la validez de la actuación de la Unión Europea, sino que además materializa el principio de solidaridad como matiz a la competencia de los Estados en materia de asilo. Vid: SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z., *Un sistema europeo común de asilo, ¿Desdibujando la competencia de los Estados?*, Revista Española de Derecho Europeo, núm. 64 (Octubre-Diciembre 2017).

como una garantía supranacional enmarcada en un espacio único de protección que sería la Unión Europea<sup>33</sup>. La política común en materia de asilo pretende brindar un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución.

Lo más destacable de las prerrogativas de la Unión Europea es la implementación y desarrollo del sistema europeo común de asilo (SECA). Entre los objetivos de este nuevo sistema se encuentra facilitar el acceso al procedimiento a las personas que necesiten protección, mejorar en la rapidez y la justicia de las decisiones, asegurar el principio de no devolución y asegurar que los solicitantes de asilo o beneficiarios de protección puedan disfrutar de unas condiciones dignas<sup>34</sup>.

Esta política recoge unas garantías y objetivos muy beneficiosos y deseables en la teoría, pero como cualquier medida de tal magnitud se vuelve complicada en la práctica y presenta algunas deficiencias que sería preciso anotar.

No se trata exclusivamente de un sentir general, quizá movido por la especial sensibilidad hacia un tema tan humano, sino que ya el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) señalan como principales deficiencias de la política común europea “el pleno acceso al sistema de asilo, la asistencia y la calidad de la capacidad de acogida y las garantías de los recursos y la asistencia jurídica gratuita”<sup>35</sup>

También se puede añadir, como hemos enunciado previamente en este trabajo, las dificultades para acceder al territorio, la violación del principio de no devolución que supone el acuerdo con Turquía, o los bajos índices de reconocimiento<sup>36</sup>.

La realidad es que a pesar de los avances que se pretenden conseguir en la construcción de un sistema europeo común de asilo, existen veintiocho procedimientos

---

<sup>33</sup> GARCÍA MAHAMUT, R., *La ductilidad del derecho a la protección internacional (refugio y protección subsidiaria) ante las crisis humanitarias: un desafío para Europa y para el sistema europeo común de asilo*, UNED, Teoría y Realidad Constitucional, núm. 38, 2016, p. 211 a 238.

<sup>34</sup> GOIG MARTÍNEZ, J. M., *Inmigración, asilo y refugio ante los retos actuales de la política exterior europea*, Revista de Derecho UNED nº 18, 2016, p. 73.

<sup>35</sup> *Estudio sobre el asilo en España: la protección internacional y los recursos del sistema de acogida*, ed. Defensor del Pueblo, Madrid, junio 2016, p. 11 a 12.

<sup>36</sup> En el año 2017, la tasa de reconocimiento en la Unión Europea es del 39% en decisiones de primera instancia y el 30% en decisiones de apelación, y en España la tasa de reconocimiento es del 35% en decisiones de primera instancia y el 4% en decisiones de apelación. Vid: *Asylum decisions in the EU: EU Member States granted protection to more than half a million asylum seekers in 2017*, Eurostat Newsrelease 67/2018, de 19 de abril de 2018.

administrativos distintos –la competencia sobre el procedimiento sigue siendo exclusiva de los Estados-, incluyendo también los requisitos de acceso, acogida, o admisión de las solicitudes<sup>37</sup>. La no transposición de las Directivas implica sanciones para los Estados<sup>38</sup> o apercibimientos por infracción<sup>39</sup>. Este problema sumado al incumplimiento de los plazos fijados para la reubicación y los cupos tampoco ayuda a que estas medidas que pretender ser una garantía en el sistema de asilo sean útiles o provechosas en la práctica.

Todo ello pone de manifiesto la necesidad de armonizar aún más los procedimientos para que la protección sea igual en todos los países de la Unión, ya que los criterios establecidos por la Directiva 2013/32/UE parecen no ser suficientes, superando así el marco normativo actual que puede generar situaciones de inseguridad jurídica<sup>40</sup>, y estableciendo una política no solo de asilo, sino también de inmigración y control de fronteras exteriores sobre las bases de la solidaridad entre Estados miembros, tal y como establece el artículo 67 TFUE.

#### **2.4 La Agenda Europea de Migración de 2015. En busca de medidas para una política de asilo más eficaz.**

Ante la necesidad de responder de manera inmediata a la crisis de los refugiados estableciendo directrices con un enfoque más europeo, se adopta este instrumento, la Agenda Europea de Migración<sup>41</sup>, que supone el inicio de los cambios que se han establecido en materia de migración desde entonces. El hecho de que implique a tantas instituciones europeas no hace más que remarcar la importancia de este objetivo a nivel interno e intentar fomentar la participación de todos los grupos sociales a nivel externo,

---

<sup>37</sup> FERNÁNDEZ BURGUEÑO, B., *La transposición de la Directiva de Procedimientos de Asilo y la efectividad coercitiva de las decisiones de infracción de la Comisión Europea*, Revista Internacional de Estudios Migratorios, Vol. 7(4), p. 257 a 269.

<sup>38</sup> La Comisión solicitó una multa para España por incumplimiento del Sistema Europeo Común de Asilo, aunque en este caso la directiva infringida no fue la de procedimiento. Vid: STJUE (Sala Quinta) de 9 de julio de 2009, asunto C- 272/08, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España*.

<sup>39</sup> De acuerdo con el artículo 51 de la Directiva de procedimiento, el plazo para transponerla finalizó el 20 de julio de 2015. El 23 de septiembre de 2015 la Comisión Europea, en ejercicio de su potestad supervisora del artículo 258 TFUE, envió 40 decisiones de infracción para promover una mayor responsabilidad en la gestión de la crisis de los refugiados. Entre ellas encuentra el envío de una carta de emplazamiento a España (proc. nº 2015/0413) por incumplir el deber de trasposición y comunicación.

<sup>40</sup> FERNÁNDEZ ROZAS, J.C., *Control de fronteras, asilo e inmigración en la Unión Europea: un conflicto competencial no resuelto*, Memorial para la Reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado, t. I, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2016, p. 333 a 378.

<sup>41</sup> COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES: UNA AGENDA EUROPEA DE MIGRACIÓN, Bruselas, 13 de mayo de 2015, COM (2015) 240 final.

al igual que la intención de coordinación entre las instituciones y unión de esfuerzos. Se trata de una llamada a la comunidad internacional para la búsqueda de consenso.

En esta búsqueda de medidas para una política más eficaz destaca la labor que realiza la Agencia Europea de Apoyo al Asilo (EASO) que mediante sus guías prácticas o la información que facilita (por ejemplo, sobre la lista de países de origen seguro) puede conseguir la tramitación coincidente en todos los Estados miembros.

Una de las principales modificaciones, aparte de establecer una serie de medidas de carácter urgente como la coordinación de actuaciones en la protección de fronteras exteriores y el rescate de los migrantes en el mar, es el sistema de reparto de las solicitudes<sup>42</sup>. El Reglamento de Dublín<sup>43</sup>, vigente y válido como regla general para todas las solicitudes de asilo presentadas en la Unión Europea, establece que el país encargado de tramitar la solicitud será el primer país de entrada del solicitante. Pero debido a la elevada cantidad de solicitudes que acumulan Grecia e Italia, por tratarse de los países con más afluencia y llegada de inmigrantes, se establece una cuota de reparto de solicitudes entre el resto de Estados miembros de la Unión Europea que deberán tramitar, plasmando así el principio de solidaridad en el que se asienta el sistema europeo común de asilo. Algunos países como Hungría o Eslovaquia afirmaban que esta reubicación vulnera la normativa del Reglamento de Dublín, pero el TJUE ya ha afirmado que estas medidas son conformes a la normativa comunitaria<sup>44</sup>.

El control de fronteras es un tema controvertido ya que afecta de forma directa a uno de los principios clave sobre los que se sustenta la Unión Europea, el principio de libre circulación de personas. Se ha recurrido a la externalización de las fronteras comunitarias para intentar lidiar con la crisis de refugiados, pero la gestión no es tan sencilla ya que es preciso valorar los derechos y libertades de los inmigrantes al mismo tiempo que la seguridad de la comunidad europea, intentando que las vallas, las deportaciones, los encarcelamientos, o cualquier otra medida que dificulte el acceso al

---

<sup>42</sup> 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 (DO 2015, L 248, p. 80).

<sup>43</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>44</sup> STJUE 6 septiembre 2017, as. acumulados C-643/15 y C-647-15, *República Eslovaca y Hungría v. Consejo de la Unión Europea*.



territorio europeo no pueden vulnerar los derechos de las personas migrantes, y en especial de los grupos vulnerables<sup>45</sup>.

Los cuatro pilares sobre los que se asienta la Agenda Europea de Migración son: poner freno a la migración irregular y a los incentivos que la promueven, la lucha contra los traficantes y tratantes, desincentivar al empleo de migrantes irregulares y la mejora de la eficacia del sistema de retorno<sup>46</sup>. El problema de todas estas medidas, al igual que se apuntaba anteriormente, es que los Estados en ejercicio de su soberanía deciden implementar estas soluciones de forma diferente en sus ordenamientos jurídicos, y de esta forma no se consigue establecer un verdadero sistema común, con unas garantías homogéneas para todos los países de la Unión.

En un balance de todas las medidas adoptadas podemos concluir que hay campos en los que no se ha logrado la efectividad pretendida, ya que el número de fallecidos en el Mediterráneo sigue siendo elevado, el número de solicitudes se encuentra por encima de la media, muchos inmigrantes tienen que permanecer hacinados en “campos de refugiados” y no se garantiza del todo el derecho de no retorno. Pero en otros campos algunas medidas sí han sido efectivas, ya que la operación Tritón, puesta en marcha en noviembre de 2014, cuenta con un presupuesto de 2,9 millones de euros al mes y dispone de los medios necesarios para el rescate en alta mar, o la vigilancia y control de fronteras<sup>47</sup>, al igual que el sistema de reubicación, aunque no en la medida de lo esperado.

En definitiva, la Unión Europea, en su función armonizadora y coordinadora y los propios Estados en virtud del cumplimiento del principio de solidaridad, deben luchar por conseguir un sistema europeo de asilo que consolide de forma unitaria el concepto de asilo y protección subsidiaria, que unifique el procedimiento para la concesión o retirada de la condición de refugiado o protección subsidiaria, y que establezca criterios de acogida homogéneos y mecanismos para determinar el Estado responsable de tramitar la solicitud.

---

<sup>45</sup> GOIG MARTÍNEZ, J. M., *Inmigración, asilo y refugio ante los retos actuales de la política exterior europea*, Revista de Derecho UNED nº 18, 2016, p. 65.

<sup>46</sup> SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z., *El derecho de asilo en la Unión Europea.: en aras de un complejo equilibrio*, Ratio Legis Ediciones, Salamanca, 2016, p. 45 a 49.

<sup>47</sup> *Tritón, una misión de la UE muy modesta para evitar tragedias en el Mediterráneo*, ed. Euronews, 11 de febrero de 2015 [<http://es.euronews.com/2015/02/11/triton-una-mision-de-la-ue-muy-modesta-para-evitar-tragedias-en-el-mediterraneo>] (última vez consultado el 3 de mayo de 2018)

### **3. REGULACIÓN EN MATERIA DE ASILO. GARANTÍAS PROCEDIMENTALES Y JURÍDICAS.**

Una vez analizado el panorama europeo y nacional en materia de asilo, es necesario estudiar las garantías del procedimiento de solicitud de asilo en un país de la Unión Europea, concretamente en España. Solo puede entenderse como refugiado aquel sujeto al que se le ha otorgado tal condición, tal protección, como sujeto que ha traspasado las fronteras administrativas de un Estado. En tanto en cuanto presentan su solicitud para ser reconocidos como tales, y hasta se tenga determinación positiva o negativa, son solicitantes de asilo<sup>48</sup>. Y para que se le otorgue tal condición de refugiado es necesario que su solicitud se tramite a través de un procedimiento administrativo, objeto de estudio de este apartado. Las normas por las que se regula este procedimiento son de ámbito europeo (Directiva 2013/32/UE) y estatal (ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y ley 39/2015 de procedimiento administrativo común).

Es importante destacar que la regulación del asilo en España siempre ha sido avanzada. Incluso antes de que se aprobara la Carta Magna, ya existían en nuestro ordenamiento jurídico disposiciones relativas a la materia provenientes de la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967. En el momento actual la ley de asilo vigente incorpora novedades y garantías que las Directivas en el marco europeo no exigían entonces, aunque ello haya tenido que ser a costa del incumplimiento en los plazos de transposición y los correspondientes procedimientos de infracción por parte de las instituciones europeas<sup>49</sup>.

Una deficiencia de la ley actual es que no cuenta con un reglamento de desarrollo, a pesar de que algunas disposiciones de la ley remiten directamente a dicha norma, como las condiciones de acceso a embajadas y consulados del artículo 38<sup>50</sup>. Además, en todas las disposiciones en las que exista un vacío normativo en la ley, al

---

<sup>48</sup> CASTLES, S., *La política internacional de la migración forzada*, Migración y Desarrollo, octubre (1), 2003, p. 1 a 28.

<sup>49</sup> Vid: referencias a pie de página nº 35, 36 y 37 de este documento, página 9.

<sup>50</sup> El Consejo General del Poder Judicial elaboró el 8 de noviembre de 2013 un Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 12/2009 y dado que aún no se ha aprobado, sería un posible instrumento de transposición de al menos las tres principales normativas europeas en la implementación del SECA (Directiva 2011/95/UE; Directiva 2013/33/UE; Directiva 2013/32/UE) y del Reglamento Dublín III (Reglamento (UE) nº 604/2013). Vid: MORGADES GIL, S., *La política de asilo en España en el contexto europeo: cambios recientes y perspectivas de desarrollo*, Anuario de la Inmigración en España 2014, Edición 2015, p. 226 a 248.

tratarse de un procedimiento administrativo, puede acudir para subsanar la laguna a la Ley de Procedimiento Administrativo Común 39/2015.

Se han producido cambios en materia de asilo e inmigración en el marco jurídico de la Unión Europea y también debido a la interpretación y actividad de tribunales supranacionales como el TEDH o el TJUE y sin ir más lejos nuestro Tribunal Supremo o el Tribunal Constitucional. Esto evidencia la necesidad de romper con la inactividad normativa en la materia existente en nuestro país, para poder adaptar la normativa a las nuevas exigencias y doctrina del derecho de asilo, al igual que para evitar la inseguridad jurídica que puede derivar de la diferencia entre el contenido de la ley y la interpretación de la misma por los órganos jurisdiccionales<sup>51</sup>.

La elección de un país u otro para presentar la solicitud puede depender de factores de mucha índole: acceso a las fronteras, redes de transporte disponibles, vínculos sociales o antecedentes históricos. España podría ser un país de receptores de inmigrantes al tratarse de la única frontera terrestre con África, pero la multitud de causas de inadmisión que recoge la legislación y la escasa tradición en materia de asilo (que hace que se resuelvan las solicitudes sin ni siquiera entrar en el fondo del asunto) provoca un efecto disuasorio sobre los solicitantes y evita el efecto llamada en el resto de inmigrantes<sup>52</sup>.

### **3.1 Procedimiento ordinario.**

El procedimiento se inicia a solicitud del interesado, cuando dicha persona llega al territorio de un país europeo y declara que quiere acogerse a la protección internacional. En la normativa actual, esta declaración debe materializarse<sup>53</sup>, pero sería más favorable que la mera declaración verbal del deseo de acogerse a dicha protección por parte del solicitante fuera suficiente para que se entendiera presentada la solicitud, tal y como recoge la propuesta de reforma normativa de la Unión Europea<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> MONTILLA MARTOS, J.A., GARCÍA VITORIA, I. y RODRÍGUEZ CANDELA, J.L., *Política y normativa española sobre inmigración y asilo: ¿bajo perfil o inacción?*, Anuario CIDOB de la Inmigración 2017, p. 106 a 122.

<sup>52</sup> MORGADES GIL, S., *La política de asilo en España en el contexto europeo: cambios recientes y perspectivas de desarrollo*, Anuario de la Inmigración en España 2014, Edición 2015, p. 226 a 248.

<sup>53</sup> Artículo 6 de la Directiva 2013/32/UE y artículo 16 de la Ley 12/2009.

<sup>54</sup> Artículo 25.1 de la nueva Propuesta de Reglamento por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE.

### 3.1.1 Presentación de la solicitud.

La solicitud puede presentarse ante las autoridades responsables que decidan los Estados miembros<sup>55</sup>. En España se pueden presentar en la Oficina de Asilo y Refugio del Ministerio del Interior, en puestos fronterizos y centros de internamiento de extranjeros, oficinas de extranjeros, por extensión familiar, en comisarías provinciales de Policía o comisarías de distrito que se señalen mediante Orden del Ministerio del Interior y misiones diplomáticas y oficinas consulares españolas en el extranjero<sup>56</sup>. Estos lugares de presentación de solicitudes son diferentes a los que establece la ley de procedimiento administrativo común general<sup>57</sup> y considero que esto es beneficioso porque los encargados deberían ser guardias de frontera, policía, agentes de inmigración o autoridades que conozcan la materia para que puedan prestar una correcta asistencia a los solicitantes y también cuenten con la ayuda de la Agencia de Asilo de la Unión Europea<sup>58</sup>.

En este sentido, aunque las nuevas reformas que se proponen desde Europa pretenden que quien tramite las solicitudes sea un cuerpo especial de la EASO, en España puede suponer un problema en el procedimiento ya que el órgano encargado de iniciar el procedimiento sería incompetente, lo que podría provocar la nulidad del acto<sup>59</sup>.

### 3.1.2 Formalización de la solicitud y registro.

La formalización de la solicitud es la consecuencia necesaria de la declaración de querer acogerse a la protección internacional. Actualmente, se realizará “lo antes posible”<sup>60</sup>. Este concepto jurídico indeterminado incide de forma directa en las garantías de los solicitantes, que pueden ver rechazada su solicitud por no haberla formulado lo

---

<sup>55</sup> Artículo 4 de la Directiva.

<sup>56</sup> Artículo 4.1 del Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo [«BOE» núm. 52, de 2 de marzo de 1995, páginas 7237 a 7246 (10 págs.)]; RUIZ-ESTRAMIL, I., *El refugiado: sujeto de frontera, sujeto fronterizo*, Iberoamérica social: revista-red de estudios sociales IX, 2018, p. 81.

<sup>57</sup> Artículo 16 de la ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común (LPAC). Los documentos que los interesados dirijan a las Administraciones podrán presentarse en el registro electrónico de la Administración a la que se dirige, en las oficinas de Correos y en las oficinas de asistencia en materia de registros. Vid: GAMERO CASADO, E., FERÁNDEZ RAMOS, S., *Manual Básico de Derecho Administrativo*, Decimocuarta edición, ed. Tecnos, 2017, p. 480.

<sup>58</sup> Artículo 5 de la Propuesta de Reglamento.

<sup>59</sup> TERRÓN SANTOS, D., *Eficacia y validez de los actos administrativos en la nueva Ley de Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas*, en RIVERO ORTEGA, R., CALVO SÁNCHEZ, M<sup>a</sup> D., FERNÁNDEZ PABLO, M., en *Instituciones de procedimiento administrativo común. Novedades de la ley 39/2015*, editorial Juruá, Lisboa, 2016, pp. 177 a 208.

<sup>60</sup> Artículo 6.2 de la Directiva.

antes posible o por encontrarse con dilaciones por parte de la administración. El medio para formalizar la solicitud es el cumplimiento del correspondiente formulario y la entrevista personal que se realizará al solicitante individualmente<sup>61</sup>. Sería conveniente para despejar la inseguridad jurídica que puede generar la normativa actual establecer un plazo para la formalización de la solicitud, por ejemplo, de 10 días, que es lo que establece la propuesta de reforma normativa de la UE<sup>62</sup>.

Una vez formalizada, se procederá al registro de la solicitud en el plazo máximo de los tres días hábiles siguientes a que se formule la solicitud, ampliable hasta un plazo de diez días hábiles en caso de que el Estado reciba un número muy elevado de solicitudes que dificulten el registro<sup>63</sup>. El problema en este aspecto de la ley de asilo española es que no solo no establece un plazo para el registro<sup>64</sup>, sino que tampoco cumple con el plazo establecido en la Directiva 2013/32/UE<sup>65</sup>.

Registrada la solicitud la Unión Europea prevé la toma de huellas dactilares de los solicitantes, que se incluirán a una base de datos EURODAC, principalmente por motivos de seguridad, para comprobar si la persona ya ha formalizado su solicitud en otro Estado o para determinar el Estado responsable de tramitar su solicitud<sup>66</sup>.

---

<sup>61</sup> Artículo 8.3 RD 203/1995 y artículo 17.4 Ley 12/2009. En dicho formulario el solicitante deberá exponer los hechos que motivan su pretensión, aportar fotocopia de su pasaporte o título de viaje y documentos similares, y en caso de no hacerlo, deberá justificar dicha omisión.

<sup>62</sup> Artículo 28 de la Propuesta de Reglamento. El plazo para la formalización de la solicitud será de diez días, ampliable hasta un mes en caso de que el Estado reciba un número desproporcionado de solicitudes. Para los menores no acompañados, el plazo para formalizar la solicitud no empieza a computar hasta que se asigna un tutor y se entrevista con el menor.

<sup>63</sup> Artículo 6.1 y 6.3 de la Directiva, artículos 26 y 27 de la Propuesta de Reglamento.

<sup>64</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T-R., Curso de Derecho Administrativo II, Decimoséptima edición, editorial Aranzadi SA, 2015, p. 492-493. En el procedimiento administrativo el registro de la instancia del interesado es importante con respecto al cómputo de plazos y el silencio. El despacho de los expedientes se realiza por el orden de incoación y los plazos de prescripción se interrumpen desde ese momento de la presentación, por lo que en ciertos casos la fecha y la hora de presentación de la solicitud que inicia el procedimiento determina la prioridad en el propio derecho. Las Administraciones también deben cumplir con el deber de informar a los interesados del plazo máximo para resolver y de los efectos que pueda producir el silencio administrativo, incluyendo dicha información en la notificación del acuerdo de iniciación de oficio o en la comunicación que se dirigirá al interesado dentro de los 10 días siguientes a la recepción de la solicitud iniciadora del procedimiento en el registro electrónico de la Administración

<sup>65</sup> *Estudio sobre el asilo en España: la protección internacional y los recursos del sistema de acogida*, ed. Defensor del Pueblo, Madrid, junio 2016, p. 29.

<sup>66</sup> RUIZ-ESTRAMIL, I., *El refugiado: sujeto de frontera, sujeto fronterizo*, Iberoamérica social: revista de estudios sociales IX, 2018, p. 81; y Reglamento (UE) n° 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. La nueva Propuesta de Reglamento también pretende reforzar este sistema para el control de los movimientos secundarios. Los datos se eliminarán del sistema central tan pronto como el Estado miembro de origen tenga constancia de que la persona ha adquirido dicha nacionalidad, porque esa persona ya no se halla en el ámbito de Eurodac.

### 3.1.3 Examen de la solicitud y tramitación del procedimiento.

Si se admite a trámite la solicitud dará lugar al inicio del correspondiente procedimiento por parte del Ministerio del Interior y una vez estudiada la información proporcionada por el solicitante e incorporada al expediente, la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio estudiará el caso y realizará una propuesta de resolución, aunque se remitirá al Ministerio del Interior porque es éste el competente para conceder o denegar según proceda el derecho de asilo o la protección subsidiaria<sup>67</sup>. En caso de que la solicitud haya sido denegada dicha solicitud de protección, podrá solicitar su revisión cuando aparezcan nuevos elementos probatorios y acudir también a la vía judicial mediante recurso presentado ante la Audiencia Nacional.

De igual forma en la Unión Europea, en caso de que se le conceda la condición de refugiado o protección subsidiaria, se regulariza su situación, se finaliza el procedimiento de primera instancia y dicha persona puede disfrutar de todos los derechos que están asociados a tal condición en territorio europeo sin más limitaciones. En caso de que la resolución sea negativa, el solicitante puede acudir a los tribunales contenciosos por vía de recurso, los cuales volverían a examinar su solicitud, bien para revocar la decisión de primera instancia, o para confirmar la primera decisión de denegación, con la consecuente expulsión del solicitante a su país de origen o a uno de tránsito<sup>68</sup>.

En España, toda la tramitación del procedimiento se realiza de manera electrónica desde la aprobación de las leyes 39/2015 y 40/2015 de procedimiento administrativo común y de régimen jurídico del sector público. Las personas físicas, en este caso los solicitantes de asilo, podrán elegir si se comunican con las Administraciones a través de medios telemáticos o no<sup>69</sup>, pero internamente el proceso se tramita de manera electrónica<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> Artículo 24 Ley 12/2009 y artículos 24 a 28 del RD 203/1995. Si el Si el Ministro de Justicia e Interior discrepase de la propuesta de concesión o denegación de asilo formulada por la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, elevará el expediente al Consejo de Ministros para que adopte la resolución pertinente.

<sup>68</sup> RUIZ-ESTRAMIL, I., *El refugiado: sujeto de frontera, sujeto fronterizo*, Iberoamérica social: revista-red de estudios sociales IX, 2018, p. 81.

<sup>69</sup> Artículo 14 de la ley 39/2015. Sólo están obligados a relacionarse a través de medios electrónicos las personas jurídicas, entes sin personalidad jurídica, sus representantes o todos los demás sujetos recogidos en el apartado 2 de este artículo.

<sup>70</sup> La nueva ley de procedimiento administrativo de 2015 recoge mejoras electrónicas para lograr la cooperación, celeridad y eficacia interna de las Administraciones. El objetivo de la nueva regulación es

Actualmente, los Estados procurarán que el procedimiento de examen termine en el plazo de seis meses a partir de la presentación de la solicitud, que es el mismo plazo que se recoge para la resolución del procedimiento<sup>71</sup>. Considero que sería favorable establecer un plazo máximo de examen de la solicitud inferior, para evitar dilaciones innecesarias en el procedimiento y materializar el principio de celeridad<sup>72</sup>.

Sobre el incumplimiento de los plazos, si es la Administración la que falta al correcto cumplimiento, implicará la anulabilidad del acto<sup>73</sup>, pero si son los interesados los que no cumplen el plazo o no subsanan los defectos requeridos por la Administración en el tiempo fijado para ello, se produce la preclusión, la pérdida del derecho al trámite<sup>74</sup>. En todo caso, es la normativa de asilo la que regula los efectos de la solicitud de protección internacional y las consecuencias de su no resolución en plazo<sup>75</sup>. El incumplimiento por la Administración del plazo establecido por la ley en caso de procedimientos especiales hace que se tramite la solicitud por el procedimiento ordinario<sup>76</sup>.

---

conseguir que las relaciones interadministrativas y los procedimientos internos se realicen por medios electrónicos. Vid: SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z., *Las nuevas leyes de régimen jurídico y de procedimiento administrativo: afianzamiento de la administración electrónica en las relaciones internas de la administración con los ciudadanos*, en RIVERO ORTEGA, R., CALVO SÁNCHEZ, M<sup>a</sup> D., FERNÁNDEZ PABLO, M., *Instituciones de procedimiento administrativo común. Novedades de la ley 39/2015*, editorial Juruá, Lisboa, 2016, pp. 43 a 66.

<sup>71</sup> Artículo 31.3 de la Directiva y artículo 24.3 de la ley 12/2009. La ley española no obliga a que este plazo sea máximo.

<sup>72</sup> En esta línea la Propuesta de Reglamento establece que el examen de la solicitud para determinar su admisibilidad debe realizarse en el plazo máximo de un mes desde la presentación, artículo 34.1. El plazo será de diez días hábiles cuando se aplique el concepto de primer país de asilo o tercer país seguro.

<sup>73</sup> STS 5514/2016, de 19 de diciembre de 2016 (Rec. 2318/2016), FJ 6º: El artículo 24.3 de la ley 12/2009 dispone que transcurridos seis meses desde la presentación de la solicitud sin que se haya notificado la correspondiente resolución, la misma podrá entenderse desestimada. “Establece claramente un silencio negativo para el caso de incumplimiento por la Administración de su obligación de resolver en el plazo [...]. En supuestos como el presente, de expedientes de asilo, ningún precepto impone al plazo de seis meses el carácter de esencial, cuyo incumplimiento acarrearía la anulación del acto”.

<sup>74</sup> Artículo 48.3 y 73.3 de la ley 39/2015 respectivamente.

<sup>75</sup> STS 3542/2016, de 20 de julio de 2016 (Rec. 746/2016); STS 4146/2016, de 28 de septiembre de 2016 (Rec. 1304/2016); y STS 498/2017, de 16 de febrero de 2017 (Rec. 1349/2016).

<sup>76</sup> Por ejemplo, en la solicitud de reexamen, donde el cómputo del plazo de dos días debe ser de hora a hora y sin descontar los días inhábiles según la constante jurisprudencia del TS, si la Administración incumple la obligación de resolver en plazo se debe tramitar por el procedimiento ordinario. Vid: STS 4068/2016, de 19 de septiembre de 2016 (Rec. 1668/2016) y STS 4264/2016, de 3 de octubre de 2016 (Rec. 1666/2016) entre otras.

## 3.2 Procedimientos especiales.

De los procedimientos especiales podemos destacar el procedimiento fronterizo, el examen acelerado, las solicitudes posteriores o la retirada de solicitudes y la inadmisibilidad.

### 3.2.1 Procedimiento fronterizo.

El procedimiento fronterizo se aplica a aquellos supuestos en los que la solicitud se presente en la frontera o en las zonas de tránsito del Estado miembro, y en el caso español, se aplicará a personas extracomunitarias que hayan presentado la solicitud de protección internacional y no tengan los requisitos para entrar en España<sup>77</sup>. Se trata de un procedimiento específico de la materia de asilo.

La decisión sobre la solicitud debe adoptarse en un plazo razonable, y en caso de que hayan transcurrido cuatro semanas y no se haya tomado una decisión, se concederá al solicitante la posibilidad de entrada al territorio del Estado para que tramite su solicitud de acuerdo con el procedimiento ordinario<sup>78</sup>. En el caso español la resolución deberá ser notificada al interesado en un plazo máximo de cuatro días, ampliable a diez por resolución del Ministro del Interior en caso de que lo solicite ACNUR<sup>79</sup>. La denegación de la solicitud en frontera también hace que se tramite la solicitud por el procedimiento ordinario, de acuerdo a lo establecido en el artículo 21.5 de la ley 12/2009.

La propuesta de reforma de la normativa de la UE matiza que este procedimiento no podrá ser aplicable a colectivos vulnerables si no pueden recibir la asistencia y orientación que requiere, y solo se aplicará a menores en los casos establecidos en la ley<sup>80</sup>. En mi opinión es una salvaguarda de las garantías de los solicitantes ante un

---

<sup>77</sup> Artículo 21 y 22 de la Ley 12/2009. Cuando no corresponda a España el examen de la solicitud, cuando el solicitante ya haya obtenido la condición de refugiado, cuando provenga de un tercer país seguro, cuando se trate de una solicitud posterior, o cuando formule alegaciones incoherentes.

<sup>78</sup> Artículo 43.2 de la Directiva y artículo 41. 2 y 3 del Reglamento.

<sup>79</sup> Este plazo ha sido controvertido en su aplicación práctica, y tras varios pronunciamientos de la Audiencia Nacional respecto a este conflicto, ratificados por el Tribunal Supremo, desde el año 2017 la Oficina de Asilo y Refugio ya ha empezado a contabilizar los plazos por horas. Vid: SSAN de 17 de marzo de 2016 (Rec. 469/2015), de 8 de abril de 2016 (Rec. 515/2015), de 21 de abril de 2016 (Recs. 600/2015, 603/2015, 610/2015), de 12 de mayo de 2016 (Rec. 620/2015) y de 19 de mayo de 2016 (Rec. 617/2015) [Informe CEAR 2017: *Las personas refugiadas en España y Europa*, p. 61].

<sup>80</sup> Artículo 41.5 de la Propuesta de Reglamento: si proviene de un tercer país seguro, si se considera un peligro para la seguridad nacional o el orden público o ha sido expulsado con carácter ejecutivo, o si ha inducido a engaño a las autoridades o no colabora con las mismas.



examen de una solicitud tan veloz que en muchas ocasiones no entra de lleno sobre el fondo y debería incluirse en la legislación nacional que no recoge ninguna garantía especial para los menores en casos de tramitación de la solicitud en puestos fronterizos. También debería ponerse solución al problema de las “devoluciones en caliente”<sup>81</sup>.

Como bien ha destacado la doctrina y la jurisprudencia y es una opinión que comparto, un riesgo que puede llevar aparejado este tipo de procedimiento es que mientras se tramita la solicitud, las personas están privadas de su libertad retenidas en los puestos fronterizos<sup>82</sup>, por lo que los supuestos en los que se utilice el mismo deben ser reducidos y motivados. Además, la celeridad que pretende el precepto en el examen de la solicitud no puede atentar contra los derechos de los individuos. En el momento actual que vive Europa, parece que la balanza pesa más del lado de la seguridad, pero no puede implicar que se les niegue el amparo a estas personas necesitadas de protección<sup>83</sup>.

### 3.2.2 Examen acelerado.

Este examen acelerado -o tramitación de urgencia en España- sólo puede realizarse en los casos tasados por la normativa<sup>84</sup>. Sería conveniente como método para afianzar la seguridad jurídica de los solicitantes y del procedimiento que la normativa comunitaria estableciese un plazo máximo para la tramitación por esta vía<sup>85</sup>. En el caso

---

<sup>81</sup> Vid: PÉREZ ESPIGARES, P., *Diferencia y exclusión: alergia al otro en el seno de Europa*, Utopía y Praxis Latinoamericana, Revista internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social, año: 23, nº 80 (enero-marzo), 2018, páginas 171 a 181; y STEDH de 3 de octubre de 2017, Asunto N.D y N.T c. España. Con la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de seguridad ciudadana, a través de una disposición adicional, se introducía el concepto de “rechazo en frontera”, para dar cabida legal a la expulsión inmediata sin las mínimas garantías. En octubre de 2017 el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sentenció que dicha medida era ilegal, pero el fallo no ha impedido que se sigan produciendo devoluciones expeditivas de migrantes en Ceuta y Melilla.

<sup>82</sup> STS 3912/2016, de 26 de julio de 2016 [Rec. 3576/2015], FJ 4º: [...] “La permanencia del solicitante de asilo en las «dependencias adecuadas» de frontera en ningún caso impide que ese mismo extranjero abandone aquel lugar de espera cuando lo considere conveniente, aunque no, por supuesto, para entrar incondicionalmente en España, ámbito éste en el que no disfruta del derecho fundamental a «entrar y salir libremente de España» (art. 19 CE), sólo reconocido constitucionalmente a los españoles.”.

<sup>83</sup> SOLANES CORELLA, A., *Derechos humanos y asilo: sobre las deficiencias del SECA y la regulación jurídica española*, Anuario Facultad de Derecho - Universidad de Alcalá VII, 2014, p. 191

<sup>84</sup> Artículo 31.8 de la Directiva: que el solicitante hubiese planteado cuestiones que no guardan relación, que proceda de un país seguro, que hubiera engañado a las autoridades, que haya actuado de mala fe, que formule alegaciones incoherentes y contradictorias, que ya haya presentado otra solicitud, que la presente con el único objetivo de dilatar su expulsión, que se niegue a cumplir con sus obligaciones o pueda ser considerado como un peligro para la seguridad nacional o el orden público.

Artículo 25.1 ley 12/2009: cuando el solicitante proceda de un país seguro, cuando pueda considerarse un peligro para la seguridad nacional y el orden público del Estado miembro, o cuando se planteen cuestiones que no guarden relación con el examen de los requisitos para ser beneficiarios de la protección internacional

<sup>85</sup> Así lo hace la Propuesta de Reglamento, que establece que un plazo máximo de dos meses, salvo que el solicitante actúe de mala fe, en cuyo caso el plazo se reduce a ocho días hábiles (artículo 40.1 y 40.2).

español, el plazo de resolución es de tres meses, ya que de acuerdo con el artículo 25.4 de la ley 12/2009 se reduce el plazo del procedimiento ordinario (seis meses) a la mitad, aunque debería reformarse para adaptarse a la Propuesta del Reglamento que establece plazos aún más breves.

Se trata de un procedimiento no específico de la ley de asilo ya que se recoge de igual modo en la ley de procedimiento administrativo común, mediante el cual también se reducen a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario<sup>86</sup>.

Al igual que en el caso anterior, la propuesta de reforma normativa de la Unión establece que este procedimiento no se aplicará para solicitantes que necesiten garantías procesales especiales si no pueden prestarse dicho apoyo y solo se aplicara a menores si proceden de un país seguro o pueden ser considerados como un peligro para la seguridad nacional y el orden público<sup>87</sup>. Considero que el estudio del status de los solicitantes ha de ser objetivo y no puede estar motivado por prejuicios<sup>88</sup>.

### **3.2.3 Solicitudes posteriores.**

Una solicitud posterior es aquella presentada por un solicitante al cual ya se le ha negado por resolución definitiva una solicitud anterior. En el caso español se regulan como una inadmisión a trámite<sup>89</sup>. Se examinarán si han surgido nuevas circunstancias en relación con el derecho de asilo, y en caso de que no concurren nuevos hechos, sea una solicitud manifiestamente infundada, no esté suficientemente motivada o no tenga posibilidades de éxito se declarará inadmisibile<sup>90</sup>.

---

<sup>86</sup> Artículo 33.1 de la ley 12/2009: “Cuando razones de interés público lo aconsejen, se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado, la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos”.

<sup>87</sup> Artículo 19.3 y 40.5 de la Propuesta de Reglamento.

<sup>88</sup> Por ejemplo, en casos de terrorismo se ha intentado tramitar las solicitudes de los solicitantes por esta vía de urgencia para intentar tramitarlas de forma más rápida y en la medida de lo posible denegarles el derecho de asilo. Pero “la exclusión del estatuto de refugiado a una persona que haya pertenecido a una organización que emplee métodos terroristas está subordinada a un examen individual de hechos concretos que permitan apreciar si hay motivos fundados para pensar que, en el marco de sus actividades en el seno de dicha organización, esa persona cometió un grave delito común o se hizo culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas, o incitó a la comisión de esos delitos o actos, o bien participó en ella de cualquier otro modo”. Vid: STJUE de 9 de noviembre de 2010 (asuntos asuntos C-57/09 y C-101/09) *Bundesrepublik Deutschland y B, D*, §94.

<sup>89</sup> Nos encontramos ante una solicitud posterior cuando la persona hubiera reiterado una solicitud ya denegada en España o hubiera planteado una nueva con otros datos siempre que no se planteen nuevas circunstancias que hagan volver a estudiar esa resolución denegatoria, artículo 20.1.e) de la ley 12/2009.

<sup>90</sup> Artículos 40.2 y 40.5 de la Directiva. También lo recoge la nueva Propuesta de Reglamento en los artículos 42.2 y 42.5.

Es preciso distinguir las solicitudes posteriores de las peticiones de readmisión. Si un nacional de un tercer país presenta una solicitud de readmisión en un segundo Estado miembro diferente al de entrada, y ésta es denegada, pero vuelve al territorio de este Estado y solicita la readmisión no puede ser trasladado al primer país de entrada<sup>91</sup>.

En mi opinión, debería establecerse un plazo máximo para la evaluación previa de la solicitud, algo que la normativa europea actual no recoge, para evitar dilaciones innecesarias en este tipo de procedimientos en perjuicio de los derechos de los solicitantes, y no debería excluirse la asistencia jurídica gratuita, tal y como pretende establecer la propuesta de reforma normativa de la Unión. La normativa española en una redacción avanzada sí establece que el plazo máximo para notificar la inadmisión es de un mes desde la presentación de la solicitud<sup>92</sup>.

### **3.2.4 Retirada de solicitudes e inadmisibilidad.**

En caso de que una solicitud de protección se considere inadmisibile por alguno de los motivos recogidos en la normativa, se denegará la misma por la autoridad decisoria<sup>93</sup>. Es importante ponderar bien los criterios de no admisión y justificar la decisión, ya que la inadmisibilidad de las solicitudes de protección solo debería realizarse sobre aquellas solicitudes que sean clara y manifiestamente infundadas, porque si existe algún tipo de duda sobre la pretensión, es preferible admitir la solicitud para su examen y estudiar las alegaciones en esta fase<sup>94</sup>.

---

<sup>91</sup> STJUE de 25 de enero de 2018, Asunto C-360/16, *Bundesrepublik Deutschland contra Aziz Hasan*. “El artículo 24 del Reglamento n.º 604/2013 debe interpretarse en el sentido de que, en una situación como la controvertida en el litigio principal, en la que un nacional de un tercer país, que tras haber presentado una solicitud de protección internacional en un primer Estado miembro, fue trasladado a este Estado miembro como consecuencia de la desestimación de una nueva solicitud presentada ante un segundo Estado miembro, y que después regresó, sin documento de residencia, al territorio del segundo Estado miembro, este nacional de un tercer país puede ser objeto de un procedimiento de readmisión y no puede ser trasladado nuevamente al primero de estos Estados miembros sin seguirse tal procedimiento”.

<sup>92</sup> Artículo 20.2 de la ley 12/2009.

<sup>93</sup> Artículo 33.2 de la Directiva y 36.1 del Reglamento. La solicitud será inadmisibile si otro Estado miembro ha concedido la protección, si el solicitante proviene de un primer país de asilo o tercer país seguro, o si se trata de una solicitud posterior.

Vid: GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T-R., *Curso de Derecho Administrativo II*, Decimoséptima edición, editorial Aranzadi SA, 2015. En el procedimiento administrativo general, la Administración podrá acordar la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento (artículo 88.5 ley 39/2015). La denegación tiene por efecto permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente.

<sup>94</sup> SOLANES CORELLA, A., *Derechos humanos y asilo: sobre las deficiencias del SECA y la regulación jurídica española*, Anuario Facultad de Derecho - Universidad de Alcalá VII, 2014, p. 197.

En España, la inadmisibilidad de una solicitud de asilo conlleva los mismos efectos que la denegación de la misma<sup>95</sup>. Considero que el hecho de que los efectos sean los mismos no es muy acertado ya que puede suponer un riesgo para las garantías de los solicitantes. España, debido al número de solicitudes que recibe que no es capaz de gestionar, tampoco puede tramitar por primera vez una solicitud de protección, por lo que son denegadas sin ni siquiera entrar a valorar las cuestiones de fondo que se expongan en la solicitud.

Al igual que en los supuestos anteriores, considero que sería beneficioso establecer un plazo máximo para la resolución de la inadmisibilidad, en aras de garantizar al solicitante un tiempo máximo en el que será resuelta su solicitud y también incrementar la celeridad del procedimiento<sup>96</sup>.

En último lugar, la retirada de solicitudes puede producirse tanto de forma explícita como implícita<sup>97</sup>. Se retirará la solicitud cuando el solicitante así lo haga o cuando no facilite información esencial para su solicitud, se ha evadido de la justicia o ha abandonado sin autorización el lugar donde vivía. En España se pone fin al procedimiento mediante el archivo de la solicitud, siempre que la persona la retire o desista de ella o si en el plazo de treinta días el solicitante no hubiera comparecido o no hubiese facilitado la información cuando hubiese sido convocado, de acuerdo al artículo 27 de la ley 12/2009.

En la regulación actual, tanto la retirada expresa como implícita de la solicitud puede finalizar con la suspensión del examen o la denegación de la solicitud –siendo ello decisión discrecional de la autoridad competente-. En mi opinión esto debería modificarse y establecer la denegación para los casos en que el solicitante retira la solicitud por iniciativa propia, mientras que se debe acordar la suspensión del examen y la notificación de esta situación al solicitante si se trata de una retirada implícita por el

---

<sup>95</sup> Artículo 20.2 y 37 Ley 12/2009. 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 el solicitante resida en España o se le autorice por razones humanitarias.

<sup>96</sup> En esta línea, la Propuesta de Reglamento establece un plazo máximo de un mes para la resolución, salvo cuando el motivo de la no admisión sea que el solicitante procede de un primer país de asilo o tercer país seguro, en cuyo caso, el plazo será de diez días (Artículo 34.1). La normativa española sí establece que la inadmisibilidad se notificará en el plazo de un mes desde la presentación de la solicitud (artículo 20.2 de la ley 12/2009).

<sup>97</sup> Artículos 27 y 28 de la Directiva (se mantiene en la Propuesta de Reglamento en los artículos 38 y 39).

comportamiento del mismo. También debería fijarse un plazo máximo para este procedimiento para sacar fuera del ámbito del margen de discrecionalidad de los Estados las cuestiones relativas a las directrices en la retirada de solicitudes<sup>98</sup>.

#### **4. OBLIGACIONES Y DERECHOS DE LOS SOLICITANTES EN LA NORMATIVA EUROPEA Y ESPAÑOLA.**

Para un correcto desarrollo del procedimiento de asilo, que pueda otorgar finalmente el refugio o la protección a aquellas personas que lo necesiten, es importante regular los derechos y obligaciones, ya que serán determinantes para la seguridad y la efectividad de este mecanismo. Este apartado pretende hacer un análisis de estas cargas y prerrogativas de los solicitantes tanto en la normativa actual europea y española, como en la Propuesta del Reglamento, además de indicar los cambios que debería realizarse en nuestra legislación estatal para adaptar las disposiciones a las intenciones europeas o hacer del procedimiento un mecanismo más garantista.

##### **4.1 Obligaciones.**

Suponen la innovación más importante en el procedimiento porque pretenden asentar la actitud proactiva que ha de tener el solicitante; se pretende que interactúe y ayude a las administraciones encargadas de tramitar su solicitud. Actualmente, estas obligaciones se recogen en el artículo 13 de la Directiva 2013/32/UE sobre procedimiento común, en el artículo 18 de la Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria y de forma general en la Ley 39/2015 de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.

##### **4.1.1 Obligaciones relativas al lugar de presentación y a la obtención de datos.**

Según la normativa del Reglamento de Dublín<sup>99</sup>, el solicitante deberá presentar su solicitud como regla general en el primer Estado en el que haya cruzado las fronteras,

---

<sup>98</sup> Estas mejoras quedarían introducidas en la Propuesta de Reglamento en los artículos 38.2 y 39.2, sobre la terminación de la retirada explícita e implícita de resoluciones, y en los artículos 39.3 y 39.4 establece un plazo máximo de un mes en el caso de retirada implícita.

<sup>99</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 (Texto refundido).

a no ser que exista un familiar en la misma situación en otro país y haya prestado su consentimiento para que presente la solicitud en su nombre en dicho Estado<sup>100</sup>. La legislación española establece igual que el lugar de presentación será el territorio español en el plazo de un mes desde la entrada<sup>101</sup>. Además, los Estados no pueden establecer servicios de policía con el fin de evitar la entrada ilegal en el territorio o evitar delitos contra la seguridad de las fronteras<sup>102</sup>.

Esta obligación puede generar, a mi parecer, dos problemas: la elección del país de entrada por parte de los migrantes y la sobrecarga de solicitudes de determinados Estados miembros. Los migrantes no son ajenos a las tasas de reconocimiento de los países: saben en qué Estado han de aterrizar para que sea más probable que se admita su solicitud y se les reconozca la condición de refugiado, aunque ello implique arriesgarse en una travesía más peligrosa o gastarse más dinero en alguna mafia que “asegure” esta llegada, mientras que otros países siguen inadmitiendo o denegando un número elevado de solicitudes para evitar este efecto llamada sobre los solicitantes y trasladando la carga y la responsabilidad a los países vecinos.

Dichos Estados con un elevado porcentaje de reconocimiento y los países del Mediterráneo se ven inmersos en una situación de sobrecarga del sistema de asilo, en la que no pueden responder y tramitar todas las solicitudes de las personas que atraviesan sus fronteras. Ante este hándicap se ha planteado ya una propuesta de reforma para el reparto de las solicitudes entre los Estados miembros de la Unión Europea que está pendiente de aprobación<sup>103</sup>.

En relación con la obtención de datos, tanto la legislación española como la comunitaria vigente y la propuesta de reforma ya recogen la obligación de los solicitantes de protección internacional de proporcionar sus impresiones dactilares, permitir ser fotografiados y, en su caso, consentir que sean grabadas sus

---

<sup>100</sup> El solicitante deberá presentar su solicitud en el Estado de primera entrada (artículo 13), pero “si el solicitante tuviera un miembro de su familia en un Estado miembro en el cual su solicitud de protección internacional en ese Estado miembro todavía no hubiese sido objeto de una primera decisión en cuanto al fondo, dicho Estado miembro será responsable del examen de la solicitud de protección internacional, siempre que los interesados hubieran manifestado por escrito que así lo desean” (artículo 10). La propuesta de reforma normativa de la UE recogida en la Propuesta de Reglamento lo mantiene.

<sup>101</sup> Artículo 17 de la ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo.

<sup>102</sup> STJUE (Sala Primera) de 21 de junio de 2017, Asunto C-9/16, *A. c. Staatsanwaltschaft Offenburg*.

<sup>103</sup> Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO 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 (texto refundido) [COM(2016) 270 final].

declaraciones<sup>104</sup>. Este deber de proporcionar impresiones dactilares y fotografías que recojan la imagen se conoce por el término EURODAC<sup>105</sup>, consistente en una base de datos de todos los solicitantes de asilo de la Unión Europea. Es un sistema que almacena la información durante un periodo de diez años, a efectos de denegación de solicitudes posteriores u otro tipo de cuestiones relacionadas con el procedimiento.

En mi opinión, esta disposición, propia del procedimiento de asilo que no se recoge en la ley de procedimiento administrativo común, puede vulnerar el derecho a la intimidad de los solicitantes, ya que el país encargado de efectuar las impresiones dactilares y faciales va a conservar dichos datos durante un periodo de tiempo demasiado largo, incluso cuando esas personas no tengan acceso físico al territorio del Estado porque se deniegue el derecho de asilo o se inadmita el procedimiento.

#### **4.1.2 Obligación de permanencia e identificación de residencia.**

Esta obligación se justifica en la búsqueda de celeridad en el procedimiento, ya que si es posible localizar al solicitante en un domicilio conocido se evitarán las dilaciones indebidas para el estudio de su solicitud<sup>106</sup>. La identificación de la residencia no es una obligación específica del procedimiento de asilo porque también se regula para el procedimiento administrativo general<sup>107</sup>. El hecho de que permanezca en el Estado al cual corresponde la tramitación de la solicitud también evita en cierto modo los movimientos secundarios de los solicitantes. En mi opinión, un mecanismo para asegurar el cumplimiento de esta obligación de permanencia y asentar el principio de

---

<sup>104</sup> Artículo 18.2.c) Ley 12/2009; artículo 13.2. e) y f) de la Directiva 32/2013/UE y artículo 7.2.b) de la Propuesta de Reglamento.

<sup>105</sup> Reglamento (UE) n° 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) n° 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) n° 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.

<sup>106</sup> Esta obligación se encuentra regulada en el artículo 13.2.c) de la Directiva de procedimiento común, en el artículo 18.2.d) de la ley 12/2009 y se mantiene en la Propuesta de Reglamento en el artículo 7.4.

<sup>107</sup> En el procedimiento iniciado a solicitud del interesado, las solicitudes que se inicien deberán contener la identificación del lugar físico en que desea que se practique la notificación, artículo 66.1.b) de la ley 39/2015. El fin de identificar la residencia del solicitante es el establecimiento de un lugar donde pueda ser notificado por lo que coincide con el fin de esta obligación de la ley de procedimiento administrativo.

cooperación con las autoridades sería la obligación de comparecer ante las autoridades competentes cuando así lo requieran<sup>108</sup>.

La crítica que se puede realizar a esta obligación es que el hecho de que se obligue al solicitante a permanecer en un territorio restringido del país puede atentar contra los derechos humanos del solicitante<sup>109</sup>, por lo que debe tenerse un especial cuidado en el trato y en la restricción de este derecho a la libertad ambulatoria.

#### **4.1.3 Obligación de registro.**

La obligación de registro sí se trata de una obligación específica del procedimiento de asilo<sup>110</sup>. Es importante la motivación, ya que solo se debe realizar el registro en caso de que sea necesario para el examen de la solicitud. Además, es esencial que se afiance la idea de que “el registro será realizado por una persona del mismo sexo, con pleno respeto de los principios de la dignidad humana y la integridad física y psicológica”.

DE LUCAS, con quien comparto opinión, en un análisis de esta obligación expone que un efecto colateral que puede llevar aparejada esta obligación es que los Estados, con el “único fin de examinar la solicitud de asilo”, procedan a un registro de los solicitantes para intentar requisarles dinero, joyas, o cualquier otro bien de determinado valor económico para cerciorarse de que dicha persona puede hacer frente a las costas del procedimiento y que requiere el reconocimiento del derecho de asilo<sup>111</sup>.

Por último, considero que el hecho de que estos registros se puedan realizar por razones de seguridad genera cierto grado de desconfianza ya que este motivo puede quedar a la libre apreciación de las autoridades competentes, y puede acabar tratándose de un registro desproporcionado. Aunque nuestro Tribunal Constitucional ha establecido que dichos registros son acordes a la Constitución<sup>112</sup>, autorizando los mismos, el Magistrado Pérez Tremps en un voto particular expone que más allá de que

---

<sup>108</sup> Esta mejora sí la incorpora la Propuesta de Reglamento en el art. 7.6. El artículo 18.2.e) de la ley 12/2009 sí prevé en cierto modo la comparecencia ante las autoridades pero en términos un poco imprecisos por lo que para incrementar la seguridad jurídica debería matizarse.

<sup>109</sup> SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z., *El derecho de asilo en la Unión Europea.: en aras de un complejo equilibrio*, Ratio Legis Ediciones, Salamanca, 2016, p. 99.

<sup>110</sup> Se regula en el artículo 13.2.d) de la Directiva y en el artículo 7.7 de la Propuesta de Reglamento.

<sup>111</sup> DE LUCAS, J., *Sobre el proceso de vaciamiento del derecho de asilo por parte de los Estados de la UE*, *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 4, Junio 2016, p. 21 a 27.

<sup>112</sup> STC 17/2013, de 31 de enero, que estima parcialmente el recurso sobre varios preceptos de la Ley sobre derechos de y libertades de los extranjeros en España.



estos registros de los bienes más personales de los solicitantes pueden atentar contra sus derechos fundamentales, el precepto no garantiza la proporcionalidad de la medida.

## **4.2 Derechos.**

Considero que se trata de la parte más importante del procedimiento, ya que para una efectiva consecución de este mecanismo es esencial que los solicitantes tengan asegurados sus derechos como garantía de un proceso justo. En este sentido la ley de asilo es más garantista ya que introduce más derechos que los contemplados en la normativa de procedimiento administrativo general (artículo 13 de la ley 39/2015).

### **4.2.1 Derecho a ser informado.**

Es uno de los derechos más importantes que se recogen<sup>113</sup>, aunque no es específico del procedimiento de asilo porque también se regula para el procedimiento administrativo general<sup>114</sup>. Es primordial que se informe a los solicitantes en una lengua que comprendan o que sea razonable que pueden comprender de los derechos que se encuentran a su disposición durante el procedimiento:

- ❖ Del derecho a presentar una solicitud individual, en caso de que se trate de una familia la que vaya a solicitar el asilo, puede hacerlo de forma conjunta o individualizada.
- ❖ Del procedimiento que debe seguirse.
- ❖ De sus derechos y obligaciones durante dicho procedimiento, incluida la obligación de permanecer en el territorio del Estado.
- ❖ De las posibles consecuencias de no cumplir con sus obligaciones y de no cooperar con las autoridades.
- ❖ De los plazos del procedimiento.
- ❖ De las consecuencias de una retirada implícita o explícita de la solicitud.
- ❖ Del resultado de una resolución decisoria, las razones de la misma, así como las consecuencias de resoluciones que denieguen la protección internacional y la forma de impugnar dicha resolución.

---

<sup>113</sup> Se regula en el artículo 12.1.a) de la Directiva, en el artículo 8.2 de la Propuesta de Reglamento y en el artículo 18 de la ley 12/2009.

<sup>114</sup> Las personas en sus relaciones con las Administraciones públicas tienen el derecho de acceso a la información pública, archivos y registros (Artículo 13.d) de la ley 39/2015). Además del resto de derechos previstos en la ley, los interesados en el procedimiento administrativo tienen derecho a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar (artículo 53.1.f)).

Se debe proporcionar una correcta información durante el acceso al procedimiento de asilo para poder ejercer este derecho de forma eficaz. También existen medios que facilitan esta información. Por ejemplo, en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) los extranjeros reciben una hoja informativa, aunque se ha comprobado que no es una medida muy eficaz, porque no siempre llega esa información a las personas y cuando llega en muchas ocasiones no se comprende<sup>115</sup>.

En este sentido también realiza una labor muy importante la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), ya que no solo elabora guías prácticas sobre cuestiones a tener en cuenta a la hora del procedimiento sino también tipos de hojas informativas que se pueden facilitar a los extranjeros que estén en disposición de solicitar el asilo<sup>116</sup>, y esta información podría ser clave para la concesión de la protección a estos solicitantes.

#### **4.2.2 Derecho a un intérprete.**

En la normativa comunitaria actual, los solicitantes podrán servirse de un intérprete siempre que sea necesario ya que no pueda asegurarse una comunicación adecuada entre el solicitante y las autoridades competentes sin esos servicios<sup>117</sup>. Los Estados miembros “seleccionarán a un intérprete que pueda garantizar una correcta comunicación entre el solicitante y la persona que celebre la entrevista. La comunicación se mantendrá en la lengua que prefiera el solicitante a menos que haya otra lengua que comprenda y en la que sea capaz de comunicarse claramente”<sup>118</sup>. Además, dicho intérprete se costeará con fondos públicos.

Ante este escenario, considero que debería matizarse el concepto de “lengua que comprenda el solicitante” para que sea realmente una lengua que conozca y entienda y en la que sea capaz de comunicarse, y este problema podría evitarse si se realice en la lengua materna del solicitante. Además, para que el solicitante pueda cumplir los plazos y para garantizar el acceso efectivo al procedimiento y en su caso a una revisión

---

<sup>115</sup> *Estudio sobre el asilo en España: la protección internacional y los recursos del sistema de acogida*, ed. Defensor del Pueblo, Madrid, junio 2016, p. 50.

<sup>116</sup> En la página web de la EASO existe un apartado para “Herramientas prácticas” en el que podemos encontrar información relevante sobre el acceso al procedimiento, así como un modelo de hojas informativas o panfletos para ofrecer a los solicitantes; [<https://www.easo.europa.eu/accesstoprocedure>]

<sup>117</sup> Artículo 12.1.b) de la Directiva.

<sup>118</sup> Artículo 15.3.c) de la Directiva.

judicial, el solicitante debe ser asistido por un intérprete no solo en sede administrativa sino también en sede judicial, y éste deberá ser costado igual con fondos públicos<sup>119</sup>.

Todo lo establecido sobre los intérpretes en la normativa comunitaria se mantiene de igual forma también en la ley de asilo española<sup>120</sup>, aunque de forma paralela la cuestión de la lengua en el procedimiento también se recoge en la ley de procedimiento administrativo común<sup>121</sup>, por lo que queda pendiente de regulación las capacidades que han de tener los intérpretes.

La labor de la EASO vuelve a ser fundamental ya que en una de sus guías prácticas sobre la realización de las entrevistas introduce un apartado sobre los intérpretes pertinentes, el sistema de formación que han de cumplir, la función que han de realizar, el sexo del intérprete<sup>122</sup>, etc.<sup>123</sup>

Los datos de las entrevistas realizadas en España revelan el grado de insatisfacción de los intérpretes con sus condiciones laborales y la experiencia de los refugiados con esta interpretación parece ser frustrante y negativa. Este trámite les resultó difícil por motivos como la diferencia de lengua con el intérprete, la falta de confianza o las interrupciones constantes. Además, la mala o escasa formación de los intérpretes puede poner en riesgo la situación de los solicitantes de asilo y el efectivo otorgamiento de su condición de refugiado<sup>124</sup>.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ en una consideración sobre este derecho, con la cual estoy de acuerdo, indica que para asentar este derecho como una auténtica garantía jurídica debería introducirse en la legislación nacional las capacidades que han de tener

---

<sup>119</sup> Este argumento es compartido por la propuesta de reforma normativa de la Unión Europea en el Considerando nº 64 de la Propuesta de Reglamento.

<sup>120</sup> Artículo 18.1.b) de la ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y por remisión artículo 22.2 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

<sup>121</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T-R., Curso de Derecho Administrativo II, Decimoséptima edición, editorial Aranzadi SA, 2015, pp. 515 a 517. El artículo 13.c) de la ley 39/2015 incluye el derecho a utilizar la lengua oficial en el territorio de la Comunidad Autónoma. Si un interesado lo solicita, debe procederse a la traducción completa del expediente tramitado en una lengua cooficial. Y de tramitarse un procedimiento en una lengua distinta al castellano (lengua en la que se tramita de forma general) el órgano instructor está obligado a poner a disposición del interesado que lo solicite un intérprete para que le auxilie.

<sup>122</sup> Sería oportuno que el intérprete sea mujer para los niños y las mujeres. También lo argumento el Considerando nº 18 de la exposición de motivos de la Propuesta de Reglamento.

<sup>123</sup> Guía Práctica de la EASO: Entrevista personal. Sección 1: preparación, apartado 1.3.1. Funcionarios e intérpretes pertinentes, ed. EASO, 2014, p.5 Disponible en: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Practical-Guide-Personal-Interview-ES.pdf>

<sup>124</sup> LEÓN-PINILLA, R., JORDÀ-MATHIASSEN, E., PRADO-GASCÓ, V., *La interpretación en el contexto de los refugiados*, SENDEBAR, Nº 27, 2016, pp. 25 a 49.

los intérpretes, y se deberían realizar las modificaciones oportunas en la ley de extranjería para establecer la posibilidad de que el intérprete sea mujer en caso de mujeres y niños. También debería ofrecerse un servicio de interpretación eficiente desde el Ministerio del Interior en vez de externalizar este servicio, ya que en los últimos años algunas ONG como ACCEM es la que ha conseguido todas las licitaciones para hacer las traducciones<sup>125</sup>.

#### **4.2.3 Derecho a una entrevista personal.**

De nuevo, este derecho se configura como una garantía esencial del solicitante,<sup>126</sup> propia del procedimiento de asilo, aunque se puede comparar con el trámite de audiencia del procedimiento administrativo común<sup>127</sup>. Es obligatorio en todos los Estados. La entrevista sirve para que el solicitante describa su situación personal y determinar si cumple los requisitos para ser merecedor de la protección internacional.

Antes del inicio de la entrevista debe informarse al solicitante de su derecho a ser asistido por abogado e intérprete. En este sentido, la regulación en España es garantista ya que permite que haya un abogado en la narración de los hechos.<sup>128</sup>

Del mismo modo que ocurría con la regulación prevista para los intérpretes, no se determina de forma clara qué capacidades o formación ha de tener el entrevistador, por lo que se recurre también a las guías prácticas que elabora la EASO sobre las entrevistas personales<sup>129</sup>. El entrevistador debería ser una persona que esté especialmente formada para ello, pero no hay unanimidad en los Estados al respecto, por lo que en cada Estado la realizarán distintas autoridades.

---

<sup>125</sup> SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z., *El derecho de asilo en la Unión Europea.: en aras de un complejo equilibrio*, Ratio Legis Ediciones, Salamanca, 2016, p. 107.

<sup>126</sup> Se regula en los artículos 14 a 17 de la Directiva, 17 y 19 de la ley 12/2009 y 10 a 14 de la Propuesta de Reglamento. Este último distingue dos tipos de entrevistas: la que se realiza antes de la resolución de admisibilidad para que el solicitante pueda aportar razones suficientes para su admisibilidad (artículo 10); y una entrevista sustantiva sobre el fondo la solicitud para que el solicitante aporte los elementos necesarios para el fundamento de su solicitud (artículo 11).

<sup>127</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T-R., *Curso de Derecho Administrativo II*, Decimoséptima edición, editorial Aranzadi SA, 2015, pp. 505 y 506. Se recoge en el artículo 82 de la ley 39/2015. Pretende facilitar al interesado el conocimiento de la totalidad del expediente y que pueda defender sus intereses. Esta vista tendrá lugar justo antes de redactar la propuesta de resolución. Es un trámite preceptivo en toda clase de procedimientos y se constituye como una garantía esencial y primaria de los interesados.

<sup>128</sup> Artículo 19.4 de la ley 12/2009.

<sup>129</sup> VV. AA, *Guía Práctica de la EASO: Entrevista personal*, ed. EASO, 2014, Disponible en: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Practical-Guide-Personal-Interview-ES.pdf>

En concreto, en España pueden intervenir distintos sujetos en función del lugar o las circunstancias, ya que en puestos fronterizos la realizarán los policías, en centros penitenciarios el personal de los mismos, en algunas comunidades autónomas como Valencia o Cataluña lo harán miembros de la oficina de extranjeros, etc.<sup>130</sup>, y esto no es lo habitual en el resto de países en los que la persona que entrevista suele formar parte del proceso de tramitación y decisión.

Debido a la diversidad de autoridades competentes y la dificultad para tener profesionales que cumplan los requisitos, considero que debería mantenerse y hacerse efectiva la posibilidad de requerir apoyo a las autoridades de otro Estado miembro o al personal de la EASO<sup>131</sup> aunque deberían especificarse esas necesidades de formación<sup>132</sup>.

#### **4.2.4 Derecho a la asistencia jurídica.**

Es un derecho excepcional y reforzado, muy vinculado con el derecho a la igualdad y a la tutela judicial efectiva<sup>133</sup>. En la legislación española se extiende a la formalización del procedimiento. En la normativa comunitaria actual se garantiza este derecho durante el procedimiento y en el primer nivel de apelación si el solicitante no tuviera recursos para hacer frente al pago del abogado. Pero debería establecerse esta tutela efectiva en sede administrativa y en vía judicial, poder contar con asistencia en todas las fases, algo que recoge la Propuesta de Reglamento.

Debe comunicarse este derecho antes de iniciar el procedimiento. La falta de información o una información deficiente sobre el mismo puede derivar en una situación de indefensión del solicitante, sobre todo para extranjeros que no conocen el Derecho español<sup>134</sup>. Para que los solicitantes tengan un conocimiento efectivo de este derecho, en los folletos informativos que se entrega a los extranjeros la entrada en el

---

<sup>130</sup> *Estudio sobre el asilo en España: la protección internacional y los recursos del sistema de acogida*, ed. Defensor del Pueblo, Madrid, junio 2016, p. 32.

<sup>131</sup> Lo establece en la actualidad el artículo 14.1 de la Directiva y la propuesta de reforma lo mantiene en el artículo 12.3 del Reglamento pero es algo que en la práctica no se lleva a cabo de forma habitual.

<sup>132</sup> La Disposición Adicional Tercera de la ley 12/2009 intenta concretar la expresión “capacidades necesarias”, mediante “la formación adecuada y la elaboración de programas formativos destinados a la adquisición de las capacidades para el desempeño del trabajo”.

<sup>133</sup> Se regula en los artículos 19 a 23 de la Directiva, artículos 14 a 17 del Reglamento y artículos 16.2 y 18.1.b) de la Ley 12/2009. De forma similar el artículo 53.1.g) establece el derecho de los interesados en el procedimiento administrativo a actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses.

<sup>134</sup> STS de 17 de junio de 2013 (RJ 2013, 5078), que cita las del mismo tribunal de 31 (RJ 2006,8896) y 6 de octubre de 2006 (RJ 2006, 10068).

territorio debería incluirse una referencia al Colegio de Abogados del lugar de tramitación de la solicitud y de organizaciones especializadas en ofrecer este apoyo<sup>135</sup>.

Del mismo modo que ocurría con derechos anteriores, la principal deficiencia de esta garantía es la variedad de requisitos en las personas capacitadas para la defensa y representación de los solicitantes en los distintos Estados<sup>136</sup>. Deberían establecerse unas condiciones uniformes para todos los países. Además, ayudaría a los solicitantes que no fueran trasladados de unos centros a otros, porque de esta forma el abogado no puede llevar a cabo su tarea en lugares distintos, y no solo es difícil nombrar a otro abogado con los plazos tan breves que establece el procedimiento, sino que también es incómodo para el solicitante cambiar continuamente de abogado y volver a tener la confianza necesaria.

También es preocupante que se impongan límites económicos a este derecho. La asistencia jurídica será asumida por el solicitante y solo en caso de que no disponga de medios o recursos para pagarla será gratuita y lo asumirá el Estado, ya que, si en algún momento posterior la situación del solicitante cambia a mejor y puede disponer de dichos medios, existe un derecho de reembolso al Estado por los gastos ocasionados.

#### **4.2.5 Derecho a un reconocimiento médico.**

Se trata de una garantía muy característica del procedimiento de asilo<sup>137</sup>, aunque se asemeja a la prueba en el procedimiento administrativo común<sup>138</sup>. Actualmente el reconocimiento médico es opcional, no obligatorio, en casos en que la autoridad lo considere pertinente para el examen de la solicitud. Este reconocimiento sirve en muchas ocasiones para poder demostrar si hubo o no maltrato físico y no puedan utilizarse otros medios para probarlo (como las noticias en los medios de comunicación).

---

<sup>135</sup> PIGEM I PALMÉS, M., CUESTA MARTÍNEZ, Á., *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*, Consejo General del Poder Judicial, 2014.

<sup>136</sup> El Colegio de Abogados de Madrid trabajó de manera conjunta con ACNUR para elaborar una guía práctica que oriente a los abogados en esta materia de protección internacional. Vid: *Guía de actuación en la asistencia jurídica a solicitantes de protección internacional*, 2011.

<sup>137</sup> Este derecho se recoge en el artículo 18 de la Directiva, el artículo 16.2 y el 18.1.f) de la ley 12/2009 y en los artículos 23 y 24 de la Propuesta de Reglamento.

<sup>138</sup> De acuerdo a los artículos 77 y 78 de la ley 39/2015, los hechos podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admitido en Derecho durante el periodo de prueba establecido. Un reconocimiento médico podría asimilarse a una prueba realizada por un perito sanitario.

Debido a la falta de concreción del derecho o a su regulación laxa, podemos encontrarnos con varios desafíos en relación con el mismo. Aunque sí se determina que los profesionales han de ser cualificados, no se especifica qué competencias han de tener estos sanitarios para poder ser reconocidos como tales, dejando a la apreciación de los Estados qué personal puede llevar a cabo este reconocimiento. Así, no solo genera un clima de desconfianza e inseguridad jurídica, sino que es imposible unificar criterios para toda la comunidad europea porque depende de los Estados. Esta concreción de aptitudes debería recogerse en la legislación, al igual que ocurría con derechos anteriores, y teniendo en cuenta también los esfuerzos que realiza la EASO en la elaboración de sus guías prácticas y sus guías de formación.

También debería regularse en la normativa de forma expresa la posibilidad de que sea un profesional sanitario del mismo sexo que el solicitante el que realice este examen médico si así lo prefiere. Y aunque se recoge en la Propuesta del Reglamento para los menores no acompañados, debería recogerse con carácter general para cualquier examen médico que éste se llevará a cabo dentro del pleno respeto a la dignidad de la persona y de naturaleza lo menos invasiva posible<sup>139</sup>. No se puede permitir que en un reconocimiento de este tipo puedan darse casos de violaciones o torturas porque atenta de manera flagrante contra la dignidad del ser humano.

En cuanto al derecho a la asistencia sanitaria, en España destaca la –triste– aceptación del Tribunal Constitucional de la exclusión del derecho a la asistencia sanitaria a extranjeros en situación irregular<sup>140</sup>. Esto ha supuesto “la pérdida del principio de universalidad de la asistencia sanitaria para aquellas personas empadronadas en España, más allá de su situación administrativa”<sup>141</sup>. Considero que esta visión debería cambiarse y concebirse el derecho a la asistencia sanitaria no como

---

<sup>139</sup> Artículo 24.3 de la Propuesta de Reglamento.

<sup>140</sup> STC 139/2016, de 21 de julio de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 4123-2012. Interpuesto por el Parlamento de Navarra en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. Límites de los decretos-leyes, derecho a la salud y competencias sanitarias, derecho a la protección de datos de carácter personal: nulidad del precepto legal que remite en blanco al reglamento la determinación del nivel de ingresos que no deben superar quienes, sin tener vínculo alguno con el sistema de Seguridad Social, aspiren a acceder a la condición de asegurados. Votos particulares.

<sup>141</sup> MONTILLA MARTOS, J.A., GARCÍA VITORIA, I. y RODRÍGUEZ CANDELA, J.L., *Política y normativa española sobre inmigración y asilo: ¿bajo perfil o inacción?*, Anuario CIDOB de la Inmigración 2017, p. 110.

un principio rector sino como un verdadero derecho del individuo ligado con el derecho a la vida y a la integridad física, del cual nadie puede ser privado.

#### **4.2.6 Derecho a poner en conocimiento de ACNUR el caso concreto.**

Que el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados tenga conocimiento del caso y pueda participar en el mismo es uno de los derechos más propios del procedimiento de asilo y más importantes<sup>142</sup>. Este derecho proviene de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de los refugiados<sup>143</sup>. Según la normativa, las funciones de ACNUR a nivel europeo son: el acceso a los solicitantes; el acceso a la información sobre solicitudes de protección internacional, el curso del procedimiento y las resoluciones dictadas; y la posibilidad de manifestar su opinión mediante informes que serán no vinculantes. Poder añadir al expediente dictámenes de órganos consultivos también se regula para el procedimiento administrativo común<sup>144</sup>.

En España, en el momento de efectuar la solicitud la persona ha de ser informada de la posibilidad que tiene de contactar con ACNUR en cuestiones de asesoramiento y también ha de ser informada del derecho que tiene a que su solicitud sea comunicada a ACNUR. El Alto Comisionado puede intervenir en el procedimiento de la solicitud o en la tramitación de la protección internacional. En este último caso, estará presente en las reuniones de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (con voz pero sin voto), y podrá elaborar un informe en el plazo de diez días si la propuesta de resolución de la Oficina de Asilo y Refugio fuese desfavorable.

La presencia de ACNUR en las decisiones que se tomen contribuye a crear un marco de transparencia<sup>145</sup> y de neutralidad porque el Alto Comisionado no tiene relación con ningún país. A pesar de la importancia teórica que parece tener ACNUR

---

<sup>142</sup> Está regulado en el artículo 29 de la Directiva 2013/32/UE, en los artículos 17.3.c), 18.1.c), 34 y 35 de la ley 12/2009 y en el artículo 18 del Reglamento.

<sup>143</sup> El artículo 35 establece la cooperación de las autoridades nacionales con las Naciones Unidas. “Los Estados Contratantes se comprometen a cooperar con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o con cualquiera otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere en el ejercicio de sus funciones, y en especial le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de esta Convención”.

<sup>144</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T-R., Curso de Derecho Administrativo II, Decimoséptima edición, editorial Aranzadi SA, 2015, pp. 496 a 498. Los informes son declaraciones de juicio emitidas por órganos cualificados en materias determinadas llamadas a ilustrar al órgano decisor y a proporcionarle elementos necesarios para dictar su resolución con garantías de acierto. En este caso, según las disposiciones de los artículos 79 y 80 de la ley 39/2015, los informes pueden ser preceptivos o facultativos, según venga o no exigida su emisión, y pueden ser vinculantes o no vinculantes.

<sup>145</sup> TONY D., CARRILLO K., *El nuevo sistema del derecho de asilo y la protección subsidiaria*, ed. Andavira, Santiago de Compostela, 2017.



durante todo el procedimiento de asilo, lo preocupante es que, en la práctica, sus informes no se toman en consideración al ser no vinculantes. Pero el hecho de que la decisión final se aparte de la resolución propuesta por ACNUR sin motivación alguna se castiga por parte de nuestro Tribunal Supremo, el cual sentencia que, aunque el dictamen que emita ACNUR no sea vinculante ha de tenerse en cuenta, y en caso de que no sea así, debe motivarse el porqué. No tenerlos en cuenta implicaría un error de derecho, un error en la apreciación de los datos<sup>146</sup>.

#### **4.2.7 Derecho a obtener garantías procesales especiales.**

Las garantías procesales especiales son derechos adicionales al procedimiento de asilo. Identificar a aquellas personas que necesiten estas garantías especiales en el procedimiento para que puedan defenderse y disfrutar de la tutela judicial efectiva es esencial<sup>147</sup>. En la Directiva estas garantías se recogen como algo opcional, aunque debería imponerse como obligatorio tal y como establece la Propuesta de Reglamento, para asegurar así ese apoyo especial. En España, aunque la legislación es avanzada en rasgos generales, estas disposiciones de la Directiva no se han traspuesto y deberían modificarse para garantizar este trato especial a los solicitantes que lo necesiten.

Para determinar si una persona requiere o no de estas garantías especiales es preciso realizar una evaluación de las necesidades, que podrá llevarse a cabo dentro del propio procedimiento de asilo o como un procedimiento específico<sup>148</sup>. Los solicitantes pueden necesitar de este trato especial por motivos de “edad, género, orientación sexual, identidad de género, discapacidad, enfermedad grave, enfermedad mental o consecuencias de torturas, violación u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual”<sup>149</sup>. La EASO dispone de herramientas prácticas para determinar o identificar estas personas con necesidades especiales<sup>150</sup>. Los grupos que pueden

---

<sup>146</sup> STS 729/2014 de 28 febrero de 2014, FJ 7º; STS 5211/2015 de 10 diciembre de 2015, FJ 2º; STS 1182/2016 de 16 de marzo de 2016, FJ 2º, STS 569/2016, de 19 de febrero de 2016, FJ 4º; y STS 3571/2016 de 18 de julio de 2016, FJ 3º, entre otras.

<sup>147</sup> Estas garantías se recogen en el artículo 24 de la Directiva, en los artículos 46 a 48 de la ley 12/2009 y en la Sección IV del Capítulo II del Reglamento (garantías especiales, artículos 19 a 22).

<sup>148</sup> Esta evaluación se llevará a cabo en un procedimiento especial para evaluación de las necesidades de acogida particulares de las personas vulnerables, en el marco de la 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.

<sup>149</sup> Considerando nº 29 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.

<sup>150</sup> EASO TOOL FOR IDENTIFICATION OF PERSONS WITH SPECIAL NEEDS, disponible en: <https://ipsn.easo.europa.eu/easo-tool-identification-persons-special-needs>

necesitar de forma más evidente estos derechos adicionales en el procedimiento son los menores, las mujeres, y el colectivo LGTBI.

Los niños han representado 1/3 de los inmigrantes llegados a la Unión Europea desde el verano de 2015. El interés superior del menor en estos casos es primordial. La persona encargada de realizar la entrevista debe tener unos conocimientos sobre las necesidades especiales del menor, y la información que se le proporcione debe ser gratuita y en una lengua que comprenda<sup>151</sup>.

A los menores no acompañados se les debe asignar un representante que les asista en un plazo máximo de cinco días desde la realización de la solicitud, y se les puede someter a un examen médico para la determinación de la edad (si existen dudas se entenderá que el solicitante es menor)<sup>152</sup>. En una sentencia muy reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sobre la fecha para determinar la condición de menor de un refugiado, el Tribunal establece que el menor que viaje no acompañado y alcance la mayoría de edad durante el procedimiento de asilo conserva su derecho a la reagrupación familiar<sup>153</sup>.

El procedimiento de examen acelerado solo se aplicará a menores en el caso de que proceda de un tercer país seguro el solicitante puede ser considerado por razones graves un peligro para la seguridad nacional o el orden público del Estado miembro<sup>154</sup>. El procedimiento fronterizo sólo se aplicará a los menores no acompañados en el caso de que procedan de un tercer país seguro, puedan ser considerados un peligro para la seguridad o el orden público, o el solicitante ha inducido a engaño a las autoridades<sup>155</sup>.

Todas estas disposiciones favorables a los menores deben ser reguladas en nuestro ordenamiento jurídico, ya que es especialmente a nivel nacional donde más normativas pueden existir al respecto o donde los controles van a ser más eficaces

---

<sup>151</sup> AVRAM L., *The status of the minor immigrant in the International and the European Union Law*, Fiat Iustitia, nº 2/2017, pp. 5 a 17.

<sup>152</sup> La EASO también ha elaborado una guía práctica en relación con los menores para la valoración de la edad. Guía Práctica de la EASO: Entrevista personal. Sección 1: preparación, apartado 1.2.5.e). Menores acompañados y no acompañados, ed. EASO, 2014, p.5 Disponible en: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Practical-Guide-Personal-Interview-ES.pdf>

<sup>153</sup> STJUE de 12 de abril de 2018, Asunto C-550/16, *A y S contra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*. (61) [...] “procede considerar que la solicitud de reagrupación familiar formulada sobre la base del artículo 10, apartado 3, letra a), de la citada Directiva 2003/86, en una situación de este tipo, debe presentarse, en principio, en un plazo de tres meses a partir del día en el que se reconoció al menor interesado la condición de refugiado”.

<sup>154</sup> Artículo 25.6.a) de la Directiva y Artículo 40.5) de la Propuesta de Reglamento.

<sup>155</sup> Artículo 25.6.b) de la Directiva y Artículo 41.5) de la Propuesta de Reglamento.

debido a la maquinaria de los Estados, por lo que para garantizar el interés superior del menor debería no solo concretarse este concepto sino también introducir todas las novedades legislativas y la jurisprudencia de los tribunales europeos en la normativa española<sup>156</sup>.

Las mujeres también configuran un grupo muy vulnerable, ya que son un colectivo perseguido por razones de discriminación, de sexualidad o por motivos de género. Además, dentro de este grupo es necesario prestar especial atención a aquellas circunstancias que harían a las mujeres más vulnerables en situación de embarazo, por haber sufrido trata de seres humanos o víctimas de violaciones y violencias tanto físicas como psíquicas.

Nuestro ordenamiento jurídico ha protegido a este colectivo en varias ocasiones. Por ejemplo, ha concedido la protección a una persona que padecía una enfermedad crónica y que podía ser motivo de violencia en caso de regresar a su país de origen<sup>157</sup>, o también ha concedido la protección a mujeres víctima de trata de seres humanos<sup>158</sup>.

A la vista de esta situación, deberían introducirse en el procedimiento las siguientes mejoras para ofrecer ese trato especial a las mujeres de manera adecuada. En primer lugar, que la entrevista se preste con un trato diferenciado por razón de sexo, y que la persona encargada de llevar la entrevista sean mujeres en el caso de que las solicitantes sean mujeres. En segundo lugar, que la trata se asiente como un motivo de

---

<sup>156</sup> BARRANTES GONZÁLEZ, S.A., *El derecho de los refugiados en la Unión Europea. Un análisis de la situación de las y los menores de edad no acompañados*, Documentos de Trabajo IELAT, n° 106, Enero 2018.

<sup>157</sup> STS 124/2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 25 de enero, recurso de casación n° 2133/2015. Otorga la protección por razones humanitarias (conforme al artículo 46.3 de la Ley 12/2009 regulado del derecho de asilo) al apreciar una especial vulnerabilidad en la situación de una etíope que padece una enfermedad crónica y está recibiendo tratamiento en un hospital público en España. Su retorno al país de origen puede provocar que se produzcan situaciones de vulneración de su derecho a la integridad física y psíquica. Existe un riesgo real de que pueda ser estigmatizada socialmente, debido a la enfermedad crónica que padece, y de ser víctima de actos de violencia sexual y de violencia por razones de género.

<sup>158</sup> La Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo abrió por primera vez de forma explícita la posibilidad de que una víctima de trata pudiera ser reconocida como refugiada o beneficiaria de una forma de protección vinculada al asilo, además de la protección prevista en la ley de extranjería. La primera vez que se concedió fue el 21 de octubre de 2013 por decisión del Ministerio del Interior a propuesta de la Oficina de Asilo y Refugio, a una mujer nigeriana que había sido víctima de una red de explotación sexual. Más recientemente, el 16 de enero de 2017 también se concedió asilo a 12 mujeres y a algunos de sus hijos menores de edad que habían sido víctimas de trata de seres humanos con fines de explotación sexual. Vid: Informe CEAR 2017: *Las personas refugiadas en España y Europa*, p. 186; Boletín de ACCEM de 22 de octubre de 2013; y Europa Press, *España reconoce asilo a 12 mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual*, disponible en: <http://www.europapress.es/epsocial/derechos-humanos/noticia-espana-reconoce-asilo-12-mujeres-victimas-trata-fines-explotacion-sexual-20170116122911.html>

persecución, ya que estas mujeres son un grupo social perseguible por los graves riesgos a su integridad y a su vida en el caso de ser devueltas, y el Gobierno español no puede denegar el derecho de asilo cuando se enfrente ante un caso como éste.

Uno de los grupos más perseguidos y que más puede necesitar este trato especial es el colectivo LGTBI. Han de ser evaluados de igual forma por los Estados miembros para determinar si precisa estas garantías especiales, pero un solicitante de asilo no puede ser sometido a un examen psicológico para determinar su orientación sexual<sup>159</sup>, por muy poca credibilidad que parezca tener en opinión de la autoridad competente.

La EASO realiza una labor muy importante desarrollando cuáles son todas las garantías especiales que este colectivo ha de tener durante todas las fases del procedimiento<sup>160</sup>.

Tanto la Directiva 2013/32/UE como la nueva Propuesta de Reglamento y la Ley de asilo española recogen la persecución por motivo de orientación sexual como un motivo para la concesión de la condición de refugiado y el derecho de asilo. Por tanto, se debe conceder tal derecho cuando concurren las circunstancias y prestar especial atención a los siguientes aspectos: identificación de las personas vulnerables, explicación adecuada del motivo de la persecución durante la entrevista personal, criterios mínimos en las pruebas médicas para acreditar la credibilidad del relato y una resolución individualizada y motivada. Además, la tendencia general de los tribunales europeos es a considerar a este colectivo como grupo social y a otorgarles la protección internacional por este motivo de orientación sexual<sup>161</sup>.

---

<sup>159</sup> STJUE de 25 de enero de 2018, Asunto C-473/16, *F contra Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*. (71) [...] “se opone a que, para valorar la credibilidad de la orientación sexual alegada por un solicitante de protección internacional, se realice y se utilice un examen psicológico, como el controvertido en el litigio principal, que tiene por objeto proporcionar una imagen de la orientación sexual de dicho solicitante, basándose en tests de personalidad proyectivos”.

<sup>160</sup> EASO TOOL FOR IDENTIFICATION OF PERSONS WITH SPECIAL NEEDS, LGTBI, support. Disponible en: <https://ipsn.easo.europa.eu/easo-tool-identification-persons-special-needs>

<sup>161</sup> STJUE de 7 de noviembre de 2013, Asunto C-199/12, *Minister voor Immigratie en Asiel contra X e Y y Z contra Minister voor Immigratie en Asiel*.

## 5. CONCLUSIONES.

En un contexto de crisis de los refugiados, en el que la materia de asilo es un punto clave en las agendas de todos los países europeos y de la Unión Europea en sí misma, a pesar de que los Estados inviertan más en seguridad y en fronteras o tiendan a endurecer la legislación para enjuiciar a quien pretenda ayudar a inmigrantes en situación irregular, se atisba un rayo de luz al final del túnel.

Dos acontecimientos me emocionan y me devuelven la esperanza al escribir estas líneas: Grecia absuelve a los tres bomberos españoles acusados de tráfico de personas por rescatar a inmigrantes que huían de la guerra de Siria en el mar Egeo, y España acoge el barco “Aquarius”, con más de 600 inmigrantes a bordo, a los cuales Italia y Malta han cerrado los puertos. Esto nos reconcilia con uno de los mejores valores europeos en retroceso: la solidaridad. No consiste en regalar lo que nos sobra, sino en compartir lo que tenemos, y es la clave para el funcionamiento del sistema europeo común de asilo.

Es preciso establecer un adecuado procedimiento de asilo común a la Unión Europea. Es un problema de dimensiones comunitarias que ya no puede ser resuelto por los Estados de manera individual. La aprobación de la Propuesta de Reglamento sobre el procedimiento común de asilo sería determinante, ya que introduce mejoras y refuerza los derechos y las garantías de los solicitantes, además de eliminar la inseguridad jurídica que produce las diferencias de tramitación de las solicitudes a la que puede enfrentarse un inmigrante dependiendo del país de entrada. Y también es necesaria la presencia de organizaciones conocedoras de la materia en las decisiones nacionales que se vayan a tomar al respecto, como la Oficina de Asilo y Refugio, ACCEM o ACNUR.

A pesar de todo, ganamos en derechos. La ley sí recoge e incrementa las garantías, al igual que regula las garantías especiales, y eso debe mantenerse y llevarse a cabo de manera efectiva para una adecuada tramitación del procedimiento. Se debería mejorar en la reducción de plazos, pero el elevado número de solicitudes que reciben los países y la falta de medios efectivos para tramitarlas hace que merme la calidad de las mismas, por lo que se deberían cumplir también las cuotas de reparto.

Solidaridad, al fin y al cabo. Un derecho que parece superar las fronteras nacionales y adquiere dimensión europea, sigue siendo uno de los principales retos a los que se enfrenta España y la Unión en su conjunto. Se necesitan medidas de dimensión comunitaria, que aseguren un procedimiento eficaz, y, sobre todo, una correcta protección de las garantías de los solicitantes. A veces se nos olvida que son personas, con la misma dignidad humana que el resto de ciudadanos del mundo, que en su huida de una situación de conflicto que les hace temer por su vida o su integridad física, no entienden de fronteras. Porque tal y como escribió la poeta anglo-somalí Warsan Shire, “nadie pone a su hijo en un barco salvo que el agua sea más segura que la tierra”. Y estas personas se merecen sobrevivir al Mediterráneo.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

### **LIBROS Y ARTÍCULOS.**

ALMENARA NIEBLA, S., ASCANIO SÁNCHEZ, C.; *Identidades en desastres prolongados. Escenarios transnacionales desde los campamentos de refugiados saharauis*, Papeles del CEIC. International Journal on Collective Identity Research, vol. 2018/1, papel 192, CEIC (Centro de Estudios sobre la Identidad Colectiva), UPV/EHU Press, 2018.

ARANGO, J., MAHÍA, R., MOYA, D., SÁNCHEZ-MONTIJANO, E.; *La inmigración en el ojo del huracán*, Anuario CIDOB de la Inmigración 2017, Barcelona, 2017.

AVRAM L., *The status of the minor immigrant in the International and the European Union Law*, Fiat Iustitia, nº 2/2017, pp. 5 a 17.

BARRANTES GONZÁLEZ, S.A., *El derecho de los refugiados en la Unión Europea. Un análisis de la situación de las y los menores de edad no acompañados*, Documentos de Trabajo IELAT, nº 106, Enero 2018.

BENHABIB, S., *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*, Gedisa, Barcelona, 2005.

BLANQUER, D., *Asilo político en España: garantías del extranjero y garantías del interés general*, Ed. Civitas, Madrid, 1997.

CASTLES, S., *La política internacional de la migración forzada*, Migración y Desarrollo, octubre (1), 2003, p. 1 a 28.

DE CARLOS IZQUIERDO, J., *Presente y futuro de la Unión Europea. La crisis migratoria*, Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE, 3(1), 2018, páginas 9 a 16.

DE CURREA-LUGO, V., *Líbano: vecino indispensable para los refugiados de Oriente Medio*, OASIS, Nº 27, Enero-Junio 2018, páginas 113 a 128.

DE LUCAS, J., *Sobre el proceso de vaciamiento del derecho de asilo por parte de los Estados de la UE*, *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 4, Junio 2016, p. 21 a 27.

ESCOBAR, G., *Migraciones y movilidad humana*, XV Informe sobre Derechos Humanos, Federación Iberoamericana de Ombudsman, Madrid, 2018.

FERNÁNDEZ BURGUEÑO, B., *La transposición de la Directiva de Procedimientos de Asilo y la efectividad coercitiva de las decisiones de infracción de la Comisión Europea*, Revista Internacional de Estudios Migratorios, Vol. 7(4), p. 257 a 269.

FERNÁNDEZ ROZAS, J.C., *Control de fronteras, asilo e inmigración en la Unión Europea: un conflicto competencial no resuelto*, Memorial para la Reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado, t. I, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2016, p. 333 a 378.

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., *La revitalización de la protección de los refugiados*, Universidad de Huelva Publicaciones, 2002.

GAMERO CASADO, E., FERÁNDEZ RAMOS, S., *Manual Básico de Derecho Administrativo*, Decimocuarta edición, ed. Tecnos, 2017.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T-R., *Curso de Derecho Administrativo I*, Decimoséptima edición, editorial Aranzadi SA, 2015.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T-R., *Curso de Derecho Administrativo II*, Decimoséptima edición, editorial Aranzadi SA, 2015.

GARCÍA MACHO, R., *El derecho de asilo y del refugiado en la Constitución Española*, en AA. VV: *Estudios sobre la Constitución Española*, p. 767.

GARCÍA MAHAMUT, R., *La ductilidad del derecho a la protección internacional (refugio y protección subsidiaria) ante las crisis humanitarias: un desafío para Europa y para el sistema europeo común de asilo*, UNED, Teoría y Realidad Constitucional, núm. 38, 2016, p. 211 a 238.

GARCÍA MEDINA, R., *Inclusión y convivencia para prevenir el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia: uno de los retos principales de nuestro sistema educativo*, Universitat Politècnica de València, CITECMA, nº 2, abril 2018.

GIORDANO, A., *De la protección a la securitización: los derechos humanos en la Declaración Unión Europea-Turquía*, El Genio Maligno: Revista de Humanidades y Ciencias Sociales, marzo 2018, núm. 22.



GOIG MARTÍNEZ, J. M., *Inmigración, asilo y refugio ante los retos actuales de la política exterior europea*, Revista de Derecho UNED nº 18, 2016, p. 77 a 79.

GOIG MARTÍNEZ, J. M., *La política común de inmigración en la Unión Europea en el sesenta aniversario de los Tratados de Roma (o la historia de un fracaso)*, Revista de Derecho de la Unión Europea, Madrid, nº 32, enero - junio 2017, páginas 71 a 111.

HURWITZ, A., *The collective responsibility of states to protect refugees*, Oxford University Press, Oxford-Madrid, 2011.

IGLESIAS FERNÁNDEZ, C. y LLORENTE HERAS, R., *Inmigración euromediterránea: crisis migratoria o una oportunidad para la construcción europea*, Las migraciones euromediterráneas. Impacto socioeconómico y políticas, ICE, enero-febrero 2018, nº 900, p. 109-123.

IGLESIAS, J., URRUTIA ASUA, G., BUADES FUSTER, J., ESTRADA, C., VICENTE, T.; *¿Acoger sin integrar? El sistema de acogida y las condiciones de integración de personas solicitantes y beneficiarias de la protección internacional en España*, ed. Asociación Claver, 2018.

IÑARRITU, B., *Crónica Comunitaria: Actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea (Enero 2018)*, Cuadernos Europeos de Deusto, núm. 58/2018, Bilbao, páginas 227 a 246.

JIMÉNEZ-IVARS, A., LEÓN-PINILLA, R., *Interpreting in refugee contexts. A descriptive and qualitative study*, Language & Communication, nº 60, 2018, páginas 28 a 43.

JUAN-SÁNCHEZ, R., *Asistencia jurídica gratuita en asuntos no estrictamente judiciales: relectura de la ley de asistencia jurídica gratuita para un servicio público integral de asesoramiento, orientación y defensa jurídica*, DRETS. REVISTA VALENCIANA DE REFORMES DEMOCRÀTIQUES, núm. 2/2016.

KOTZEVA, A., MURRAY, L., TAM, R., BURNETT, I.; *Asylum and human rights appeal handbook*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

LA SPINA, E., VICENTE, T. L. MORONDO, D., URRUTIA, G.; *La población refugiada en Bizkaia y su proceso de integración*, Diputación Foral de Bizkaia, 2017.

LEÓN-PINILLA, R., JORDÀ-MATHIASSEN, E., PRADO-GASCÓ, V., *La interpretación en el contexto de los refugiados*, SENDEBAR, Nº 27, 2016, pp. 25 a 49.

LÓPEZ MARTÍN, M., GIL GARRIDO, E., MONTERO OROZCO, C.; *El sistema de asilo y su protección social en España*, Servicios Sociales y Política Social, agosto 2016, núm. XXXIII, páginas 105 a 115.

MARTÍN ARRIBAS, J.J., *Los Estados europeos frente al desafío de los refugiados y el derecho de asilo*, Dykinson, Universidad de Burgos, Madrid-Burgos, 2000.

MENGUAL I MALLOL, A. M., *Crónica de jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos-2014*, Revista Europea de Derechos Fundamentales, segundo semestre 2014: 24, páginas 279 a 293.

MILANO SÁNCHEZ, A., ORTIZ ZAMORA, L. A., RIVERO ORTEGA, R., *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Jurídica Continental, 2016.

MONTILLA MARTOS, J.A., GARCÍA VITORIA, I. y RODRÍGUEZ CANDELA, J.L., *Política y normativa española sobre inmigración y asilo: ¿bajo perfil o inacción?*, Anuario CIDOB de la Inmigración 2017, p. 106 a 122.

MORALES CARDIEL, J. A., *El proceso de acompañamiento de las inmigraciones indocumentadas en tránsito*, ESPACIO I+D, Innovación más Desarrollo, Vol. VII, Nº 16, Febrero 2018.

MORGADES GIL, S., *La política de asilo en España en el contexto europeo: cambios recientes y perspectivas de desarrollo*, Anuario de la Inmigración en España 2014, Edición 2015, p. 226 a 248.

MUÑOZ AUNIÓN, A., *La política común europea del derecho de asilo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

NOGUEIRA PÉREZ, M., CEINOS SANZ, C., TAVEIRA, C., MARQUES, C., SILVA, D.; *Los servicios de orientación y asesoramiento de refugiados: el caso de Portugal y España*, Revista Lusófona de Educação, nº 37, 2017, páginas 131 a 147.

OROZA BUSUTIL, R. y PUENTE MÁRQUEZ, Y., *La crisis migratoria en el Mediterráneo y la Unión Europea: principales políticas y medidas antinmigrantes*, CEDEM, Novedades en población, julio-diciembre de 2017, p. 1 a 9.

PÉREZ BAXIN, O., MARTÍNEZ PÉREZ, R. A., *Derechos humanos y la situación de los migrantes en tránsito*, Revista UJAT, México, Perfiles de las Ciencias Sociales, Volumen 5, Número 10, Enero-Junio 2018, páginas 452 a 477.

PÉREZ ESPIGARES, P., *Diferencia y exclusión: alergia al otro en el seno de Europa*, Utopía y Praxis Latinoamericana, Revista internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social, año: 23, nº 80 (enero-marzo), 2018, páginas 171 a 181.

PIGEM I PALMÉS, M., CUESTA MARTÍNEZ, Á., *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*, Consejo General del Poder Judicial, 2014.

POLO GUARDO, R. K., CARMONA MUÑOZ, V.; *Guía sobre el derecho de asilo*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Información Administrativa y publicaciones, Madrid, 2005.

RAMÍREZ H., GRIJALVA ARRIAGA, I. V., *La pedagogía del inglés para refugiados. Proyecto de vinculación universitaria*, Estudios Pedagógicos XLIII, Nº 3, 2017, páginas 259 a 273.

RELANO PASTOR, E., *Prejuicios islamófobos en los Tribunales supranacionales europeos*, Journal of the Sociology and Theory of Religion (JSTR), nº 7, 2018, páginas 50 a 77.

RIVERO ORTEGA, R., CALVO SÁNCHEZ, Mª D., FERNÁNDEZ PABLO, M., *Instituciones de procedimiento administrativo común. Novedades de la ley 39/2015*, editorial Juruá, Lisboa, 2016.

RODRÍGUEZ TABERNERO, S., SANTOS VARA, J., *In Deep Water: Towards a Greater Commitment for Human Rights in Sea Operations Coordinated by FRONTEX?*, European Journal of Migration and Law, Nº 18, 2016, pp. 65 a 87

RUIZ-ESTRAMIL, I., *El refugiado: sujeto de frontera, sujeto fronterizo*, Iberoamérica social: revista-red de estudios sociales IX, 2018.

SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo. Parte General*, Duodécima Edición, editorial Tecnos (Grupo Anaya S.A), Madrid, 2016.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z., *El derecho de asilo en la Unión Europea.: en aras de un complejo equilibrio*, Ratio Legis Ediciones, Salamanca, 2016.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z., *Un sistema europeo común de asilo, ¿Desdibujando la competencia de los Estados?*, Revista Española de Derecho Europeo, núm. 64 (Octubre-Diciembre 2017).

SÁNCHEZ VADILLO, E., ISIDRO DE PEDRO, A. I., *Grado de conocimiento sobre el problema de los refugiados y actitudes hacia ellos*, International Journal of Developmental and Educational Psychology, INFAD Revista de Psicología, nº 1 - Monográfico 3, 2018, páginas 223 a 234.

SANTOLAYA MACHETTI, P., *El derecho de asilo en la Constitución Española*, ed. Lex Nova, Valladolid, 2001.

SANTOS VARA, J., *La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras?* Revista de Derecho Comunitario Europeo, nº 59, enero-abril 2018, pp. 143 a 186.

SOLANES CORELLA, A., *Derechos humanos y asilo: sobre las deficiencias del SECA y la regulación jurídica española*, Anuario Facultad de Derecho - Universidad de Alcalá VII, 2014, p. 181 a 210.

TONY, D., CARRILLO, K., *El nuevo sistema del derecho de asilo y la protección subsidiaria*, ed. Andavira, Santiago de Compostela, 2017.

TRUDA G., y SPURK, J., *The Representations of Migrants in the European Newspapers: A Comparison of Words and Media frames, On Migrants Routes in the Mediterranean. Political and Juridical Strategies*. Fisciano: ICSR Mediterranean Knowledge, 2018, p. 163 a 176.

TRUJILLO PÉREZ, A. J., ORTEGA TEROL, J. M., *Inmigración y asilo. Problemas actuales y reflexiones al hilo de la nueva ley*, Ediciones Sequitur, Madrid, 2010.

TURCULET, G., *The refugee “EU-Turkey Deal”. The ethics on border politics*, BOLETIN DE ESTUDIOS ECONOMICOS Vol. LXXII, N1 222, Diciembre 2017, páginas 541 a 561.

VEGA, E., *El sur, espacio-frontera. Mujeres a través*, Revista con la A, nº 54 (refugiadas, desplazadas, inmigrantes: urgencia y solidaridad), noviembre de 2017.

VILLANUEVA TURNES, A., *Aproximándonos al derecho al asilo en España*, Revista Lusófona de Educação, 37, 2017, p. 117 a 130.

VV. AA., *Desperate Journeys. January 2017-March 2018*, ed. Alto Comisionado de Naciones Unidas para el Refugio, 2018.

VV. AA., *El coste humano de la Fortaleza Europea: violaciones de derechos humanos en las fronteras de Europa con personas migrantes y refugiadas*, ed. Amnistía Internacional, Londres-Madrid, 2014.

VV. AA., *Estudio sobre el asilo en España: la protección internacional y los recursos del sistema de acogida*, ed. Defensor del Pueblo, Madrid, junio 2016.

VV. AA., *Guía de actuación en la asistencia jurídica a solicitantes de protección internacional*, ed. Ilustre Colegio de Abogados de Madrid y ACNUR, Madrid, 2011.

VV. AA. *Informe 2017: Las personas refugiadas en España y Europa*, ed. Comisión Española de Ayuda al Refugiado, Madrid, 2017.

VV. AA., *La acción humanitaria en 2016–2017: usos, abusos y desusos del humanitarismo en el escenario internacional*, Informe del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria y de Médicos sin Fronteras, 2017.

VV.AA., *La situación de los refugiados en el mundo: cincuenta años de acción humanitaria*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Icaria Editorial, Barcelona, 2000.

VV. AA., *Manual de Derecho europeo sobre asilo, fronteras e inmigración*, Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Edición 2014, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2014.

VV. AA., *Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2015. Forzados a huir*, Ed. ACNUR Tendencias Globales, 2015.

WHITTAKER, D.J.; *Asylum seekers and refugees in the contemporary world*, Routledge, London-New York, 2006.

## **JURISPRUDENCIA.**

Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso) de 17 de marzo de 2016 (Rec. 469/2015).

Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso) de 8 de abril de 2016 (Rec. 515/2015).

Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso) de 21 de abril de 2016 (Recs. 600/2015, 603/2015, 610/2015).

Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso) de 12 de mayo de 2016 (Rec. 620/2015).

Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso) de 19 de mayo de 2016 (Rec. 617/2015).

Sentencia del Tribunal Constitucional 54/2002, de 27 de febrero [«BOE» núm. 80, de 3 de abril de 2002, páginas 77 a 88].

Sentencia del Tribunal Constitucional 17/2013, de 31 de enero [«BOE» núm. 49, de 26 de febrero de 2013, páginas 99 a 141].

Sentencia del Tribunal Constitucional 139/2016, de 21 de julio de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 4123-2012 [«BOE» núm. 196, de 15 de agosto de 2016, páginas 60502 a 60552 (51 págs.)].

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Quinta) de 9 de julio de 2009, asunto C- 272/08, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España*.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 9 de noviembre de 2010, Asuntos C-57/09 y C-101/09, *Bundesrepublik Deutschland y B, D*.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 de junio de 2017, Asunto C-9/16, *A. contra Staatsanwaltschaft Offenburg*.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 6 septiembre 2017, Asuntos acumulados C-643/15 y C-647-15, *República Eslovaca y Hungría v. Consejo de la Unión Europea*.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 25 de enero de 2018, Asunto C-360/16, *Bundesrepublik Deutschland contra Aziz Hasan*.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de abril de 2018, Asunto C-550/16, *A y S contra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 25 de enero de 2018, Asunto C-473/16, *F contra Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), 729/2014, de 28 de febrero de 2014 [Rec. 753/2013].

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) 3243/2014, de 24 de julio de 2014 [Rec. 117/2014]

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) 5211/2015, de 10 diciembre de 2015 [Rec. 1699/2015].

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) 124/2016, de 25 de enero de 2016 [Rec. 2133/2015].

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) 569/2016, de 19 de febrero de 2016 [Rec. 3163/2015].

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) 1182/2016, de 16 de marzo de 2016 [Rec. 2563/2015].

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) 3571/2016, de 18 de julio de 2016 [Rec. 3847/2015].

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) 3542/2016, de 20 de julio de 2016 [Rec. 746/2016].

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) 3912/2016, de 26 de julio de 2016 [Rec. 3576/2015].

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) 4068/2016, de 19 de septiembre de 2016 [Rec. 1668/2016].

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) 4146/2016, de 28 de septiembre de 2016 [Rec. 1304/2016].

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) 4264/2016, de 3 de octubre de 2016 [Rec. 1666/2016].

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) 5514/2016, de 19 de diciembre de 2016 [Rec. 2318/2016].

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) 498/2017, de 16 de febrero de 2017 [Rec. 1349/2016].

## **NORMATIVA.**

IV Plan Estratégico de Cohesión Social con las Personas Inmigrantes y la Convivencia Intercultural en Castilla y León (2018-2021).

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: una Agenda Europea de Migración, Bruselas, 13 de mayo de 2015, [COM (2015) 240 final].

Constitución Española [«BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, páginas 29313 a 29424 (112 págs.)].

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 [DOUE nº L 248, de 24/09/2015, p. 80].

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) [DOUE nº L337 de 20/12/2011]

Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición) [DOUE nº L180 de 29/06/2013].



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 [DOUE nº L180 de 29/06/2013].

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social [«BOE» núm. 10, de 12/01/2000].

Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria [«BOE» núm. 263, de 31/10/2009].

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, [«BOE» núm. 236, de 02/10/2015].

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE [COM (2016) 467 final].

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 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 (texto refundido) [COM (2016) 270 final].

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 [«BOE» núm. 52, de 2 de marzo de 1995, páginas 7237 a 7246 (10 págs.)].

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 [DOUE nº L 180 de 29/06/2013].

Reglamento (UE) nº 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida [DOUE nº L 180 de 29/06/2013].

Versiones Consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea [DOUE nº C 326 de 26/10/2012].

### **OTRAS FUENTES.**

ABELLÁN, L., *Bruselas propone dar otros 3.000 millones a Turquía para los refugiados*, El País, 14 de marzo de 2018, disponible en:

[https://elpais.com/internacional/2018/03/14/actualidad/1521028761\\_660815.html](https://elpais.com/internacional/2018/03/14/actualidad/1521028761_660815.html),

[última vez consultado el 14 de junio de 2018].

Agencia Estatal, Boletín Oficial del Estado, Gobierno de España, disponible en:

<https://www.boe.es>, [última vez consultado el 14 de junio de 2018].

Base de Datos del Alto Comisionado de Naciones Unidas para el Refugio, disponible en: <http://www.unhcr.org/data.html> y los datos por país de origen, en este caso España, disponible en: <https://data2.unhcr.org/en/country/esp> [última vez consultado el 14 de junio de 2018].

CASTELLANO, N., *Las peticiones de asilo en España se duplicaron en 2017*, Cadena Ser, 6 de febrero de 2018, disponible en:

[http://cadenaser.com/ser/2018/02/05/sociedad/1517854170\\_158318.html](http://cadenaser.com/ser/2018/02/05/sociedad/1517854170_158318.html), [última vez consultado el 28 de abril de 2018].

CENDOJ, Centro de Documentación Judicial y buscador de Jurisprudencia, disponible en: <http://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>, [última vez consultado el 13 de junio de 2018].

DÍEZ, A.; *Sánchez lanza un mensaje a la UE al acoger a los migrantes rechazados por Italia*, El País, 12 de junio de 2018, disponible en:

[https://politica.elpais.com/politica/2018/06/11/actualidad/1528738561\\_755266.html](https://politica.elpais.com/politica/2018/06/11/actualidad/1528738561_755266.html), [última vez consultado el 15 de junio de 2018].

EASO, herramientas prácticas, *acceso al procedimiento de asilo*, disponible en: <https://www.easo.europa.eu/accesstoprocedure> [última vez consultado el 13 de junio de 2018].

EFE, *Acaba el plazo para acoger refugiados sin que España haya cumplido sus compromisos*, RTVE, 26 de septiembre de 2017, disponible en: <http://www.rtve.es/noticias/20170926/acaba-plazo-para-acoger-refugiados-sin-espana-haya-cumplido-compromisos/1623000.shtml> [última vez consultado el 19 de junio de 2018]

El País, *The New Arrivals, La odisea de los nuevos europeos*, disponible en: [https://elpais.com/agr/la\\_odisea\\_de\\_los\\_nuevos\\_europeos\\_los\\_protagonistas/a/](https://elpais.com/agr/la_odisea_de_los_nuevos_europeos_los_protagonistas/a/), [última vez consultado el 10 de junio de 2018].

EUR-Lex, *EU law and publications*, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>, [última vez consultado el 13 de junio de 2018].

Euronews, *Tritón, una misión de la UE muy modesta para evitar tragedias en el Mediterráneo*, 11 de febrero de 2015, disponible en: <http://es.euronews.com/2015/02/11/triton-una-mision-de-la-ue-muy-modesta-para-evitar-tragedias-en-el-mediterraneo>] [última vez consultado el 3 de mayo de 2018].

EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE, disponible en: <https://www.easo.europa.eu>, [última vez consultado el 13 de junio de 2018].

European Court of Human Rights, HUDOC database, disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#>, [última vez consultado el 13 de junio de 2018].

Europa Press, *Ciudades Refugio: Ciudades españolas que se ofrecen como refugio para los sirios*, Madrid, 3 de septiembre de 2015, disponible en: <http://www.europapress.es/sociedad/noticia-ciudades-espanolas-ofrecen-refugio-sirios-20150903192253.html>, [última vez consultado el 18 de abril de 2018].

Europa Press, *España reconoce asilo a 12 mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual*, disponible en: <http://www.europapress.es/epsocial/derechos->

[humanos/noticia-espana-reconoce-asilo-12-mujeres-victimas-trata-fines-explotacion-sexual-20170116122911.html](http://humanos/noticia-espana-reconoce-asilo-12-mujeres-victimas-trata-fines-explotacion-sexual-20170116122911.html) [última vez consultado el 23 de mayo de 2018].

EUROSTAT, *Asylum and first time asylum applicants - annual aggregated data (rounded)*, 3 de mayo de 2018, disponible en: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tps00191>, [última vez consultado el 22 de mayo de 2018].

EUROSTAT, *Asylum decisions in the EU: EU Member States granted protection to more than half a million asylum seekers in 2017*, 19 de abril de 2018, disponible en: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8817675/3-19042018-AP-EN.pdf/748e8fae-2cfb-4e75-a388-f06f6ce8ff58> [última vez consultado el 30 de abril de 2018].

ORTEGA DOLZ, P., “Grecia absuelve a los tres bomberos españoles a los que acusó de tráfico de personas”, *El País*, 7 de mayo de 2018, disponible en: [https://politica.elpais.com/politica/2018/05/07/actualidad/1525680723\\_944330.html](https://politica.elpais.com/politica/2018/05/07/actualidad/1525680723_944330.html), [última vez consultado el 9 de mayo de 2018].

Repositorio audiovisual de la UNED, *Serie: Migraciones y Refugio*, disponible en: [http://contenidosdigitales.uned.es/fez/list/?cat=quick\\_filter&sort\\_by=searchKey0&search\\_keys\[core\\_27\]=Serie%3A+Migraciones+y+Refugio](http://contenidosdigitales.uned.es/fez/list/?cat=quick_filter&sort_by=searchKey0&search_keys[core_27]=Serie%3A+Migraciones+y+Refugio), [última vez consultado el 11 de mayo de 2018].

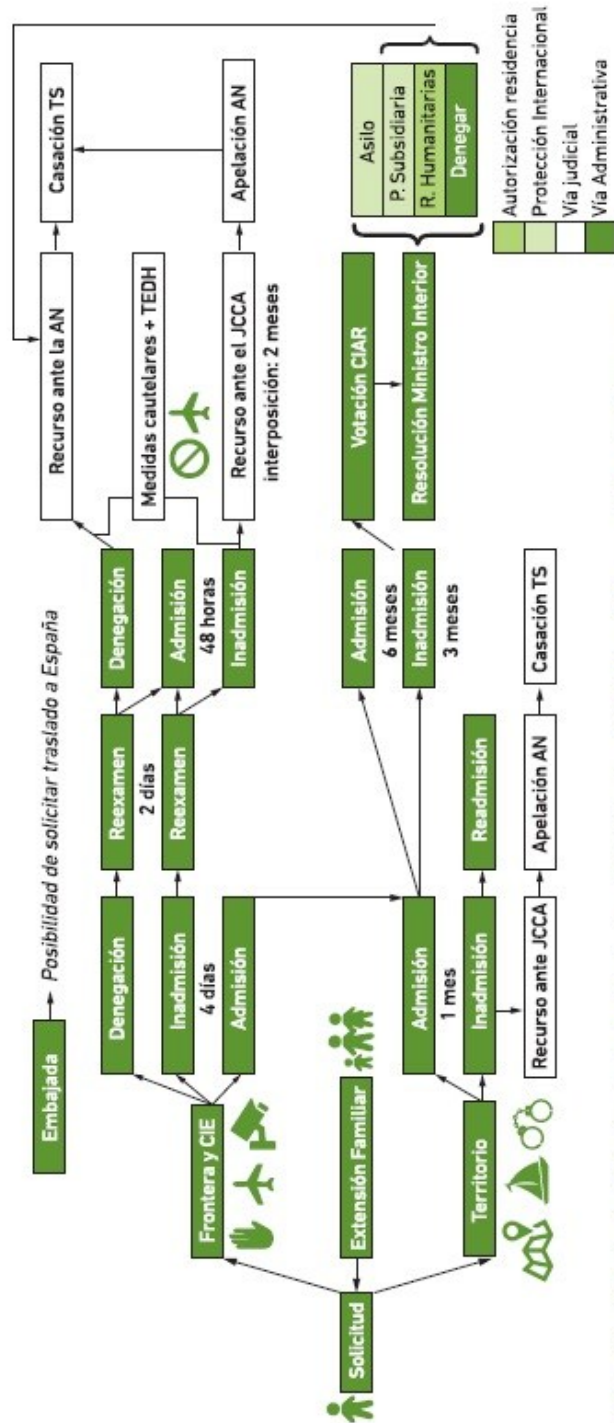
ROBAYNA, L., “*Tu silla, su refugio*”: la campaña que pide sitio a los refugiados, *El País*, 22 de junio de 2017, disponible en: [https://elpais.com/elpais/2017/06/17/planeta\\_futuro/1497729041\\_230223.html](https://elpais.com/elpais/2017/06/17/planeta_futuro/1497729041_230223.html) [última vez consultado el 30 de abril de 2018].

Tribunal de Justicia de la Unión Europea, disponible en: [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j\\_6/es/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/es/), [última vez consultado el 13 de junio de 2018].

ANEXOS.

ANEXO I. ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA.

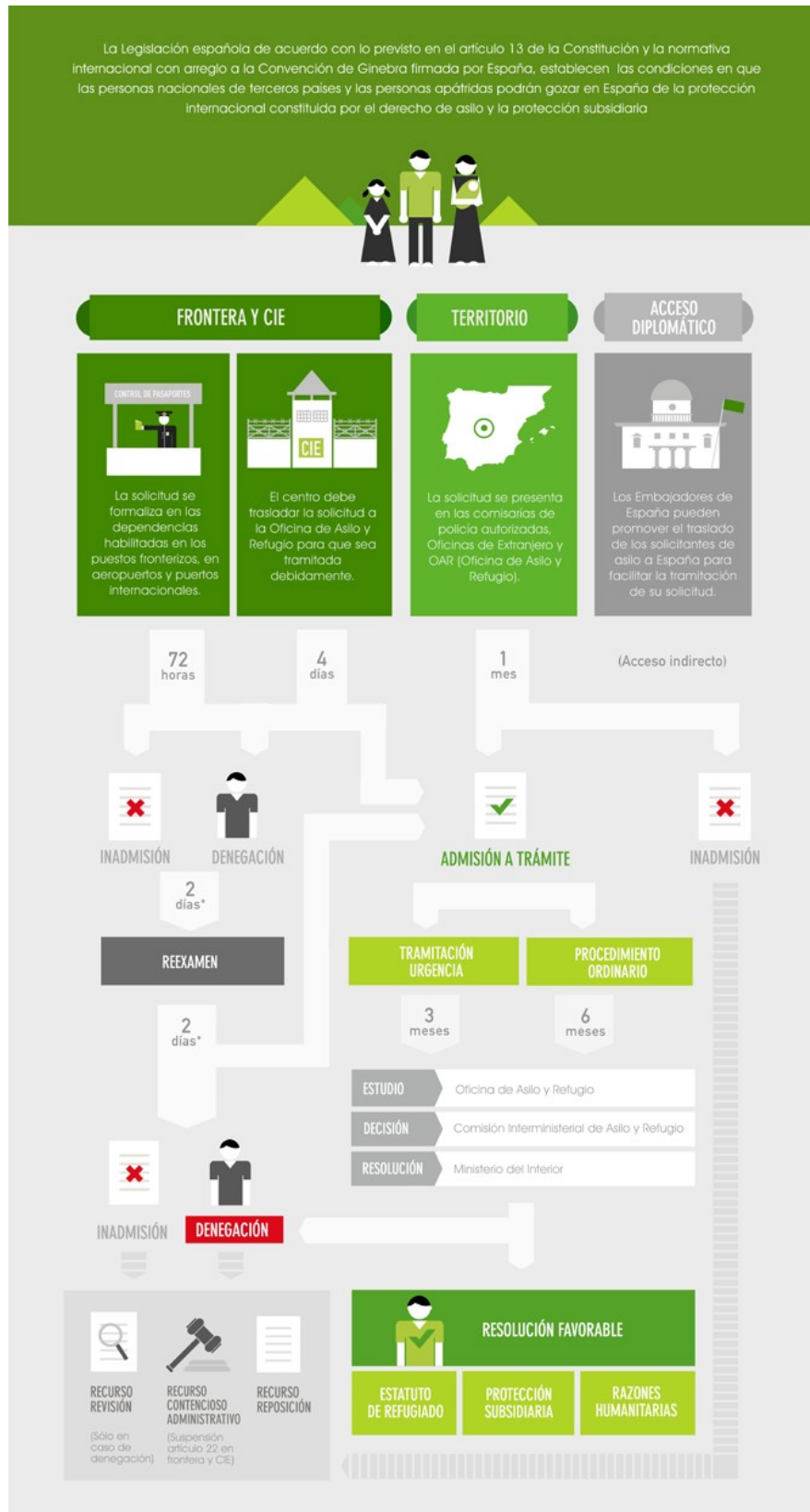
ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA.



\* AN: Audiencia Nacional; JCCA: Juzgado Central Contencioso Administrativo; TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Fuente: Informe CEAR 2017: *Las personas refugiadas en España y Europa*, p. 158.

## ANEXO II. ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA.



Fuente: Publicaciones elaboradas por CEAR, disponible en <https://www.pear.es/publicaciones-elaboradas-por-pear/publicaciones-antiores/>

**ANEXO III. CUADRO RESUMEN DE LA JURISPRUDENCIA MÁS RECIENTE EN MATERIA DE ASILO. PERIODO 2016-2018.**

| <b>MATERIA</b>                     | <b>2016</b>  | <b>2017</b>   | <b>2018</b> |
|------------------------------------|--|---|-------------|
| <b>CONFIRMACIÓN DE DENEGACIÓN.</b> | <b>STS 124/2016, de 19 de febrero:</b> falta de indicios probatorios. Sí concede la permanencia por razones humanitarias.  | <b>STS 993/2017, de 21 de marzo:</b> deniega el asilo (el motivo de persecución no está en la Convención de Ginebra de 1951 y confirma la concesión de la protección subsidiaria. |             |
|                                    | <b>STS 235/2016, de 1 de febrero:</b> falta de indicios probatorios.   |   |             |
|                                    | <b>STS 296/2016, de 5 de febrero:</b> falta de indicios probatorios.   |   |             |
|                                    | <b>STS 483/2016 de 9 de febrero:</b> falta de indicios de persecución. El retraso en la resolución está justificado por la necesidad de evaluar las circunstancias del caso.   | <b>STS 2064/2017 de 11 de mayo:</b> falta de indicios de persecución. Rechazo de la solicitud de permanencia por razones humanitarias por falta de justificación.                 |             |
|                                    | <b>STS 442/2016, de 15 de febrero:</b> falta de apariencia de buen derecho. Estancia en España mientras se tramita el recurso.   |   |             |
|                                    | <b>STS 499/2016 de 15 de febrero:</b> falta de requisitos para la concesión.   | <b>STS 3252/2017 de 18 de septiembre:</b> falta de indicios de sufrir persecución.  |             |
|                                    | <b>STS 767/2016 de 29 de febrero:</b> falta indicios de persecución.   | <b>STS 4275/2017 de 30 de noviembre:</b> correcta motivación de la sentencia impugnada.   |             |
|                                    | <b>STS 1585/2016 de 11 de abril:</b> falta de fundamentación. Denegación de la protección subsidiaria también.   |   |             |
|                                    | <b>STS 2193/2016 de 11 de mayo:</b> falta de requisitos. Concede protección subsidiaria.   |   |             |
|                                    | <b>STS 3830/2016 de 20 de julio:</b> falta fundamentación. Tampoco protección subsidiaria ni permanencia por razones humanitarias.   |   |             |
|                                    | <b>STS 3836/2016 de 26 de julio:</b> rechazo de la permanencia por razones humanitarias. La existencia de un hijo menor de nacionalidad española no puede eludir el cumplimiento de la orden de expulsión por motivos de orden público |   |             |

|   |   |  |  |
|---|---|--|--|
|   | (antecedentes por malos tratos y condenas por delitos dolosos).   |  |  |
|   | <b>STS 3912/2016 de 26 de julio:</b> la causa de persecución carece de actualidad.  |  |  |
|   | <b>STS 4331/2016 de 4 de octubre:</b> no ha acreditado ni indiciariamente la existencia de persecución o motivo para sufrir daños. Se deniega el asilo, la protección subsidiaria y la permanencia por razones humanitarias.  |  |  |
|   | <b>STS 4464/2016 de 11 de octubre:</b> falta de indicios.   |  |  |
|   | <b>STS 4753/2016 de 2 de noviembre:</b> falta persecución alegada. No descripción ni prueba indiciaria.   |  |  |
|   | <b>STS 5000/2016 de 17 de noviembre:</b> un grupo de empresarios no es un grupo perseguible. No puede darse por probada la persecución. Falta de requisitos para la concesión de la protección subsidiaria o la residencia temporal por razones humanitarias.   |  |  |
|   | <b>STS 5307/2016 de 9 de diciembre:</b> falta de requisitos. No se concede la protección subsidiaria o la protección por razones humanitarias.  |  |  |
|   | <b>STS 5514/2016 de 19 de diciembre:</b> falta de motivos. No persecución. Incongruencia del relato y escasa credibilidad.  |  |  |
| <b>ESTIMACIÓN DEL RECURSO O DE LA PROTECCIÓN.</b> | <b>STS 3748/2016 de 18 de julio:</b> Denegación de la tramitación por el procedimiento especial del artículo 21.2.b) ley 12/2009. No cabe utilizar esta vía para despachar una solicitud de asilo cuya inverosimilitud, incoherencia o carencia de fundamento no se revele obvia o patente ya en un primer examen; o para rechazar una solicitud de asilo con el argumento de que no aparece respaldada por prueba indiciaria suficiente. |  |  |



|   |  |   |  |
|---|--|---|--|
|   | <p><b>STS 3821/2016 de 20 de julio:</b> confirma la concesión del asilo por razones humanitarias, al ser un solicitante que había sido objeto de trata de mujeres.</p>   |   |  |
| <p><b>INCUMPLIMIENTO DE RESOLVER EN PLAZO. SILENCIO NEGATIVO.</b></p> | <p><b>STS 5515/2016 de 19 de diciembre:</b> confirmación de la concesión de la protección subsidiaria. No se exige persecución, sólo temor a ser perseguido. Valora que el actor ha sido declarado testigo protegido.</p>  |   |  |
| <p><b>INCUMPLIMIENTO DE RESOLVER EN PLAZO. SILENCIO POSITIVO.</b></p> | <p><b>STS 4753/2016 de 2 de noviembre:</b> la ley tiene ideado el mecanismo del silencio negativo como forma de paliar los retrasos administrativos en la resolución de los expedientes, y ello en favor de los administrados, que pueden así acudir a los Tribunales para que estos impongan la decisión que corresponda.</p> <p><b>STS 5514/2016 de 19 de diciembre:</b> silencio negativo para el caso de incumplimiento por la Administración de su obligación de resolver en el plazo. La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo. En supuestos como el presente, de expedientes de asilo, ningún precepto impone al plazo de seis meses el carácter de esencial, cuyo incumplimiento acarrearía la anulación del acto.</p> <p><b>STS 4066/2016 de 19 de septiembre:</b> los artículos 21.4 y 21.5 de la ley 12/2009 prevén una suerte de silencio positivo por el incumplimiento por la Administración de su obligación de resolver la petición de reexamen en el plazo establecido en esos preceptos. Cuando haya transcurrido el plazo para resolver la petición de</p> | <p><b>STS 498/2017, de 16 de febrero:</b> acordar la medida cautelarísima de entrada y permanencia provisional y que se tramite el examen de la solicitud por el procedimiento ordinario.</p> |  |

|                           |  |  |  |
|---------------------------|--|--|--|
|                           | <p>reexamen sin que se haya notificado resolución expresa, la Administración debe tramitar la solicitud por el procedimiento ordinario, así como autorizar la entrada y permanencia provisional de la persona.</p>   |  |  |
|                           | <p><b>STS 4068/2016 de 19 de septiembre:</b> silencio positivo por el incumplimiento por la Administración de su obligación de resolver la petición de reexamen en el plazo establecido. Cuando haya transcurrido sin que se haya notificado resolución expresa, debe tramitar la solicitud por el procedimiento ordinario, así como autorizar la entrada y permanencia provisional de la persona.</p> |  |  |
|                           | <p><b>STS 4264/2016 de 3 de octubre:</b> ante incumplimiento de resolver en plazo el reexamen debe tramitarse la solicitud por procedimiento ordinario y autorizar la entrada y permanencia provisional en España.</p>   |  |  |
|                           | <p><b>STS 4756/2016 de 7 de noviembre:</b> incumplimiento plazo resolver reexamen. Tramitación solicitud por procedimiento ordinario y entrada y permanencia provisional en España.</p>  |  |  |
| <b>CÓMPUTO DE PLAZOS.</b> | <p><b>STS 3542/2016 de 20 de julio:</b> el plazo de dos días para la resolución del reexamen debe ser de hora a hora y sin descontar los días inhábiles. Es la normativa de asilo la que regula los efectos de la solicitud de reexamen y las consecuencias de su no resolución en plazo.</p>  | <p><b>STS 498/2017, de 16 de febrero:</b> el cómputo del plazo de cuatro días para la resolución de la solicitud de protección internacional debe ser de hora a hora y sin descontar los días inhábiles.</p> |  |
|                           | <p><b>STS 4066/2016 de 19 de septiembre:</b> el plazo de dos días para el reexamen debe computarse de hora a hora, o de momento a momento, y sin exclusión de días inhábiles; y si ese plazo se supera, la solicitud de admisión a trámite</p>   |  |  |

|                                 |   |   |  |
|---------------------------------|---|---|--|
|                                 | debe entenderse concedida por ministerio de la Ley.   |   |  |
|                                 | <b>STS 4068/2016 de 19 de septiembre:</b> el plazo de dos días para el reexamen debe computarse de hora a hora, o de momento a momento, y sin exclusión de días inhábiles; y si ese plazo se supera, la solicitud de admisión a trámite debe entenderse concedida por ministerio de la Ley.   |   |  |
|                                 | <b>STS 4264/2016 de 3 de octubre:</b> el plazo de dos días para el reexamen debe computarse de hora a hora sin exclusión de días inhábiles.   |   |  |
|                                 | <b>STS 4756/2016 de 7 de noviembre:</b> plazo de dos días para el reexamen debe computarse de hora a hora sin exclusión de días inhábiles.  |   |  |
| <b>VALORACIÓN DE LA PRUEBA.</b> | <b>STS 1064/2016, de 10 de marzo:</b> vulneración del derecho constitucional a utilizar los medios pertinentes para la defensa. Estima el recurso y repone las actuaciones al estado y momento en que fue indebidamente denegada la prueba.   | <b>STS 3252/2017 de 18 de septiembre:</b> un motivo impugnatorio es la no admisión de unas pruebas en la instancia. Es rechazado porque la parte recurrente no ha demostrado haber sufrido una indefensión. |  |
|                                 | <b>STS 3571/2016 de 18 de julio:</b> interpretación restrictiva de la prueba aportada que resulta contraria a Derecho. El procedimiento fronterizo y acelerado comportan un rechazo acelerado de las solicitudes de asilo. Las posibilidades de denegación deben ser interpretadas de manera restrictiva.   |   |  |
|                                 | <b>STS 4464/2016 de 11 de octubre:</b> a diferencia de lo que sucede, en cuanto a exigencia probatoria, en otra clase de procesos y asuntos, en materia de asilo es aceptable una prueba semiplena o indiciaria cuando en ella se respetan esas exigencias y cuando de su evaluación crítica por parte de los Tribunales cabe extraer como conclusión |   |  |

|                               |  |  |  |
|-------------------------------|--|--|--|
|                               | la presencia de un temor fundado a padecer persecución en su país de origen.   |  |  |
| <b>INFORMES DE ACNUR.</b>     | <b>STS 569/2016 de 19 de febrero:</b> estima el recurso. No se consideran debidamente los informes emitidos por ACNUR y ACCEM. Son insuficientes las razones expuestas para cuestionar o relativizar la verosimilitud del relato fáctico expuesto por los peticionarios de asilo, pues prescinde de la valoración de los referidos informes emitidos por ACNUR y ACCEM.  |  |  |
|                               | <b>STS 1182/2016 de 16 de marzo:</b> estima el recurso. No se consideran debidamente los informes emitidos por ACNUR y ACCEM. Son insuficientes las razones esgrimidas para rechazar la concesión del estatuto de refugiado pues prescinde de la valoración de los referidos informes emitidos por ACNUR y ACCEM.  |  |  |
| <b>DECISIÓN NO GRACIABLE.</b> | <b>STS 1182/2016 de 16 de marzo:</b> la resolución de las solicitudes de asilo, en cuanto se trata del ejercicio de una potestad reglada, no puede caracterizarse de facultad graciable, en la medida que si concurre el presupuesto de temor fundado de sufrir persecución por los motivos contemplados en la Convención de Ginebra debe reconocerse el estatuto de refugiado, y debe fundamentarse en una equilibrada y ponderada valoración de los hechos y de las circunstancias personales del solicitante de asilo, así como en el análisis de la naturaleza del riesgo. |  |  |

Fuente: elaboración propia.