

Ignacio García Vitoria

Profesor de Derecho Constitucional,
Universidad Complutense de Madrid
igvitoria@der.ucm.es

UNA DÉCADA SIN REGLAMENTO DE ASILO EN ESPAÑA Obstáculos e interpretaciones divergentes

A DECADE OF FAILED ASYLUM
REGULATION DEVELOPMENT
IN SPAIN
Obstacles and divergent
interpretations

1. Introducción
2. Obstáculos a la aplicación de la Ley reguladora del derecho de asilo
 - 2.1. Demoras en la resolución de expedientes de reagrupación familiar
 - 2.2. Excepcionalidad de la protección internacional en embajadas o consulados
 - 2.3. Discrecionalidad en la tramitación diferenciada en caso de vulnerabilidad
 - 2.4. Mejoras en la asistencia jurídica
3. Interpretaciones divergentes
 - 3.1. Dudas en la reagrupación familiar
 - 3.2. Recursos estimados respecto a la permanencia por razones humanitarias
 - 3.3. Rectificaciones en el cómputo de los plazos en los procedimientos en frontera
 - 3.4. La controversia sobre la libre circulación de los solicitantes de asilo desde Ceuta y Melilla
4. Conclusión

PALABRAS CLAVE

España, Ley reguladora del derecho de asilo, desarrollo reglamentario, derechos fundamentales

KEY WORDS

Spain, regulatory law on the right to asylum, regulatory development, fundamental rights

RESUMEN

Este artículo revisa las consecuencias de la falta de aprobación del Reglamento de Asilo, específicamente respecto de la reagrupación familiar, las solicitudes formuladas en misiones diplomáticas, los plazos en el procedimiento en frontera, la permanencia por razones humanitarias, la protección de las personas en situación de especial vulnerabilidad, la asistencia jurídica y la libertad de circulación para desplazarse a la península de los solicitantes de asilo en Ceuta y Melilla. Se diferencian dos tipos de situaciones originadas por la ausencia de desarrollo reglamentario de la Ley de 2009. Por una parte, se han producido retrasos o dificultades para la aplicación de algunas disposiciones de la ley, mientras que en otras áreas se han producido interpretaciones divergentes de la legislación por parte de los diferentes actores (Administración, tribunales, Defensor del Pueblo).

ABSTRACT

This paper reviews the consequences of the lack of approval of the Asylum Regulation in Spain, specifically with regard to family reunification, requests made at diplomatic missions, border processing time, the right to stay for humanitarian reasons, the protection of people in situations of particular vulnerability, legal assistance and freedom of movement for asylum seekers from Ceuta and Melilla to travel to the peninsula. Two types of situations are identified whose origins lie in the lack of regulatory development of the 2009 law. On the one hand, delays and difficulties have resulted in the application of certain legal dispositions, while in other areas divergent interpretations by different actors have occurred (the administration, courts, ombudsman).

1. INTRODUCCIÓN

A finales de 2009 entraba en vigor la nueva Ley 12/2009, de 30 de octubre, en España: Ley reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, sustituyendo la primera de 1984. La disposición final tercera instaba al Gobierno a desarrollar reglamentariamente la

LA AUSENCIA DE DESARROLLO REGLAMENTARIO HA DIFICULTADO LA APLICACIÓN DE LAS NOVEDADES DE LA LEY REGULADORA DEL DERECHO DE ASILO DE 2009 E INCREMENTADO LOS ESPACIOS DE DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA

ley en un plazo de seis meses. Tras casi una década, ese desarrollo reglamentario no se ha producido, habiendo fracasado algunos intentos. En consecuencia, continúa vigente el reglamento anterior (el Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero), que se corresponde con la anterior reforma legislativa del sistema de asilo. Se trata de una situación inédita, porque –hasta ahora– cada cambio legislativo había sido complementado por su propio reglamento: la Ley 5/1984, de 26 de marzo, por el Real Decreto 511/1985, de 20 de febrero; y la Ley

9/1994, de 19 de mayo, por el citado y todavía vigente Real Decreto 203/1995. Se ha roto esa sincronización.

La prolongada postergación del nuevo reglamento de asilo ha sido criticada por el Defensor del Pueblo y por las organizaciones no gubernamentales, especialmente tras el acelerado incremento de las solicitudes de protección internacional experimentado a partir de 2013. De acuerdo con los datos facilitados por la Oficina de Asilo y Refugio, de 4.513 solicitudes en 2013 a 16.544 solicitudes en 2016.

El Defensor del Pueblo (2016) ha señalado que la falta de desarrollo reglamentario «dificulta gravemente la gestión de las obligaciones de protección internacional suscritas por España». En el mismo sentido, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) precisa que el retraso en la aprobación del reglamento «está dificultando sobremanera» los siguientes aspectos del sistema de asilo: «la reagrupación familiar, las solicitudes formuladas en misiones diplomáticas, la aplicación de los plazos en el procedimiento en frontera y en los CIE o los criterios en relación con las razones humanitarias» (2018). También se mencionaba la necesidad de desarrollar el tratamiento diferenciado de las personas en situación de especial vulnerabilidad. No se trata de un listado exhaustivo de los temas que debería afrontar el reglamento, sino de una mera selección susceptible de ser ampliada.

Hemos tratado de sintetizar algunas de las consecuencias de esta larga espera, agrupando la variada casuística bajo dos rótulos: obstáculos a la aplicación e interpretaciones divergentes. En este último punto, hemos querido puntualizar que hay discrepancias interpretativas que no son imputables, al menos de forma directa, a la falta de desarrollo reglamentario, sino que responden a otras circunstancias de la vigente regulación.

2. OBSTÁCULOS A LA APLICACIÓN DE LA LEY REGULADORA DEL DERECHO DE ASILO

Este epígrafe agrupa una serie de situaciones, heterogéneas, pero que tienen en común la disminución de la funcionalidad práctica de algunas de las disposiciones de la Ley 12/2009 de asilo, ya que la ausencia de reglamento supone un obstáculo a su plena aplicación. Se produce de esta manera una cierta atrofia del sistema. En estos casos, la ausencia de reglamento apenas se ha visto compensada por la actuación de la Administración o de los tribunales.

2.1. Demoras en la resolución de expedientes de reagrupación familiar

Unas veces, las trabas derivadas de la ausencia de desarrollo reglamentario de la Ley de 2009 han consistido en retrasos en la resolución de expedientes. En el *Informe anual 2017* del Defensor del Pueblo (2018) se indicaba que «es frecuente que la Administración alegue que no resuelve determinados asuntos por no existir desarrollo reglamentario». En el Informe se citaba, como ejemplo, la demora de un expediente de reagrupación familiar de un refugiado, iniciado en el año 2013 y que aún estaba pendiente de resolver. Recordemos que la figura de la reagrupación familiar supuso una novedad de la Ley de 2009, como una opción alternativa a la extensión familiar del derecho de asilo, que hasta 2009 era la única opción para los refugiados.

2.2. Excepcionalidad de la protección internacional en embajadas o consulados

En otras ocasiones, la falta de reglamento ha limitado la aplicación de algunas disposiciones de la ley. Es el caso de las solicitudes de protección internacional formuladas en embajadas y consulados. Debemos matizar que la Ley de 2009 ya reducía drásticamente esta vía, que España había previsto la Ley de 1984. El artículo 38 de la Ley fija dos requisitos de carácter restrictivo: que el solicitante no sea nacional del país en que se encuentre la representación diplomática y que corra peligro su integridad física.

La Ley de 2009 atribuye al reglamento (aún pendiente) la tarea de determinar las condiciones de acceso de los solicitantes a las representaciones diplomáticas y el procedimiento para evaluar las

necesidades de traslado a España de los mismos. El Informe del CGPJ (2014) sobre la disposición adicional del proyecto de reglamento, dedicada a los traslados a instancia de los embajadores para la presentación de solicitudes de protección en territorio español, contenía dos conclusiones principales. En primer lugar, el CGPJ criticaba que el proyecto no abordara las condiciones de acceso a las embajadas y consulados de los solicitantes. En segundo lugar, recomendaba que el procedimiento de admisión a trámite de la solicitud incluyera garantías equiparables a las de los procedimientos que tienen lugar dentro de España, «especialmente en cuanto se refiere al derecho al intérprete, el derecho a la asistencia jurídica y el acceso al ACNUR».

De acuerdo con el Estudio del Defensor del Pueblo (2016), ante la ausencia de desarrollo reglamentario, la Administración ha sido muy restrictiva respecto a posibilidad de otorgar protección a través de las representaciones de España en el exterior. Según la Oficina de Asilo y Refugio, entre 2012 y 2016, se presentaron 1.334 solicitudes de protección internacional en embajada, un porcentaje pequeño del total de 41.877 peticiones. El *Informe anual 2017* del Defensor del Pueblo (2018) describe algunos casos. Señala que la Embajada de España en Kabul (Afganistán), por ejemplo, concedió los visados a intérpretes afganos que estaban en riesgo por haber sido contratados por el Ministerio de Defensa español, mientras que la Embajada de España en Ankara (Turquía) no facilitó la emisión de visado por motivos humanitarios para que pudiera viajar un menor sirio con quemaduras en un porcentaje alto de su cuerpo y cuya familia directa se encontraba en España.

2.3. Discrecionalidad en la tramitación diferenciada en caso de vulnerabilidad

La falta de reglamento ha dejado un amplio margen a la Administración respecto de la aplicación del tratamiento diferenciado de las personas vulnerables. La Ley establece un listado abierto de situaciones de vulnerabilidad: «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». Y dispone sencillamente que «se adoptarán las medidas necesarias para dar un tratamiento diferenciado, cuando sea preciso». El Defensor del Pueblo (2016) ha criticado que la Ley deje que la Administración decida «si procede» otorgar el tratamiento diferenciado y ha recomendado que se incluya una disposición específica en el reglamento de asilo para garantizar dicho tratamiento diferenciado.

La necesidad de desarrollo reglamentario es particularmente intensa en relación con la entrevista que se realiza a los solicitantes de asilo, como consecuencia de la obligación de transpo-

ner el artículo 15 de la Directiva 2013/32/UE, de 26 de junio, sobre procedimientos comunes para la concesión o retirada de la protección internacional, que detalla algunas garantías respecto de la entrevista personal. La Directiva obliga a que los estados velen porque el funcionario encargado de la entrevista sea competente para tener en cuenta las circunstancias personales que hacen del solicitante una persona vulnerable. También dispone que las autoridades, «siempre que sea posible», atenderán la petición de que el entrevistador sea del mismo sexo que el solicitante.

El Informe del CGPJ (2014) destacaba que la previsión de que la entrevista sea realizada por persona del mismo sexo del solicitante «resulta especialmente adecuada en los supuestos de mujeres víctimas de la trata, de violencia de género, o de persecución por motivos de género, así como en los casos de persecución por orientación sexual». Mientras, el Estudio del Defensor del Pueblo (2016) califica como imprescindible que el reglamento transponga la Directiva de la UE, desarrollando de manera expresa las competencias del entrevistador. Asimismo, considera conveniente que la normativa de desarrollo obligue a la Administración a establecer «los programas de formación inicial y continua de las personas encargadas de la tramitación de los expedientes de protección internacional».

2.4. Mejoras en la asistencia jurídica

La reforma del Reglamento de asilo podría haber sido una oportunidad para avanzar en la asistencia letrada de los solicitantes de asilo. El Informe del CGPJ (2014) consideraba que la regulación del proyecto de Reglamento era insuficiente. Censuraba que no contemplara aspectos sustanciales de la asistencia letrada. Reclamaba que el proyecto estableciera que la designación de abogado que se realice para la solicitud inicial se extienda, salvo renuncia del solicitante, a la petición de reexamen y a los subsiguientes eventuales recursos administrativos y jurisdiccionales.

Asimismo, el citado Informe del CGPJ (2014) recomendaba que el Reglamento reconociera «el derecho del abogado a entrevistarse privadamente con el solicitante con carácter previo a la formalización de la solicitud, el derecho del letrado a comunicarse con el solicitante en cualquier momento del procedimiento, así como la facultad del abogado para formular preguntas en el curso de la entrevista, y manifestar las observaciones y objeciones que considere necesarias en cualquier momento del procedimiento». Ante la falta de desarrollo reglamentario, los avances se han producido por vías alternativas, como la elaboración por el Equipo de Protección de la oficina de ACNUR en España con la colaboración del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid de una Guía de actuación en la asistencia jurídica a solicitantes de protección internacional.

Otro aspecto delicado del desarrollo reglamentario es la regulación de las garantías que deben acompañar la renuncia a la asistencia letrada. El Informe del CGPJ (2014) criticaba que se admitiera la suficiencia de la mera declaración del solicitante y proponía que se exigiera que la renuncia fuera «expresa, por escrito y ante el letrado, una vez informado con detalle de lo que supone la renuncia y de sus eventuales consecuencias».

3. INTERPRETACIONES DIVERGENTES

En el segundo tipo de casos, la falta de reglamento ha propiciado que hayan permanecido abiertos algunos espacios a la interpretación, realzando el papel de la aplicación administrativa y también de los órganos que controlan esa actuación administrativa (tanto los tribunales como el Defensor del Pueblo). En este escenario, la práctica administrativa se mueve con un margen mayor de discrecionalidad y la Administración puede optar por una interpretación restrictiva de la ley. Como consecuencia de las reclamaciones y recursos contra la Administración, los órganos de control pueden adoptar una posición divergente, basada en la interpretación de principios generales, recordando el título de un artículo de Miguel Revenga: «De los rigores de la ley a las “dulzuras” del Derecho».

3.1. Dudas en la reagrupación familiar

Se plantean problemas interpretativos respecto de algunas situaciones en las que la aplicación analógica de las normas sobre extranjería a los solicitantes de asilo conlleva la denegación de la solicitud de reagrupación. En este sentido, el Estudio del Defensor del Pueblo (2016) describe dificultades como consecuencia de la exigencia de convivencia previa o matrimonio antes de la concesión del estatuto. También se muestra preocupación respecto a la falta de acceso al procedimiento de los familiares de refugiados que ya viven en España.

Nos parece que la aplicación de los requisitos previstos en la legislación sobre extranjería puede no ser adecuada. La Ley reguladora del derecho de asilo remite al Reglamento el desarrollo de los requisitos para la reagrupación familiar, pero señala, de manera muy significativa, que para la reagrupación familiar de los refugiados o los beneficiarios de la protección subsidiaria, no se exigirán los requisitos establecidos en la normativa de extranjería e inmigración. En los considerandos de la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, se explica que «conviene prever condiciones más favorables para el ejercicio de su derecho a la reagrupación familiar» por parte de los refugiados. La razón que se aduce son «las razones que les obligaron a huir de su país y que les impiden llevar en el mismo una vida de familia». Por este motivo, la aplicación de

las normas sobre reagrupación familiar previstas en la legislación sobre extranjería no sirven para atender la situación de los refugiados.

Este ejemplo sobre la reagrupación familiar ilustra la inseguridad que fomenta la ausencia de reglamento. Los participantes en el sistema de asilo se ven obligados a buscar en la práctica administrativa o la jurisprudencia ordinaria la solución de algunos temas sensibles para la garantía de los derechos fundamentales. Estas fuentes, en un sentido amplio, son menos accesibles que la publicación oficial que se hace de los reales decretos. Y además las interpretaciones discrepantes de la Administración y los tribunales hacen imprevisible el resultado del expediente.

LOS SOLICITANTES DE ASILO SE VEN OBLIGADOS A BUSCAR EN LA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA O LA JURISPRUDENCIA ORDINARIA LA SOLUCIÓN DE ALGUNOS TEMAS SENSIBLES PARA LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

3.2. Recursos estimados respecto a la permanencia por razones humanitarias

También parecen haber surgido discrepancias en la autorización por razones humanitarias de la permanencia de la persona solicitante de protección internacional en España. Las estadísticas son indicio de un criterio restrictivo por parte de la Administración. En la serie «Asilo en cifras» consta que en el año 2013 se concedieron cuatro autorizaciones, dos en 2014 y ninguna en 2015 y 2016, sin que se conozca el dato de 2017, al no haberse publicado aún.

Mientras, hay sentencias de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo que están reconociendo el derecho a los recurrentes a acceder a este tipo de autorización. Por ejemplo, el Tribunal Supremo concedió este tipo de protección a una mujer nigeriana que había vivido el trauma de ver morir a su hija menor durante el trayecto en una patera (STS 1197/2012, de 24 de febrero). Asimismo, la Audiencia Nacional ha reconocido en varios casos recientes la residencia humanitaria a venezolanos tomando en consideración de forma conjunta la situación del solicitante y la situación de emergencia a la que se enfrentan los habitantes de este país (SAN 2522/2018, de 26 de junio).

Con carácter previo, habría que matizar en este caso que no hay ausencia de desarrollo reglamentario. La posibilidad contemplada en los artículos 37 b) y 46.3 de la Ley reguladora del derecho de asilo conecta con el todavía vigente Real Decreto 203/1995. El artículo 31.4 del

actual Reglamento de Asilo habilita al Ministerio del Interior, a propuesta de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, a autorizar por razones humanitarias la permanencia en España de una persona que no cumpla las condiciones para obtener la protección internacional. También se corresponde con el Reglamento de Extranjería; en concreto, después de los cambios legales y reglamentarios, con el artículo 125 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril. Estas normas reglamentarias no precisan qué debe entenderse por «razones humanitarias». Parece que dicho Reglamento quiere dejar un margen de discrecionalidad para utilizar esta figura, consciente de que hay situaciones que resultan difíciles de prever en el momento de redactar la norma. El Informe del CGPJ (2014) aludía, como simple ejemplo de las razones que pueden requerir el uso de esta figura, «las situaciones de riesgo humanitario incuestionable derivadas de catástrofes naturales, o calamidades públicas, de consecuencias especialmente graves y desastrosas».

Existe, en cambio, una definición más restrictiva de las circunstancias que permiten conceder la autorización de residencia por razones humanitarias en el ámbito de los procedimientos de extranjería. El artículo 126 del Reglamento de Extranjería circunscribe este tipo de autorización de residencia por razones humanitarias a tres supuestos: víctimas de determinados delitos, enfermedad sobrevenida de carácter grave que requiera asistencia sanitaria especializada, no accesible en su país de origen, e imposibilidad de trasladarse al país de origen para solicitar el visado correspondiente por peligro para su seguridad o la de su familia. Esta aparente concreción reglamentaria no ha impedido, sin embargo, la aplicación por parte de la Administración de esta figura para permitir la estancia de los inmigrantes rescatados por el barco *Aquarius* por un período de 45 días.

Las Sentencias del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional interpretan, no queda claro si en contra del criterio de la Administración, que el Reglamento de Asilo establece claramente que las razones humanitarias que permiten autorizar la permanencia son más generosas que las que sirven para configurar la actual protección subsidiaria. Si para la protección subsidiaria se exige acreditar un riesgo real de sufrir un daños graves para la vida o integridad del solicitante en caso de regresar a su país de origen, para la autorización por razones humanitarias es posible valorar otras circunstancias que excluyan el retorno. Las Sentencias se basan en la distinción que hace el artículo 31 del Real Decreto 203/1995 entre los supuestos contemplados en los apartados tercero, «riesgo real para la vida o la integridad física del interesado», y cuarto, «razones humanitarias distintas de las señaladas en el apartado anterior». Este último apartado, incorporado por el Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, habría añadido una nueva alternativa de protección, que no cabría equiparar con la protección subsidiaria.

3.3. Rectificaciones en el cómputo de los plazos en los procedimientos en frontera

Otro tema que ha suscitado discrepancias es el cómputo del plazo de cuatro días que establece el artículo 21 de la Ley reguladora del derecho de asilo para inadmitir a trámite o denegar las solicitudes de asilo presentadas en los puestos fronterizos. El efecto que tiene rebasar este plazo sin haber notificado la resolución administrativa es la tramitación del expediente por el procedimiento ordinario, «así como la autorización de entrada y permanencia provisional de la persona solicitante». Aunque la expresión «cuatro días desde su presentación» («su» se refiere a la solicitud) pudiera parecer precisa, y no estemos ante un problema de falta de desarrollo reglamentario en sentido estricto, han surgido conflictos sobre cómo computar el plazo.

En el Informe 2017 de CEAR se explicaba con detalle el contencioso sobre si el plazo de cuatro días debía contabilizarse por días hábiles, excluyendo domingos y festivos, por días naturales o de hora en hora. El Informe concluía que la Oficina de Asilo y Refugio había asumido el cómputo de los plazos en horas, tras varias resoluciones de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo.

El Informe 2018 de CEAR refleja un nuevo problema, esta vez sobre el momento en que se inicia el cómputo del plazo. El Informe señala una diferencia de interpretación entre la Oficina de Asilo y Refugio y la Policía Nacional de Madrid-Barajas desde julio de 2017. Mientras la primera considera que el plazo se inicia con la entrevista de solicitud de protección internacional, la Policía Nacional empezó a situarlo en el momento en que la persona manifiesta su intención de pedir la protección internacional. La diferencia es relevante, porque el Informe explica que «desde que una persona manifiesta verbalmente su deseo de solicitar protección internacional al llegar al aeropuerto hasta que efectivamente se celebra la entrevista de solicitud pueden pasar horas e incluso días».

3.4. La controversia sobre la libre circulación de los solicitantes de asilo desde Ceuta y Melilla

También ha resultado controvertida la restricción de la libertad de circulación para desplazarse a la península de los solicitantes de asilo en Ceuta y Melilla, como consecuencia del criterio restrictivo adoptado por la Secretaría de Estado de Seguridad (Ministerio del Interior). La polémica tenía como objeto las consecuencias de la admisión a trámite de una solicitud de protección internacional. Está claro que la solicitud de asilo supone la autorización de permanencia provisional en España, como expresamente señala el actual artículo 11 del Reglamento de Asilo (RD 203/1995). ¿Pero implica que un solicitante de asilo en Ceuta o Melilla puede trasladarse a otras partes del territorio español?

La interpretación de la legislación ha dado lugar a tesis antagónicas. La Secretaría de Estado de Seguridad consideró que la normativa le dejaba espacio para limitar la libre circulación y los Tribunales Superiores de Justicia de Andalucía y Madrid han declarado que esta práctica era contraria a la legalidad. Para incrementar la complejidad, debe señalarse que los argumentos en los que se apoyan las sentencias estimatorias de ambos tribunales también son divergentes entre sí¹.

EL CONTROL JUDICIAL SE PLANTEA EN TÉRMINOS DE CONTROL CONCRETO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS, RETRASANDO LA RECEPCIÓN POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL DE LA LEY

La motivación que parece más sólida es que la admisión de la solicitud de asilo supone que el extranjero se encuentra en situación administrativa de regularidad y por lo tanto se le reconoce el derecho a la libre circulación en el artículo 5 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Este derecho solo es objeto de una limitación para los solicitantes de asilo: la obligación de comunicar los cambios

de domicilio, prevista en el artículo 18.2 d) de la Ley de Asilo de 2009.

El Estudio del Defensor del Pueblo (2016) recoge que la Abogacía del Estado instó a una aclaración sobre la limitación de la libertad de circulación en el nuevo reglamento de asilo. Repasando la argumentación de las citadas sentencias, creemos que no sería posible restringir la libertad de circulación de los solicitantes de asilo a través de una simple modificación del Reglamento, porque este derecho deriva directamente de la Constitución y de la Ley Orgánica 4/2000. Solo modificando esta última y respetando el contenido esencial del derecho fundamental podría establecerse una limitación como la reseñada.

Por otra parte, el Informe 2018 de CEAR advierte del nulo impacto que han tenido las sentencias y las recomendaciones del Defensor del Pueblo. Se informa de que «la Comisaría General de Extranjería y Fronteras mantiene su criterio y sigue considerando que las personas solicitantes de asilo que se encuentran en las ciudades autónomas no tienen derecho a viajar a la Península aunque sus solicitudes hayan sido admitidas a trámite». Este incumplimiento revela las limitaciones del control judicial cuando este se plantea en términos de control concreto de actos administrativos. La declaración por parte de los tribunales de que resultan contrarias a la

1. Puede compararse la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) n.º 1177/2010, de 25 octubre, y la STSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) n.º 667/2017, de 29 septiembre.

ley las restricciones a la libre circulación de los solicitantes de asilo no conlleva una rápida revisión de la práctica administrativa. La misma interpretación de la Ley reguladora del derecho de asilo que ha considerado incorrecta un tribunal puede seguir aplicándose a nuevas situaciones, a diferencia de lo que la sucede cuando se produce un control normativo con efectos generales de un reglamento. En alguna medida, esto podría aplicarse también a los conflictos que reseñábamos en el apartado anterior, sobre el cómputo de los plazos para la inadmisión o denegación temprana de las solicitudes de asilo en frontera.

4. CONCLUSIÓN

Un repaso del despliegue infrarreglamentario de la Ley reguladora del derecho de asilo respalda la necesidad de aprobar un nuevo Reglamento de Asilo. Al menos, para desarrollar las obligaciones de protección de la vida familiar y de tratamiento diferenciado de las personas vulnerables, en línea por lo exigido por el Derecho de la Unión Europea. El Reglamento también puede ser una oportunidad para reforzar el derecho a la asistencia jurídica. Asimismo, convendría incrementar la seguridad jurídica en las solicitudes de reagrupación familiar, estableciendo cuándo no resulta adecuada la aplicación analógica de los requisitos previstos en la legislación de extranjería. También podría reducirse la discrecionalidad administrativa en la tramitación de los visados por razones de protección internacional en embajada. Finalmente, el Reglamento podría recoger los criterios jurisprudenciales respecto de la autorización de permanencia por razones humanitarias o la libre circulación de los solicitantes de asilo, para resolver de este modo las discrepancias entre Administración y órganos de control (Defensor del Pueblo y tribunales).

**SE HAN PRODUCIDO
DISCREPANCIAS ENTRE UNA
APLICACIÓN RESTRICTIVA DE LA
LEY POR PARTE DE LA
ADMINISTRACIÓN Y UNA
INTERPRETACIÓN POR LOS
ÓRGANOS DE CONTROL MÁS
FAVORABLE PARA LA
EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR e Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. *Guía de actuación en la asistencia jurídica a solicitantes de protección internacional*. Madrid: ACNUR/UNHCR, 2011 (en línea) <https://web.icam.es/bucket/ACNUR-ICAM%20GUIA%20ABOGADOS%202011.pdf>.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). *Las personas refugiadas en España y Europa*. Madrid: CEAR, 2017 y 2018 (en línea) <https://www.cear.es/publicaciones-elaboradas-por-cear/informe-anual-de-cear/>

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, de 31 de enero de 2014» (en línea) <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Informes/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-proteccion-subsidiaria>

Defensor del Pueblo. *El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*. Madrid: Defensor del Pueblo, 2016 (en línea) <https://www.defensordelpueblo.es/informe-monografico/asilo-espana-la-proteccion-internacional-los-recursos-del-sistema-acogida/>.

Defensor del Pueblo. *Informe anual 2017* (2018) (en línea) <https://www.defensordelpueblo.es/informe-anual/informe-anual-2017/>

Fernández Burgueño, Borja. «Solicitudes de asilo patrocinadas presentadas en embajadas y consulados: un modelo basado en la experiencia española y en el programa canadiense de “private sponsorship”». *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 35 (2018). DOI: 10.17103/reei.35.07, 2018.

Montilla Martos, José Antonio; García Vitoria, Ignacio y Rodríguez Candela, José Luis. «Política y normativa española sobre inmigración y asilo. ¿Bajo perfil o inacción?». *Anuario de la Inmigración en España 2017* (2018), p. 106-122.

Morgades Gil, Silvia. «La política de asilo en España en el contexto europeo: cambios recientes y perspectivas de desarrollo normativo». *Anuario de la Inmigración en España 2014* (2015), p. 226-248.

Oficina de Asilo y Refugio (Ministerio del Interior). *Asilo en cifras* (varios años) (en línea) <http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/extranjeria-y-asilo/asilo-en-cifras>

Revenga Sánchez, Miguel. «De los rigores de la ley a las “dulzuras” del Derecho: la aplicación de la Constitución y el régimen jurídico de las expulsiones». *Problemas constitucionales de la inmigración: una visión desde Italia y España* (II Jornadas italo-españolas de Justicia Constitucional, El Puerto de Santa María, 3-4 octubre de 2003), 2004, p. 279-308.

Valles Ferrero, María. «¿Vallas al asilo? Apuntes sobre el sistema de protección internacional en España». *Anuario de la Inmigración en España 2015-2016* (2016), p. 226-245.

Vidal Fueyo, Camino (coord.); García Mahamut, Rosario y Galparsoro, Javier. *Régimen Jurídico del derecho de asilo en la Ley 12/2009*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010.