

LA POLÍTICA DE ASILO EN ESPAÑA EN EL CONTEXTO EUROPEO: CAMBIOS RECIENTES Y PERSPECTIVAS DE DESARROLLO NORMATIVO

Sílvia Morgades Gil

Profesora Lectora de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales, Universitat Pompeu Fabra
silvia.morgades@upf.edu

1. Introducción
2. La realidad del asilo en España: balance de cinco años de aplicación de la Ley 12/2009
 - 2.1. Evolución del número de demandas y resultados de protección internacional durante los años de vigencia de la Ley 12/2009
 - 2.2. Algunos elementos de cambio destacables
3. Marco jurídico de la política de asilo en España: el impacto de la segunda fase del Sistema Europeo Común de Asilo
 - 3.1. Modificación de la Ley de asilo 12/2009 mediante la Ley 2/2014 de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado
 - 3.2. El programa de reasentamiento en España de 2013
 - 3.3. Perspectivas de desarrollo de la Ley de asilo: Informe del Consejo general del Poder Judicial al Proyecto de Reglamento de la Ley de asilo
4. Conclusiones

PALABRAS CLAVE

Asilo, migraciones forzosas, Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), protección internacional, inadmisión a trámite, víctimas de trata, extensión familiar, Dublín III, reasentamiento

KEY WORDS

Asylum, forced migration, Common European Asylum System (CEAS), international protection, applications not admitted, victims of human trafficking; family extension, Dublin III, resettlement

RESUMEN

Después de cinco años de aplicación de la Ley 12/2009 de asilo y protección subsidiaria es posible constatar algunos cambios en la situación del asilo en España. Algunos de estos cambios son circunstanciales y debidos a las crisis regionales que generan migraciones forzosas; otros son significativos en relación con la situación normativa anterior; y otros son fruto de una evolución del régimen interno de protección internacional. A pesar de los cambios o indicios de cambio, tanto en la realidad del asilo en España como en el régimen normativo y su aplicación, el trabajo concluye que la protección de una determinada idea de la seguridad continúa teniendo un papel demasiado relevante frente a la protección de los derechos humanos.

ABSTRACT

Five years after the implementation of the law 12/2009 regulating asylum right and subsidiary protection it is possible to see some changes in asylum in Spain. Some of these changes are circumstantial and are due to regional crisis that have generated forced migrations; others are significant in relation to the previous legal system; and others are the result of an evolution of the internal regime of international protection. Despite the changes, or signs of change, both in the reality of asylum in Spain as in the regulatory regime and its implementation, the paper concludes that the protection of a certain idea of security continues to have a too important role as opposed to the role of the protection of human rights.

1. INTRODUCCIÓN

A pesar de ser uno de los países de la Unión Europea con una extensa frontera exterior en el Mediterráneo, España ha recibido en los últimos años un número reducido de demandas de protección internacional, en comparación con otros países europeos. No obstante, en 2013 España recibió un número de demandas de asilo superior en casi un 75% al número de demandas de 2012; el más elevado desde la entrada en vigor de la Ley 12/2012. Esta tendencia parece consolidarse a la luz de los datos de Eurostat respecto del año 2014. En el año 2013 se registró el mayor número de demandas de asilo en los 44 estados industrializados seleccionados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) desde 2001, debido a los conflictos en algunos países que generan movimientos forzosos de población de gran magnitud, en especial, la crisis de Siria. Dos de los cambios principales en cuanto al asilo en España de los últimos años son: por un lado, los efectos de la aplicación de la Ley 12/2009 en los porcentajes de inadmisibilidad y admisión a trámite de las demandas de asilo, principalmente en los procedimientos fronterizos; y, por otro, la constatación de que, recientemente, se han producido casos de reconocimiento del estatuto de refugiado y, como consecuencia de ello, de concesión de asilo a personas cuya situación, hasta entonces, solo había sido examinada para conceder, en su caso, formas de protección subsidiaria. Así, aunque en un número limitado, se ha concedido asilo a víctimas de violencia de género en el seno de una relación familiar o a víctimas de trata. Estos ámbitos de apertura en la comprensión del elemento de la persecución y de la ausencia de protección de las víctimas, que son los elementos esenciales de la definición de refugiado, no se traducen en un aumento significativo del número o del porcentaje de personas protegidas, por el momento.

En la primera parte de este trabajo se mostrarán las cifras correspondientes al número de demandas de protección internacional que se han presentado en España en los últimos años y a los resultados de protección; así como los principales elementos novedosos en la política de asilo en España. En la segunda parte se analizarán los tres elementos que comportan cambios o perspectivas de cambio en el marco jurídico de la protección internacional en España, en el contexto de la implantación de la segunda fase del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA).

2. LA REALIDAD DEL ASILO EN ESPAÑA: BALANCE DE CINCO AÑOS DE APLICACIÓN DE LA LEY 12/2009

2.1. Evolución del número de demandas y resultados de protección internacional durante los años de vigencia de la Ley 12/2009

Desde el año 2009, el número de demandas de asilo recibidas por las autoridades españolas era de, aproximadamente, unas 3.000 demandas por año. En 2013 se recibieron 4.513 demandas, de las cuales, 3.615 en el territorio del Estado, 381 en puestos fronterizos, 211 en embajadas, y 306 en los Centros de Internamiento de Extranjeros. Ello supuso un aumento significativo de las demandas, en relación con el año anterior (en 2012 se recibieron 2.588 demandas). Los principales países de origen de los demandantes en 2013 fueron: Malí (1.482); Siria (721); Argelia (354); Nigeria (182); y Somalia (136). Y en cuanto a su composición, el 78,17% eran hombres (3.528), y el 21,83% mujeres (985) (Ministerio del Interior, 2013: 123).

TABLA 1. Demandas de asilo recibidas por España (2004-2013)

Año	T. Nacional	% incr.	P. Fronterizo	% incr.	Embajadas	% incr.	CIE	% incr.	Total
2004	4.629		645		279				5.553
2005	3.414	-26,25%	1.445	124,03%	398	42,65%			5.257
2006	2.837	-16,90%	2.140	48,10%	320	-19,60%			5.297
2007	3.296	16,18%	2.644	23,55%	1.724	438,75%			7.664
2008	3.098	-6,01%	1.070	-59,53%	349	-79,76%			4.517
2009	2.461	-20,56%	454	-57,57%	92	-73,64%			3.007
2010	2.156	-12,39%	300	-33,92%	74	-19,57%	214		2.744
2011	2.697	-25,09%	344	14,67%	120	62,16%	261	21,96%	3.422
2012	1.841	-31,74%	401	16,57%	186	55,00%	160	-38,70%	2.588
2013	3.615	96,36%	381	-4,99%	211	13,44%	306	91,25%	4.513
Total	30.044		9.824		3.753		941		

Fuente: Anuario estadístico del Ministerio del Interior, 2013: §2.4, tabla 5, 129.

Según los datos de Eurostat, en 2014, se habrían recibido en España 5.615 demandas de asilo, debido, fundamentalmente, a la llegada de solicitantes sirios (Eurostat, 2015: 2). Probablemente en 2015 el número de solicitantes de protección en España sea superior, en parte, debido al aumento de demandas en Ceuta y Melilla, lugares en donde empezaron a estar operativas sendas oficinas de asilo en septiembre de 2014. En marzo de 2015, al momento de su inauguración oficial, más de 1.000 personas sirias habían pedido protección internacional en el puesto fronterizo de Melilla (el 80% de los ciudadanos sirios que han pedido protección en España).

Estas cifras están aún lejos de la media de unas 10.000 demandas por año de los primeros años noventa (1990-1994), debido principalmente al conflicto en los Balcanes, y se ha ido reduciendo hasta

las aproximadamente 3.000 demandas por año hasta estos dos últimos años. La comparación del número de demandas recibidas por parte de España, respecto de las que se reciben en otros dos países mediterráneos, con características similares, Grecia (alrededor de 10.000 demandas por año, 8.230 en 2013) y Italia (entre 10.000 y 35.000 demandas por año, 27.830 en 2013) revela que en España, se presentan relativamente pocas demandas de protección internacional (UNHCR, 2014: 22). El hecho de que las demandas presentadas en puesto fronterizo se redujeran entre los años 2009 y 2014 hasta llegar a representar menos de un 10% del total de demandas, parecía indicar

EN 2013 ESPAÑA RECIBIÓ UN NÚMERO DE DEMANDAS DE ASILO SUPERIOR EN CASI UN 75% AL NÚMERO DE DEMANDAS DE 2012; EL MÁS ELEVADO DESDE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 12/2012. ESTA TENDENCIA PARECE CONSOLIDARSE A LA LUZ DE LOS DATOS DE EUROSTAT RESPECTO DEL AÑO 2014

que una de las causas de este reducido número pudiera ser la disminución de la llegada de inmigrantes por mar a las costas españolas, sin duda, por el éxito de la estrategia de Unión Europea de vincular en control fronterizo al eje de seguridad del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, y al éxito de las operaciones Hera organizadas por Frontex (Ferrero-Turrión, *et al.*, 2012).

Aunque no es posible determinar con precisión cuáles son las causas que llevan a un demandante de asilo a pedir protección en un Estado y no en otro, y por tanto, por qué se presentan pocas demandas de protección en España, suele considerarse que hay tres factores que pueden ju-

gar un papel más relevante dentro de los factores que los inmigrantes pueden tener en cuenta en la elección de un país: las redes de transporte disponibles; los vínculos sociales y familiares; y los antecedentes históricos (vínculos coloniales, lengua, religión) [Collyer, 2004]. Además, en el caso de España, podrían tener una cierta incidencia la escasa tradición de asilo española (comparada con otros países europeos); el sistema español de asilo, con un procedimiento de admisibilidad que comportó desde 1994 hasta 2009 que la mitad de demandas de asilo presentadas en frontera fueran declaradas inadmisibles (Fullerton, 2005); o el hecho de que la cantidad de personas protegidas también sea escaso. Los datos acerca de las peticiones recibidas de readmisión de demandantes de asilo en España, realizadas por parte de estados europeos en aplicación del sistema de Dublín (2.744 peticiones recibidas en 2013; 2.510 peticiones en 2012. Ministerio del Interior, 2013: tabla 11, 119 y 140), indican que una parte importante de inmigrantes que acceden por España al espacio Schengen optan por intentar recibir protección en otro Estado, bien con un sistema de asilo más consolidado y confiable; bien que ofrezca oportunidades económicas y sociales mejores; o bien con redes de acogida familiares, sociales o culturales más próximas.

Los datos revelan que el 71,97% de las 1.898 resoluciones sobre solicitudes de protección internacional adoptadas en 2013 fueron desfavorables. Del 28% restante, en que se otorgó algún tipo de protección, en el 38,15% (203 casos) se concedió asilo; en el 61% de concedió un estatuto de protección subsidiaria (325 casos); y en el 0,75% se concedió un permiso de residencia por razones humanitarias (4 casos) [Ministerio del Interior, 2013: tabla 8, 136]. El número de decisiones desfavorables en España se sitúa, en general, algo por encima de los porcentajes medios de los países de la Unión Europea (entre un 2% y un 6% superior en los últimos años)¹. El porcentaje de decisiones denegatorias emitidas en España en 2013 fue casi un 6% superior a la media europea (así, en 2013, el 66% de decisiones en primera instancia emitidas por los 28 países de la UE fueron denegatorias, y el 34% de decisiones fueron positivas –15% de concesión del estatuto de refugiado; 14% de concesión de protección subsidiaria; y 5% de autorización de estancia por razones humanitarias– [Eurostat, 2014: 2]). Los datos de 2014, no obstante, se aproximan más a la media Europea: Según los datos de Eurostat, de un total de 3.620 decisiones sobre protección emitidas en España, 1.585 (43%) habrían sido positivas, y de ellas, 1.160 habrían correspondido a personas sirias (73%); 90 a somalíes (6%); y 85 a palestinos (5%) (Eurostat, 2015: 5). En la UE se habrían emitido un total de 359.795 decisiones sobre solicitudes de protección en 2014, de las cuales, 162.7770 (45%) en sentido favorable a su concesión: 41% en el caso de sirios (Eurostat, 2015: 5). Esta aproximación en los porcentajes de protección podría deberse al número significativo de demandantes de nacionalidad siria en todos los estados, mientras que en años anteriores solía haber una gran diversidad de primeras nacionalidades de petición de asilo en los estados miembros de la UE.

2.2. Algunos elementos de cambio destacables

En primer lugar, uno de los cambios más significativos de la situación del asilo en España de los últimos años (desde la puesta en funcionamiento de la Ley 12/2009) es el cambio en los porcentajes de admisión e inadmisión de las demandas de asilo en frontera y en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE). Con la nueva Ley de asilo y protección subsidiaria se redujo el número de causas de inadmisibilidad en frontera y en los Centros de Internamiento, si bien se introdujo la posibilidad de denegación de las demandas por causas que según la normativa anterior

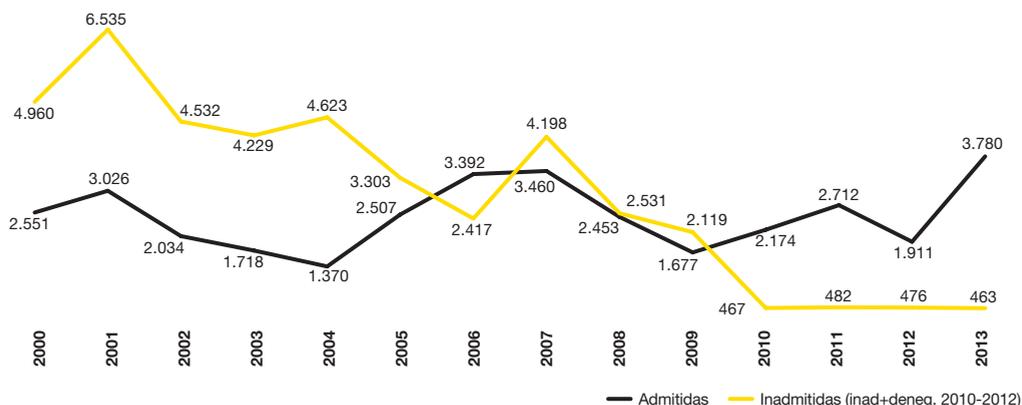
1. En 2010 se emitieron en España 2.785 decisiones, de las cuales, 610 en sentido positivo a la protección (21%) y 2.175 en sentido negativo (78%). En ese mismo año en la UE 167.010 decisiones tomadas en primera instancia fueron denegatorias de la protección (75% de 222.105 decisiones en primera instancia) (Eurostat, 2011: 3). En 2011 se emitieron en España 3.395 decisiones, de las cuales, 1.010 en sentido positivo (29%), y 2.385 en sentido negativo (70%). En ese año en la UE 84.110 decisiones fueron favorables a la protección (25% de 365.615 decisiones tomadas en primera instancia) (Eurostat, 2012: 2). En 2012 se emitieron en España 2.600 decisiones de las cuales 525 fueron en sentido positivo (20%), y 2.070 negativas (79%). En la UE 71.245 decisiones fueron favorables (26%) en ese año (Eurostat, 2013: 3).

eran de inadmisibilidad (Solanes Corella, 2014: 322-330; y García Mahamut, 2010: 70-75)². La posibilidad de denegar solicitudes de protección internacional en frontera hizo temer que el número de decisiones de inadmisión, sumado al de las decisiones de denegación, continuaría siendo alto; superior al de las decisiones de admisión a trámite, con lo que una parte de las solicitudes que antes hubiesen sido inadmitidas, con la nueva Ley, serían directamente denegadas. Este temor no se ha confirmado, puesto que el número de demandas de asilo admitidas a trámite ha aumentado significativamente y de forma continuada desde 2010, y el número de decisiones de inadmisión y denegación es significativamente inferior al de demandas inadmitidas de acuerdo con la Ley de 5/1984 modificada en 1994 para, entre otros cambios, introducir un procedimiento previo de admisibilidad de las demandas de asilo.

En 2013, el cuarto año de aplicación de la ley 12/2009, esta tendencia se ha confirmado puesto que el número de demandas inadmitidas a trámite (53) sumado al de demandas denegadas (410) se mantiene estable respecto de los tres años anteriores (463) y, en cambio, el número de demandas admitidas aumenta significativamente a costa del aumento de solicitudes de asilo del último año³.

2. Este cambio normativo se deriva de las necesidades de armonización de los procedimientos aplicables para la tramitación de solicitudes de protección internacional, y de la limitación de las causas de inadmisibilidad en la Directiva 2005/85/CE del Consejo de 1 de diciembre de 2005 sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado, DOUE de 13.12.2005 N.º L 326/13-34; en la actualidad substituida por Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición) DOUE de 29.6.2013, N.º L 180/60-95. Véase sobre esta cuestión, Sánchez Legido, 2009: 3-6.

3. La doctrina expresada por el Tribunal Supremo español (TS) respalda la tendencia a no utilizar extensamente las causas de denegación expeditiva en frontera e indica que, si bien la funcionalidad de la inadmisión a trámite en la anterior Ley y de la denegación en frontera es similar, en cuanto a la causa relativa a las solicitudes de asilo «incoherentes, contradictorias, inverosímiles, insuficientes, o que contradigan información suficientemente contrastada sobre su país de origen», este motivo tiene que aplicarse con prudencia y restrictivamente, de modo que: «cuando esa incoherencia, inverosimilitud o insuficiencia del relato no se revela manifiesta, obvia o patente, lo que hay que hacer es admitir la solicitud a trámite presentada por el internado en el CIE y darle el curso del procedimiento de urgencia como exige el artículo 25.2, con los actos de instrucción necesarios para verificar la verosimilitud del relato, su posible incardinación entre las causas de persecución protegibles, y su acreditación indiciaria suficiente, con la preceptiva intervención de la CIAR./ Lo que no resulta de recibo es tratar de ampliar esta restringida vía procedimental del artículo 21.2.b) so pretexto de su calificación formal como “denegación” (que no inadmisión), utilizándola para despachar apresuradamente una solicitud de asilo cuya inverosimilitud, incoherencia o carencia de fundamento no se revele obvia o patente ya en un primer examen; del mismo modo que no resulta de recibo rechazar con base en este precepto una solicitud de asilo con el argumento de que no aparece respaldada por prueba indiciaria suficiente, pues tanto el estudio detenido del relato como el juicio sobre su respaldo probatorio son cuestiones que trascienden de la limitada funcionalidad de ese trámite del artículo 21.2.b) y solo pueden ser abordadas tras admitir a trámite la solicitud y en el curso del expediente de asilo correspondiente» (TS, Sala Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, sentencia de 24 de junio de 2013, D. Jesús Carlos, RJ\2013\5331 §segundo; TS, Sala Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, sentencias de 27 de marzo de 2013 RJ\2013\3763 y RJ\2013\4020).

FIGURA 1. Evolución de las decisiones de admisión / inadmisión+denegación en frontera y CIE de las solicitudes de protección internacional (2000-2013)

Fuente: Figura reelaborada para su actualización a partir de los Informes CEAR 2012, 2013, 2014 *La situación de las personas refugiadas en España*, Madrid: La Catarata.

En segundo lugar, resulta un aspecto novedoso de la política de asilo española que en 2013 se haya otorgado por primera vez el estatuto de refugiado a una víctima de trata. La Ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria abrió por primera vez de forma explícita la posibilidad de que una víctima de trata pudiera ser reconocida como refugiada o beneficiaria de una forma de protección vinculada al asilo, además de la protección prevista en la ley de extranjería⁴. El artículo 46 de esta ley solo prevé en el «Régimen general de protección» que:

«Se tendrá en cuenta la situación específica de las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional en situación de vulnerabilidad, tales como menores, menores no acompañados, personas con discapacidad, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con menores de edad, personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica o física o sexual y víctimas de trata de seres humanos.»

Es decir que se explicita que el régimen jurídico español de asilo deberá tener en cuenta la vulnerabilidad de los solicitantes y beneficiarios de protección en la aplicación del mismo, y que el

4. El artículo 59bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, incorporado por la Ley 2/2009, de 11 de diciembre (BOE n.º 10, de 12 de enero de 2000 (texto consolidado 31.3.2015), así como el Capítulo IV «Residencia temporal y trabajo por circunstancias excepcionales de extranjeros víctimas de trata de seres humanos» del Título V «Residencia temporal por circunstancias excepcionales» del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril (BOE n.º 103, de 30 de abril de 2011, pp.43915-43930), por el que se aprueba su reglamento, prevén la posibilidad de conceder a víctimas de trata una autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales por una vigencia de de cinco años.

hecho de ser víctima de trata es un elemento de vulnerabilidad. Lo más importante, no obstante, es que se descarta la exclusión de las víctimas de trata de la posibilidad de obtener protección como refugiadas o beneficiarias de protección subsidiaria dentro del sistema de asilo, lo cual es coherente con la idea de que el régimen de extranjería es subsidiario del régimen de asilo, más restringido, pero prioritario, por su objeto y fin, para la protección de extranjeros que no pueden volver a su país de origen por un temor fundamentado de sufrir persecución o violaciones graves de los derechos humanos. Durante años, las autoridades de asilo consideraban que la situación

DOS DE LOS CAMBIOS PRINCIPALES EN ASILO EN ESPAÑA DE LOS ÚLTIMOS AÑOS SON: LOS EFECTOS DE LA APLICACIÓN DE LA LEY 12/2009 EN LOS PORCENTAJES DE INADMISIBILIDAD Y ADMISIÓN A TRÁMITE DE LAS DEMANDAS DE ASILO; Y QUE SE HAN PRODUCIDO CASOS DE RECONOCIMIENTO DEL ESTATUTO DE REFUGIADO

de las víctimas de trata no encajaba con una situación de persecución o de temor de persecución por lo que su protección se articulaba a través del régimen de extranjería. Los principales fundamentos para la aplicación del régimen de asilo español a víctimas de trata son, por una parte, el citado artículo 46 de la Ley 12/2009; por otra, la previsión del artículo 15 sobre la posibilidad de fundamentar una demanda de asilo en circunstancias surgidas después de la salida del lugar de origen («necesidades de protección internacional surgidas *in situ*»); y, finalmente, el reconocimiento explícito del género como motivo de persecución (artículo 3 y 7.1.e) de la Ley 12/2009).

La primera vez que se ha reconocido el estatuto de refugiado a una víctima de trata en España ha sido en una decisión del Ministerio del interior

de 21 de octubre de 2013, a propuesta de la Oficina de Asilo y Refugio en que se concedió asilo a una mujer nigeriana que había sido víctima de una red de explotación sexual. Durante su trayecto migratorio de dos años fue sometida a graves violaciones y abusos, incluyendo la prostitución forzada, abortos forzados, y tras llegar a España, embarazada, sufrió amenazas y represalias para forzarla a ser sometida a explotación sexual para saldar la deuda contraída con los miembros de la red (CEAR, *Informe 2014*, 86; *Boletín ACCEM* 22.10.2013; Fundación Abogacía, *Actualidad*). En marzo de 2014 también se ha reconocido a una mujer mejicana víctima de trata como refugiada por haber sido sometida a violencia y explotación sexual por parte de una red de tráfico de drogas y explotación sexual de mujeres, y que huyó de su país debido a las amenazas y a la persecución sufrida y a la incapacidad del Estado de origen de proporcionarle protección (Carta ACCEM «Al final os voy a dar una buena noticia», 2014; *Boletín ACCEM* 6.5.2014).

Es aún pronto para considerar que estas decisiones suponen una nueva tendencia en la política de asilo en España, en especial porque las circunstancias de hecho de estos casos son muy particulares, pero significan una ruptura respecto de la negativa anterior a considerar que casos de trata pudieran comportar *persecución* en el sentido de la definición de refugiado, y de su tratamiento como casos de protección humanitaria por causas excepcionales. El reconocimiento del estatuto de refugiado y la consecuente concesión de asilo ofrece un estatuto jurídico más protector y garantista, aunque la concesión de un permiso de estancia por razones humanitarias pueda considerarse también, en tanto que una forma de protección territorial, una modalidad de «asilo»⁵.

3. MARCO JURÍDICO DE LA POLÍTICA DE ASILO EN ESPAÑA: EL IMPACTO DE LA SEGUNDA FASE DEL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO

El marco jurídico de la política española de asilo es el segundo aspecto cuyas novedades van a ser tratadas a continuación. En concreto, tres son las novedades relevantes: la modificación de la ley de asilo a través de la Ley de la acción y del servicio exterior del Estado; las previsiones sobre reasentamiento para 2013; y las perspectivas de desarrollo de la ley de asilo, tras el informe del Consejo General del Poder Judicial al proyecto de reglamento de la ley de asilo. El impacto del Sistema Europeo Común de Asilo es, sin embargo, mucho más profundo que lo que los cambios o las perspectivas de cambio normativo reflejan. Así, por ejemplo es relevante la incorporación de jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en sentencias que resuelven recursos contra resoluciones del Ministerio del Interior de denegación de asilo, como es el caso de la sentencia de la Sala Contencioso-Administrativo Audiencia Nacional de 17 de julio de 2014 (Audiencia Nacional, n.º de recurso 405/2013). En ella, la Audiencia Nacional utiliza la sentencia prejudicial del TJUE en los asuntos acumulados *B* y *D* suscitados en Alemania relativos a la interpretación de las cláusulas de exclusión del estatuto de refugiado de la Convención de Ginebra de 1951 que constan en el artículo 12 de la Directiva 2004/83/CE del Consejo, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida (en la segunda fase del SECA, sustituida por la Directiva 2011/95/UE). En la sentencia del TJUE se establece que «la exclusión del estatuto de refugiado de una persona que haya pertenecido

⁵. En España, por las exigencias de la armonización europea en esta materia, el «asilo» se reserva a los extranjeros extracomunitarios a quienes se reconozca la condición de refugiado (artículo 2 de la Ley 12/2009 BOE n.º 263, de 31.10.2009, p. 90864), si bien en Derecho Internacional se entiende que asilo es la protección territorial que los estados pueden conceder a las personas que necesitan protección. Instituto de Derecho Internacional, *Annuaire de l'Institut de Droit International*, sesión de Bath de septiembre de 1950, vol. 43, tomo II, p. 243; Mariño Menéndez, 1983: 368.

a una organización que emplee métodos terroristas está subordinada a un examen individual de hechos concretos que permitan apreciar si hay motivos fundados para pensar que, en el marco de sus actividades en el seno de dicha organización, esa persona cometió un grave delito común o se hizo culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas, o incitó a la comisión de esos delitos o actos, o bien participó en ella de cualquier otro modo»⁶. La Audiencia Nacional consideró nula la resolución denegatoria del estatuto de refugiado por considerar que la autoridad decisoria había excluido al Sr. Pavlov del estatuto de refugiado por constituir «un peligro para la seguridad de España» en base a un informe no concluyente del CNI. Para la Audiencia, con la sentencia del TJUE deben requerirse «razones fundadas» de que la permanencia en un país constituye «un peligro para la seguridad nacional, sustentado en datos objetivos que alerten de la concurrencia de un riesgo concreto y determinado; motivado, precisamente, por su presencia en territorio nacional del solicitante, pues al suponer esta causa una restricción del derecho de asilo, se ha de sustentar, no sobre posibles sospechas o presunciones, sino con datos y circunstancias del solicitante cuya valoración con la debida cautela sea convincente» (AN, n.º 405/2013: 19)⁷.

3.1. Modificación de la Ley de asilo 12/2009 mediante la Ley 2/2014 de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado

La Ley 2/2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, de 25 de marzo, incluye en su Disposición final tercera, una «Modificación de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria» que se refiere a su artículo 40. La modificación comporta una nueva redacción de los apartados primero y segundo del artículo en un nuevo apartado primero más claro y articulado. La nueva redacción del apartado uno del artículo 40 es la siguiente:

6. Sentencia del TJUE de 9 de noviembre de 2010, *Bundesrepublik Deutschland y B, D*, asuntos C-57/09, C-101/09, §94.

7. Otras interpretaciones jurisprudenciales tanto del TJUE como del TEDH son relevantes a la hora de apreciar el impacto del SECA en la política de asilo española. En este sentido, es destacable la nueva dimensión la cláusula de soberanía como garante de la protección de los derechos humanos para no proceder a un traslado de demandantes de asilo de acuerdo con los criterios de asignación de responsabilidad del sistema Dublín cuando los demandantes corran riesgo de tratos prohibidos en el Estado de destino: Sentencia del TEDH *M. S. v. Belgium and Greece* [GC], n.º 30696/09, §§ 249-253, ECHR 2011; sentencia del TJUE de 21 de diciembre de 2011 *N. S. y M. E. y otros*, C-411/10 y C-493/10 (las dos relativas al derecho a no sufrir tratos inhumanos o degradantes por *refoulement* indirecto o por la acogida en una situación fáctica de deficiencias sistémicas en la acogida y procedimientos de asilo en el Estado de destino); y sentencia del TEDH *Tarakhel c. Suiza* [GC], n.º 29217/12, 4 noviembre 2014 (sobre el derecho a no sufrir tratos inhumanos o degradantes por la acogida en el Estado de destino en el caso de una familia de demandantes de asilo con menores a cargo).

Artículo 40. Extensión familiar del derecho de asilo o de la protección subsidiaria.

1. El restablecimiento de la unidad familiar de las personas refugiadas y beneficiarias de protección subsidiaria podrá garantizarse mediante la concesión, respectivamente, del derecho de asilo o de la protección subsidiaria por extensión familiar, en los siguientes supuestos:

a) Los ascendientes en primer grado que acreditasen la dependencia y sus descendientes en primer grado que fueran menores de edad, quedando exceptuado el derecho a la extensión familiar en los supuestos de distinta nacionalidad. Las relaciones familiares de los ascendientes y descendientes deberán establecerse mediante las pruebas científicas que sean necesarias, en los casos donde no pueda determinarse sin dudas esa relación de parentesco.

b) El cónyuge o persona ligada por análoga relación de afectividad y convivencia, salvo los supuestos de divorcio, separación legal, separación de hecho, distinta nacionalidad o concesión del estatuto de refugiado por razón de género, cuando en el expediente de la solicitud quede acreditado que la persona ha sufrido o tenido fundados temores de sufrir persecución singularizada por violencia de género por parte de su cónyuge o conviviente.

c) Otro adulto que sea responsable del beneficiario de protección internacional, de acuerdo con la legislación española vigente, cuando dicho beneficiario sea un menor no casado.

d) Podrá también concederse asilo o protección subsidiaria por extensión familiar a otros miembros de la familia de la persona refugiada o beneficiaria de protección subsidiaria siempre que resulte suficientemente establecida la dependencia respecto de aquellas y la existencia de convivencia previa en el país de origen⁸.

Respecto de la versión anterior, la nueva redacción del apartado 1 del artículo 40 solo supone una ampliación de las expectativas de disfrutar del derecho a la vida familiar en dos casos: En el caso de los menores respecto de sus progenitores refugiados o beneficiarios de protección subsidiaria, puesto que se elimina la exigencia de la dependencia de los primeros respecto de los segundos; y en el caso de los menores no casados beneficiarios de protección internacional respecto de personas adultas que no sean ascendientes y que sean responsables del menor (en ningún caso se articula la extensión familiar como un derecho del menor, sino que

8. Versión anterior (BOE n.º 263, de 31 de octubre de 2009, pp. 90878-90879) disponible en <<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-17242&b=54&tn=1&p=20091031#a40>>.

se establece que es la Administración española quién «podrá» garantizar el restablecimiento de la unidad familiar en estos casos). El nuevo texto mejora la redacción y la claridad de los supuestos en que sería aplicable la concesión de asilo o de protección subsidiaria por extensión familiar, así como las circunstancias que justificarían su exclusión en cada caso. La justificación de la enmienda en que se propuso la inclusión de esta Disposición final en la Ley 2/2014 durante el trámite parlamentario se basaba en los cambios que la segunda fase del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) respecto del concepto «miembros de la familia»⁹, la extensión de los familiares susceptibles de obtener protección internacional por extensión familiar, y la eliminación del requisito de la dependencia en el caso de la extensión familiar de la protección de padres a hijos menores. El cambio en la Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria es mínimo y no contempla otros avances en la protección de la unidad familiar de menores y de personas dependientes de otras normas del SECA, como el Reglamento 604/2013 Dublín III. Es cierto que el objeto de las dos normas es distinto: en el primer caso, establecer un ámbito en que las autoridades podrán extender el beneficio de la protección por extensión familiar para restablecer la unidad de la familia y el disfrute efectivo del derecho a la vida familiar; en el segundo, determinar cuál es el Estado responsable de examinar una petición de asilo cuando, según los criterios de asignación de responsabilidad, diversos estados participantes en el sistema serían responsables de examinar demandas de asilo de miembros de una misma familia. Ello no obstante, puede defenderse que si el respeto del derecho a la vida familiar exige la reagrupación de los familiares o el mantenimiento de la unidad familiar en un caso, también lo exigiría en el otro, por lo menos en dos supuestos. En primer lugar, en el caso de los menores no acompañados (no casados, o bien, casados pero cuando su cónyuge no esté legalmente presente en el territorio de un Estado miembro): A diferencia de en la Ley española, en la Directiva Dublín III, la aplicación del principio del *interés superior del menor* permite ampliar considerablemente los casos en que los estados están obligados a asegurar o facilitar la reunión de un menor no acompañado con parientes o hermanos, además de con miembros de su familia u otros adultos responsables (artículo 8). En segundo lugar, en el caso de personas con una vulnerabilidad especial generadora de dependencia respecto de otros parientes o familiares que no forman parte del núcleo de «miembros de la familia». En la tercera versión

9. Directiva 2011/95 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, *DOUE* de 20.12.2011, N.º L 337/9-26. En el artículo 23 de esta directiva se establece que los estados miembros «velarán por que los miembros de la familia del beneficiario de protección internacional que no cumplan individualmente las condiciones para acogerse a dicha protección tengan derecho a solicitar las prestaciones previstas en los artículos 24 a 35», es decir, las prestaciones que configuran el contenido de la protección «como refugiado o como beneficiario de protección subsidiaria».

del sistema de Dublín, la dependencia pasa ser un criterio de asignación de responsabilidad en examinar demandas de asilo tanto de las personas dependientes como de las personas de las que dependen si unas u otras se encuentran en un Estado participante responsable de examinar su demanda de protección. La dependencia puede darse en un sentido u otro (en la ley española solo se contempla la extensión familiar para ascendientes en primer grado dependientes del refugiado o beneficiario de protección subsidiaria). Además, en la Directiva Dublín III, se prevé la dependencia tanto en caso de padres, como de hijos (independientemente de la edad), como de hermanos¹⁰. El resto de situaciones que no quedan cubiertas por los apartados a) a c) del nuevo artículo 40 solo quedarían incluidas en el apartado d) por el que también podrá «concederse asilo o protección subsidiaria por extensión familiar a otros miembros de la familia o de la persona refugiada o beneficiaria de protección subsidiaria siempre que resulte suficientemente establecida la dependencia respecto de aquellas y la existencia de convivencia previa en el país de origen» (de forma similar a como quedan cubiertas por la *cláusula humanitaria* discrecional –del artículo 17.2 Reglamento 604/2013– otras situaciones no expresamente previstas en las que razones de índole familiar o cultural pueden favorecer un tratamiento al margen de la regla general).

Por lo que se refiere a las situaciones de dependencia, además, la opción del Reglamento Dublín III es el resultado de incorporar a la segunda fase del SECA la jurisprudencia del TJUE en el caso *K*, en el que se planteaba hasta qué punto un Estado estaba obligado a mantener unida o a reagrupar a una persona refugiada dependiente respecto de, en el caso, su suegra. El TJUE consideró que la mención en el Reglamento Dublín II (343/2003) a que los estados «normalmente» estarían obligados a reunir a estas personas significaba, si existía una relación de dependencia (del solicitante respecto del refugiado o a la inversa), y si los vínculos familiares ya existían en el país de origen, que los estados solo podían «dejar de aplicar esta obligación de mantener reunidas a las personas interesadas si tal inaplicación está justificada por la existencia de una situación excepcional»¹¹. Esta doctrina comporta la creación de otro criterio de asignación de responsabilidad que se añade a los establecidos como tales en el Reglamento (Fartunova, 2012: 864)

10. En este Reglamento, no obstante, las causas de la dependencia están tasadas, igual que el tipo de relaciones familiares: embarazo, nacimiento reciente de un hijo, enfermedad grave, minusvalía importante o edad avanzada. Reglamento (UE) N.º 604/2013 del Parlamento europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, *DOUE* de 29.6.2013, n.º L 180/31-59.

11. TJUE, sentencia de 6 de noviembre de 2012, *K* y *Bundesasylamt*, C-245/11, §46.

La Ley 2/2014 no incluye en la versión final aprobada otra mención al asilo que se propuso en la enmienda número 25 presentada por el Grupo Parlamentario Mixto para ser incorporada al artículo 23, apartado 2¹². En esta enmienda se proponía, a fin de que los fenómenos migratorios fuesen reconocidos «desde un punto de vista humano y no solo policial» que se incluyera el mandato de que la acción exterior en materia de inmigración se orientaría «desde el pleno respeto y subordinación a los derechos reconocidos a las personas migrantes, a la ordenación de los flujos migratorios hacia la Unión Europea, a evitar la inmigración irregular y al reconocimiento del derecho de asilo en los supuestos legalmente reconocidos»¹³.

3.2. El programa de reasentamiento en España de 2013

Como es sabido, una de las novedades de la Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria en España fue el establecimiento de una base jurídica para la adopción de programas de reasentamiento, con una previsión anual del número de personas que podrían ser acogidas como refugiadas en España, en colaboración con ACNUR y otras organizaciones internacionales. El primer programa de reasentamiento en base a esta previsión fue aprobado el 7 de octubre de 2011 por el Consejo de Ministros y autorizaba el reasentamiento de hasta cien refugiados (Consejo de Ministros, 2011: 13-14). En base a este programa, en julio del año siguiente llegó a Madrid, procedente de Túnez, un grupo de ochenta refugiados compuesto de familias y personas solas de Eritrea, Etiopía y Sudán, que había permanecido durante un año en el campo de refugiados de Shousa, a ocho kilómetros de la frontera entre Túnez y Libia; habían huido de Libia y no podían regresar a sus países de origen¹⁴.

El segundo programa de reasentamiento basado en la previsión de la Ley 12/2009 fue aprobado el 28 de diciembre de 2012, para ser aplicado entre los años 2013 y 2014. El número de personas que podrían ser acogidas en base al mismo es de 30 personas, que se encuentren en «situaciones de especial vulnerabilidad, atendiendo a grupos familiares, así como a mujeres y menores en situación de riesgo» (Consejo de Ministros, 2012: 29-30). Tras petición por parte del ACNUR a España de aumentar la cuota de reasentamiento, especialmente, para refugiados sirios, por la saturación de los campamentos próximos al lugar de conflicto, en Líbano, Jordania, Turquía e Irak, el Consejo de

12. La versión final de este artículo en la Ley 2/2014 es la siguiente: artículo 23.2 «La Acción Exterior en materia de inmigración se orientará a la ordenación de los flujos migratorios hacia España y a reforzar la lucha contra la inmigración irregular».

13. Congreso de los Diputados, *Boletín Oficial de las Cortes Generales* de 31 de octubre de 2013, Serie A n.º 51-2, pág. 41.

14. La última vez que España había acogido refugiados, con un programa de reasentamiento fue entre 1993 y 1995, en que fueron acogidos unos setecientos refugiados bosnios musulmanes que habían estado en campos de internamiento (UNHCR-ACNUR, «80 refugiados son acogidos en España bajo un programa de reasentamiento». *Noticias* 17.7.2012 <<http://acnur.es/noticias/noticias-de-espana/928-80-refugiados-son-acogidos-en-espana-bajo-un-programa-de-reasentamiento>> última consulta 18.12.2014)

Ministros aprobó el tercer programa de reasentamiento de refugiados en España para acoger hasta un máximo de cien refugiados procedentes del conflicto sirio (Consejo de Ministros, 2013: 29-30). Este programa de reasentamiento se enmarca en el Programa Conjunto de la Unión Europea para el reasentamiento, en que se prevé la determinación de prioridades geográficas anuales, además de contemplar el reasentamiento de refugiados procedentes de países o regiones con programas regionales de protección o identificados para establecer a estos: Tanzania; Europa Oriental (Bielorrusia, Moldavia, Ucrania); Cuerno de África (Djibouti, Kenia, Yemen); y Norte de África (Egipto, Libia Túnez)¹⁵. El Consejo de Ministros aprobó en diciembre de 2014 el, hasta ahora, último programa de reasentamiento para 2015 (Consejo de Ministros, 2014: 25), para un total de 130 refugiados procedentes del conflicto sirio que se encuentren en países limítrofes de la región (igual a la cifra total del año anterior)¹⁶.

3.3. Perspectivas de desarrollo de la Ley de asilo: Informe del Consejo general del Poder Judicial al Proyecto de Reglamento de la Ley de asilo

El texto del Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria se presentó al Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) el 8 de noviembre de 2013. El objetivo general del proyecto es dar seguridad jurídica al procedimiento administrativo de tramitación y, en su caso, concesión de protección internacional con una regulación detallada, tanto del procedimiento aplicable como del estatuto de protección, según las previsiones de la Disposición Final tercera de la Ley 12/2009 que autorizaba a su desarrollo reglamentario. Algunas de las disposiciones de la Ley remiten directamente a este desarrollo, como en lo referente a las condiciones de acceso a las embajadas o consulados

A PETICIÓN DEL ACNUR EN 2013 EL CONSEJO DE MINISTROS APROBÓ EL III PROGRAMA DE REASENTAMIENTO DE REFUGIADOS EN ESPAÑA: UN MÁXIMO DE CIEN REFUGIADOS SIRIOS

15. Para 2013: «1) Refugiados congoleños en la Región de los Grandes Lagos (Burundi, Malawi, Rwanda, Zambia). / 2) Refugiados procedentes de Irak en Turquía, Siria, Líbano y Jordania. / 3) Refugiados afganos en Turquía, Pakistán e Irán. / 4) Refugiados somalíes en Etiopía. / 5) Refugiados birmanos en Bangladesh, Malasia y Tailandia. / 6) Refugiados eritreos en Sudán Oriental.» (Decisión N.º 281/2012/UE, Anexo: 3). En la Unión Europea, 13 estados tienen programas anuales de reasentamiento: Bélgica; la República Checa; Dinamarca, Finlandia; Francia; Alemania; Irlanda; Países Bajos; Portugal; Rumanía; España; Suecia y el Reino Unido (ACNUR, EU Resettlement Fact Sheet).

16. Las cuotas de reasentamiento en España son para un número escaso de personas y todavía están lejos de los cinco estados de la UE con cuotas más altas (Suecia, 1900 personas; el Reino Unido, 750; Finlandia, 750; Dinamarca, 500; y Alemania 300) [ACNUR, EU Resettlement Fact Sheet]. Aun así, resulta positivo que España se haya incorporado al grupo de países que de forma regular ofrecen plazas de reasentamiento.

por parte de los solicitantes y al procedimiento para evaluar las necesidades de traslado a España, siempre que el demandante no sea nacional del país en que se encuentre acreditada la representación (artículo 38 Ley 12/2009). Además, el futuro Reglamento debe proporcionar a España el instrumento de trasposición, por lo menos, de las tres principales Directivas de la segunda fase del SECA (Directiva 2011/95/UE; Directiva 2013/33/UE; Directiva 2013/32/UE) y del Reglamento Dublín III (Reglamento (UE) n.º 604/2013), aunque el texto del Proyecto solo se refiera expresamente a la Directiva sobre requisitos para obtener el estatuto de refugiados o beneficiar de protección subsidiaria (Directiva 2011/95/UE); y se haya optado por modificar directamente la Ley 12/2009 por lo que se refiere al concepto de «miembros de la familia» del refugiado o beneficiario de protección subsidiaria, como se ha reseñado anteriormente.

El contenido del Informe del Consejo General del Poder Judicial permite considerar que, si bien el futuro Reglamento supone un reforzamiento de la seguridad jurídica del sistema de asilo en España, también, en ocasiones, un mayor detalle o desarrollo implica una restricción del ámbito de personas susceptibles de ser protegidas, o la inclusión de acotaciones que pueden ser consideradas contrarias a la Ley 12/2009. Así, la concreción del concepto de «daños graves» a los efectos de obtención de protección subsidiaria o de la definición de «agentes de persecución» incluyen conceptos jurídicos indeterminados e innecesarios que pueden llevar a una interpretación restrictiva del alcance de la protección (CGPJ, 2014: 15-17). Además, resulta discutible la compatibilidad con la Ley 12/2009 de dos aclaraciones restrictivas: la primera, respecto de la exigencia del carácter «personalizado» de la persecución (artículo 6.3 del borrador del Proyecto); y la segunda, respecto de la referencia a que los delitos graves que pueden justificar la exclusión de la protección (artículos 8.2.b) y 11.b) de la Ley 12/2009) puedan ser en lugar de «graves», «especialmente reprochables». En los dos casos, el Informe del CGPJ se pronuncia a favor de la retirada de estas especificaciones por considerar que no tienen cabida en el mandato de desarrollo reglamentario (CGPJ, 2014: 17-22)¹⁷.

El Informe del CGPJ realiza un examen detallado de los aspectos más problemáticos del Proyecto de Reglamento de desarrollo de la Ley de asilo en relación con los cinco estadios más importantes del procedimiento de asilo en España (presentación de la solicitud; admisión a trámite; determinación del Estado responsable del examen de la solicitud en el sistema Dublín; instrucción; terminación; y efectos de la resolución). Son especialmente destacables dos aspectos: la regulación

¹⁷. En el caso de la exigencia del carácter «personalizado» o individualizado de la persecución, además, ello es contrario tanto a la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (sentencia de 17 de febrero de 2009, Meki Elgafaji y Noor Elgafaji contra Staatssecretaris van Justitie, C-465/07, Rec. 2009 I-921) como a la del propio Tribunal Supremo (Sala 3ª, Sección 3ª, sentencia de 8 de abril de 2013, RJ 2013\2840).

de la presentación de demandas de asilo en embajadas, y la atención a personas con algún tipo de vulnerabilidad especial, añadida a su condición de extranjeros demandantes de asilo. Respecto de la regulación del acceso a la presentación de una solicitud de protección internacional en embajadas, esta es incompleta y no resuelve ni la determinación de las condiciones concretas de acceso a un procedimiento de asilo, ni el procedimiento que deben seguir los embajadores para evaluar las necesidades de traslado, ni se establecen garantías adecuadas para los solicitantes (acceso a intérprete, a asistencia letrada, etc.)[CGPJ, 2014: 22-25]. En relación con personas especialmente vulnerables, si bien son meritorias las menciones al interés superior del menor o a que las entrevistas sean realizadas, si así es solicitado, en lo posible, por personas del mismo sexo que los solicitantes, el texto de desarrollo de la ley 12/2009 podría haber expresado de una forma más clara la atención especial a personas vulnerables, especialmente mujeres y niños, más en la línea del cambio de la primera a la segunda fase del SECA¹⁸. Así, los instrumentos europeos prevén la obligación de las autoridades de favorecer la reunión de menores con familiares, más allá de los límites del reagrupamiento familiar o de los considerados como «miembros» de la familia del menor. En lo referente a las mujeres, en ciertos casos de persecución y violencias graves por casusa del género o de la identidad sexual, la realización de la entrevista personal por parte de personas del mismo sexo es absolutamente crucial para atender adecuadamente a demandantes de asilo que han sido víctimas de estos abusos. En relación con el procedimiento de asilo, el Informe del CGPD también pone de relieve tanto la insuficiente regulación del régimen de recursos y de las posibilidades de suspensión de las resoluciones recurridas como también la falta de determinación de las causas y circunstancias para poder ser beneficiario de formas de protección de carácter humanitario, al margen del refugio y el asilo formal, y la concesión de protección subsidiaria (CGPJ, 2014: 36-42).

Finalmente, el aspecto más criticado respecto de la propuesta de regulación reglamentaria de los derechos del solicitante de asilo es el relativo a la insuficiente regulación de la asistencia jurídica. En el Informe del CGPJ se destaca que no se regula la posibilidad de acceder a un abogado por parte del solicitante tanto antes como después de formalizar la solicitud en frontera o en centros de internamiento, y que no se contemplan aspectos esenciales de la asistencia jurídica, como que la designación de abogado permitirá gozar de asistencia letrada en la solicitud inicial, en el reexamen y en los recursos subsiguientes, el derecho a entrevistas privadas entre el abogado

18. Y de la sentencia del TEDH *Tarakhel* c. Suiza [GC], n.º 29217/12, 4 noviembre 2014 §122, en la que la consideración de la especial vulnerabilidad de una familia de demandantes de asilo, con seis menores, fue determinante para que el tribunal considerara que su traslado a Italia en aplicación de las reglas de Dublín sería incompatible con el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, si el Estado que efectuaba el traslado no obtenía antes del Estado de destino garantías de que la acogida se realizaría de forma que se tuviera en cuenta la especial vulnerabilidad de los menores y el respeto del derecho a la unidad familiar.

y el solicitante, el derecho a comunicarse con el abogado en cualquier momento, o el derecho del abogado a formular preguntas en la entrevista personal ante las autoridades de asilo (CGPJ, 2014: 44-48).

4. CONCLUSIONES

El análisis de los aspectos más relevantes de la política de asilo española del último año lleva a conclusiones contrastadas. Por un lado, se constata que la aplicación de los nuevos criterios de admisibilidad y de denegación de asilo en frontera y en los CIE de la Ley 12/2009 han llevado a un aumento significativo de la proporción de demandas admitidas a trámite en relación con los datos anteriores a 2010. Aun así, ello no ha venido acompañado, por ahora, ni de un aumento significativo y continuado del número de demandas de asilo que las autoridades españolas reciben (próximo al número que le correspondería a España tanto por población como por peso específico en la Unión Europea), ni de las tasas de reconocimiento de protección por refugio o por protección subsidiaria y asilo.

Tanto el reconocimiento del estatuto de refugiado a mujeres víctimas de trata como la incorporación a la legislación y a la jurisprudencia sobre asilo de los pequeños avances de los instrumentos de la segunda fase del SECA y de la jurisprudencia europea en materia de unidad familiar y de protección de personas especialmente vulnerables (mujeres, niño, familias) son elementos que permiten valorar positivamente los cambios. Sin embargo, en demasiadas ocasiones, la impresión que causa una valoración de conjunto de estos pequeños cambios es que en ámbitos en que claramente el vector de protección de los derechos humanos debería ser la guía fundamental del régimen de protección (derecho a la protección familiar; valoración del interés superior del menor; protección de mujeres que forman parte de un grupo social por razones vinculadas con el género o la identidad sexual; protección en caso de violencia generalizada; acceso a un procedimiento de asilo; acceso adecuado a asistencia letrada; derecho a un recurso efectivo), la protección de una determinada idea de la seguridad de la sociedad de acogida frente al reto migratorio (incluso en caso de migraciones forzosas) continúa teniendo un papel demasiado relevante como se revela en el Proyecto de Reglamento de desarrollo de la Ley de asilo y protección subsidiaria.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTACIÓN

Collyer, Michael. «The Dublin Regulation, Influences on Asylum Destinations and the Exception of Algerians in the UK». *JRS*, vol. 17, n.º 4, 2004, p. 375-400.

Fartunova, Maria. «Un État membre devient responsable, au sens du règlement n.º 343/2003, de l'examen d'une demande d'asile pour des raisons humanitaires afin de garantir l'unité familiale» *Revue des Affaires Européennes / Law and European Affairs*, n.º 4 (2012) p. 857-869.

Fullerton, Maryellen. «Inadmissible in Iberia: The Fate of Asylum Seekers in Spain and Portugal». *IJRL*, vol. 17, n.º 4 (diciembre de 2005), p. 659-687.

Ferrero-Turrión, Ruth; López-Sala, Ana María, «Fronteras y seguridad en el Mediterráneo», en: Ricard Zapata-Barrero, Ferrer-Gallardo, Xavier (eds.). *Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto Mediterráneo*. Barcelona: Edicions Bellaterra, 2012, p. 229-254

García Mahamut, Rosario. «El nuevo régimen jurídico del derecho de asilo y de la protección subsidiaria en España a la luz de la Ley 12/2009, de 30 de octubre: principales novedades y desafíos», en: Vidal Fueyo, M^º del Camino (coord.). *Régimen jurídico del derecho de asilo en la Ley 12/2009*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010, p. 15-93.

Mariño Menéndez, Fernando. «El concepto de refugiado en un contexto de Derecho internacional general». *REDI*, vol. XXXV, n.º 2, (1983) p. 337-369.

Sánchez Legido, Ángel. «Entre la obsesión por la seguridad y la lucha contra la inmigración irregular: a propósito de la nueva Ley de asilo». *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 18 (2009) 32 p.

Solanes Corella, Ángeles. «Avances y retrocesos del derecho de asilo en España», en: Solanes Corella, Ángeles y La Spina, Encarnación. *Políticas migratorias, Asilo y Derechos Humanos. Un cruce de perspectivas entre la Unión Europea y España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, p. 301-339.

ACCEM (pseudónimo «Paloma»). «Carta: Al final os voy a dar una buena noticia» (7 mayo 2014) (en línea) http://www.accem.es/ficheros/documentos/pdf_accem_comunicados/AL%20FINAL%20OS%20VOY%20A%20DAR%20UNA%20BUENA%20NOTICIA.pdf última consulta 12.12.2014.

Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2ª), sentencia de 17 de julio de 2014, «D. Alexandr Pavlov», recurso n.º 0000405/2013.

Comisión Española de Ayuda al refugiado (CEAR). *La situación de las personas refugiadas en España*. Informe 2012, Madrid: La Catarata, 2012.

— *La situación de las personas refugiadas en España*. Informe 2013, Madrid: La Catarata, 2013.

— *La situación de las personas refugiadas en España*. Informe 2014, Madrid: La Catarata, 2014.

Consejo de Ministros (España), *Referencia* 7 octubre 2011 <<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2011/refc20111007.aspx#Reasentamiento>> última consulta 18.12.2014.

Consejo de Ministros (España), *Referencia* 28 diciembre 2012 <<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/documents/2012/refc20121228.pdf>> última consulta 18.12.2014.

Consejo de Ministros (España), *Referencia* 13 diciembre 2013 <<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/documents/2013/refc20131213.pdf>> última consulta 18.12.2014.

Consejo de Ministros (España), *Referencia* 19 diciembre 2014 <<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/documents/2014/refc20141219.pdf>> última consulta 20.5.2015.

Consejo General del Poder Judicial, Informe al Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, 31 de enero de 2014, <<file:///C:/Users/U10584/Downloads/20140205%20Inf.%20Proy.%20RD%20derecho%20asilo%20y%20protec.%20subsid..pdf>> última consulta 18.12.2014.

Decisión n.º 281/2012/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de marzo de 2012 que modifica la Decisión N.º 573/2007/CE por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2008-2013 como parte del Programa general «Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios», *DOUE* 30.3.2012, N.º L 92/1-3.

Directiva 2005/85/CE del Consejo de 1 de diciembre de 2005 sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado, *DOUE* de 13.12.2005 N.º L 326/13-34

Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición), *DOUE* 20.12.2011, L 337/9-26.

Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, *DOUE* 29.6.2013, L 180/96-116.

Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, *DOUE* 29.6.2013, L 180/60-95.

Eurostat, «Asylum in the EU 2014». *Newsrelease* 53/2015, 20 marzo 2015.

— «Asylum in the EU 2013» *Newsrelease* STAT/14/46, 24 marzo 2014.

— «Asylum in the EU 2012» *Newsrelease* STAT/13/48, 22 marzo 2013.

— «Asylum in the EU 2011» *Newsrelease* STAT/12/96, 19 junio 2012.

— «Asylum in the EU 2010» *Newsrelease* 74/2011, 29 marzo 2011.

Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. *BOE* n.º 263, de 31 de octubre de 2009, p. 90860-90884.

Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. *BOE* n.º 74, de 26 de marzo de 2014, p. 26531-26564.

Ministerio del Interior, *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior*, Bilbao: Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, Julio 2014.

Reglamento (UE) N.º 604/2013 del Parlamento y del Consejo de 26 de junio de 2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido), *DOUE* 29.6.2013, L 180/31-59.

TEDH, sentencia *M. S. S. v. Belgium and Greece* [GC], n.º 30696/09, ECHR 2011.

TEDH sentencia *Tarakhel c. Suiza* [GC], n.º 29217/12, 4 noviembre 2014.

TJUE, sentencia de 9 de noviembre de 2010, *Bundesrepublik Deutschland y B, D*, C-57/09, C-101/09, EU:C:2009:285.

TJUE sentencia de 21 de diciembre de 2011 *N. S. y M. E. y otros*, C-411/10 y C-493/10, EU:C:2011:865.

TJUE, sentencia de 6 de noviembre de 2012, *K. y Bundesasylamt*, C-245/11, EU:C:2012:685.

Tribunal Supremo (TS), Sala Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, sentencia de 24 de junio de 2013, *D. Jesús Carlos*, RJ2013\5331.

TS, Sala Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, sentencias de 27 de marzo de 2013 RJ2013\3763 y RJ2013\4020.

UNHCR, *EU Resettlement Fact Sheet* <<http://www.unhcr.org/524c31b69.html>> última consulta 20.5.2015.

UNHCR, *Asylum Trends 2013. Levels and trends in Industrialized Countries*, Ginebra, 2014.