

Propuestas de CEAR ante el anteproyecto de la ley reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria

Índice

1. Introducción
2. Exposición de motivos
3. Título preliminar: definición de la protección internacional
4. Título I: condiciones de reconocimiento
5. Título II: reglas de procedimiento
6. Título III: unidad familiar
7. Título IV: cese y revocación
8. Título V: menores y otras personas vulnerables
9. Disposiciones adicionales
10. Protección a los apátridas

1. Introducción

El comité ejecutivo de CEAR aprobó el pasado 24 de octubre una resolución ante el, en ese momento, borrador anteproyecto de la *Ley reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria* (en adelante nueva ley de asilo). El texto de la nueva ley de asilo, ya sin la consideración de borrador, fue hecho público con carácter oficial por primera vez el 28 de octubre en comunicación directa del Ministerio del Interior a CEAR y presentado ante el Consejo de Ministros tres días más tarde. Como ya se anunciaba en la resolución de CEAR, partiendo de los planteamientos de la misma y que reproducimos en esta introducción, su servicio jurídico ha elaborado este documento con propuestas concretas, título a título, para el debate con el gobierno y la posterior tramitación parlamentaria.

El número de personas que piden protección en España, así como el porcentaje de respuestas favorables, que analizamos periódicamente en los informes anuales de CEAR, son muy expresivos de la crisis del derecho de asilo y su verdadero alcance. Antes de analizar el contenido de la nueva ley, conviene constatar como las grandes tendencias que venimos analizando se mantienen inalteradas. En el primer semestre de 2008, las solicitudes de asilo han descendido un 43,48 % respecto al mismo periodo del año anterior (de 4177 a 2361 personas, un número irrisorio frente a los más de 20 millones de refugiados bajo mandato del ACNUR en el mundo), el 52,19 % de las peticiones han sido inadmitidas a trámite (ni siquiera llegan a ser estudiadas en

profundidad) y sólo se ha otorgado protección a 123 personas en España (un 5,03 % del total de las resoluciones firmadas por el Ministro del Interior)¹.

A finales de 2005, el gobierno anunció su intención de proponer una nueva ley de asilo al parlamento para la actualización de nuestro marco normativo, regulado hasta el momento por la Ley 5/1984, de 26 de marzo, modificada en profundidad por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado (en adelante, vigente ley de asilo). La justificación de este cambio se fundamentaba en los nuevos retos que debía afrontar la institución del asilo y en la necesidad de adaptar nuestra legislación al resultado del proceso de armonización de las políticas europeas de asilo iniciado en 1999.

En abril de 2003, CEAR elaboró un dictamen para el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales sobre la incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva de la Unión Europea sobre normas mínimas de acogida a los solicitantes de asilo²; en agosto de 2005, CEAR remitió al gobierno un primer documento con sus propuestas para la incorporación global del conjunto de las directivas sobre asilo en la legislación española³. Asimismo, junto con otras organizaciones sociales (Amnistía Internacional, Cruz Roja Española, ACCEM y Rescate), elaboró un conjunto de principios básicos que deberían respetarse en todo caso, así como propuestas de mejora.

El 18 de enero de 2006, el Comité Ejecutivo de CEAR aprobó un primer posicionamiento que, casi tres años después, mantiene plena vigencia. La resolución contiene los elementos esenciales que, a nuestro juicio, debe inspirar la nueva ley:

- Respeto a la Convención de Ginebra de 1951, sobre el Estatuto de los Refugiados, y su Protocolo de 1967, así como a la Convención Europea de Derechos Humanos. La nueva regulación no debe suponer un retroceso, ya sea por acción o por omisión, de estos compromisos internacionales; en particular, la aplicación de los conceptos indeterminados de terceros países seguros y países de tránsito seguros, que amparan el rechazo de las solicitudes de protección sin que se analicen las circunstancias personales de los solicitantes de asilo.
- La nueva ley conlleva una oportunidad para recoger todas las formas de persecución para, de esta forma, desarrollar y completar la definición de la Convención de 1951, de acuerdo con las necesidades que se pusieron de manifiesto con especial fuerza en los debates celebrados con motivo del 50º aniversario de la misma⁴.

¹ Fuente: Boletines de asilo de la Oficina de Asilo y Refugio del Ministerio del Interior.

² *Incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva de la Unión Europea sobre normas mínimas de acogida a los solicitantes de asilo*, servicio jurídico de CEAR a 21 de abril de 2003.

³ Documento elaborado por el servicio jurídico de CEAR y fechado, en Madrid, el 22 de agosto de 2005. El planteamiento inicial de CEAR defendía una reforma parcial de la actual ley, ya que, en lo esencial, ofrece un marco adecuado, introduciendo enmiendas parciales para su actualización; sin embargo, ante el anuncio del gobierno de proponer una nueva ley, CEAR consideró que podría constituir una oportunidad para renovar nuestro compromiso con la institución del refugio.

⁴ Véase *Extender la protección global a los refugiados. Conclusiones a las Jornadas '50 aniversario de la Convención de Ginebra sobre los refugiados: vigencia y propuestas de desarrollo'*, organizadas por la

- Mantenimiento del papel del ACNUR en el procedimiento de asilo en España, ya que, de manera especial en el procedimiento en frontera, es de gran importancia como una garantía adicional⁵. Asimismo, debería ampliarse el papel de las organizaciones sociales que juegan un papel destacado en el asesoramiento a los refugiados en el estudio de los casos en la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio.
- Importancia de la reforma del procedimiento de inadmisión a trámite y su aplicación en frontera (origen del recurso de inconstitucionalidad presentado en 1994 por el Defensor del Pueblo a instancias de CEAR). Se deberían eliminar los motivos que han permitido su utilización generalizada e injustificada.
- Por último, en cuanto al derecho a recurrir todas las resoluciones negativas y la eficacia del principio de no devolución, defendemos un recurso con efecto suspensivo de la salida obligatoria o procedimiento de expulsión.

El anuncio del gobierno de proponer al parlamento una nueva ley en la actual legislatura, que se concretó con la difusión de un primer borrador de anteproyecto de la ley reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria⁶ y, días más tarde, con el anteproyecto oficialmente presentado, es un paso positivo que conlleva una oportunidad para reforzar el compromiso con la institución del refugio, teniendo en cuenta la experiencia de veinticinco años de vigencia de la anterior ley (que se cumplen en marzo de 2009), así como los retos que plantea lo que CEAR, junto con otras organizaciones sociales, ha denominado la crisis del derecho de asilo⁷.

Como señaló el Comité Ejecutivo de CEAR en enero de 2006⁸, ante la deficiente normativa europea, resultado de un proceso de armonización más preocupado por los intereses de los Estados que por el derecho de asilo, debemos recordar que las directivas de la UE son normas mínimas que no pueden constituir en ningún caso un pretexto para un recorte de la actual legislación española. Nuestro país ha mantenido un marco normativo avanzado respecto a los países de su entorno; la nueva ley ofrece la oportunidad de continuar esta tendencia, coherente con la memoria histórica de los miles de refugiados españoles que tuvieron que buscar acogida durante un exilio muy prolongado, máxime en el contexto actual de avance en Europa de posiciones insolidarias e, incluso, xenófobas.

Sin embargo, el anteproyecto, a pesar de ofrecer una mejora evidente de su sistemática interna, de regular correctamente materias secundarias e introducir avances sustanciales en la regulación del régimen de la protección subsidiaria o complementaria (como se debería denominar), no sólo mantiene los aspectos más negativos en cuatro de

Delegación en España del ACNUR, el Instituto Francisco de Vitoria de la Universidad Carlos III de Madrid y CEAR, Madrid-2001.

⁵ Véase la reciente crisis en el aeropuerto de Madrid-Barajas con los solicitantes de asilo colombianos, *Informe 2008. La situación de los refugiados en España*, publicado por la editorial Entimema y www.cear.es, pp. 69-73.

⁶ *Público*, 20-10-2008.
[Http://www.intermigra.info/extranjeria/archivos/impresos/BORRASIL008.pdf](http://www.intermigra.info/extranjeria/archivos/impresos/BORRASIL008.pdf)

⁷ Véase el *Informe 2008. La situación de los refugiados en España*.

⁸ Comité Ejecutivo, resolución de 18 de enero de 2006.

los cinco puntos esenciales que CEAR señaló en 2006, sino que profundiza en una tendencia muy negativa, reflejada a nivel europeo en el reciente *Pacto sobre inmigración y refugio*, aprobado en la cumbre de París del pasado 16-17 de octubre.

En caso de no introducirse rectificaciones esenciales en el proceso de tramitación, el nuevo texto supondría un retroceso sin precedentes en nuestra legislación:

- En cuanto al respeto expreso a la Convención de Ginebra de 1951, sobre el Estatuto de los Refugiados, el borrador introduce en España el concepto de terceros países seguros y, de forma implícita, el de países de tránsito seguros, lo que permitiría obviar las circunstancias personales de los solicitantes de asilo y generalizar una práctica de rechazo automático de determinados tipos de solicitudes.
- Se devalúa el papel del ACNUR en el procedimiento de asilo en España, ya que desaparece la mención a este organismo en el procedimiento en frontera y la garantía adicional de la suspensión del retorno cuando exista su informe favorable. Asimismo, se debilita el papel de las organizaciones sociales en el procedimiento, omitiendo cualquier referencia a su papel en el estudio de los casos en la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio o, al menos, la posibilidad de remitir informes de apoyo, al tiempo que se diluye la asistencia letrada en una referencia genérica a la formalización de la solicitud de asilo.
- Se mantiene el actual procedimiento de inadmisión a trámite y su aplicación en frontera, reforzándolo con nuevos motivos que claramente abordan el fondo de las solicitudes de asilo, lo que redundará en la utilización generalizada e injustificada que se viene haciendo del mismo⁹. En paralelo, se introduce un nuevo ‘procedimiento acelerado’, que supondría, de hecho, una nueva variedad de esta práctica tan generalizada.
- Por último, no se contempla el acceso al recurso con efecto suspensivo de la salida obligatoria o procedimiento de expulsión, haciéndose una alusión genérica al artículo 135 de la LRJCA¹⁰ que no supone más que la mención a un mecanismo ya existente.

Como elemento añadido de especial preocupación, señalamos la desaparición de la posibilidad de solicitar asilo en España por vía diplomática, lo que, en el actual contexto de disminución de las solicitudes y crecientes dificultades al acceso al procedimiento, constituye una medida injusta e injustificada de especial gravedad, que convertiría la institución del asilo en una figura decorativa sin una eficacia real y sin un compromiso real de nuestro país en la atención a los refugiados. Máxime cuando el anunciado establecimiento de un programa de reasentamiento en España se limita, en la nueva ley, a la mera posibilidad de su aprobación por el Consejo de Ministros, algo que ya existe en la actualidad.

CEAR participó activamente en el proceso de elaboración de la redacción originaria de la actual Ley de Asilo, como se refleja en su exposición de motivos, y, aunque se opuso con fuerza a las restricciones introducidas en 1994, siempre ha

⁹ Véase el *Informe 2008. La situación de los refugiados en España*, pp. 63-80.

¹⁰ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa.

aportado de forma franca y abierta sus sugerencias y opiniones. En este mismo sentido, considera fundamental que en el actual proceso de reforma legal se mantenga un dialogo fluido con las organizaciones sociales; no consideramos que sea un buen método que la primera versión del anteproyecto se haya conocido por cauces informales y solicitamos que el texto hoy ya hecho público, se someta a un proceso de consulta amplio y sereno.

2. Exposición de motivos

En cuanto a la referencia que realiza la exposición de motivos a la política europea de asilo, nos parece relevante recordar el carácter de ‘normas mínimas’ de las directivas europeas que se trasponen ahora. Por poner un ejemplo, el considerando 15 de la exposición de motivos de la *Directiva por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo*, los Estados tienen competencia para introducir o mantener disposiciones más favorables. Por lo tanto, el contenido del anteproyecto consistirá en alcanzar lo que es considerado como mínimo en las directivas, cuando sea necesario, no afectando a aquellas materias en las cuales la protección, las garantías y los derechos reconocidos superan el contenido de la misma. La política europea de asilo no obliga a ningún recorte, si se apuesta por esta opción se hará desde la responsabilidad de cada gobierno.

Desde CEAR, consideramos relevante incluir esta primera consideración en la exposición de motivos al tiempo que resulta esencial valorar y respetar los avances legislativos en España en comparación con los países de nuestro entorno, fruto de nuestra experiencia histórica y el compromiso de nuestra sociedad con los refugiados.

Por otra parte, cuando la exposición menciona la intención de la ley de reflejar de modo adecuado las nuevas interpretaciones y criterios surgidos en la doctrina internacional y en la jurisprudencia de órganos supranacionales como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sería necesario añadir una referencia a la importante jurisprudencia y doctrina que a lo largo de la vigencia de la Ley se ha generado en España.

Asimismo, desde CEAR consideramos necesario hacer una referencia a la Disposición Adicional 29ª de la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, que reconoce el derecho de las mujeres extranjeras que huyan de sus países de origen a solicitar asilo si tienen temor fundado de sufrir persecución por motivos de género.

Por último, la exposición de motivos señala que han sido objeto de consideración las aportaciones de otros actores u organismos cualificados en la materia regulada por la presente Ley, especialmente del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR); esperamos que esta redacción se corresponda con la realidad una vez aprobada la nueva ley y, además, que se cumpla con el informe preceptivo del Foro para la integración social de los inmigrantes y refugiados; la transposición de las directivas europeas ha acumulado un retraso muy significativo y nada justifica en este momento una tramitación atropellada, sin la suficiente preparación y discusión. Desde CEAR, con este documento presentamos aportaciones concretas que hemos venido defendiendo en nuestros informes anuales y propuestas al gobierno.

3. Título preliminar: definición de la protección internacional

Artículo 1.- Al delimitar el objeto de la ley, se hace referencia al derecho de asilo y la protección subsidiaria que podrán gozar en España los nacionales no comunitarios y los apátridas. Nos parece que el matiz que introduce la nueva ley es de calado y defendemos mantener la bella frase con que la vigente ley define su objeto: *El territorio español constituirá un refugio inviolable para todas las personas...* Excluir a los comunitarios del amparo del derecho de asilo contradice el espíritu y la letra de la Convención de Ginebra de 1951, al tiempo que consagra la práctica de la consideración de todos los países de la Unión Europea como países seguros *prima facie* sin atender a las circunstancias concretas de cada caso. La reciente historia de la Unión Europea nos muestra como su vocación por constituirse como un espacio de derechos y libertades no ha impedido que en la realidad cotidiana se hayan presentado casos de persecución, torturas y tratos degradantes, hechos que han sido condenados por tribunales internacionales; parece evidente que estamos ante casos excepcionales y no la regla, pero excluir la aplicación del derecho de asilo y la protección subsidiaria a todo ciudadano comunitario consideramos que puede comprometer el nivel alcanzado hasta la fecha en la definición y concepción de la nueva ciudadanía europea que compartimos.

Artículo 2.- CEAR, de acuerdo a lo que defendió ya en el primer redactado de la vigente ley, considera que debe eliminarse la diferenciación entre el derecho de de asilo y la condición de refugiado; nos parece positivo que se traslado la literalidad de la definición de la Convención de Ginebra de 1951 a la nueva ley, pero defendemos que el territorio español constituye un refugio inviolable para todas las personas y, por lo tanto, la dualidad entre la condición de la persona y la protección otorgada debería superarse.

Artículo 3.- Consideramos que habría que añadir en este artículo un párrafo que incorpore el cambio legal producido en el año 2007 con la introducción de la Disposición Adicional Tercera en la ley hoy vigente, a través de la Disposición adicional vigésima novena de la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres: *“lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 3 será de aplicación a las mujeres extranjeras que huyan de sus países de origen debido a un temor fundado a sufrir persecución por motivos de género.”* Esta redacción supuso un importante avance en el reconocimiento del género como motivo de persecución, con un amplio consenso de todas las fuerzas políticas y sociales, por lo que entendemos que debería aparecer expresamente en este artículo.

Artículo 4.- Consideramos poco afortunada la utilización del término *“dispensado”* toda vez que parece subrayar una naturaleza graciable en el acto de reconocimiento del derecho a la protección subsidiaria nada ajustada a la realidad. Consideraríamos más acertada la expresión a el derecho a la protección subsidiaria es el *“estatuto de protección internacional reconocido”*. Consideramos además que quizá debiera denominarse complementaria si se tienen en cuenta las sugerencias del ACNUR en esta cuestión.

4. Título I: condiciones de reconocimiento

Artículo 6.- En este artículo, al abordarse en el apartado 2 los actos de persecución, se enumeran los supuestos con un carácter no excluyente al reproducir la mención de la Directiva “*entre otras*”, lo que consideramos positivo al tratarse de una enumeración enunciativa que no puede entenderse cerrada. Sin embargo, el título del hilo y una lectura integral del artículo pueden generar la confusión de que el reconocimiento de la condición de refugiado en España exige que los actos de persecución se hayan consumado. Dado que la Convención de Ginebra de 1951, como con corrección señala el primer párrafo, se refiere a fundados temores de persecución, no requiriendo que dicha persecución se haya concretado en actos determinados, consideramos más conveniente y acertado ampliar el título del artículo 6 con la expresión “*fundados temores y actos de persecución*”.

Artículo 7.- En cuanto a los motivos de persecución del artículo 7 en el apartado d) expresamos nuestra preocupación porque la utilización del término “*profesión*”, utilizado en la traducción española de la directiva comunitaria, pueda llevar a equívocos en la práctica, al implicar no sólo la tenencia de una opinión sino también que esta sea mantenida de un modo público. De acuerdo con los criterios expresados por el propio ACNUR y de la salvedad “*independientemente de que la persona solicitante haya o no obrado de acuerdo con tales opiniones y creencias*”, consideraríamos más acertada la expresión “*tenencia de opiniones políticas*”. De igual modo, entendemos que lo anteriormente comentado sería igualmente válido para el apartado 1.b), relativo al concepto de religión.

Por lo que se refiere al apartado 1.e) (grupo social determinado), creemos que el anexo lingüístico “y”, entre ambos apartados (copiado literalmente de la traducción del inglés de la Directiva 2004/83), puede generar confusión al poderse entender como dos condiciones necesarias para la configuración de un grupo social determinado, cuando es obvio que se trata de dos condiciones alternas. Por esto proponemos el cambio de la conjunción “y” por la “o”.

Aludimos nuevamente a los cambios en la persecución por motivos de género respecto a la actual redacción de la Disposición Adicional Tercera de la ley, introducida por la última reforma introducida por la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. La redacción propuesta en el anteproyecto supone un serio retroceso en la consideración de los motivos de género como causales para el reconocimiento de la condición del refugiado, fundamentalmente porque condiciona la posibilidad de reconocer el asilo por motivos de género a las circunstancias imperantes en el país de origen, sin reconocer la persecución por motivos de género en sí mismo como causa para el reconocimiento de la condición de refugiado.

La mención específica a un grupo social determinado basado en una característica común de “*orientación sexual*” y, aunque doctrinalmente este concepto pudiese entenderse incluido entre los motivos de género, hace conveniente también la mención a la “*identidad de género*” o “*bisexualidad*”, por citar alguno de los colectivos más numerosos. También esta cuestión viene acotada por la frase “*en función de las circunstancias imperantes del país de origen*”, acotación que sólo se hace en relación con los motivos de género y orientación sexual y que hace que no sean reconocidos en

sí mismos como causas para el reconocimiento de la condición de refugiado en nuestro país, suponiendo un grave retroceso en el compromiso de nuestro país en ambas cuestiones.

Por otra parte, CEAR considera que, ante el debate de lo que se han denominado “*nuevas formas de persecución*”, sería muy positivo añadir un párrafo que aclarara que lo establecido en este artículo, se entenderá como una mera guía de interpretación y en ningún caso debe tomarse como concluyente y exhaustivo. En especial, consideramos de suma importancia hacer una referencia a la trata de seres humanos y su amparo en la figura del asilo.

Artículo 8.- CEAR considera que, por razones de seguridad jurídica y en un asunto tan delicado de la protección, máxime cuando en el contexto internacional priman las concepciones de control policial sobre las garantías, no es adecuada la utilización tan amplia de conceptos jurídicos indeterminados, especialmente algunos como “*actos especialmente crueles*”, un concepto nuevo que es introducido por primera vez en nuestra normativa.

Tampoco nos parece acertado el apartado 3 en el que se extiende la exclusión “*a las personas que inciten, o tengan algún otro grado de participación en la comisión de los delitos o actos mencionados en él.*” Al rebasar peligrosamente, en un contexto como el actual, los términos en que se redactó la Directiva comunitaria en esta cuestión, CEAR propone que se defina en la ley el concepto de ‘*delito común grave*’, ‘*peligro para la seguridad de España*’ o ‘*amenaza para la comunidad*’ con referencia a nuestro vigente Código Penal, así como se modifique, por ser una apreciación contraria a derecho, el apartado 3 del presente artículo.

Cómo último punto, decir que, a pesar de las cláusulas de exclusión recogidas, no hay que olvidar las obligaciones derivadas del artículo 3 del CEDH, del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966, y del artículo 3 de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de 10 de diciembre de 1984, obligaciones, por otro lado, no sujetas a ningún tipo de exclusión, como bien recoge la amplia jurisprudencia del TEDH.

Artículo 9.- En relación a las condiciones para la concesión del derecho a la protección subsidiaria, el artículo 9 de la nueva ley enumera los supuestos que constituyen ‘*daños graves*’. Teniendo en cuenta que el concepto de “*daño grave*” es un concepto jurídico indeterminado que resulta imposible y poco conveniente concretar en un listado *numerus clausus*, proponemos que en la frase que da pie al artículo se añada “*entre otros*”.

CEAR, al igual que en el apartado anterior, aboga porque se mencionen también las obligaciones internacionales derivadas del artículo 3 del CEDH, del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966, y del artículo 3 de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de 10 de diciembre de 1984.

En relación con el apartado c) que se refiere a “amenazas graves e individualizadas” motivadas por una “violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno” consideramos importante expresar la preocupación de CEAR respecto a que el término “individualizadas” y la referencia a un “conflicto armado internacional o interno” menoscaben la protección que la jurisprudencia y los instrumentos internacionales de derechos humanos otorgan a sus víctimas en esta materia.

Artículo 10.- En este artículo consideramos proceden las consideraciones ya realizadas en razón del artículo 8. Consideramos además que no existe base jurídica alguna que justifique en esta materia distinciones respecto a los beneficiarios del estatuto de refugiado.

Artículo 11.- Desde CEAR consideramos positiva esta enumeración que zanja una cuestión que todavía genera dificultades en la práctica. Sin embargo consideramos importante reafirmar la cuestión iniciando el artículo con la expresión “en todo caso” que subraye con rotundidad la aptitud de los entes mencionados como agentes de persecución en los términos de la protección que requieren los refugiados.

Artículo 12.- Al enumerar el concepto de agentes de protección se utiliza el término ‘medidas razonables’ que se adopten para impedir la persecución o los daños graves. Para ser coherentes con la reiterada jurisprudencia al respecto consideramos más oportuno el empleo de los términos “medidas razonables y efectivas” para evitar se tengan en consideración agentes cuyas medidas no resulten efectivas para garantizar la vida, integridad o seguridad de la persona solicitante. Por ello, sería más adecuado hablar de la adopción de medidas razonables y efectivas.

Por otro lado, la expresión “entre otros” abre la posibilidad de que otros agentes no especificados sean considerados agentes de protección, hecho que nos provoca cierta desorientación y que no aparece mencionado en la Directiva que se traspone.

En relación a la valoración de si una organización internacional controla o no un Estado o una parte considerable de su territorio se señala en este artículo como se tendrá en cuenta la orientación que se desprenda de “los actos pertinentes de las Instituciones de la Unión Europea o de organizaciones internacionales relevantes”. Señalar al respecto como la Directiva a trasponer señala expresamente en esta cuestión exclusivamente como referencia la orientación que se desprenda “de los actos pertinentes del Consejo”. Ello nos hace expresar nuestra preocupación sobre qué otros agentes u organizaciones internacionales pueden alcanzar el mismo nivel de garantía.

Artículo 13.- En las necesidades de protección internacional surgidas “in situ”, o por circunstancias sobrevenidas, se ponderará, según la ley propuesta, a efectos de no reconocer la condición de refugiado, el hecho de que el riesgo de persecución esté basado en circunstancias expresamente creadas por la persona solicitante tras abandonar su país de origen; habría que matizar este redactado, en opinión de CEAR, añadiendo una referencia al ejercicio legítimo a sus derechos fundamentales, como la libertad de expresión. La redacción actual sin la referencia que proponemos podría convertirse en un argumento en el que se encaje una superada “teoría de los riesgos asumidos” que

cercene tanto la protección a los refugiados como las libertades públicas de quienes se encuentran fuera de sus países de origen.

5. Título II: reglas de procedimiento

Como señalábamos en la introducción, en el capítulo I relativo a la presentación de la solicitud desaparece la referencia actualmente vigente a la posibilidad de solicitar asilo en las misiones diplomáticas o embajadas españolas en el extranjero, lo cuál constituye un grave retroceso y cierra otra puerta más a la escasa protección internacional efectiva de quienes se ven obligados a abandonar sus países de origen por la persecución o el riesgo de ser sometidos a tortura y tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. CEAR considera imprescindible mantener con rango legal esta garantía manteniendo la posibilidad de solicitar asilo a las autoridades españolas desde las dependencias diplomáticas.

Artículo 14.- Habría que precisar el derecho a asistencia letrada en los mismos términos que la recoge el artículo 22 de la vigente Ley Orgánica 4/2000, y, por lo tanto, durante todo el procedimiento de asilo y no sólo en la formalización de la solicitud, con todo lo que ello supone. Asimismo, el derecho a intérprete debe referirse a una lengua en la que puedan expresar su situación de persecución, no siendo en modo alguno suficiente la referencia a “*que puedan expresarse suficientemente*”. En relación con esta cuestión CEAR tiene muy presente cómo las prácticas administrativas de los últimos años relativas a la garantía del derecho a intérprete vienen dificultando gravemente el acceso de los solicitantes al procedimiento de asilo.

Artículo 15.- Sobre la presentación de la solicitud, la redacción que se propone en el borrador es enormemente deficiente, al obviar supuestos de imposibilidad de presentación personal de la solicitud de asilo, representación y desaparición del impedimento. Teniendo en cuenta que la directiva relativa a la cuestión establece la obligación de los Estados de garantizar que toda persona mayor de edad con capacidad jurídica tenga derecho a presentar una solicitud de asilo por su propia cuenta, consideramos conveniente una mención legal a estas cuestiones.

Además, el establecimiento legal “*en todo caso*” del plazo de un mes “*desde la entrada en territorio español o desde que se produzcan los acontecimientos que justifiquen el temor fundado de persecución o daños graves*” constituye un ataque frontal al derecho de acceso al procedimiento de asilo en nuestro país. La única referencia temporal prevista hasta la fecha se encuentra en sede reglamentaria y constituye una presunción *iuris tantum* de la concurrencia de una circunstancia que habilita a la inadmisión a trámite de la solicitud de asilo pero que en todo caso admite prueba en contrario. Las enormes dificultades psicosociales a las que se suelen enfrentar las personas que solicitan asilo y la dificultad para acceder a información sobre las alternativas jurídicas en cada circunstancia concreta constituyen factores concluyentes y simultáneos que exigen eliminar de la ley cualquier referencia temporal que pueda suponer limitar, imposibilitar o conllevar la denegación de una solicitud de asilo. Consideramos importante destacar además como dicho límite temporal no se encuentra en ninguno de los instrumentos comunitarios que han sido aprobados hasta la fecha.

En el apartado 3 proponemos que se añada el deber de información relativo a las organizaciones especializadas en la protección a los refugiados a través de la entrega obligatoria de un folleto informativo sobre sus derechos y obligaciones.

El artículo 15.4 del texto propuesto señala que, de forma excepcional, podrá requerirse la presencia de otros miembros de la familia de los solicitantes en el momento de la solicitud si ello se considerase imprescindible para la adecuada formalización de la solicitud. Dicha previsión obedece a una previsión de la directiva comunitaria que se refiere a la “*audiencia personal*”, trámite obligatorio aunque con excepciones, posterior a la solicitud y anterior a la decisión respecto a la misma. Consideramos importante, en cualquier caso, que la decisión en relación con este tema sea motivada para evitar arbitrariedades o automatismos que puedan retrasar el procedimiento.

El apartado 15.5 recoge que la administración adoptará medidas para un tratamiento diferenciado durante la entrevista por razón de sexo. Desde CEAR entendemos que existen otros criterios que exigen medidas diferenciadas como muy claramente por razón de edad toda vez que los menores de edad debieran ser entrevistados por profesionales especialmente formados, según las directrices en la materia.

Por otro lado, para evitar dilaciones en la formalización de la solicitud de asilo por causas imputables a la Administración sugerimos la posibilidad de establecer un plazo máximo para la formalización de la solicitud de asilo una vez expresada la voluntad de solicitar asilo. El establecimiento de este plazo limitaría plazos excesivos de privación de libertad en puesto fronterizo. Además consideramos importante que se estableciera algún tipo de documentación provisional que acreditara la voluntad de esa persona de solicitar asilo en nuestro país en espera de la formalización y determinará la imposibilidad de considerar irregular esta *estancia en espera de formalización* que evitara la incoación de expedientes sancionadores en razón de la estancia irregular.

Artículo 16.- CEAR considera que, en paralelo a este artículo, relativo a las obligaciones de los solicitantes de asilo, convendría introducir, como criterio expositivo, un artículo que sistematizara los derechos, con el mismo nivel de complejidad y precisión.

Artículo 17.- Debería a juicio de CEAR suprimirse el tercer párrafo, sobre la posibilidad de entregar o extraditar a un solicitante a otro Estado miembro de la Unión Europea en virtud de las obligaciones dimanantes de una orden de detención y entrega u otro tipo de mandamiento, o a un país tercero ante órganos judiciales penales internacionales. En las condiciones planteadas el redactado resulta totalmente ambiguo e impreciso, poniendo en riesgo el principio de no devolución.

A pesar del avance que supone que este artículo reconozca que los solicitantes de asilo tendrán derecho a entrevistarse con sus representantes legales, incluso en las dependencias de los puestos fronterizos y centros de internamiento de extranjeros, parece a todas luces desmesurada la referencia legal a las normas de funcionamiento de las citadas dependencias y centros que establezcan condiciones para el ejercicio de este derecho en razón de razones de seguridad, orden público o de su gestión administrativa.

En garantía de los solicitantes de asilo, la ley debería introducir la obligatoriedad de un horario mínimo de atención y la garantía de asistencia previa, durante y posterior a la entrevista de formalización de la solicitud de asilo, de acuerdo con los criterios jurisprudenciales en torno al derecho a la asistencia letrada. También debería establecerse la obligatoriedad de motivar las restricciones que se realicen en esta materia. Por último en lugar de la denominación de “*representantes legales*”, por las complicaciones que pudiera acarrear, consideramos que la ley debería referirse a abogados designados en garantía del derecho de asistencia letrada.

CEAR siempre ha defendido que, el inicio del cómputo de los plazos previstos para su tramitación, se referirá al momento de la petición de cita y no a la presentación formal de la solicitud, para evitar de esta forma demoras injustificadas de la administración.

Artículo 18.- En el artículo 18, se establecen las solicitudes inadmisibles en territorio. Como previo, no entendemos que, para la admisión de solicitudes a trámite, se establezcan diferencias en función de que la petición se produzca en territorio o en puesto fronterizo. Es evidente que una perspectiva global e incluyente de derechos humanos no soporta esta distinción salvo por circunstancias que tienen que ver con un mero control fronterizo.

Entrando en las circunstancias que determinan la inadmisibilidad de las solicitudes de asilo en territorio, extraña el apartado b) al no existir en estos momentos otros convenios internacionales que el hoy acogido en el Reglamento 343/2003. La continua preocupación expresada por CEAR y los pasos dados ya por nuestro país hacia la externalización de nuestras fronteras nos hacen expresar nuestras dudas ante la posibilidad de que se pretenda firmar acuerdos en este sentido con países de tránsito, acuerdos sin garantías jurídicas para las personas en busca de protección internacional.

Asimismo, en opinión de CEAR debería suprimirse el párrafo cuarto que hace referencia a un tercer país seguro, ya que abre la posibilidad de una utilización abusiva y generalizada de este procedimiento, cuando debería ser excepcional, analizando siempre las circunstancias personales de cada solicitante, incluso cuando proceda de un país miembro de la Unión Europea. En cuanto a la utilización de listas de países de origen seguros o de países terceros seguros, desde CEAR rechazamos esta posibilidad, que supone nuevamente un clarísimo riesgo de que el solicitante sufra graves consecuencias y de que se incumplan los compromisos internacionales asumidos por España. Si se une este procedimiento al calificado como abreviado que veremos más adelante, podemos concluir que los motivos de inadmisión de amplían de forma considerable. Si bien inicialmente pudiera parecer que nos encontramos ante un número de causas de inadmisión a trámite menor a las actualmente vigentes, el proyecto, en el artículo 22, incorpora un procedimiento abreviado, también por plazo de dos meses, para denegar las solicitudes de asilo por los motivos (algunos de fondo) que actualmente son recogidos como de inadmisión a trámite.

Del mismo modo, entendemos que una cláusula de inadmisión cerrada respecto a las solicitudes de nacionales de países de la UE resulta desproporcionada resultando huidiza de la casuística que bien pudiera repetirse, aunque sea en casos muy concretos y aislados, en los países de la Unión Europea. Desde CEAR abogamos por su eliminación

o, cuanto menos, porque sea una presunción *iuris tantum* que admita prueba en contrario.

Artículo 19.- Igualmente amplia e injustificada es la regulación que introduce el artículo 19 al referirse a las solicitudes inadmisibles en frontera. No sólo se amplían los plazos de detención, hasta cuatro días, obviando la limitación del vigente reglamento de asilo, sino que se acumulan los motivos de admisión en territorio a los del procedimiento abreviado y se mantiene el concepto arbitrario de solicitudes manifiestamente infundadas, con lo que se endurece de manera significativa este mecanismo que permite rechazar las solicitudes sin estudiar el fondo de las mismas. La referencia a alegaciones “*insuficientes*” introduce un nuevo concepto jurídico indeterminado que en la práctica está unido a la actitud del entrevistador que, en muchas ocasiones resulta ciertamente “*insuficiente*”. Además se sigue manteniendo la posibilidad de usar de las cláusulas de exclusión en un procedimiento de admisibilidad o acelerado, desoyendo en este punto a la doctrina y la posición del ACNUR al respecto. Los plazos también se amplían al contabilizar el plazo del recurso de apelación, antes reexamen, en días, y además sin contabilizar los que sean hábiles (también para la notificación de la respuesta definitiva). Resulta enormemente preocupante al prorrogar la privación de libertad a plazos que pueden superar a los diez días en dependencias fronterizas y en espera de resolución. Teniendo en cuenta la falta de instalaciones adecuadas incluso en fronteras como el Aeropuerto de Barajas, principal puesto fronterizo en número de solicitantes de asilo en los últimos años, y que en los últimos años incluso barcos están siendo considerados puestos fronterizos, resulta obvia la expresión sobre nuestra preocupación en este asunto.

En opinión de CEAR, se desaprovecha además la oportunidad de regular específicamente los casos de polizones, tanto en este apartado como en el referido a las personas vulnerables.

En lo relativo a la tramitación de las solicitudes es preocupante la regulación del procedimiento, al añadir a la inadmisión a trámite otro procedimiento más, que se denomina abreviado, que implica la resolución de cuestiones de fondo en tan solo 2 meses, por lo que el expediente quedaría resuelto en 4 meses, aparentemente. Apuntamos esta cuestión que será abordada al tratar el procedimiento abreviado (artículo 22).

Artículo 20.- Consideramos que la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio debería estar compuesta, además de un representante de cada uno de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Justicia, Interior y Trabajo e Inmigración, por el ACNUR, o al menos su convocatoria fuese obligatoria, con voz pero sin voto como en la actualidad. También consideramos oportuna la presencia de los representantes de las organizaciones sociales acreditadas designadas en los casos que se estudien, tal y como desarrollaremos más adelante, al menos con un estatus de observadores.

Artículo 21.- En cuanto al procedimiento ordinario, consideramos importante mantener la referencia actualmente vigente al reconocimiento del papel de las organizaciones especializadas en la protección a refugiados con explícita referencia a la incorporación

en los expedientes de los informes relativos a los casos, ya sean de naturaleza jurídica, psicosocial u otra.

Consideramos además que el apartado 3 de este artículo está mal redactado ya que el transcurso del plazo legalmente establecido no puede implicar la denegación automática, sino que en todo caso, la solicitud “*podrá entenderse desestimada, sin perjuicio de la obligación de la administración de resolver expresamente*”.

Artículo 22.- Como ya se adelantaba al final de los comentarios sobre el artículo 19, no está clara la naturaleza de este procedimiento abreviado. En una lectura sistemática del texto, uno podría entender que todas las solicitudes pasarían una fase de inadmisión [en territorio o frontera] y, posteriormente, en función de las circunstancias contenidas en el presente artículo, la solicitud de asilo sería sometida a un procedimiento abreviado u ordinario. No obstante lo anterior, el apartado 4 transmite la duda: “*Transcurrido el plazo de dos meses desde la presentación de la solicitud sin que se haya notificado la correspondiente resolución, la solicitud será tramitada conforme al procedimiento ordinario previsto en el artículo 21*”. Si con carácter previo a este procedimiento abreviado hubiera habido un procedimiento de inadmisión, la referencia correcta hubiese sido “*pasados dos meses desde la admisión a trámite*”.

Por ello aparentemente el procedimiento abreviado sustituiría a la fase de inadmisión a trámite ya que ciertas circunstancias (las contempladas en los apartados c) al g)) son de naturaleza similar a las contempladas en el artículo 5.6 de la Ley actual y 7.2 del Reglamento. Es decir, estamos ante un procedimiento que, al no ser considerado de forma, permitiría rechazar gran parte de las circunstancias que actualmente habilitan la inadmisión a trámite junto a otras que implican un análisis de fondo, quizás para bordear la contundente jurisprudencia del Tribunal Supremo referida a esta fase.

Desde CEAR siempre hemos considerado que en estos años se ha convertido la fase de inadmisión en una fase de instrucción acelerada¹¹. Parece obvio que este anteproyecto institucionalizaría esas prácticas, no ya como fase de inadmisión sino como fase de instrucción de gran celeridad.

Consideramos, en definitiva, desde CEAR que no está justificado la introducción de un procedimiento abreviado, en el que tendrán un carácter preferente la tramitación de las solicitudes manifiestamente fundadas o infundadas, ya que lo que se debería garantizar es el cumplimiento del plazo general de seis meses con todas las garantías. Además, si estamos ante un proceso acelerado de instrucción, desde CEAR entendemos que la propuesta definitiva se habría de elevar a la CIAR.

Ya en lo concreto, entendemos no justificada la ampliación del apartado f), que asimila la incoación de un expediente de expulsión, acuerdo de devolución o rechazo¹². El proyecto considera esta triple circunstancia determinante del rechazo acelerado de toda solicitud de asilo cuando hasta la fecha es un mero indicio de inverosimilitud que

¹¹ De ahí los porcentajes, en algún año mayores del 70% de inadmisiones

¹² A modo de ejemplo, en el aeropuerto de Madrid-Barajas muchas personas tienen decretado el rechazo en frontera antes de solicitar asilo

admite prueba en contrario. Además, su inmediata aplicabilidad perjudicaría gravemente a las personas procedentes de países africanos que sistemáticamente reciben acuerdos u órdenes de devolución viendo gravemente limitado su acceso a un estudio de fondo de sus solicitudes de asilo.

Finalmente, CEAR propone la creación de un organismo independiente que aporte la información de país de origen al procedimiento, de esta forma se objetivará un elemento fundamental para la evaluación de las solicitudes de asilo. Este organismo deberá asegurar el rigor científico de sus valoraciones, de acuerdo con las normas internacionales.

Artículo 23.- Se recoge la confidencialidad del expediente, aunque no se utilice este término. Desde CEAR entendemos que se debe ser más contundente al respecto, máxime desde que se hayan generalizado las consultas con organismos extranjeros en los años 2007 y 2008, con visitas de funcionarios de la Oficina de Asilo y Refugio a la Fiscalía General del Estado y la Registraduría de Colombia en labores de comprobación de expedientes, que suponen un peligro para la integridad de los solicitantes, vulnerando además preceptos de la Ley de Protección de Datos, en especial su artículo 11.

Por lo que respecta al apartado 2, señalar nuevamente su carácter restrictivo reiterando la conveniencia de que aparezcan “*indicios suficientes de temor fundado de persecución o de daños graves*”.

Artículo 24.- En relación al archivo de la solicitud, regulado en el artículo 24, no parece que no se debería producir por una simple presunción, sino cuando se acredite que la persona solicitante la ha retirado o desistido de ella. Asimismo, no estaría de más que hubiera un apartado referido a la reapertura del archivo de la solicitud, tal y como recoge la directiva que se traspone.

Artículo 25.- La regulación sobre la notificación debería incluir una referencia expresa a la confidencialidad de las solicitudes de asilo, y la utilización de portales electrónicos o tabloneros de anuncios, accesibles al público, podría poner en grave peligro a los mismos.

Artículo 26.- Se elimina toda referencia al mecanismo previsto en la actual legislación de reexamen de solicitud de asilo, que ha demostrado su utilidad para la revisión de casos ante nuevas pruebas que pudieran aportarse. CEAR defiende el mantenimiento de la actual regulación en este punto.

Artículo 27.- En la regulación de los derechos sociales generales, de acuerdo con una previsión de la directiva de acogida, se establece que se podrá exigir a los solicitantes de asilo que sufragan o contribuyan a sufragar los costes inherentes a las condiciones de acogida y a la atención sanitaria cuando los solicitantes tengan recursos suficientes, por ejemplo si han trabajado durante un período de tiempo razonable, pudiendo reclamar el reembolso de estos costes, por ejemplo cuando hayan trabajado durante un periodo de

tiempo razonable. La aplicación de esta norma general difiere entre lo referido a las condiciones de acogida y la atención sanitaria; en efecto, para la asistencia sanitaria, para aquellos extranjeros que no sean beneficiarios de la Seguridad Social, es lógico que la Administración reclame los costes de aquellos que puedan contar con medios suficientes. Sin embargo, en lo relativo a las condiciones de acogida, que suponen una acción dirigida a contrarrestar el menoscabo sufrido por una migración forzada, carece de sentido exigir un reembolso cuando el solicitante de asilo comienza a rehacer su vida en el país de acogida; este razonamiento conduce a la inaplicación de este mecanismo en España, utilizando la previsión de la directiva que permite a los Estados miembros mantener una práctica más favorable.

Artículo 30.- La autorización de trabajo a los solicitantes de protección internacional ha sido una de las reivindicaciones más reiteradas por las organizaciones sociales, de acuerdo a su importancia en el procedimiento de acogida. Sin embargo este artículo remite a los términos que reglamentariamente se establezcan, lo que en opinión de CEAR resultaría insuficiente al considerar conveniente la protección legal de esta autorización de trabajo.

Artículo 32.- En cuanto a la intervención del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados se produce un significativo recorte que a juicio de CEAR, sólo estaría justificado si se ampliaran las garantías frente a una posible política restrictiva o arbitraria de las diferentes administraciones. Como señalamos más arriba, el representante en España del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados debería formar parte de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio como hasta ahora, con voz pero sin voto, y poder informar en cualquier tipo de procedimiento.

Artículo 33.- Nos preocupa, en el apartado 1.c), que la autorización de residencia para los refugiados sea “*renovable*” cuando en la actualidad es permanente¹³ así como que no se recoja legalmente, como sucede en la actualidad, la posibilidad tanto de trabajar por cuenta propia como por cuenta ajena¹⁴. Exigimos, pues, que se recoja de este modo, entendiendo además que no existe circunstancia que determine hacerlo de otro modo.

6. Título III: unidad familiar

En este título, sobre el mantenimiento de la unidad familiar, desde CEAR consideramos positiva la diferenciación que se introduce entre extensión del asilo y la reagrupación familiar, aunque no debería considerarse como obligatoria esta última opción en caso de cónyuges de distinta nacionalidad, sino como una simple opción a la que pueden acogerse.

¹³ Artículo 72.3.f) del Reglamento de Extranjería

¹⁴ Artículo 13 de la Ley de Asilo

En concreto, por lo que respecta al artículo 36.3, desde CEAR entendemos que, sucede en la actualidad, una vez instruidas las solicitudes de extensión familiar, éstas deberían pasar por la CIAR.

En lo relativo al artículo 37.2, proponemos no sólo indicar que no se exigirán los requisitos de la reagrupación familiar en la legislación de extranjería sino que consideramos importante explicitar los requisitos exigibles, por razones de seguridad jurídica.

7. Título IV: cese y revocación

Artículo 40.- En este artículo llama la atención la detallada regulación de la revocación cuando la persona beneficiaria haya tergiversado u omitido hechos, incluido el uso de documentos falsos, que fueron decisivos para la concesión del estatuto de refugiado o de protección subsidiaria, y la simultánea desaparición de la figura del reexamen que permite el efecto contrario en relación con las denegaciones, en supuestos reglados.

Asimismo, CEAR considera contrario a la Convención de Ginebra de 1951 que se utilice para la cesación del estatuto la concurrencia de alguno de los supuestos de exclusión, previstos en los artículos 8 y 10 de la ley, introduciendo un elemento de inseguridad jurídica inaceptable en la tramitación de la protección internacional. En la misma medida, es totalmente imprecisa y desproporcionada la referencia a que la persona beneficiaria de la protección internacional participe en actividades contrarias a los intereses generales, a la soberanía de España, a la seguridad del Estado o que puedan perjudicar las relaciones de España con otros países, lo que puede suponer una seria limitación de las libertades fundamentales de opinión, expresión y participación política.

En relación con el apartado 4 (que recoge la no devolución en caso de riesgo real para la vida o libertad, en caso de revocación), desde CEAR entendemos que ese reconocimiento del principio de no devolución debe ir acompañado de alguna previsión en relación con el reconocimiento de residencia y trabajo, conforme la jurisprudencia aplicable sobre los artículos 3 del CEDH y de la CTTPCID.

8. Título V: menores y otras personas vulnerables

Artículo 42.- Pese a anunciarse en la exposición de motivos la necesidad de tener en cuenta la situación específica de los menores y personas vulnerables dada su importancia, lo cierto es que se desaprovecha la oportunidad de regular dicho tratamiento con rango legal. Consideramos que la problemática específica de los menores no acompañados y los problemas de los últimos tiempos en torno a su tratamiento en nuestro país por parte de variadas Administraciones Públicas aconsejan sentar ciertas bases en relación a garantizar el acceso al procedimiento de asilo por parte de menores no acompañados. Idénticos motivos hacen que consideremos imprescindible introducir en el proyecto legal referencias que clarifiquen la cuestión y garanticen la asistencia letrada en estos casos.

Artículo 44.- Expresamos nuestra preocupación por la referencia a los “*supuestos en los que la minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad*”, que actualmente establece el Reglamento. Los actuales problemas en torno a las condiciones de determinación de la edad de los menores no acompañados exigen concretar los criterios a tener en cuenta en la determinación de la edad por parte de las autoridades. La vaguedad del concepto enlaza una inseguridad jurídica de consecuencias muy graves. Viene siendo cada vez más habitual que muchos menores no acompañados, a pesar de poseer documentos oficiales (pasaportes o certificados de nacimiento) que indiquen dicha minoría, se les practique la llamada “*prueba de edad*”¹⁵, a pesar de no demostrarse en ningún momento la falsedad de dicha documentación. Desde CEAR entendemos que debería regularse de una manera explícita lo anteriormente expuesto para no dar pie a confusión alguna, como es el caso.

Asimismo, en el apartado 3, expresiones tales como “*tan pronto como sea posible*” no hacen sino aportar inseguridad jurídica.

A pesar de las previsiones de la Directiva tampoco se precisa en qué casos un menor no acompañado puede formalizar la solicitud de asilo por sí mismos y en qué casos no, pareciendo entreverse que en todo caso será a través del representante legal. Desde CEAR proponemos que se establezca explícitamente esta cuestión para evitar confusiones y clarificar las condiciones de acceso de los menores no acompañados al procedimiento de asilo y de acuerdo con los principios que se derivan de la normativa de protección de menores.

9. Disposiciones adicionales

En la disposición adicional primera del borrador de anteproyecto de ley se hace una referencia al reasentamiento que, a juicio de CEAR, es demasiado genérica y no supone ningún compromiso concreto; señalar que el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro del Interior, acordará el número de personas que podrán ser objeto de programas reasentamiento en España no conlleva ninguna novedad con la situación actual; como mínimo CEAR considera que debería incluirse en el redactado el mandato de un cupo anual de reasentamiento.

Igual grado de falta de concreción se refleja en la disposición adicional tercera, relativa a la formación de los empleados públicos y demás personas que se ocupen de los solicitantes de protección internacional, refugiados y personas beneficiarias de protección subsidiaria. Cabe recordar en este punto la insistencia de la directiva de normas mínimas de acogida en la formación adecuada de los profesionales que trabajen en los centros. Según el artículo 24 de esta directiva, se deben adoptar las medidas adecuadas para garantizar que los profesionales que trabajen en este ámbito hayan recibido la formación básica necesaria con respecto a las necesidades de los solicitantes de asilo, tanto hombres como mujeres, no sólo los dependientes directamente de los organismos públicos sino también los de las organizaciones de otro tipo responsables de la aplicación de la Directiva. Este mandato se refuerza con carácter especial en el artículo 19.4 para las personas que trabajen con menores no acompañados, con una

¹⁵ Y todos somos conscientes del margen de error de dicha prueba (o pruebas), realizada además no por un médico forense especializado sino por el equipo de guardia del centro médico de que se trate

referencia expresa a la formación adecuada sobre las necesidades del menor. Por todo ello la redacción propuesta es insuficiente y defendemos que se establezca la obligatoriedad de una formación mínima para el trabajo en este ámbito, reforzada en el caso de los menores y grupos vulnerables, así como prever cursos para formación de personal en todos los organismos responsables de la aplicación de la ley.

La cooperación con las Comunidades Autónomas que establece la disposición adicional cuarta no es un aspecto secundario, máxime cuando los nuevos estatutos de algunas de ellas han asumido competencias en esta materia; CEAR considera que debería crearse un mecanismo de coordinación entre las distintas administraciones que permita un dialogo fluido y coordine con eficacia el conjunto de las actuaciones.

Por último, resulta decepcionante después de treinta años de trabajo conjunto la referencia de la disposición adicional sexta a la colaboración con las organizaciones no gubernamentales entre cuyos objetivos figuren el asesoramiento y ayuda a las personas necesitadas de protección internacional. El actual redactado elimina de la ley casi todas las referencias que existen en la legislación vigente, cuando el papel que cumplimos las ong's en lo social, laboral y jurídico es cada vez más relevante. CEAR defiende que se mantenga en el texto la posibilidad de que las organizaciones sociales que sean designadas por los solicitantes de asilo puedan remitir informes de apoyo a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, pudiendo estar presentes en la misma con voz pero sin voto para la defensa de los casos que se discutan.

10. Protección a los apátridas

De los países que se han adherido a la Convención de 1954 sobre el estatuto de los apátridas, muy pocos tienen un procedimiento definido para el reconocimiento de este estatuto. Desde la aprobación del reglamento de apatridia en 2001, España, que ratificó la Convención de 1954 en 1997, es uno de ellos. Aunque este Reglamento fue un avance importante, se redactó de forma apresurada, sin contar con las aportaciones de las organizaciones sociales especializadas que, como CEAR, remitieron sugerencias para mejorar su redactado, y se optó por reproducir la literalidad del reglamento de asilo, a pesar de la diferencia obvia entre estas dos situaciones.

Con todo, lo más grave a nuestro juicio es que la normativa dejó en un desamparo absoluto a los apátridas de hecho al reconocer este tipo de supuestos. Por tanto, no sólo se obvió la recomendación del Acta Final de la Convención de 1954, sino también la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Desde la entrada en vigor de este Reglamento, CEAR ha detectado lagunas importantes: la imposibilidad de solicitar este estatuto en los puestos fronterizos y de acceder a una autorización de trabajo durante el periodo de la instrucción de la solicitud; la existencia de un procedimiento de reagrupación familiar deficiente, ya que se remite a estas personas a lo previsto con carácter general en la normativa de extranjería, lo que hace muy difícil su ejercicio a los apátridas; o la exigencia de un plazo de diez años de residencia para el acceso a la nacionalidad española, contrario a las previsiones de la Convención de 1954.

Ante esta situación, CEAR propone la regulación de aspectos específicos y de relevancia referidos al procedimiento de obtención del estatuto de apátrida a través de un título específico de la presente ley. En el mismo se debería contemplar la ampliación

del concepto legal de apátrida para que incluya a aquéllos a quienes resulta imposible determinar su nacionalidad (apátridas de Derecho), como a los que la que tienen atribuida no es efectiva legalmente y no encuentran amparo en la legislación de extranjería (apátridas de hecho), tal y como recomendó la Convención de 1954.

Asimismo, se debe incluir una descripción de aspectos esenciales del procedimiento como la posibilidad de petición en puesto fronterizo o en una embajada española, la supresión del plazo de un mes desde la entrada en territorio español para la solicitud cuando concurren circunstancias excepcionales o sobrevenidas, la autorización de permanencia provisional del solicitante durante la tramitación del procedimiento o el establecimiento del derecho a la asistencia letrada y de intérprete.

Por último CEAR propone la reducción a cinco años del tiempo de residencia mínimo para poder acceder a la nacionalidad española¹⁶, como ya se estipula para los refugiados, el reconocimiento de un aspecto esencial para la integración de los solicitantes, el derecho a trabajar y a la formación durante la instrucción del expediente administrativo, ya que a veces la resolución de la OAR sobre la concesión de este estatuto se demora hasta dos años. El reconocimiento legal del derecho de los solicitantes del estatuto de apátrida a la asistencia social para que puedan beneficiarse de los servicios sociales, educativos y sanitarios que prestan las administraciones públicas competentes durante todo el proceso de tramitación del expediente. El establecimiento de un régimen específico de reagrupación familiar para las personas que han logrado el estatuto de apátrida. La especial dificultad de los apátridas y sus familiares para obtener la documentación de viaje debería conllevar la concesión de títulos de viaje para garantizar su derecho a la vida en familia.

Servicio Jurídico de CEAR
En Madrid, a 6 de noviembre de 2008

¹⁶ Artículo 32 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954