



BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

IV LEGISLATURA

Serie II:
PROYECTOS DE LEY

17 de marzo de 1993

Núm. 114 (a)
(Cong. Diputados, Serie A, núm. 112
Núm. exp. 121/000113)

PROYECTO DE LEY

621/000114 De modificación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado.

TEXTO REMITIDO POR EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

PRESIDENCIA DEL SENADO

Con fecha 17 de marzo de 1993, ha tenido entrada en esta Cámara el texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, relativo al proyecto de Ley de modificación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado.

Al amparo del artículo 104 del Reglamento del Senado, se ordena la remisión de este proyecto de Ley a la **Comisión de Constitución**.

En virtud de lo establecido en el artículo 107.1 del Reglamento del Senado, **el plazo para la presentación de enmiendas terminará el próximo día 30 de marzo, martes**.

De otra parte, y en cumplimiento del artículo 191 del Reglamento del Senado, se ordena la publicación del texto del mencionado proyecto de Ley, encontrándose la restante documentación a disposición de los señores Senadores en la Secretaría General de la Cámara.

621/000114

Palacio del Senado, 17 de marzo de 1993.—El Presidente del Senado, **Juan José Laborda Martín**.—El Secretario primero del Senado, **Manuel Angel Aguilar Belda**.

PROYECTO DE LEY DE MODIFICACION DE LA LEY 5/1984, DE 26 DE MARZO, REGULADORA DEL DERECHO DE ASILO Y DE LA CONDICION DE REFUGIADO

EXPOSICION DE MOTIVOS

Más de ocho años de vigencia de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, texto legal que desarrolla el artículo 13.4 de la Constitución, han mostrado la gran virtualidad de la Ley, permitiendo otorgar el asilo a todo aquel que reunía las condiciones previstas por el ordenamiento jurídico.

Sin embargo, la experiencia acumulada en la aplicación de la Ley muestra algunas deficiencias que resulta importante subsanar. Al propio tiem-

po la aprobación de Instrumentos internacionales en la materia de asignación de responsabilidad para el examen de las solicitudes de asilo y la progresiva armonización de las legislaciones nacionales en la materia, aconsejan la revisión de las normas vigentes sobre el reconocimiento de la condición de refugiado y la concesión del asilo.

Se da así cumplimiento al mandato parlamentario contenido en la Proposición no de Ley aprobada por el Congreso de los Diputados el 9 de abril de 1991, en la que se instaba al Gobierno a «adoptar las medidas necesarias para garantizar la necesaria celeridad en el examen individualizado de las solicitudes de asilo» y a «impedir la utilización fraudulenta con fines de inmigración económica del sistema de protección a los refugiados».

La modificación de la Ley reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado presenta cuatro aspectos fundamentales:

En primer lugar, se suprime la doble figura de asilo y refugio con estatutos diferenciados, dualidad que no se deriva en modo alguno de las exigencias de protección a los extranjeros víctimas de persecución y que se ha revelado como una fuente de confusión y abusos.

La reforma configura el asilo, reconocido en el artículo 13.4 de la Constitución, como la protección dispensada por España a aquel extranjero a quien se reconozca la condición de refugiado de acuerdo con la Convención de Ginebra de 1951, es decir a quien debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. Este concepto de refugiado, cuando se trata de perseguidos por opiniones políticas, ha de interpretarse en sentido amplio, como es práctica general de los Estados signatarios de la Convención, comprendiendo actos punibles cometidos por motivos políticos siempre que, a la luz de las circunstancias, pueda establecerse que la persona en cuestión tiene temores de ser perseguida.

En cuanto al actual asilo por razones humanitarias, que se podía conceder a determinados extranjeros que no sufrieron persecución, se re-

conduce a la vía de la legislación general de extranjería.

Por otra parte la protección que la Ley española dispensa a los refugiados va más allá de lo previsto en la referida Convención de Ginebra, al comprender de forma inequívoca el derecho a residir y trabajar en territorio español.

En segundo lugar, se establece una fase previa en el examen de las solicitudes que permita la denegación de forma rápida de aquellas peticiones que sean manifiestamente abusivas o infundadas, así como aquellas otras cuyo examen no le corresponda a España, o en que exista otro Estado en condiciones de prestar la protección. Tal denegación se haría mediante una resolución de inadmisión a trámite de las solicitudes, adoptada con las necesarias garantías, en particular la posibilidad de presentación de una petición de reexamen con efectos suspensivos y participación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en los casos en que la resolución de inadmisión a trámite se haya adoptado cuando el solicitante se encuentre en frontera. La entrada en territorio español de los extranjeros que pidan asilo en la frontera quedará, pues, condicionada a la admisión a trámite de su solicitud.

Esta medida responde, por una parte, a las consideraciones recogidas en la precitada Proposición no de Ley de 9 de abril de 1991, que constataba que «el sistema de protección a los refugiados políticos se ve desvirtuado en la práctica por un número creciente de solicitudes, en su mayoría de inmigrantes económicos, lo que dificulta la acogida adecuada y provoca el consiguiente retraso en la resolución de las peticiones, convirtiéndose en la práctica en la principal vía de inmigración irregular hacia nuestro país».

Por otra parte, la reforma en cuestión se acompaña con la conclusión número 30 del Comité Ejecutivo del programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, según la cual «sería útil que los procedimientos nacionales de determinación del estatuto de refugiado previeran disposiciones especiales para tratar con celeridad las solicitudes que se consideren tan manifiestamente infundadas que no merezcan un examen en profundidad, ya que tales solicitudes no constituyen más que una carga para los países afectados y perjudican los intereses de aquéllos que tienen motivos para pedir que se les reconozca el estatuto de refugiados».

Por último, responde a lo establecido en Convenios internacionales en los que será parte España (Convenio de Dublín y Convenio de Schengen),

que determinan el Estado miembro al que le corresponde el examen de cada solicitud de asilo.

En tercer lugar, se aborda la modificación de los efectos que la resolución denegatoria del asilo produce. La actual regulación de los efectos de la denegación de la condición de asilado ha tenido un importante efecto de atracción de inmigrantes económicos hacia el sistema de asilo, al situar al extranjero que ve denegada una solicitud de asilo, aun cuando esté desprovista de todo fundamento, en una posición de privilegio con respecto a aquél que ha seguido los procedimientos migratorios normales establecidos por el ordenamiento español, mediante la solicitud del oportuno visado.

La reforma parte, pues, del principio general, aceptado por el conjunto de las partes contratantes de la Convención de Ginebra, de que el solicitante de asilo cuya petición es inadmitida a trámite o denegada debe abandonar el territorio español, salvo que reúna los requisitos para entrar o permanecer en el país, con arreglo al régimen general de extranjería, o que, por razones humanitarias o de interés público, se le autorice excepcionalmente para ello.

Finalmente, se adapta a la doctrina del Tribunal Constitucional la disposición contenida en el artículo 18.3 de esta Ley, relativa a la facultad que se otorgaba al Ministro del Interior de suspensión de asociaciones de extranjeros. De acuerdo con lo que el Tribunal Constitucional estableció en su sentencia 115/1987, de 7 de julio de 1987, se suprime dicha facultad.

ARTICULO UNICO. Modificación de la Ley 5/1984

Los artículos y las rúbricas que a continuación se relacionan de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, quedan redactados en los términos siguientes:

1. El artículo 1 queda redactado de la forma siguiente:

«Artículo Primero: Derecho a solicitar asilo

El territorio español constituirá un refugio inviolable para todas las personas a quienes se conceda asilo de conformidad con esta Ley. Se reconoce a los extranjeros el derecho a solicitar asilo.»

2. El número 1 del artículo 2 queda redactado de la forma siguiente:

«1. El derecho de asilo, reconocido en el artículo 13.4 de la Constitución, es la protección dispensada a los extranjeros a los que se reconozca la condición de refugiado y consiste en su no devolución ni expulsión en los términos del artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y en la adopción de las siguientes medidas:

- a) Autorización de residencia en España.
- b) Expedición de los documentos de viaje e identidad necesarios.
- c) Autorización para desarrollar actividades laborales, profesionales o mercantiles.
- d) Cualesquiera otras que puedan recogerse en los Convenios Internacionales, referentes a los refugiados, que sean suscritos por España.»

3. En el número 2 del artículo 2, el término «asilados» se sustituye por «refugiados».

4. El artículo 3 queda redactado de la forma siguiente:

«Artículo 3. Causas que justifican la concesión de asilo y su denegación

1. Se reconocerá la condición de refugiado y, por tanto, se concederá asilo a todo extranjero que cumpla los requisitos previstos en los Instrumentos Internacionales ratificados por España, y en especial en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el día 28 de julio de 1951, y en el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967.

2. No se concederá asilo a quienes se encuentren comprendidos en algunos de los supuestos previstos en los artículos 1.F y 33.2 de la referida Convención de Ginebra.»

5. El Capítulo II se denominará «De la concesión de asilo».

6. El artículo 4 queda redactado de la forma siguiente:

«Artículo 4. Presentación de la solicitud de asilo

1. Cuando el extranjero que pretenda solicitar asilo se encuentre en territorio español, presentará su petición ante la Autoridad gubernativa competente personalmente o, en los casos de im-

posibilidad física o legal, mediante persona que lo represente. En este último caso, el solicitante deberá ratificar la petición una vez desaparezca el impedimento físico o legal.

La entrada ilegal en territorio español no podrá ser sancionada cuando haya sido realizada por persona que reúna los requisitos propios de la condición de refugiado, siempre que se presente sin demora a las Autoridades.

2. La admisión a trámite de la petición de asilo hecha en cualquier frontera supondrá la autorización de la entrada y de la permanencia provisional del solicitante, sin perjuicio de lo que pueda acordarse en la resolución definitiva del expediente.

3. Si el extranjero carece de la documentación exigida para residir en España, el Ministerio del Interior podrá acordar la fijación de residencia obligatoria al interesado en tanto no se resuelva su solicitud.

4. La petición de asilo presentada ante una Embajada o Consulado españoles será cursada a través del Ministerio de Asuntos Exteriores.

5. El solicitante de asilo deberá colaborar plenamente con las autoridades para la acreditación y comprobación de su identidad, así como de los hechos y alegaciones en que base su petición.»

7. El número 1 del artículo 5 queda redactado de la forma siguiente:

«1. Solicitado el asilo por cualquier extranjero, no podrá ser rechazado en frontera o expulsado hasta tanto se haya inadmitido a trámite su petición o resuelto sobre la misma, sin perjuicio de las medidas cautelares que pueda adoptar la Autoridad gubernativa por motivos de salud o seguridad públicas.»

8. Se añaden tres números al artículo 5 con la redacción siguiente:

«6. El Ministro del Interior, a propuesta del órgano encargado de la instrucción de las solicitudes de asilo, podrá, por resolución motivada, inadmitirlas a trámite prestando audiencia previa al representante en España del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, cuando concurra en el interesado alguna de las circunstancias siguientes:

a) Las previstas en los artículos 1.F y 33.2 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

b) Que la solicitud no se funde en alguna de las causas que dan lugar al reconocimiento de la condición de refugiado.

c) Que se trate de la mera reiteración de una solicitud ya denegada en España, siempre y cuando no se hayan producido nuevas circunstancias en el país de origen que puedan suponer un cambio sustancial en el fondo de la solicitud.

d) Que la solicitud se base en hechos, datos o alegaciones manifiestamente falsos, inverosímiles o que, por carecer de vigencia actual, no fundamenten una necesidad de protección.

e) Cuando no corresponda a España su examen de conformidad con los Convenios Internacionales en que sea Parte. En la resolución de inadmisión a trámite se indicará al solicitante el Estado responsable de examinar su solicitud.

f) Cuando el solicitante se halle reconocido como refugiado o tenga derecho a residir o a obtener asilo en un tercer Estado, o cuando proceda de un tercer Estado cuya protección hubiera podido solicitar. En ambos casos, en dicho tercer Estado no debe existir peligro para su vida o su libertad ni estar expuesto a torturas o a un trato inhumano o degradante y debe tener protección efectiva contra la devolución al país perseguidor, con arreglo a la Convención de Ginebra.

7. Cuando la solicitud sea presentada en la frontera española, la resolución sobre su inadmisión a trámite deberá ser notificada en el plazo máximo de cuatro días desde la presentación de la misma. El representante en España del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados será informado inmediatamente de la presentación de la solicitud y podrá entrevistarse, si lo desea, con el solicitante.

El solicitante de asilo podrá presentar en el plazo de 24 horas desde la notificación de la resolución de inadmisión a trámite una petición de reexamen, que suspenderá los efectos de aquélla previstos en el artículo 17. Dicha petición será resuelta por el Ministro del Interior, debiendo notificarse la resolución al interesado en el plazo de dos días desde la presentación de la misma. En este caso, también se prestará audiencia al representante en España del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados con carácter previo a la resolución de la petición de reexamen.

Durante la tramitación de la admisión a trámite de la solicitud y, en su caso, de la petición de reexamen, el solicitante permanecerá en el puesto fronterizo, habilitándose al efecto unas dependencias adecuadas para ello.

El transcurso del plazo fijado para la inadmisión a trámite de una solicitud presentada en frontera o, en su caso, del previsto para resolver una petición de reexamen sin que se notifique dicha resolución al interesado, determinará la admisión a trámite de su solicitud y, de conformidad con lo dispuesto en el número 2 del artículo 4.º, la autorización de la entrada del solicitante en el territorio español.

8. La constatación, con posterioridad a la admisión a trámite de la solicitud, de alguna de las circunstancias que hubieran justificado su inadmisión será en todo caso causa de denegación de la misma.»

9. En el número 2 del artículo 6, la referencia al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se entenderá hecha al Ministerio de Asuntos Sociales.

10. Se añade un párrafo segundo al número 2 del artículo 6 con la redacción siguiente:

«A sus sesiones será convocado el representante en España del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.»

11. El artículo 7 se denominará «Procedimiento para la concesión de asilo».

12. El párrafo primero del artículo 7 queda suprimido.

13. En el párrafo segundo del artículo 7, el término «asilado» se sustituye por «refugiado».

14. El artículo 8 queda redactado de la forma siguiente:

«Artículo 8. Requisitos para la concesión de asilo

Para que se resuelva favorablemente la solicitud de asilo bastará que aparezcan indicios suficientes, según la naturaleza de cada caso, para deducir que el solicitante cumple los requisitos a que se refiere el número 1 del artículo 3 de esta Ley.»

15. En el número 1 del artículo 10, la expresión «La condición de asilado se concederá» se sustituye por «Se concederá asilo».

En el mismo número del artículo 10, el término «asilado» se sustituye por «refugiado».

16. El número 2 del artículo 10 queda redactado de la forma siguiente:

«2. En ningún caso se concederá, por extensión, asilo a personas incurso en los supuestos del número 2 del artículo 3.»

17. El artículo 11 queda sin contenido.

18. El Capítulo III se denominará «De los efectos de la concesión y de la revocación del asilo».

19. En el artículo 12, la expresión «El reconocimiento de la condición de asilado» se sustituye por «La concesión de asilo».

En el mismo artículo la referencia al artículo 3 debe entenderse efectuada al artículo 2.

20. El artículo 13 se denominará «Residencia y trabajo».

21. En el artículo 13 la expresión «La concesión de la condición de asilado» se sustituye por «La concesión de asilo».

22. El artículo 14 queda sin contenido.

23. En el artículo 15 la referencia al artículo 2 debe entenderse efectuada al número 2 del citado artículo 2.

24. El artículo 17 queda redactado de la forma siguiente:

«Artículo 17. Efectos de la resolución denegatoria

1. La inadmisión a trámite o la denegación de la solicitud de asilo determinarán el rechazo en frontera o la salida obligatoria o expulsión del territorio español, según los casos, del extranjero si careciera de alguno de los requisitos para entrar o permanecer en España de acuerdo con la legislación general de extranjería.

2. No obstante lo dispuesto en el número anterior, por razones humanitarias o de interés público podrá autorizarse, en el marco de la legislación general de extranjería, la permanencia en España del interesado cuya solicitud haya sido inadmitida a trámite o denegada, en particular cuando se trate de personas que, como consecuencia de conflictos o disturbios graves de carácter político, étnico o religioso, se hayan visto obligadas a abandonar su país y que no cumplan los requisitos a que se refiere el número 1 del artículo 3 de esta Ley.

3. En todo caso, el rechazo o la expulsión del interesado no podrá determinar el incumplimiento de la obligación establecida en el apartado 1 del artículo 33 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, ni suponer el envío a un tercer Estado en que carezca de protección efectiva contra la devolución al país perseguidor, con arreglo a la citada Convención.»

25. En los números 1 y 2 del artículo 18, el término «asilado» se sustituye por «refugiado».

26. El número 3 del artículo 18 queda redactado de la forma siguiente:

«3. Cuando las relaciones exteriores de España se viesen afectadas de modo grave y directo por actividades desarrolladas en España por una Asociación compuesta total o parcialmente por refugiados, que excedan del ejercicio del derecho de libre expresión reconocido en la Constitución, el Ministro del Interior podrá promover ante la Autoridad judicial su disolución, así como la suspensión cautelar de las actividades de la misma.»

27. El artículo 19 se denominará «Expulsión de los refugiados».

28. El número 1 del artículo 19 queda redactado de la forma siguiente:

«1. Los extranjeros refugiados podrán ser expulsados del territorio español en los términos previstos en los artículos 32 y 33 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados.»

29. El artículo 20 queda redactado de la forma siguiente:

«Artículo 20. Revocación del asilo

1. El Gobierno podrá acordar la revocación del asilo o de alguno o todos los beneficios previstos en el artículo 2 de esta Ley en los siguientes casos:

a) Cuando el asilo se haya obtenido mediante datos, documentos o declaraciones que sean falsos y determinantes del reconocimiento obtenido.

b) Cuando se incurra en alguna de las causas previstas en los Convenios Internacionales ratificados por España para la privación de la condición de refugiado o la no aplicación de los mismos.

2. No obstante lo dispuesto en el número anterior, por razones humanitarias o de interés público podrá autorizarse la permanencia en España del interesado, en el marco de la legislación general de extranjería.»

30. El artículo 21 queda redactado de la forma siguiente:

«Artículo 21. Recursos

Las resoluciones previstas en la presente Ley pondrán fin a la vía administrativa y serán recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa, salvo en el caso de que haya sido presentada la petición de reexamen a que se refiere el artículo 5.7, en que se entenderá que pone

fin a la vía administrativa la resolución que decida dicha petición.»

31. Queda suprimido el Título II.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera. Solicitudes en trámite

1. La tramitación de las solicitudes para el reconocimiento de la condición de refugiado y la concesión de asilo presentadas con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, se adaptará a lo dispuesto en la misma sobre competencia, procedimiento y recursos.

2. Dichas solicitudes serán resueltas aplicando los criterios contenidos en la presente Ley, determinando su estimación la concesión de asilo, sin perjuicio de que en estos casos pueda concederse asilo por razones humanitarias en aplicación de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 3.º de la Ley que se reforma.

3. No obstante, no serán aplicables las disposiciones de esta Ley relativas al procedimiento de inadmisión a trámite a las solicitudes de asilo o de refugio presentadas con anterioridad a la entrada en vigor de la misma.

Segunda. Estatutos concedidos y en vigor

El régimen de protección reconocido en la presente Ley será de aplicación a todas las personas que hubieren obtenido asilo o a las que se les hubiere reconocido la condición de refugiado con anterioridad a la entrada en vigor de la misma.

DISPOSICIONES FINALES

Primera. Estructura de la Ley 5/1984

Queda suprimida la división en Títulos de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado.

Segunda. Autorización para dictar disposiciones de desarrollo

Se autoriza al Gobierno a dictar cuantas disposiciones exija el desarrollo de la presente Ley.

Tercera. Adaptación del Reglamento

El Gobierno, en el plazo de tres meses, adaptará el Reglamento para la aplicación de la Ley reguladora del derecho de asilo y de la condición de

refugiado, aprobado por Real Decreto 511/1985, de 20 de febrero, a lo previsto en la presente Ley, especialmente para completar la regulación del procedimiento de inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo.

Imprime RIVADENEYRA, S. A. - MADRID

Cuesta de San Vicente, 28 y 36

Teléfono 547-23-00.-28008 Madrid

Depósito legal: M. 12.580 - 1961