

LEY 9/1994, DE 19 DE MAYO, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 5/1984, DE 26 DE MARZO, REGULADORA DEL DERECHO DE ASILO Y DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Más de diez 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 tiempo 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 la 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 reconduce 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 prevean 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 aquellos 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 aquel 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, se suprime dicha facultad.

Artículo único. 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 primero 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 segundo 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 que 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 durante el tiempo en que subsistan las circunstancias que motivaron la solicitud de asilo:

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 suscritos por España.

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

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

Artículo tercero. 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 cuarto queda redactado de la forma siguiente:

Artículo cuarto. 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 imposibilidad, mediante persona que lo represente. En este último caso, el solicitante deberá ratificar la petición una vez desaparezca el impedimento. En todo caso, tendrá derecho a asistencia letrada, intérprete y atención médica.

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.

6. También deberá informar a la autoridad, a la mayor brevedad, sobre su residencia o cualquier cambio que en la misma se produzca, así como de los de quienes, en su caso, formen el núcleo familiar.

7. Los números 1 y 5 del artículo quinto quedan redactados 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. La autoridad competente podrá adoptar medidas cautelares por motivo de salud o seguridad públicas, así como de atención a las necesidades humanas inmediatas.

5. Se comunicará al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados la presentación de las solicitudes de asilo. El Alto Comisionado podrá informarse de la situación de los expedientes, estar presente en las audiencias al solicitante y presentar informes, verbales o escritos, por sí o por representante apoderado al efecto, ante el Ministro del Interior; igualmente, se permitirá a las Asociaciones legalmente reconocidas que entre sus objetivos tengan el asesoramiento y ayuda al refugiado y la presentación de informes escritos ante el Ministro del Interior.

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

6. El Ministro del Interior, a propuesta del órgano encargado de la instrucción de las solicitudes de asilo, previa audiencia del representante en España del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, podrá, por resolución motivada, inadmitirlas a trámite, 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 en la solicitud no se alegue ninguna 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. En este caso, dicho Estado habrá aceptado explícitamente dicha responsabilidad y se obtendrán, en todo caso, garantías suficientes de protección para su vida, libertad y demás principios indicados en la Convención de Ginebra, en el territorio de dicho Estado.

f) Cuando el solicitante se halle reconocido como refugiado y 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 veinticuatro horas desde la notificación de la resolución de inadmisión a trámite una petición de reexamen, que suspenderá los efectos de aquella 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 presentará 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 cuarto, 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 sexto, 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 sexto 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 séptimo se denominará Procedimiento para la concesión de asilo .

12. El párrafo primero del artículo séptimo queda suprimido.

13. En el párrafo segundo del artículo séptimo, el término asilado se sustituye por refugiado .

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

Artículo octavo. 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 diez, la expresión La condición de asilado se concederá se sustituye por Se concederá asilo .

En el mismo número del artículo diez, el término asilado se sustituye por refugiado .

16. El número 2 del artículo diez 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 tercero.

17. El artículo once 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 doce, la expresión El reconocimiento de la condición de asilado se sustituye por La concesión de asilo .
En el mismo artículo la referencia al artículo tercero debe entenderse efectuada al artículo segundo.

20. El artículo trece se denominará Residencia y trabajo .

21. En el artículo trece, la expresión La concesión de la condición de asilado se sustituye por La concesión de asilo .

22. El artículo catorce queda sin contenido.

23. En el artículo quince, la referencia al artículo segundo debe entenderse efectuada al número 2 del citado artículo segundo. 24. El número 1 del artículo dieciséis queda redactado de la siguiente manera:

1. Por circunstancias excepcionales de índole política, económica y social podrá, con carácter general, denegarse la concesión de la autorización de residencia y trabajo prevista en la presente Ley.

25. El artículo diecisiete queda redactado de la forma siguiente:

Artículo diecisiete. 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 tercero 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.

26. En los números 1 y 2 del artículo dieciocho, el término asilado se sustituye por refugiado .

27. El número 3 del artículo dieciocho 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.

28. El artículo diecinueve se denominará Expulsión de los refugiados .

29. El número 1 del artículo diecinueve 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.

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

Artículo veinte. 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.

31. El artículo veintiuno queda redactado de la forma siguiente:

Artículo veintiuno. Recursos.

1. 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. Los recursos tendrán tramitación preferente.

2. La interposición por el solicitante del asilo de recurso contencioso-administrativo contra el acto que decida la petición de reexamen a que se refiere el artículo 5.7 suspenderá el acto administrativo cuando el actor así lo haya solicitado y la representación en España de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados hubiera informado favorablemente la admisión a trámite de la solicitud de asilo.

32. Queda suprimido el Título II.

33. El párrafo primero de la disposición adicional primera queda redactado de la forma siguiente:

Primera. La denegación de asilo, cualquiera que sea su causa, no impide que los órganos competentes en materia de extradición puedan entender, de acuerdo con la legislación correspondiente, que no procede la extradición por tratarse de un delito de carácter político o, aunque se trate de un delito común, fundarse en motivo de carácter político la petición de extradición.

Disposición transitoria primera. Solicitudes en trámite.

1. La tramitación de las solicitudes de asilo, presentadas con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, se regirá por lo dispuesto en la Ley 5/1984 en cuanto a competencia, procedimiento y efectos de la denegación de asilo previstos en el artículo 20 del Reglamento para la aplicación de la citada Ley.

2. El Gobierno remitirá al Congreso de los Diputados un informe sobre la situación de las personas que puedan ver afectada su situación conforme al contenido de esta disposición transitoria, con indicación, en todo caso, de lo siguiente:

- a) Número de solicitudes en trámite en la fecha de entrada en vigor de la Ley.
- b) Tiempo medio de duración del expediente.
- c) Análisis estadístico de la situación personal.
- d) Previsión de las resoluciones y número de personas afectadas.

Disposición transitoria 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 refugio con anterioridad a la entrada en vigor de la misma.

Disposición final 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.

Disposición final segunda. Autorización para dictar disposiciones de desarrollo.

Se autoriza al Gobierno a dictar cuantas disposiciones exija el desarrollo de la presente Ley, en un plazo no superior a seis meses desde su entrada en vigor.

Disposición final 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.