

I.2. DERECHO ADMINISTRATIVO

LA LEY 12/2009, DE 30 DE OCTUBRE, DE REGULACIÓN DEL DERECHO DE ASILO Y DE LA PROTECCIÓN SUBSIDIARIA. NOVEDADES Y ANÁLISIS DESDE SU ENTRADA EN VIGOR

Por D.^a JULIA MARÍA DÍAZ CALVARRO
Profesora Sustituta de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Extremadura

Resumen

Han pasado dos años desde la entrada en vigor de la actual ley reguladora del asilo y de la protección subsidiaria. Queremos analizar la aplicación de la ley en este período a través de sus novedades, de las distintas opiniones doctrinales y de las asociaciones que trabajan con refugiados y de la actuación de los Tribunales.

Abstract

Two years have happened from the entry into force of the current regulatory law of the asylum and of the subsidiary protection. We want to analyze the application of the law in this period across his innovations, the different doctrinal opinions and the associations that work with refugees and of the action of the Courts.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. REGULACIÓN EN ESPAÑA DEL DERECHO DE ASILO Y DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO
- III. NOVEDADES DE LA LEY 12/2009, DE 30 DE OCTUBRE, REGULADORA DEL DERECHO DE ASILO Y DE LA PROTECCIÓN SUBSIDIARIA
- IV. ETAPA DE TRANSICIÓN: DE LA LEY 5/1984, DE 26 DE MARZO, REGULADORA DEL DERECHO DE ASILO Y DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO A LA LEY 12/2009, DE 30 DE OCTUBRE, REGULADORA DEL DERECHO DE ASILO Y DE LA PROTECCIÓN SUBSIDIARIA
 1. ANÁLISIS DE LOS DATOS ESTADÍSTICOS Y DE LOS INFORMES DE LA C.E.A.R. Y DEL MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN
 2. ANÁLISIS DE LAS SENTENCIAS EN MATERIA DE ASILO. AÑOS 2009 Y 2010
- V. CONCLUSIONES

I. INTRODUCCIÓN

La palabra **Asilo** tiene el significado de amparo y protección. Va unido a la condición de **Refugiado** que según el diccionario de la Real Academia de la Lengua es la «persona que a consecuencia de guerras, revoluciones o persecuciones políticas se ve obligada a buscar refugio en país extranjero».

Aunque es una institución muy antigua y sus antecedentes están documentados desde la Edad Media, adquiere una notable importancia a partir de la II Guerra Mundial; con el mundo dividido en dos potencias, aumentaron las solicitudes de asilo. Ha sido un tema muy cinematográfico y muy publicitado por el bloque al que, según el momento, le convenía. Por poner un ejemplo, el caso del bailarín ruso Mijail Baryshnikov que, aprovechando una gira del Ballet Nacional Ruso pidió asilo político en Canadá. Más recientemente tenemos el caso de un hijo de Saddam Hussein que intentó conseguir asilo político en España después de serle denegado en el Reino Unido.

Los distintos regímenes dictatoriales del convulso siglo XX también han dado lugar a no pocos casos de Asilo. Y en pleno siglo XXI, es decir, hoy, no cesan las situaciones de violencia y persecución en el mundo y existe una realidad tremenda para muchas personas: la huida del país de origen por el miedo a ser perseguido. Lo podemos contextualizar en los movimientos ciudadanos de Egipto, Yemen, Libia que han desembocado en millones de desplazados y el traslado de la población a las fronteras europeas huyendo del caos y la violencia. Incluso han provocado algún que otro conflicto en la Unión Europea con el cierre de fronteras de Francia por el temor a los inmigrantes que copaban la Isla de Lampedusa y a las que el gobierno de Italia, totalmente desbordado, les había otorgado un permiso de residencia temporal, lo que les facultaba la circulación por otros países de la Unión Europea.

Hay muchos, millones de casos anónimos que, muchas veces, y a tenor los datos facilitados por el Ministerio del Interior no tienen un final feliz porque el hecho constatable es que cada es más difícil obtener el asilo, a pesar de que, las situaciones de violencia no lo han hecho como fácilmente podemos comprobar con un simple vistazo a los medios de comunicación.

El último *Informe anual de estadísticas de migración y asilo* del Ministerio de Trabajo e Inmigración nos aporta los datos del año 2009. En este año sólo tres mil personas solicitaron el asilo, la cifra más baja desde 1989, que fue el año en que comenzaron a contabilizarse estas variables. Porcentualmente es un 34% menos que el año anterior y marca una tendencia contraria respecto a otros

países de la Unión Europea como Francia y Alemania donde aumentaron un 35 y un 49% respectivamente. De esas tres mil solicitudes de asilo sólo a 179 personas se les reconoció la condición de refugiado.

Intentaremos, con el análisis de la actual regulación sobre el asilo y la protección subsidiaria, su aplicación en estos dos años y las sentencias que muestran la interpretación de los Tribunales, extraer una serie de conclusiones sobre por qué se ha reducido el número de solicitudes y el número de reconocimientos favorables a la condición de refugiado.

La institución del Asilo nace en la Revolución Francesa. Se recoge por primera vez en el art. 120 de la Constitución del 24 de junio de 1793: «el pueblo francés da asilo a los extranjeros exiliados de su patria por causa de la libertad». En un primer momento el asilo era considerado como un derecho del Estado y no del individuo porque el control de las fronteras y la circulación de las personas en el territorio nacional era consustancial a la soberanía de los Estados.

Después de la II Guerra Mundial es cuando nace la figura del asilo tal y como hoy la entendemos y se configura su regulación internacional con la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados hecho en Ginebra el 28 de julio de 1951*. En el texto, en su art. 1.A.2) define el concepto «refugiado», es decir, aquella persona que debido a temores fundados de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opinión política, esté fuera de su país de origen y que no pueda o, debido a ese miedo, no desee la protección de ese país.

Mediante este texto se establecen unas garantías mínimas para todos los solicitantes de asilo, entre las que destaca el derecho a no devolución al Estado perseguidor y la estancia provisional en el país de acogida durante la tramitación del expediente.

Esta concepción del Asilo supone su incorporación al Derecho Internacional y al Derecho Constitucional positivo. Se completó años más tarde con el *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967*.

A partir de la regulación internacional nace la consideración del asilo como derecho humano y la necesidad de que la protección de los refugiados tenga una proyección jurídica.

Actualmente hay intentos de configurar el asilo económico social.

II. REGULACIÓN EN ESPAÑA DEL DERECHO DE ASILO Y DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO

En España la primera norma que reguló el Asilo fue la *Ley de 4 de diciembre de 1855*. Con la Constitución de 1978 se produce un cambio en la consideración de esta figura, primero, porque el art. 13.4 Constitución determina que la ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar de asilo en España y segundo, porque se incorpora al ordenamiento

jurídico español la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados hecho en Ginebra el 28 de julio de 1951* y el *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967*.

El mandato constitucional se materializó en la *Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la condición de Refugiado*, que sufrió una modificación parcial con la *Ley 9/1994 de 19 de mayo*.

El objeto de esta ley, tal y como se definía en su Exposición de Motivos era cumplir con el mandato constitucional del art. 13.4 C.E.¹ y ofrecer una solución jurídica a un problema de hecho como es el refugio en España de personas perseguidas en sus países por motivos ideológicos o políticos, de acuerdo con los criterios de solidaridad, hospitalidad y tolerancia que deben inspirar el Estado Democrático definido en nuestra Constitución. Esta ley configuraba el Asilo como una potestad graciable del Estado y la distinguía de la condición de Refugiado a la que daba naturaleza de derecho público subjetivo. Pero la reforma introducida por la Ley 9/1994 eliminó la dualidad asilo/refugio al considerar que el Asilo es «*la protección que se dispensa al extranjero al que se otorga la condición de refugiado*» y reformó la caracterización de la figura del Asilo como un derecho público subjetivo.

La entrada de España en la Comunidad Económica Europea en 1986 y la evolución que se ha producido desde el *Tratado de Ámsterdam*² en la Unión Europea respecto a la materia de inmigración y asilo, con el objetivo a medio plazo de una política común, han impulsado un proceso de armonización europea en este ámbito mediante el establecimiento de unas normas procedimentales que otorguen las garantías mínimas para los solicitantes de asilo.

No todos están de acuerdo con esta perspectiva común o armonizadora. Según David Blanquer³: «Es un acierto que los Estados Miembros desarrollen políticas de cooperación sobre estas materias pero parece excesivo que la Comunidad Europea tenga competencias que vacíen de contenido la soberanía de los Estados Miembros».

Son actos de soberanía que exceden las competencias de la Unión Europea por lo que el autor dice que debe meditar sobre el rumbo que está tomando la política de asilo dentro de la Comunidad Europea y sus límites.

Los Tratados actualmente vigentes de la Unión Europea refuerzan el compromiso adquirido en Ámsterdam por establecer una política común de inmigración

¹ Constitución Española de 06.12.1978, art. 13.4: «La ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España».

² Tratado de Ámsterdam por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos (Diario Oficial C-340 de 10 de noviembre de 1997).

³ D. BLANQUER, *Asilo político en España: garantías del extranjero y garantías del interés general*, Madrid, pág. 46.

y asilo. El tenor literal del *art. 61 Tratado de Lisboa*⁴ establece que la Unión Europea «Garantizará la ausencia de controles de personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de fronteras exteriores basadas en la solidaridad entre Estados Miembros y que sea equitativa para con los nacionales de terceros países a la que se asimilan los apátridas».

Parecida redacción tiene el *art. 67 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*⁵, siendo el *art. 78* el que regula más concretamente la política común de Asilo al establecer en su *apartado 1* que «La unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiado, así como a los demás tratados pertinentes».

Esta nueva visión comunitaria de la política de inmigración y asilo es una de las razones que impulsaron la reforma de la *Ley 5/1984*, aunque no la única. El transcurso del tiempo, el cambio de las circunstancias, los aciertos y fallos de la normativa anterior...influyen y determinan las actualmente vigentes, sin olvidar la actual situación socioeconómica de nuestro país dentro de un escenario de crisis mundial.

El resultado ha sido la *Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*. En su Preámbulo se explican las razones concretas que motivado la redacción de esta nueva ley:

1. La incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de normas comunitarias que buscan el desarrollo de una **política europea de asilo** como la *Directiva 2004/83/C.E. del Consejo de 29.04 por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el Estatuto de Refugiados a personas que necesitan otro tipo de protección internacional*; la *Directiva 2005/85/C.E. del Consejo de 1.12 sobre normas mínimas que deben aplicar los Estados Miembros para conceder o retirar la condición de refugiado*; el *Capítulo V de la Directiva 2003/86/C.E. del Consejo de 22.09, sobre el derecho de reagrupación familiar relativo a los refugiados*.

⁴ Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 (Diario Oficial C-306 de 17 de diciembre de 2007).

⁵ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Diario Oficial C-83 de 30 de marzo de 2010). Art. 67: 1. La Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro del respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados Miembros.

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

Todas estas normas se inscriben dentro del nuevo marco europeo que se ha creado a partir de la denominada *1.ª fase del Sistema Europeo Común de Asilo*.

2. Que sea un instrumento eficaz para **garantizar** la protección internacional de las personas a las que les es de aplicación y un reforzamiento de sus instituciones.
3. La relativa antigüedad de la ley, que lleva aparejada la pérdida de eficacia de algunas disposiciones. Además, no se contemplaban algunas cuestiones que son de gran importancia actualmente en este ámbito.
4. La evolución de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, del Consejo de Estado, del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo (aunque estas dos últimas no se mencionan explícitamente).

Por citar un ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de octubre de 2006 introduce el hecho de ser mujer como motivo de persecución protegible, o la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de abril de 2006, que rechaza la concesión del asilo por razones económicas.

Podemos añadir otras razones, que, sin estar recogidas en el texto, entendemos también determinantes, como la necesidad de hacer una profunda reflexión sobre el derecho de asilo, su regulación y sobre si se cumplen todos los compromisos internacionales suscritos por España. Y lo más importante, si es adecuada la respuesta jurídica que se da al problema de hecho que es la condición de refugiado.

III. NOVEDADES DE LA LEY 12/2009, DE 30 DE OCTUBRE, REGULADORA DEL DERECHO DE ASILO Y DE LA PROTECCIÓN SUBSIDIARIA

La estructura de la ley consta de un Preámbulo, seis Títulos, ocho Disposiciones Adicionales, dos Transitorias, una Derogatoria. Nos cuestionamos en este apartado cuáles son las novedades introducidas en el texto y si éstas son positivas o negativas. Para la mayoría de las organizaciones de inmigrantes, refugiados y O.N.G.'s que trabajan con inmigrantes y apátridas, la *Ley 12/2009* no es positiva y ya desde el Anteproyecto opinaron que el texto daba al traste, en nuestro derecho, con la tradición de tener la legislación de asilo más avanzada de nuestro entorno. En el extremo contrario está la visión de otros autores, que piensan que alguno de los cambios introducidos en la actual ley mejoran la regulación del asilo y tienen una visión global más positiva de la misma.

En el Preámbulo se alude como justificación de la reforma de la Ley la **incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de una serie de Directivas Europeas**, las ya mencionadas *Directiva 2004/83/C.E. del Consejo de 29.04 por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el Estatuto de Refugiados a personas que necesitan otro tipo de protección internacional*; la

Directiva 2005/85/C.E. del Consejo de 1.12 sobre normas mínimas que deben aplicar los Estados Miembros para conceder o retirar la condición de refugiado; el Capítulo V de la Directiva 2003/86/C.E. del Consejo de 22.09, sobre el derecho de reagrupación familiar relativo a los refugiados.

La *Comisión Española de Ayuda al Refugiado (C.E.A.R.)* matiza que⁶ «...las Directivas de la U.E. son normas mínimas que no pueden constituir en ningún caso un pretexto para un recorte de las legislaciones vigentes».

Lo que se trata de exponer es que cuando las legislaciones de los Estados Miembros son más favorables que las Directivas que se deben incorporar, no las deben afectar porque «la política de la Unión Europea **no obliga a ningún recorte**».

La misma opinión también es apuntada por Sardina Cámara al matizar que «la incorporación de las citadas Directivas no es impedimento para que las leyes nacionales puedan establecer disposiciones más favorables, siempre que sean conformes con la normativa comunitaria arriba citada»⁷.

Es decir, las restricciones en las legislaciones nacionales serán responsabilidad de cada gobierno: «*En ningún caso, los propósitos de construcción europea justifican un retroceso en la protección derivada de la Convención de Ginebra*»⁸. Con esta sentencia la C.E.A.R. critica el Anteproyecto de Ley pues considera que el Gobierno, amparándose en la necesidad de transponer unas Directivas Europeas a nuestro ordenamiento jurídico, ha aprovechado para recortar en derechos y garantías el Derecho de Asilo, lo que supone un retroceso muy significativo en el hasta ahora marco normativo avanzado que teníamos en esta materia con respecto a los países de nuestro entorno. Según la C.E.A.R., debe existir un equilibrio entre el temor de Europa a los desplazamientos masivos de personas y a la inmigración irregular y la solución de la situación de las personas que solicitan el asilo y que no pueden retornar a sus países porque corren peligro de perder la vida, de ser apresados, torturados...

En el texto se hace mención expresa a la **necesidad de añadir a la legislación sobre el derecho de asilo la doctrina y jurisprudencia que emana del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos** pero no se menciona la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, lo que no deja de ser paradójico, ya que algunas de las cuestiones que han sido tratadas por estos tribunales se han recogido en el nuevo texto. Por ejemplo, la persecución por razón de género en la Ley 12/2009 se considera **persecución protegible** a raíz de las sentencias emanadas, principal-

⁶ Propuestas de la C.E.A.R. ante el Proyecto de Ley reguladora del Derecho de Asilo y de la protección subsidiaria. Se puede consultar en www.CEAR.es, pág. 3.

⁷ P. SARDINA CÁMARA, «Comentarios a la Ley 12/2009 de 30 de octubre reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria», *Diario La Ley*, Sección Doctrina, 26 de marzo 2010.

⁸ *Op. cit.* Propuestas C.E.A.R., pág. 3.

mente por parte del Tribunal Supremo, entre las que podemos citar, la *Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de octubre de 2006 (rec. 6597/2003)*, *Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de enero de 2009*, *Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de enero de 2009*.

Uno de los aspectos más polémicos, sobre todo a juicio de las organizaciones sociales que trabajan con inmigrantes y refugiados, es que en la nueva Ley **se sustituye el término «extranjero» por «personas nacionales no comunitarias y apátridas»**.

Este cambio induce a suponer o interpretar que los ciudadanos de la Unión Europea no pueden solicitar el Asilo. Están excluidos. La razón hay que buscarla en el *Acuerdo de Schengen*⁹ y la eliminación de las fronteras interiores dentro de la Unión Europea.

La Oficina de Asilo y Refugio (en adelante O.A.R.) presupone que todos los Estados Miembros de la Unión Europea son países de origen seguros, lo que ya es un motivo de inadmisión a trámite, según el *art. 20.1.d de la Ley 12/2009*.

Según la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante A.C.N.U.R.), la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (en adelante la C.E.A.R.), Amnistía Internacional y otras Organizaciones no Gubernamentales (en adelante O.N.G.'s) esta modificación es criticable por varias razones, primero, porque viola la forma directa la *Convención de Ginebra de 1951* y segundo, porque se critica la presunción de que en todo el contexto de la Unión Europea no se pueden dar situaciones de violación de los Derechos Humanos.

Como señala la C.E.A.R., se considera a todos los Estados de la U.E. como países seguros «prima facie» sin atender a las circunstancias concretas de cada caso. Aunque la U.E. se presenta como un espacio de derechos y libertades, esto no ha impedido que en la realidad cotidiana se hayan presentado casos de persecución, torturas y tratos degradantes. Aunque son casos excepcionales, existen, por lo que no deberían excluirse a los ciudadanos de la U.E. de la posibilidad de solicitar el asilo.

Con esta exclusión, cuando en la Unión Europea se produzcan circunstancias de persecución que, en abstracto, generen, en las personas que las sufren, el derecho a solicitar el asilo en España, no podrán hacerlo simplemente por ser ciudadanos comunitarios.

Y en el llamado «Espacio de Libertad y Seguridad» que es la Unión Europea, esto es gravísimo y viola, como ya hemos mencionado, la normativa internacional encabezada por la *Convención de Ginebra de 1951*.

Ahondando en el concepto de **países seguros**, la *Ley 12/2009* al transponer la *Directiva 2004/83/C.E. del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen*

⁹ Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 sobre la supresión de controles en las fronteras comunes entre los Estados del Benelux, Francia y Alemania y el Convenio de Aplicación de 19 de junio de 1990, en vigor desde el 26 de marzo de 1995.

normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados, recoge el principio incuestionable de protección prioritaria por el Estado de nacionalidad o residencia habitual. La Directiva mencionada estima que los Estados Miembros pueden denegar una solicitud de asilo y determinar que una persona no necesita protección internacional «si en una parte del país de origen no hay fundados temores a ser perseguido o un riesgo real de sufrir daños graves, y si es razonable esperar que el solicitante se quede en esa parte del país»¹⁰.

Se valora negativamente desde todas las O.N.G.'s la **desaparición de la posibilidad de solicitar asilo en España por vía diplomática**. Se considera un grave error porque desaparece una importante opción para todos aquellos que se encuentran en la terrible situación de tener que solicitar asilo.

Aunque se justifica esta desaparición por lo establecido en la normativa europea, esto no es así ya que la Directiva de Procedimiento no la prohíbe sino que niega la aplicación del procedimiento a este tipo de solicitudes, por lo que se abre la puerta a que la regulación sea establecida por cada Estado.

Para la C.E.A.R. la única razón está en la enorme preocupación que existe porque el Derecho de Asilo no perjudique las relaciones de España con otros Estados, lo que en definitiva es poner por encima las relaciones estatales y discriminar a los solicitantes de asilo y sus duras circunstancias personales, además de impedirles ejercer un derecho subjetivo.

Sobre esta cuestión hay que matizar que no se elimina radicalmente de la regulación de Asilo porque en el *art. 38* se determina la presentación de solicitudes de protección internacional en Embajadas y Consulados. Ahora bien, la presentación de esta solicitud depende de la discrecionalidad de los embajadores que decidirán, en su caso, como así dice el tenor literal de la Ley «promover el traslado del o de los solicitantes de asilo a España para hacer posible la presentación de la solicitud conforme al procedimiento previsto por la ley»¹¹.

Durante el año 2009 se produjeron las últimas solicitudes por vía diplomática, sólo ochenta y tres. No se consideraba una vía efectiva ni fácil y suponía, como hemos comprobado, un tanto por ciento muy pequeño dentro del total de solicitudes de asilo, pero era un mecanismo importantísimo para el acceso a la protección internacional ante las crecientes dificultades para alcanzar el territorio de un Estado por otras vías.

Pero no todo se lee en negativo. Se establece un **procedimiento único** tanto para la solicitud de asilo como para la protección subsidiaria. Permite que al

¹⁰ Art. 8 de la Directiva 2004/83/C.E. del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados.

¹¹ Art. 30 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del Derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

examinar de manera simultánea ambas posibilidades se eviten dilaciones innecesarias o practicas abusivas.

La eliminación del **Reexamen** contemplado en la antigua ley en el art. 9 y que suponía la revisión del expediente en caso de presentar nuevos elementos probatorios, es otra de las novedades de la vigente ley. De todas formas, en este punto concreto hay dudas entre los afectados, es decir, las organizaciones sociales que trabajan en materia de asilo y la doctrina sobre si realmente se ha eliminado o se le ha cambiado el nombre o si ahora el reexamen tiene otra definición.

La Comisión Española de Ayuda al Refugiado (C.E.A.R.) no entiende la supresión de este mecanismo que permite una revisión de los casos de manera flexible y ágil, mientras que la Oficina de Ayuda al Refugiado (O.A.R.) entiende que el régimen general de recursos del procedimiento administrativo es suficiente y no es necesario el mantenimiento del reexamen.

Para autores como Ortega Martín¹², existe el reexamen, la posibilidad de volver a poner a disposición de la autoridad administrativa competente la solicitud que ha sido inadmitida o desestimada. Se evita, al menos de momento, la salida de territorio español del solicitante de asilo y es una excepción al régimen general de la ejecutividad de los actos administrativos. Si admite que el redactado del art. 22 parece referirse a las inadmisiones o desestimaciones en frontera, y no a las desestimaciones en territorio.

En todo caso, es evidente que todas estas opiniones sobre su eliminación o no son consecuencia de una deficiente redacción.

En el articulado también encontramos otras novedades con respecto a la ley del 1984 como la introducción por primera vez de forma explícita del **Derecho a la protección subsidiaria** dentro del *Título Preliminar: «Disposiciones generales»*. Como bien expresa la ley, esta protección es para las personas que no cumpliendo la condición de Refugiado, se enfrentan a graves riesgos en su país como pena de muerte, tortura, tratos inhumanos o degradantes o amenazas en un contexto generalizado de violencia.

La C.E.A.R. cree que debe eliminarse la dualidad Derecho de Asilo/Protección Subsidiaria porque según ellos mismos expresan «...defendemos que el territorio español constituye un refugio para todas las personas con independencia de los motivos que la justifiquen...»¹³. Consideran que esta diferenciación, además, fomenta la idea de que la «protección subsidiaria» es un estatuto con menos garantías y de alguna forma se le devalúa.

Aunque también es cierto que, teniendo en cuenta lo difícil que es obtener el asilo, es una oportunidad más para el solicitante de protección internacional.

¹² E. ORTEGA MARTÍN, *Manual Práctico de derecho de extranjería*, Madrid, Editorial La Ley, 2010, pág. 62.

¹³ *Op. cit.* Propuestas C.E.A.R., pág. 7.

No es un estatuto de 2.^a fila sino que va dirigido a quien no cumple la condición de Refugiado y que está por tanto en una situación sensiblemente distinta.

Si se critica el tenor literal del *art. 10* donde se considera que, para el reconocimiento de este derecho, debe existir un conflicto armado internacional o interno, cuando en la legislación anterior no se exigía este requisito para la permanencia en España por razones humanitarias.

En la ley 12/2009 con respecto a la regulación anterior, **se detallan y delimitan los elementos que integran la clásica definición de Refugiado** en los *arts. 6, 7 y 13*, lo que es una mejora sustancial con respecto a la ley anterior, según opinión de Ortega Martín¹⁴ y Sardina Cámara: actos de persecución, motivos de persecución, agente perseguidor.

En la ley se definen los **Actos de persecución (art. 6)**, aquellos hechos que se consideran violaciones de los derechos fundamentales, que además tienen un carácter grave y reiterado y que deben derivar de una persecución, pues no basta la existencia de inseguridad o conflicto en el país.

La C.E.A.R., aún valorando positivamente este punto, no puede dejar de criticar, con respecto a los Actos de persecución, que el texto puede inducir a pensar que el reconocimiento de la condición de refugiado en España exige que éstos se hayan consumado.

Si esta interpretación coincidiera con la pretensión del legislador, iría en contra de lo previsto en la *Convención de Ginebra de 1951* que se refiere a «fundados temores de persecución», no necesitando que se concrete en actos consumados.

En la jurisprudencia tanto del Tribunal Supremo como del Consejo de Estado es suficiente que aparezcan indicios suficientes de que el solicitante cumple los requisitos necesarios para obtener la condición de refugiado y por tanto no son necesarios los actos consumados. La *Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 1985*, por ejemplo, considera que la actividad ejercida por la solicitante en los medios de comunicación opuestos al gobierno de Argentina y su detención en cierto momento, son elementos suficientes para admitir que la recurrente pudiera abrigar un cierto temor a ser perseguida. O la *Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 1990* que fundamenta que «...basta, en principio, un fundado temor a ser perseguido en su país de origen por motivos de raza, religión, pertenencia a un determinado grupo social o de opinión pública...».

La misma línea argumental sigue también varios dictámenes del Consejo de Estado, como el de *22 de julio de 1991*, el *11 de febrero de 1992* o el *Dictamen de 14 de noviembre de 1989* donde se admite que la circunstancia de haber permitido, al demandante de asilo, un regreso temporal a Chile, en cuyo disfrute no consta que hubiera padecido persecución, no desvirtúa la existencia de indicios suficientes para deducir que se da en el interesado el temor de ser perseguido

¹⁴ E. ORTEGA MARTÍN, *op. cit.*, *Extranjería*, Madrid, Editorial La Ley, 2010, pág. 7.

por motivos políticos. El Consejo de Estado considera que al no haber variado la orientación del régimen político chileno, es de suponer que las condiciones del interesado tendrán iguales efectos que en 1974.

El *Dictamen del Consejo de Estado de 12 de julio de 1990* sigue el mismo criterio pero para negar la solicitud de asilo, pues afirma que las meras declaraciones de los interesados no constituyen indicio suficiente. No se puede alegar el principio *in dubio pro asilado*, no tiene reconocimiento ni virtualidad en el ordenamiento jurídico español.

El *art. 7* regula los **motivos de persecución** o causas últimas de los actos de persecución, definiéndose explícitamente en el articulado qué comprenden los conceptos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a un determinado grupo, incluyéndose en este concepto cualquier grupo social cuyos miembros comparten una característica innata o unos antecedentes comunes y que poseen una identidad diferenciada en el país de que se trata, según afirma Eduardo Ortega Martín¹⁵. Este autor, que hace una valoración positiva de la ley en términos globales, si critica que, con respecto a la anterior legislación, la actual Ley 12/2009 no da cabida dentro del motivo «pertenencia a un determinado grupo» a aquellas personas que, por poseer un determinado estatus social, sufran extorsión económica. Estos casos, daban lugar, en el pasado, al reconocimiento de la condición de refugiado dependiendo de las circunstancias de cada caso.

En la *Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2009* donde la demandante alega amenazas telefónicas por parte de la guerrilla colombiana para que realizara una «colaboración» económica, el órgano jurisdiccional, acudiendo a lo específicamente manifestado en sentencias anteriores como la de *10 de noviembre de 2008*, opina que «en el contexto de la situación político social de Colombia, sí existe un elemento, nota o característica que por cumplir lo exigido en las normas transcritas (*Convención sobre el Estatuto de los Refugiados hecho en Ginebra el 28 de julio de 1951* y la *Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y la condición de Refugiado*) es susceptible de definir e identificar a un determinado grupo social, que es percibido como diferente en aquella sociedad y cuyos miembros están expuestos a actos de persecución de la gravedad indicada. Ese elemento, nota o característica es la condición de hacendados a quienes se atribuye una privilegiada situación económica».

La causa por la que en la vigente norma se excluye esta posibilidad es porque en el propio *art. 7.1.e* se determina que la característica para pertenecer a un grupo social determinado sea la orientación o identidad sexual, la edad o ser objeto de violencia de género, por lo que ni la capacidad económica ni el status social, se consideran características susceptibles de formar un «grupo social determinado» a efectos de la *Ley 12/2009*.

¹⁵ E. ORTEGA MARTÍN, *op. cit.*, *Extranjería*, Madrid, Editorial La Ley, 2010, pág. 17.

Encuadrado también dentro del motivo «pertener a un grupo social determinado» (*art. 7.1.e*), se considera la persecución por ser homosexual o tener una orientación sexual determinada. En la jurisprudencia anterior a la *Ley 12/2009*, se exige que para poder alcanzar la condición de refugiado por esta causa, haya algo más que afirmaciones genéricas¹⁶ y contextualizarlo, en todo caso, con las circunstancias sociales y políticas del país de procedencia del reclamante de asilo, tal y como expone la *Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de diciembre de 2007*, cuando afirma que la homosexualidad del actor es un dato «cuya importancia no debe ser minusvalorada en el contexto social y político de un régimen dictatorial y fuertemente militarizado como el cubano, en el que según afirmó el A.C.N.U.R. (sin que este dato haya sido contradicho por la Administración) la homosexualidad está castigada como delito».

Una de las novedades más interesantes, en nuestra opinión es reconocer como **motivo de persecución** que da derecho al estatuto de refugiado, el género. Fue la *Ley de Igualdad*¹⁷ la que lo introdujo.

Ya anteriormente el Tribunal Supremo había considerado como persecución protegible el hecho de ser mujer. En este sentido, la *Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de octubre de 2006 (rec. 6597/2003)*, donde el Tribunal se pronunciaba sobre el caso de una mujer nigeriana que abandonó su país por temor a que le practicasen la tradicional ablación de clítoris antes de casarse. La Administración no admitió a trámite la solicitud porque los motivos invocados no estaban incluidos dentro de las causas de reconocimiento del Derecho de asilo y el Estatuto del Refugiado según la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados hecho en Ginebra el 28 de julio de 1951* y la *Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y la condición de Refugiado*.

El Tribunal Supremo considera y es la línea jurisprudencial que sigue desde hace varios años, que si existen las causas que dan lugar a la concesión del Asilo, pues concurre un fundado temor a sufrir persecución cuando se prevé sufrir un atentado contra su integridad física tal es, la mutilación genital por pertenencia a un determinado grupo social, en este caso las mujeres.

Es causa de asilo una situación de desprotección y marginación social, política y jurídica de las mujeres en sus países de origen, que vulnere de forma evidente y grave sus Derechos Humanos.

La persecución por razón de sexo resulta, sin duda, encuadrable entre las persecuciones sociales.

Se critica la nueva redacción de este motivo de persecución derivada de la transposición literal de la *Directiva 2004/83* que supone un serio retroceso porque se condiciona la posibilidad de reconocimiento de la condición de refugiado

¹⁶ E. ORTEGA MARTÍN, *op. cit.*, *Extranjería*, Madrid, Editorial La Ley, 2010, pág. 11.

¹⁷ L.O. 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

por motivos de género a las circunstancias imperantes en el país de origen sin reconocer esta persecución en sí misma.

No sólo supone un retroceso con respecto a la actual Ley sino también con respecto a la violencia de género. La C.E.A.R. sentencia que no se puede luchar contra esta lacra en unas leyes y ser más permisivos en otras porque haya otros intereses en juego.

Curiosamente, y como después analizaremos al estudiar la jurisprudencia y los pronunciamientos de los distintos tribunales en materia de asilo, hay una incoherencia entre el tenor literal de la norma en este punto y las Sentencias, sobre todo del Tribunal Supremo, de los años 2009 y 2010 donde sí se admite que la persecución por el hecho de ser mujer por sí misma y sin condiciones supone el reconocimiento para estas mujeres de su condición de refugiados.

Para las organizaciones que trabajan con inmigrantes la enumeración de las **causas de denegación del disfrute del derecho de asilo (art. 9)**, ha sido uno de los puntos más conflictivos. A.C.N.U.R. considera que en este punto la *Ley 12/2009* está por debajo de los estándares internacionales ya que debería limitarse a lo establecido por la *Convención de Ginebra de 1951*.

La C.E.A.R. en sus propuestas¹⁸ analiza cada una de las causas de exclusión:

- Comisión de un delito grave. Se define qué es un delito grave utilizando criterios muy diferentes a los del ámbito penal y además no acorde con la normativa internacional.

Positivamente se valora que se limite la causa de exclusión a los «autores y responsables de dichos delitos».

- Quienes por razones fundadas constituyan un peligro para la seguridad de España. Según la C.E.A.R. este apartado debe ser suprimido porque no está prevista en la *Convención de Ginebra*.

El *art. 13* al regular quienes pueden ser los autores de los hechos o como denomina la propia ley, **Agentes de persecución**, se incluye la posibilidad de que éstos sean grupos, facciones o particulares ajenos al Estado, siempre y cuando éste, no proteja de modo adecuado a sus ciudadanos. Supone la inserción de la jurisprudencia anterior a la actual ley. La *Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Primera) de 20 de abril de 2001* o la *Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional de 1 de octubre de 2001* establecían: «...no es preciso que el Estado sea quien persiga al solicitante, sino que basta con que no proteja a este de las persecuciones de otros grupos». Es decir, puede ser que el Estado no quiera proteger al ciudadano o que no sea capaz de protegerle. O dicho de otra forma, puede ser que el Estado tolere la persecución o puede ser que la persecución no

¹⁸ *Op. cit.* Propuestas C.E.A.R., págs. 12 y ss.

sea tolerada por el Estado, pero, en cualquier caso, es incapaz de contraatacar y ofrecer la protección adecuada.

En esta línea se posiciona el Consejo de Estado en los *Dictámenes 43/1992* y *1477/1992* que entiende que las amenazas de grupos terroristas constituyen persecución si son toleradas por el país de origen, si éste se niega a otorgar protección o es incapaz de hacerlo¹⁹.

En el vigente texto se debilita el **derecho a la asistencia letrada**, que queda reducido a una referencia genérica en el *art. 16*. Habría que precisar el derecho a la asistencia letrada durante todo el procedimiento de asilo.

Si se considera un aspecto positivo que se establezca que esta asistencia letrada es preceptiva y por tanto no renunciabile en los procedimientos tramitados en puestos fronterizos y por extensión en los centros de internamiento de extranjeros. La ausencia de asistencia letrada, en los casos en que sea preceptiva podría devenir en la nulidad de la resolución del procedimiento de solicitud de asilo como ya se determinó en sentencias dictadas con la regulación anterior, entre otras la *Sentencia de la Audiencia Nacional (Sección Octava) de 23 de enero de 2009* o la *Sentencia de Apelación de 18 de mayo de 2007 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Primera)* que declara la invalidez de las actuaciones cuando la información de derechos indicaba el derecho a la asistencia letrada pero no a la asistencia jurídica gratuita.

La Comisión Española de Ayuda al Refugiado, en su Informe del año 2010, explica las dificultades en la tramitación de los recursos judiciales en materia de Asilo: la escasa documentación, el no acceso a los expedientes, el desconocimiento de las características particulares de su representado, la dificultad para la comunicación entre abogado y su cliente y la falta de especialización de los letrados/as que no pertenecen a las organizaciones sociales que intervienen en el procedimiento de asilo.

También se critica la escueta referencia al **derecho a intérprete**. La Comisión Española de Ayuda al Refugiado, en su experiencia práctica, considera que la falta de regulación de esta garantía dificulta enormemente el acceso de los solicitantes al procedimiento de asilo. Se ha desaprovechado la oportunidad de introducir en la Ley de forma precisa estos derechos que la práctica diaria está reclamando.

Entre las novedades procedimentales está el establecimiento de **1 mes desde la entrada en territorio español o desde que se produzcan los acontecimientos que justifiquen el temor fundado de persecución para solicitar el asilo (art. 17)**. Para autores como Ortega Martín²⁰, esta es una regla clara y objetiva

¹⁹ E. ORTEGA MARTÍN, *op. cit.*, *Extranjería*, Madrid, Editorial La Ley, 2010, pág. 11.

²⁰ E. ORTEGA MARTÍN, *op. cit.*, *Extranjería*, Madrid, Editorial La Ley, 2010, pág. 43.

que actúa como límite superior al anterior «sin demora» de la Ley 5/1984 y su incumplimiento puede dar lugar a la tramitación de urgencia de la solicitud (*art. 25.1.e*), que se concreta en la reducción a la mitad de los plazos, lo que lleva implícito una mayor sumariedad en su conocimiento y mayor facilidad en su desestimación.

En la anterior regulación esta referencia se encontraba en el Reglamento y era una presunción *iuris tantum* que habilitaba a la inadmisión a trámite de la solicitud de asilo. La previsión reglamentaria se estableció para, de alguna forma, evitar las solicitudes infundadas pero la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Consejo de Estado ha considerado reiteradamente que el lapsus de tiempo de 1 mes debe contextualizarse en las circunstancias de cada caso. Por citar alguna de ellas está la *Sentencia de 6 de octubre de 2006* donde el Alto Tribunal alega que no es lógico presumir que por el transcurso de un mes, devengan manifiestamente falsos o inverosímiles los datos, hechos o alegaciones en que se basa la solicitud. Lo que si es presumible es que quien se mantiene durante largo tiempo en situación ilegal con el consiguiente riesgo de ser expulsado, es que esta circunstancia no le atemoriza o que no hay en él temor de ser perseguido, ni la imperiosa necesidad de ser protegido.

La C.E.A.R. considera que la situación a la que se enfrentan los solicitantes de asilo es ya suficientemente grave como para que cualquier referencia temporal que conlleve la denegación de una solicitud de asilo. Además, añaden, ya que el legislador incide tanto en la necesidad de transposición de Directivas Comunitarias, hay que señalar que el *art. 8 de la Directiva 2005/85* establece expresamente que los Estados Miembros «garantizarán que las solicitudes de asilo no se rechacen ni excluyan del examen por el único motivo de no haberse presentado tan pronto como era posible»²¹.

Por tanto, la formalización del plazo de 1 mes incumple la normativa comunitaria.

El *art. 22* se destina a las **solicitudes en frontera**. Aunque ya fue introducida por la *Ley 9/1994* en este nuevo texto se produce un endurecimiento de la regulación:

- Se amplían los plazos de retención hasta 4 días.
- Se añaden motivos de inadmisión/denegación.

Estas causas de inadmisión/denegación no se contemplan para las solicitudes formuladas en territorio, lo que es una discriminación difícilmente justificable y para la C.E.A.R.²² aumenta el margen de discrecionalidad por parte del Ministerio del Interior.

- La devolución al país de procedencia en caso de inadmisión a trámite.

²¹ *Op. cit.* Propuestas C.E.A.R., pág. 20.

²² C.E.A.R., *op. cit.*, «Informe 2010», Madrid, 2010, pág. 168.

Las peticiones formuladas en frontera a finales del año 2009-2010 con la *Ley 12/2009* ya en vigor se han visto afectadas por estos cambios.

Se ve con preocupación el aumento de los plazos de retención que pueden oscilar entre las setenta y dos horas y los dieciocho días en caso de aplicación del *art. 21.3 Ley 12/2009*.

A la C.E.A.R., teniendo en cuenta la falta de instalaciones de los puestos fronterizos, le preocupa este aumento de los plazos. En el aeropuerto de Barajas, que es el lugar que más solicitudes de frontera concentra, se retiene a los solicitantes, durante la tramitación de las mismas en una sala del satélite de la T4 sin luz natural (porque no tiene ventanas) y en unas condiciones de espacio mínimas y sin poder acceder al exterior. Toda esta situación agrava aun más la situación de tensión y nerviosismo de las personas que allí se encuentran.

La inclusión de un **procedimiento de urgencia**, en su *art. 25* se explica de manera bastante farragosa. La C.E.A.R. entiende que este procedimiento es una forma de sustituir a la fase de inadmisión a trámite, que en la práctica se ha convertido en una fase de instrucción acelerada.

Para Ortega Martín²³, la *Ley 12/2009* no regula un verdadero procedimiento de urgencia sino una serie de causas que habilitan para la reducción de plazos a la mitad, entre otras, que la causas de la solicitud parezcan manifiestamente fundadas, que sean formuladas por menores no acompañados, que el solicitante proceda de un país de origen considerado seguro...

La misma opinión tiene Sardina Cámara, matizando que aunque hay una reducción de los plazos, no hay una reducción de las garantías que son las mismas que el procedimiento ordinario.

Mientras que en el Preámbulo de la Ley destaca la **intervención del A.C.N.U.R.** en todo el procedimiento de asilo; para la C.E.A.R., Amnistía Internacional, etc. se desdibuja.

Hay que recordar que en la *Ley 5/1984* el informe favorable del A.C.N.U.R., suponía, en caso de petición de reexamen, la suspensión del retorno al país de origen en tanto no se viera el recurso. Se elimina esta garantía para el solicitante. No obstante, el *Dictamen de 18 de mayo de 1989 del Consejo de Estado* considera que no atenerse al Informe de A.C.N.U.R. no determina la concurrencia de vicio alguno porque es facultativo y en ningún caso vinculante. Aunque admite que dicho informe constituye un valioso elemento de juicio en términos generales.

También se echa en falta que se reconozca legalmente la intervención del Alto Comisionado de Naciones Unidas en la *Comisión Interministerial*.

Para la C.E.A.R.²⁴, A.C.N.U.R. ha pasado de ser un miembro con voz pero sin voto en el procedimiento de concesión de asilo a simple invitado.

²³ E. ORTEGA MARTÍN, *op. cit.*, *Extranjería*, Madrid, Editorial La Ley, 2010, pág. 59.

²⁴ C.E.A.R., *op. cit.*, «Informe 2010», Madrid, 2010, pág. 95.

Se observa en el texto de la ley de 2009 un especial interés en la **unidad familiar** de las personas beneficiarias de protección internacional, lo que supone una forma de buscar la integración de los refugiados y su vuelta a la normalidad mediante varios cauces:

- Procedimiento especial y preferente de reagrupación familiar, más flexible en cuanto a requisitos respecto a la normativa vigente en extranjería, como alternativa al procedimiento de extensión familiar del asilo.

La A.C.C.E.M. (*Organización de atención y acogida a inmigrantes y refugiados*) considera que el procedimiento debe ser mejorado porque genera confusiones.

- Se diferencia entre
 - Extensión familiar del asilo.
 - Reagrupación familiar que es obligatoria en caso de familiares con distinta nacionalidad.
La C.E.A.R. no considera aceptable que sea obligatorio en esos casos, sería mejor plantearlo como una opción.

- Pero a pesar de considerarse como algo positivo este fomento de la unión familiar, se considera un error la previsión de que «las relaciones familiares de los ascendientes y descendientes deberán establecerse mediante las pruebas científicas que sean necesarias».

Sólo puede calificarse como un ataque en toda regla al derecho a la vida en familia, en palabras de la C.E.A.R.

- Además no se admite dicha extensión del Asilo en los supuestos de mayoría de edad, independencia familiar o distinta nacionalidad. En estos casos habría que optar por la reagrupación familiar.
Según la C.E.A.R.²⁵ prevalece la independencia económica del familiar sobre la necesidad de dispensar estabilidad emocional al refugiado y protección efectiva a sus familiares.

Al igual que apuntaremos con respecto a los menores y discapacitados, la unidad familiar debe ser uno de los pilares que sostengan la figura del asilo.

Las **causas que motivan la revocación y cese de la protección internacional** se regulan en los *arts. 42 y 43*. Según expresa el Preámbulo la modificación se debe a las nuevas exigencias que han impuesto a los Estados Miembros los últimos actos jurídicos de la Unión Europea. Se introducen medidas adecuadas para evitar que quienes pueden suponer un peligro para la seguridad del Estado, el orden público o que desarrollen actuaciones incompatibles con el Estatuto de Protección Internacional, puedan seguir beneficiándose de él.

²⁵ C.E.A.R., *op. cit.*, «Informe 2010», Madrid, 2010, pág. 178.

Supone dar un paso más en la construcción del *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*.

La C.E.A.R. reitera, como en otros puntos de la Ley, que se eliminan algunas garantías. Por ejemplo, se establece en el texto como motivo de cese del estatuto de refugiado, el abandono del territorio español. En la anterior normativa, dicho motivo de cese estaba condicionado para garantizar lo suficiente el principio de no devolución.

Por otra parte, es contrario a la *Convención de Ginebra de 1951* que se utilice como motivo para la revocación del estatuto la concurrencia de los supuestos recogidos en los *arts. 8 y 9*, es decir las causas de exclusión de la condición de refugiado. Según la C.E.A.R., se introduce un elemento de inseguridad jurídica inaceptable en la tramitación de la protección internacional.

Se considera muy negativo considerar también como motivo de revocación de la condición de refugiado que la persona beneficiaria de la protección internacional pueda perjudicar las relaciones de España con otros países o que participe en actuaciones contrarias a los intereses generales o a la soberanía de nuestro país. En según qué casos podría suponer una limitación de las libertades fundamentales de opinión, expresión y participación política.

En la ley se hace referencia a la conveniencia de tener en cuenta la **situación específica de colectivos vulnerables**: menores, menores no acompañados, discapacitados...Se valora en general de forma muy positiva por parte de los colectivos de inmigrantes.

Según Nieto García²⁶, la *Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria* ha venido a colmar una laguna jurídica de larga tradición en nuestro ordenamiento jurídico: la protección de asilo de los menores de edad, de los menores extranjeros que vagaban en el territorio nacional sin compañía y de otra serie de colectivos en situación de vulnerabilidad (*art. 46 y ss.*).

La Ley regula la posibilidad de que a los **menores** que hayan sido víctima de cualquier forma de abuso, negligencia, explotación, tortura, trato cruel, inhumano degradante o que hayan sido víctimas de conflictos armados les reconozcan la condición de refugiado y reciban la asistencia sanitaria y psicológica adecuada²⁷.

Se incluye la forma jurídica de «persecución infantil» y se establece como garantía, en el *art. 25*, que las solicitudes de menores extranjeros se tramiten con carácter de urgencia.

²⁶ A. J. NIETO GARCÍA, «Derecho de asilo de menores, menores extranjeros no acompañados y otras personas vulnerables», *Diario La Ley*, n.º 7597, Sección doctrina, marzo de 2011, pág. 1.

²⁷ Art. 47, Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección subsidiaria.

En cuanto a los **menores no acompañados** se insta a que sean atendidos por los servicios de protección y que actúe el Ministerio Fiscal en el ámbito de sus competencias. Se buscará siempre el interés superior del menor. La C.E.A.R. cree que el Proyecto de Ley debería sentar bases sólidas en relación a la garantía del acceso al procedimiento de asilo por parte de menores acompañados.

Otros colectivos en situación de vulnerabilidad que enumera la ley son las **personas con discapacidad**, es decir, aquellas personas que en su país de origen se encuentren sometidos a actos de persecución o tengan temores fundados de que su vida corre peligro por razón de su discapacidad. El problema con respecto a esto es que no existe una noción clara y homogénea de que es discapacidad.

Las **personas con edad avanzada** también son susceptibles del derecho de asilo. En ciertas sociedades hay discriminación de la persona por razón de la edad, situaciones de abandono o maltrato. No se define tampoco a partir de que edad las personas deben ser incluidas en este colectivo de especial vulnerabilidad.

Aunque la Ley ya hace explícitamente una referencia al motivo de persecución por razón del género, se decide incluir dentro de los colectivos de personas en situación de especial vulnerabilidad a las **mujeres embarazadas**. La Unión Europea también las cataloga de esa forma no sólo por su condición femenina sino también por necesitar cuidados médicos particulares.

Para Nieto²⁸ es superflua la determinación de **familias monoparentales** con menores a su cargo como colectivos de personas vulnerables, ya que en la sociedad actual no representa ninguna novedad y es discutible que tengan esa etiqueta.

El último grupo considerado de especial cuidado por la norma es el que conforman las **personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual o hayan sido víctima de trata de blancas**. Asimismo gozarán de esta concepción las personas perseguidas en otros países en virtud de la orientación sexual y los supuestos de mutilación genital por atentar contra la dignidad humana.

La atención a colectivos vulnerables y el interés superior del menor deben ser pilares básicos en la regulación de extranjería y más concretamente en todo lo referente a la protección internacional y al derecho de asilo.

Se introduce en la Disposición Adicional 1.^a un marco legal para la **adopción de programas de reasentamiento**. Es una habilitación al gobierno de España en colaboración con el A.C.N.U.R. y otras organizaciones. Tiene dos finalidades, primero, el principio de solidaridad y segundo, cumplir el designio constitucional de cooperar con el resto de pueblos de la tierra.

La C.E.A.R. valora negativamente la falta de concreción de dichos programas y que sean de un alcance inferior al de otros países de nuestro entorno.

²⁸ A. J. NIETO GARCÍA, *op. cit.*, «Menores», *Diario La Ley*, n.º 7597, Sección doctrina, marzo de 2011, pág. 7.

IV. ETAPA DE TRANSICIÓN: DE LA LEY 5/1984, DE 26 DE MARZO, REGULADORA DEL DERECHO DE ASILO Y DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO A LA LEY 12/2009, DE 30 DE OCTUBRE, REGULADORA DEL DERECHO DE ASILO Y DE LA PROTECCIÓN SUBSIDIARIA

1. ANÁLISIS DE LOS DATOS ESTADÍSTICOS Y DE LOS INFORMES DE LA C.E.A.R. Y DEL MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN

Como ya mencionamos en la Introducción, en España, al contrario que en el resto de países de la Unión Europea, han disminuido las solicitudes de Asilo con respecto a 2008, un 34%. Para la Comisión Española de Ayuda al Refugiado la razón hay que buscarla en las enormes dificultades para acceder al procedimiento de asilo en nuestro país: «Las políticas de control de fronteras se han consolidado y han convertido a España en una fortaleza indiferente a la violación de los Derechos Humanos»²⁹.

Si analizamos las causas nos encontramos, en primer lugar con que este descenso se ha producido de forma constante en los últimos años (por ejemplo en 2008 hubo 18.057 solicitudes de asilo). Mientras que el Ministerio del Interior justifica este descenso en el excelente trabajo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en la presión sobre las mafias o en el impacto de la crisis económica, las asociaciones que trabajan con inmigrantes miran hacia la política de asilo e inmigración de la Unión Europea que incide en el reforzamiento del control de las fronteras o en expresión de la C.E.A.R., en su «blindaje».

Paralelo al descenso en el número de solicitudes de asilo, está el descenso en el porcentaje de admisiones a trámite, de un 49,22% a un 47,97%. Se mantienen las causas de inadmisión: inverosimilitud de los datos y hechos descritos por los solicitantes y la no alegación de ninguno de los motivos que dan lugar al reconocimiento de la condición de refugiado³⁰. Se presentaron mil treinta y seis recursos contra las resoluciones de inadmisión. Se dictaron por los Juzgados Centrales de lo Contencioso Administrativo de Madrid ochenta y tres sentencias estimatorias y mil cuatrocientas treinta fueron desestimatorias.

Por el contrario, hay un leve aumento en el número de personas a las que se otorgó la condición de refugiado en España, ciento setenta y nueve personas, mientras que ciento setenta fueron beneficiarias de otro tipo de protección internacional³¹. Este 4% de concesiones de asilo muestran, en opinión de la C.E.A.R. y de Amnistía Internacional, el escaso compromiso de nuestro país con el derecho de asilo y con el estatuto de Refugiado. Si, se concedieron ciento setenta y nueve pero, es que se denegaron dos mil doscientas ochenta y ocho

²⁹ C.E.A.R., *op. cit.*, «Informe 2010», Madrid, 2010, pág. 46.

³⁰ C.E.A.R., *op. cit.*, «Informe 2010», Madrid, 2010, pág. 61.

³¹ C.E.A.R., *op. cit.*, «Informe 2010», Madrid, 2010, pág. 83.

solicitudes y detrás de esas solicitudes hay dos mil doscientas ochenta y ocho personas con una historia detrás, historia en algunos casos dramática y llena de violencia y persecución.

De los setecientos setenta y nueve recursos que se interpusieron por la denegación del asilo, se estimaron veinte, es decir, veinte personas obtuvieron la condición de refugiado y a otras seis de les concedió protección por razones humanitarias.

Estos datos muestran inequívocamente la dificultad de conseguir protección internacional en nuestro país y se observa una tendencia a la denegación sistemática del derecho de Asilo por parte de las autoridades españolas, según opinión de la C.E.A.R.

Como no puede ser de otra forma, ante este escenario hay que poner el acento en las consecuencias que se derivan de las inadmisiones a trámite o de las denegaciones de las solicitudes de asilo. En 2009, a mil ochocientos diecinueve personas se les denegó el asilo y, por tanto recibieron la noticia de que no se les iba a reconocer la condición de refugiado. El problema es que en el período de tiempo que va desde la solicitud hasta su denegación –uno o dos años– muchas personas han accedido a los programas de acogida de inmigrantes, han encontrado trabajo, han, de alguna forma estabilizado su vida.

Ante la comunicación negativa del Ministerio del Interior, primero deben hacer frente al impacto psicológico y también social, laboral y legal porque se encuentran en una situación que no es contemplada por el marco legal, se les retira el permiso de trabajo y son abocados a una situación administrativa de irregularidad, lo que conlleva una dificultad de tener unas condiciones de vida dignas; segundo, casi con toda seguridad interponen un recurso contencioso-administrativo, lo que supone un esfuerzo psicológico, en el menor de los casos y alargar el período de incertidumbre en tanto se resuelve. Además, con el agravante de que a los solicitantes de asilo no les es reconocido el arraigo laboral que sí se les reconoce a los residentes irregulares.

Para la C.E.A.R., entre las conclusiones que aporta en su Informe y que nos parecen interesantes por ser el primero donde ya está vigente la *Ley 12/2009*, se detecta la prioridad por una política centrada en el control de los flujos migratorios y en el «blindaje» de las fronteras. Pero es que además la crisis económica ha tenido, como no puede ser de otra forma, repercusión en las políticas públicas que optan por incidir en el retorno voluntario como atenuante de los efectos socioeconómicos del desempleo en detrimento de otras herramientas orientadas a la integración y a la inclusión social del colectivo³².

La C.E.A.R., Amnistía Internacional y otras Organizaciones No Gubernamentales que ya manifestaron su desaprobación a la nueva Ley en su trámite

³² C.E.A.R., *op. cit.*, «Informe 2010», Madrid, 2010, pág. 188.

parlamentario, no la mejoran después de casi dos años de vigencia. Siguen manifestando que esta Ley supone una desvirtualización de la figura del Asilo y un endurecimiento del procedimiento para conseguir la condición de Refugiado con una merma de las garantías.

2. ANÁLISIS DE LAS SENTENCIAS EN MATERIA DE ASILO. AÑOS 2009 Y 2010

Desde el inicio de la vigencia de la ley, los pronunciamientos que han hecho en materia de asilo y protección subsidiaria los Tribunales, especialmente la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo han incidido en varios temas, algunos de los cuales son coincidentes con las interpretaciones manifestadas durante la regulación anterior. Destacamos los siguientes aspectos:

Durante la vigencia de la nueva ley los tribunales, en sus sentencias, entre las que podemos citar las *Sentencias de la Audiencia Nacional de 13 de enero de 2009 y 24 de junio de 2009* siguen manteniendo la postura de que el otorgamiento de la condición de refugiado, aún siendo de aplicación discrecional, **no es una decisión arbitraria ni graciable** porque para determinar si la persona ha de tener la condición de refugiado ha de existir persecución.

Se debe estar al corriente de las circunstancias particulares de cada caso. La *Sentencia de la Audiencia Nacional de 28 de enero de 2009 (rec. 264/2008)* censura la utilización administrativa de modelos de resoluciones estereotipadas o prefijadas que no hacen referencia al caso concreto.

Uno de los puntos que más pronunciamientos ha generado en la jurisprudencia durante la ley anterior y también con la vigente ley es la aportación, para que se reconozca la condición de refugiado, de «**indicios suficientes**». La *Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, de 13 de abril de 2011 (rec. 980/2009)*, dice que la *Ley 12/2009* al utilizar dicha expresión, explica que en este tipo de procesos (Fundamento Jurídico tercero) no es factible la exigencia de una prueba plena por las circunstancias socio políticas del país donde se puede o se produce temor a ser perseguido, por lo que «habrá que buscar una prueba indiciaria que «prima facie» acredite que quien solicita el asilo o el refugio es, o puede ser, perseguido en razón de circunstancias étnicas, religiosas, por pertenencia a un grupo social determinado, debiendo estarse a la valoración que se realice en cada caso concreto y de las circunstancias que en él concurren».

En la *Sentencia de la Audiencia Nacional de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8.ª, de 2 de marzo de 2001 (rec. 675/2010)*, el Tribunal desestima el recurso por entender que no existen motivos para la concesión del asilo porque el relato ofrecido es «sumamente genérico e impreciso y no se desprende la existencia de una persecución concreta e individualizada en la persona del recurrente».

Es curiosa la *Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 2 de febrero de 2011 (rec. 665/2010)*, donde el solicitante de asilo funda-

menta su petición en su negativa a cumplir con el servicio militar obligatorio en Argelia. El Tribunal manifiesta que el temor a participar en actividades militares no constituye *per se* causa de persecución en los términos previstos en la *Convención de Ginebra*³³. Y así también lo ha declarado el Tribunal Supremo en *Sentencia de 6 de noviembre de 2006* «la mera condición de desertor o prófugo del servicio de armas no constituye, sin más, causa que justifique el reconocimiento de la condición de refugiado...no habiéndose alegado, por lo demás, que el castigo que pueda conllevar para el actor esa desertión o negativa a reincorporarse al servicio militar implique un trato degradante o inhumano que pueda justificar una reconsideración de la cuestión».

El **motivo de persecución género** ha dado lugar a bastantes pronunciamientos. En la *Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 2009* se reconoció el derecho de asilo a una mujer obligada a un matrimonio concertado, víctima de la ablación genital, que huyó de su marido y que vivía presa del temor por la amenaza de que su ex pareja le encontrara. Aunque se le concedió la permanencia en España por razones humanitarias, la solicitante recurrió ante el Tribunal Supremo por entender que tenía derecho al reconocimiento de la condición de refugiado.

La *Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de enero de 2009* también reconoció la condición de refugiada de una mujer argelina víctima de un matrimonio forzoso y de continuas violaciones y malos tratos por su marido. Consiguió divorciarse pero era continuamente amenazada por su ex marido que incluso intentó asesinarla.

Los Tribunales de Justicia reconocen en esta y otras sentencias que la mutilación genital femenina, el matrimonio forzado y el maltrato doméstico son violaciones graves, sistemáticas y sostenidos de los Derechos Humanos y, por tanto, las mujeres víctimas de ellos han de ser protegidos en el marco de derecho de asilo.

En 2009, el Tribunal Supremo estimó favorablemente más de la mitad de los casos sobre asilo por persecución por motivos de género, mientras que, paradójicamente la Audiencia Nacional desestima la gran mayoría. Un ejemplo paradigmático es la *Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 8.ª, Sentencia de 21 de enero de 2011 (rec. 787/2009)*. La Audiencia estima en su F.J. quinto que «si bien es cierto que la persecución por razones de género puede dar lugar a la protección jurídica internacional, también lo es que no todo acto delictivo contra una mujer es, por sí solo, susceptible de hacer nacer el derecho a dicha protección». Y es que, como ya explicamos en su momento, la *Ley 12/2009* obliga a tener en cuenta las circunstancias imperantes en el país de origen. En el caso citado, el país de origen de la solicitante, Uruguay, no es sospechoso de una falta de tutela por parte de sus autoridades.

³³ Fundamento Jurídico Tercero, Sentencia de la Audiencia Nacional de 2 de febrero de 2011.

En la *Ley 12/2009* impera el **principio de protección del país de origen**. Se lleva hasta el extremo de que se deniega una solicitud de asilo si en parte de ese país de origen no existe el temor a ser perseguido. En la *Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 4 de marzo de 2011 (rec. 496/2010)*, el solicitante, de Ghana solicita el asilo por conflictos étnicos entre Manprusis y Kuskakis. Además de no aportar datos fiables sobre la persecución a la que dice verse sometido, reconoce que una hermana se ha desplazado a una zona razonablemente segura del país, Accra. El Tribunal opina que esa es prueba suficiente de la naturaleza local del conflicto y que con un desplazamiento interno dentro de su propio país, el recurrente puede evitar la persecución.

La vigente *Ley 12/2009* establece como uno de los **motivos de persecución «pertenencia a un grupo determinado»**. En la *Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 8.ª, de 11 de abril de 2011 (rec. 602/2010)*, en el que el solicitante de asilo, de Costa de Marfil, funda su pretensión en el temor a ser perseguido por pertenecer a un colectivo determinado (un movimiento de estudiantes, opositor al gobierno), eso sí, sin aportar elementos personales o circunstancias que indiquen que haya sufrido o tenga temor fundado a sufrir una persecución personal por esta causa, por lo que el Tribunal duda de la veracidad de la persecución. No es necesario, como se ha apuntado repetidamente, la prueba plena pero si indicios suficientes.

En cuanto a la **intervención del A.C.N.U.R.**, tan criticada, por descafeinada, en la vigente Ley, sigue siendo para los Tribunales un aspecto esencial como parte del procedimiento en las circunstancias en que así está establecido por la norma. En la *Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8.ª de 23 de marzo de 2011 (rec. 500/2010)*, el Tribunal establece en su F.J. 5.º y ateniéndose a la vigente ley que, en caso de tramitación de la solicitud de asilo por el cauce de urgencia es necesaria la comunicación suplementaria al A.C.N.U.R. En la Sentencia citada se afirma que no se llevó a cabo dicho trámite, lo que supone la estimación del recurso contencioso administrativo en ese punto y como afirma el Tribunal «la retroacción de actuaciones hasta el momento en que debió remitirse el expediente a A.C.N.U.R.».

En las sentencias del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional bajo la vigencia de la *Ley 12/2009* se siguen manteniendo las mismas líneas interpretativas que con la anterior regulación, lo que es lógico teniendo en cuenta que el origen de alguna de las novedades que hemos analizado fueron los pronunciamientos de los Tribunales. Sí queremos resaltar un aspecto que supone una variación en la consideración de los órganos jurisdiccionales: mientras que la jurisprudencia de hace varios años consideraba el motivo persecución genero, por sí mismo, en las últimas sentencias si encontramos el motivo genero condicionado por las circunstancias imperantes en el país de origen. Una matización, dicho condicionante se encuentran en las Sentencias de la Audiencia Nacional que tradicionalmente han sido más restrictiva en conceder el asilo por este motivo.

V. CONCLUSIONES

Las organizaciones de inmigrantes: C.E.A.R., A.C.C.E.M., A.C.N.U.R. y Amnistía Internacional consideran que la actual ley, como ya manifestaron cuando estudiaron el Anteproyecto, que supone un paso atrás en garantías y derechos y dificulta la obtención del derecho de asilo.

Estos colectivos consideran que los solicitantes de asilo se topan con trabas para ser reconocidos como beneficiarios de protección internacional y para que su solicitud sea estudiada de manera individual y en profundidad.

La Comisión Española de Ayuda al Refugiado opina que el nuevo texto presenta un entramado de procedimientos: de inadmisión, abreviados... que lo único que hacen es aumentar el margen de maniobra de la Administración para rechazar solicitudes de asilo. Para la C.E.A.R., con la nueva ley el asilo se convierte en una figura decorativa y acaba con el compromiso que hasta ahora nuestro país ha tenido con la atención a los refugiados e iría en contra de los compromisos internacionales suscritos en esta materia.

Esta valoración negativa desde el sector de asociaciones que trabajan con inmigrantes y con personas susceptibles de conseguir el reconocimiento de la condición de refugiados no es unánime ya que hay autores que razonan que la Ley mejora notablemente la regulación anterior. Sardina Cámara opina que la *Ley 12/2009* supone una regulación sin precedentes en el ámbito comunitario, aunque admite que es mejorable en algunos aspectos. Destaca como positivo la redacción más detallada y con mayor rigor procesal, el aumento de las garantías a los refugiados o beneficiarios de la protección subsidiaria, la unificación de ambas figuras jurídicas. Para este autor esta unificación del procedimiento tanto para la concesión del asilo como de la protección subsidiaria evita que las garantías que se derivan de estos estatutos puedan ser utilizados de manera fraudulenta por inmigrantes económicos, que deben quedar excluidos de este ámbito de protección.

Como en cualquier análisis, no todo es negro ni todo es blanco. Es lógica y razonable la postura de la C.E.A.R., A.C.C.E.M., Amnistía Internacional que trabajan a pie de calle con la realidad más cruda y también es lógica y razonable la opinión de magistrados, letrados, juristas, etc. que inciden en los aspectos positivos de la ley desde un punto de vista jurídico. Por tanto, siendo equilibrados y dentro de la escala de los grises, de la *Ley 12/2009* podemos citar tres aspectos negativos y tres aspectos positivos, o incluso cuatro.

Entre los aspectos positivos destacamos la introducción del motivo de persecución género y orientación sexual, la regulación más pormenorizada de dichos motivos y la preocupación por los colectivos vulnerables. Entre los aspectos negativos podemos citar: la desaparición o limitación de la solicitud por vía diplomática, el aumento de los plazos de internamiento para aquellos que solicitan el asilo en frontera mientras se tramita el procedimiento y el concepto de «paí-

ses seguros» que supone la inadmisión automática de solicitudes de naturales de esos Estados porque son de esos países, sin más. Sin atender a la posibilidad, aunque sea remota de que se produzcan actos de persecución que den derecho a la condición de refugiado.

Dicho esto, hay que admitir que la sensación global que desprende la *Ley 12/2009* es negativa porque, aunque se vislumbran cambios positivos, se endurecen los requisitos para conseguir el Asilo.

Podríamos decir, de alguna forma, que no consigue el asilo quien está en una situación de temor de ser perseguido por sus opiniones, pertenencia a un determinado grupo... sino quien tiene la suerte de sortear todos los obstáculos y cumplir todos los requisitos que impone la ley.

En el último año han bajado en un 34% las solicitudes de asilo a nivel nacional. El problema, según la C.E.A.R., radica en la política de la Unión Europea y su reforzamiento de las fronteras comunes. Asimismo denuncia las pocas solicitudes que, posteriormente se aceptan, dejando a estas personas en una total desprotección. Personas que tienen una historia de persecución, violencia, etcétera.

Parece que se ha perdido el sentido de la figura del Asilo y se ha sustituido por el temor a un aumento de las solicitudes de Asilo, por preservar las relaciones con otros Estados y por evitar la entrada de inmigrantes o asilados en estos tiempos de crisis. Quizás no tanto desde un punto de vista jurídico pero si desde un punto de vista humanitario, es una pena en un país que, hasta ahora, tenía una normativa en Derecho de Asilo más avanzada que el resto de su entorno.

BIBLIOGRAFÍA

- BALADO RUIZ-GALLEGOS, M., *Inmigración, Estado y Derecho*, Madrid, Ed. Bosch, 2008.
- BLANQUER, D., *Asilo político en España: garantías del extranjero y garantías del interés general*, Monografías, Madrid, Ministerio del Interior, 1997.
- C.E.A.R., *La situación de las personas refugiadas en España. Informe 2010*, Madrid, Editorial Entimema, 2011.
- , *Propuestas de la C.E.A.R. ante el Proyecto de Ley reguladora del Derecho de Asilo y de la protección subsidiaria*, Madrid, 2008.
- GARCÍA MURCIA, J., «Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la legislación sobre derechos y libertades de los extranjeros en España», *Derecho de los Negocios*, n.º 236, Sección Relaciones Laborales, Editorial La Ley, mayo 2010.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *La inmigración y el asilo en la Unión Europea. Hacia un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia*, Madrid, Editorial Colex, 2002.
- MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN, *Actualidad Internacional Sociolaboral*, n.º 143, febrero 2011.
- , *Anuario Estadístico de Inmigración 2009*, Madrid, 2010.

PAREJO ALFONSO, L., «La vigente Ley reguladora del Derecho de Asilo y de la condición de Refugiado», *Seminario sobre el derecho de asilo de 12, 13 y 14 de diciembre de 1994*, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas.

PECES MORATE, J. E., *Immigración y Derecho, Estudios de Derecho Judicial*, Madrid, C.G.P.J., 2002.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ DEL REAL, C., *Extranjería y cooperación judicial internacional*, Madrid, Editorial C.I.S.S., 2010.

VV.AA., *La protección de las personas y grupos vulnerables en el Derecho Europeo*, Madrid, Ministerio del Interior, 2001.

PÁGINAS WEBS

www.mtin.es/estadísticas/

www.soitu.es

www.sadadigital.com

www.elmundo.es/2008/12/05

www.parainmigrantes.info

www.consumer.es/web/es/solidaridad/derechos_humanos/