



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XV LEGISLATURA

Serie B:
PROPOSICIONES DE LEY

22 de marzo de 2024

Núm. 83-1

Pág. 1

PROPOSICIÓN DE LEY

122/000071 Proposición de Ley sobre acceso al derecho de asilo y solicitudes de protección internacional en embajadas y consulados.

Presentada por el Grupo Parlamentario Plurinacional SUMAR

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(122) Proposición de ley de Grupos Parlamentarios del Congreso.

Autor: Grupo Parlamentario Plurinacional SUMAR

Proposición de Ley sobre acceso al derecho de asilo y solicitudes de protección internacional en embajadas y consulados.

Acuerdo:

Admitir a trámite, trasladar al Gobierno a los efectos del artículo 126 del Reglamento, publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y notificar al autor de la iniciativa.

En ejecución de dicho acuerdo se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 19 de marzo de 2024.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Fernando Galindo Elola-Olaso**.

A la Mesa del Congreso

Al amparo de lo establecido en el Reglamento de la Cámara, el Grupo Parlamentario Plurinacional Sumar presenta la siguiente Proposición de Ley sobre acceso al derecho de asilo y solicitudes de protección internacional en embajadas y consulados.

Palacio del Congreso de los Diputados, 12 de marzo de 2024.—**Enrique Santiago Romero y Txema Guijarro García**, Portavoces del Grupo Parlamentario Plurinacional SUMAR.

PROPOSICIÓN DE LEY SOBRE ACCESO AL DERECHO DE ASILO Y SOLICITUDES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN EMBAJADAS Y CONSULADOS

Exposición de motivos

I

En España se configuró por primera vez un sistema de protección internacional con la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado. Fue un primer paso que, incluso un año antes de la primera ley de extranjería aprobada en nuestro país, permitió establecer un mecanismo que garantizara la aplicación efectiva de la Convención de Ginebra de 1951, sobre el estatuto de los refugiados, y el protocolo de Nueva York de 1967, instrumento este último que amplió el ámbito de aplicación de la anterior norma internacional.

El establecimiento en España de un régimen de protección internacional, más allá del cumplimiento del mandato que conllevaba su adhesión en 1978 a la Convención de Ginebra de 1951, suponía un acto de coherencia con su memoria democrática, al retribuir de esta forma la acogida de los exiliados españoles en distintos países del planeta durante el largo periodo de la dictadura franquista.

La Ley 5/1984, que fue una primera regulación sobre esta materia muy avanzada para el momento de su aprobación, contó con el asesoramiento del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Comisión Española de Ayuda al Refugiado, según consta en su exposición de motivos. Un rasgo destacado de la misma fue la amplitud con la que se reguló el acceso a la protección y la inclusión de un procedimiento para la solicitud de asilo a través de embajadas y consulados en su artículo 4.3, una posibilidad que convirtió al sistema español en un referente a nivel internacional.

La práctica del procedimiento para la solicitud de asilo a través de embajadas y consulados durante veinticinco años, aun siendo una posibilidad bastante excepcional en el panorama comparado de las legislaciones de protección internacional, se desarrolló de manera normalizada, más allá de la acumulación de un gran número de solicitudes en momentos puntuales, un problema que afectó de la misma manera al resto de las vías establecidas para el acceso al procedimiento, como la formalización en el interior del territorio o en los puestos fronterizos.

Sin embargo, la vigente norma que regula la protección internacional en España, la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria, optó por suprimir esta vía de acceso que caracterizaba al procedimiento español. Después de un intenso debate social y parlamentario se incluyó como alternativa en su artículo 38, un procedimiento para el traslado a España de aquellas personas que deseen solicitar asilo ante nuestras autoridades y estén en situación de riesgo en un tercer país. Una vez trasladadas a territorio español formalizarían la solicitud de asilo.

La Ley 12/2009 remitió a un posterior desarrollo reglamentario la regulación de este procedimiento de traslado, en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor que establecía la disposición adicional tercera de la propia norma. Transcurridos catorce años de la aprobación de la vigente ley de asilo el desarrollo reglamentario no se ha producido.

II

La situación actual presenta numerosos problemas en la práctica. La ausencia de una norma que cumpla con el mandato legal no ha impedido que se produjeran traslados en situaciones puntuales, en los que han primado consideraciones de oportunidad política y diplomática, una discrecionalidad que podría llegar a ser discriminatoria.

Según datos facilitados por el Ministerio del Interior, desde el 1 de diciembre de 2022 hasta el 5 de abril de 2023 se registraron en embajadas españolas 791 solicitudes de traslado en virtud del artículo 38 de la Ley 12/2009. La mayoría de las peticiones estaban originadas por la situación política en Afganistán y la inseguridad que sufren las personas

refugiadas de esta nacionalidad en Pakistán. Desde finales de 2022 se produjo en la Embajada de España en Islamabad la cancelación de numerosas citas concertadas con antelación. Las peticiones ante otras embajadas o consulados han venido sufriendo las mismas dificultades o no se han llegado a tramitar.

La sección quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, mediante un pronunciamiento fechado el 15 de octubre de 2020, estableció como se debe abordar la ausencia de desarrollo reglamentario de la ley de asilo:

«El régimen jurídico aplicable a las solicitudes de protección internacional presentadas fuera del territorio nacional al amparo del artículo 38 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, es el establecido en la propia ley sin alteración de su regulación sustantiva; que la falta de desarrollo reglamentario a que se refiere el artículo 38 de la Ley 12/2009 no impide la aplicación de sus previsiones a las solicitudes de protección internacional formuladas a su amparo; que la valoración del peligro para la integridad física del solicitante ha de entenderse referida a la situación determinante de la solicitud en el país de origen; y que la falta de resolución por la administración supone un acto presunto susceptible de impugnación.»

Por lo tanto, se está produciendo una situación de hecho sin la necesaria regulación que garantice la aplicación del principio de legalidad de la actuación de la administración española, que, como señala el Tribunal Supremo, no puede dejar de atenderse y que requiere de una respuesta uniforme en todos los consulados y embajadas. La presente ley aborda el actual vacío normativo y supera la inseguridad jurídica imperante.

III

Como señala el Pacto Mundial sobre los Refugiados, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 2018, en el actual contexto migratorio es necesario establecer vías seguras para que las personas refugiadas puedan disfrutar de una protección internacional efectiva. La reiteración de muertes en las rutas migratorias y las crisis por llegadas masivas desordenadas a las zonas de mayor afluencia, como Canarias y el Mediterráneo, son las consecuencias más dramáticas de la falta de avances en esta materia.

España ha establecido por ley un cupo anual de reasentamiento y desarrolla distintas iniciativas en la anterior dirección. Son pasos positivos que hace falta ampliar y reforzar. En especial, donde más riesgo sufren las personas que intentar buscar protección en nuestro país. Es una aspiración humanitaria ante la tragedia del desplazamiento forzado y los miles de fallecidos en las rutas migratorias.

El Defensor del Pueblo, en una reciente resolución de 14 de octubre de 2022, con relación a los acontecimientos acaecidos en la frontera hispano-marroquí de Melilla, que se saldaron con decenas de fallecidos procedentes de países en conflicto que hubieran sido merecedores de protección internacional, instó a las autoridades competentes a:

«[...] reforzar los medios humanos y materiales de nuestros consulados para garantizar que las personas con necesidades de protección internacional puedan acceder a ellos y solicitar asilo sin tener que arriesgar sus vidas ni utilizar vías irregulares de entrada.»

IV

Una medida complementaria para atender la anterior recomendación es la plasmación legal de un principio que está establecido con claridad en el derecho internacional, la necesidad de garantizar el acceso a la protección internacional de las personas que, si bien no se encuentran en territorio español, están bajo el control efectivo de la autoridades de nuestro país, como es el caso de los interceptados en aguas internacionales o en aquellos espacios en las que operan dispositivos de control migratorio fruto de la cooperación con terceros países. De esta forma se garantiza el principio de no devolución,

contenido básico de la Convención de Ginebra de 1951, una obligación que exige proceder a la identificación del conjunto de las personas que se encuentran bajo el control efectivo de las autoridades españolas y, en caso de solicitar su acceso a una protección internacional, estudiar la pertinencia de la misma de acuerdo a la normativa vigente.

En este sentido, cabe destacar que el Convenio Europeo de Derechos Humanos (Roma, 1950) se aplica a todas aquellas personas que estén bajo la jurisdicción de un estado miembro del Consejo de Europa. Como ha sostenido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en varias ocasiones los individuos estén bajo su jurisdicción cuando un estado ejerce control sobre ellos en alta mar (TEDH, *Xhavara* y otros contra Italia y Albania, n.º 39473/98, 11 de enero de 2001; TEDH, *Medvedyev* y otros contra Francia [GS] n.º 3394/03, 29 de marzo de 2010; TEDH, *Hirsi Jamaa* y otros contra Italia [GS], n.º 27765/09, 23 de febrero de 2012).

V

En el supuesto de las personas que se encuentran en territorio español, con independencia de su vía de entrada, se está constatando una gran diversidad y retraso en los plazos para formular la manifestación de voluntad de solicitar protección internacional y su posterior registro, a pesar de las previsiones precisas del artículo 6 de la directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.

En España, al no haberse traspuesto la directiva 2013/32/UE, que es un elemento básico del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), la normativa que regula el acceso a los procedimientos de protección internacional ha quedado obsoleta y no responde a las necesidades actuales. El sistema actual no es capaz de atender el incremento continuado de solicitudes que se ha producido en los últimos años, una tendencia que según todas las previsiones se mantendrá constante. No existen procedimientos uniformes en todo el territorio nacional que permitan un acceso rápido y en igualdad de condiciones.

Desde el advenimiento de la pandemia, se establecieron en España unas medidas de urgencia, derivadas de la situación de emergencia sanitaria, para el acceso a las administraciones públicas por parte de las personas interesadas, consistentes en el establecimiento de una cita previa. Esta cita se debía solicitar de manera telemática o por otro medio que establezca la propia administración en cuestión, excluyéndose el presencial. Terminado el periodo en el que se aplicaban estas medidas de urgencia por razones de salud pública, las administraciones públicas han seguido usando este sistema de cita previa a pesar de no tener soporte legal alguno.

Desde marzo de 2023, el Ministerio del Interior delegó en las comisarías de policía provinciales la organización del modo de acceder al procedimiento de protección internacional, lo que ha diversificado la práctica administrativa sin resolver los impedimentos y atrasos. La carencia citas se ha convertido en un obstáculo grave para las personas que quieren acceder al procedimiento de asilo. Sin esa cita no queda constancia en el sistema informático o en otro soporte digital o telemático el hecho de que se haya intentado y, en consecuencia, no queda registrada la manifestación o intención de solicitar asilo.

En el caso de que la persona susceptible de protección internacional consiga una cita, los emplazamientos para comparecer en las dependencias oficiales se alargan en periodos muy prolongados, en ocasiones superiores a un año.

El retraso en la formalización y registro de estas situaciones pone potencialmente en riesgo el principio de no devolución de aquellas personas que se encuentran en un limbo legal en demoras que en ocasiones superan varios meses, además de suponer un menoscabo en la aplicación de las condiciones de acogida que están establecidas con carácter general.

VI

Las anteriores consideraciones conllevan la necesidad de modificar los artículos 16,17 y 38 de la Ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria, con un triple objetivo:

- Garantizar de manera más eficaz el principio de no devolución.
- Cumplir con la obligación de transposición de la directiva 2013/32/UE.
- Recuperar el tradicional procedimiento español de acceso al asilo por vía diplomática, con el objetivo de avanzar en seguridad jurídica y garantías para las personas afectadas.

La regulación de la presente ley se basa en la jurisprudencia de los tribunales españoles, las recomendaciones de organismos internacionales y del Defensor del Pueblo, y, en lo referido a la solicitud de asilo por vía diplomática, al contenido de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, y su reglamento de desarrollo, adaptándolo a las actuales circunstancias.

La nueva redacción del artículo 16 afecta a su primer párrafo, donde se especifica que el derecho a solicitar protección internacional incluye también a aquellas situaciones donde las personas se encuentran bajo el control efectivo de las autoridades españolas.

El nuevo artículo 17 adapta la actual regulación al contenido, la terminología y los plazos establecidos en la directiva 2013/32/UE, al establecer que la formulación o acto de expresar la voluntad de solicitar protección internacional puede realizarse por cualquier medio admitido en derecho, remitiéndose a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con carácter general.

La redacción del nuevo artículo 38 mantiene la referencia a aquellas personas que se encuentren fuera del país de su nacionalidad, es decir que se encuentran en tránsito o en un país que no ofrece garantías para su seguridad. Se establece un canal seguro por vía telemática para que esas personas puedan hacer llegar sus solicitudes donde expliquen los motivos para reclamar protección, al tiempo que se contempla la asistencia de las entidades que trabajan en la atención humanitaria de las personas refugiadas como las agencias colaboradoras del ACNUR. Estas organizaciones podrán aportar su valoración de los riesgos de seguridad que sufren los solicitantes, configurando un elemento que ayudará a tomar decisiones a los órganos competentes.

Por todo ello se presenta la siguiente Proposición de Ley.

Artículo 1.

Modificación de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria.

La Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria, queda redactada como sigue:

Primero.

«Artículo 16. *Derecho a solicitar protección internacional.*

1. Las personas nacionales no comunitarias y las apátridas presentes en territorio español o que se encuentren bajo control efectivo de las autoridades españolas tienen derecho a solicitar protección internacional en España.

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

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

3. La presentación de la solicitud conllevará la valoración de las circunstancias determinantes del reconocimiento de la condición de refugiado, así como de la concesión de la protección subsidiaria. De este extremo se informará en debida forma al solicitante.

4. Toda información relativa al procedimiento, incluido el hecho de la presentación de la solicitud, tendrá carácter confidencial.»

Segundo.

«Artículo 17. *Presentación de la solicitud.*

1. La condición de solicitante de protección internacional se inicia desde que una persona formula una solicitud de protección internacional por cualquier medio admitido en derecho y se mantiene hasta la notificación de la resolución definitiva de su solicitud.

2. La formulación es el acto de expresar la voluntad de solicitar protección internacional realizado en cualquier medio admitido en derecho. Reglamentariamente se podrá establecer los lugares dónde se puede formular dicha solicitud, sin perjuicio de los otros medios establecidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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

3. Cuando la persona exprese su voluntad de solicitar protección internacional ante la autoridad competente para el registro de esta solicitud, el registro se realizará en el plazo máximo de los tres días hábiles siguientes a que se formule la solicitud.

Cuando la persona exprese su voluntad de solicitar protección internacional ante autoridades que no sean competentes para registrarlas, el registro se realizará en el plazo máximo de seis días hábiles siguientes.

4. En el momento de efectuar el registro de la solicitud, la persona extranjera será informada, en una lengua que pueda comprender, acerca de:

- a) El procedimiento que debe seguirse;
- b) sus derechos y obligaciones durante la tramitación, en especial en materia de plazos y medios de que dispone para cumplir éstas;
- c) la posibilidad de contactar con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y con las organizaciones no gubernamentales legalmente reconocidas entre cuyos objetivos figure el asesoramiento y ayuda a las personas necesitadas de protección internacional;
- d) las posibles consecuencias del incumplimiento de sus obligaciones o de su falta de colaboración con las autoridades; y
- e) los derechos y prestaciones sociales a los que tiene acceso en su condición de solicitante de protección internacional.

La autoridad competente para el registro deberá realizar una primera evaluación de las necesidades específicas del solicitante y otorgarle el tratamiento diferenciado previsto en el artículo 46 de esta ley. De este trámite se dejará debida constancia en el expediente administrativo.

Tras el registro, se documentará a la persona solicitante con un resguardo de registro de solicitud de protección internacional.

5. La solicitud se formalizará lo antes posible mediante entrevista personal que se realizará siempre individualmente. De forma excepcional, podrá requerirse la presencia de otros miembros de la familia de los solicitantes, si ello se considerase imprescindible para la adecuada formalización de la solicitud.

6. La administración adoptará las medidas necesarias para que, cuando sea preciso, en la entrevista se preste un tratamiento diferenciado por razón del sexo de la persona solicitante o demás circunstancias previstas en el artículo 46 de esta ley. De este trámite se dejará debida constancia en el expediente administrativo.

7. Las personas encargadas de efectuar la entrevista estarán adecuadamente formadas e informarán a los solicitantes sobre cómo efectuar la solicitud, y les ayudarán a cumplimentarla, facilitándoles la información básica en relación con aquélla. Asimismo, colaborarán con los interesados para establecer los hechos relevantes de su solicitud.

8. En los términos que se establezcan reglamentariamente, se planteará la posibilidad de una nueva audiencia personal sobre su solicitud de asilo. La ponderación sobre la necesidad o no de efectuar nuevas entrevistas será motivada.»

Tercero.

«Artículo 38. *Solicitudes de protección internacional en embajadas y consulados.*

1. Con el fin de atender casos que se presenten fuera del territorio nacional, siempre y cuando la persona solicitante no sea nacional o residente habitual en caso de apátridas del país en que se encuentre, la representación diplomática, los consulados y embajadas de España recibirán las solicitudes por cualquier medio válido en derecho, según el formulario establecido al efecto por el Ministerio del Interior.

2. El consulado o la embajada española del país en el que se solicite dicha protección internacional deberá garantizar el acceso físico a las dependencias de la representación diplomática o habilitar un espacio seguro para realizar las gestiones y atender a los solicitantes de protección internacional, donde se requerirá su presencia al efecto de ratificar la misma en el plazo máximo de dos meses mediante entrevista personal en los términos que establece el artículo 17 de esta ley. En la entrevista personal se garantizará la asistencia letrada y de intérprete, adoptando los medios telemáticos necesarios para su correcta prestación.

3. La ratificación mediante comparecencia personal, posterior a la presentación de la solicitud de protección internacional mediante el formulario establecido al efecto, dará lugar al inicio del cómputo de los plazos previstos para su tramitación por el procedimiento en territorio español.

4. Durante el procedimiento, la persona solicitante gozará de los derechos del artículo 18.1, apartados a), b), c) y e), y los deberes del 18.2.

5. Cuando corra peligro la integridad física del solicitante, esté en riesgo el principio de no devolución o concurran circunstancias humanitarias excepcionales, la representación diplomática de España podrá promover el traslado del o de los solicitantes de asilo a España para la continuación de la solicitud conforme a lo previsto en esta ley. Las entidades que trabajen en la atención humanitaria de las personas refugiadas y las agencias colaboradoras del ACNUR podrán informar de los casos de los que tengan conocimiento directo en su labor de asistencia. La resolución del traslado del solicitante la adoptará el ministro del Interior a propuesta de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio.

6. El Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la misión diplomática u oficina consular española, dispondrá la expedición, en su caso, de visados, títulos de viaje o salvoconductos y cuantas otras gestiones resulten procedentes, para facilitar el traslado a España de las personas a las que se hubiera otorgado protección o de las que se autorice su traslado a España durante la tramitación del procedimiento.»

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 83-1

22 de marzo de 2024

Pág. 8

Disposición Derogatoria única. *Derogación normativa.*

Quedan derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a la presente ley orgánica.

Disposición final primera. *Título competencial.*

Esta ley se dicta al amparo de la competencia que el del artículo 149.1.2, de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de derecho de asilo.

Disposición final segunda. *Habilitación normativa.*

Se habilita al Gobierno para dictar las disposiciones que sean necesarias para la ejecución y desarrollo de lo establecido en esta ley.

Disposición final tercera. *Entrada en vigor.*

La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

cve: BOCG-15-B-83-1