

FORO para la Integración Social de los Inmigrantes

Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes sobre el 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.

El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes de conformidad con las competencias que le atribuye el artículo 70 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, así como por el artículo 3.3 del Real Decreto 3/2006, de 16 de enero, modificado por Real Decreto 1164/2009, de 10 de julio, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes;

Una vez examinada la propuesta sobre el 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.

Ha aprobado, en la reunión del Pleno de 15 de septiembre, el presente Dictamen

Con fecha de 29 de julio de 2014 ha tenido entrada en el Registro de la Secretaría del Foro para la integración social de los inmigrantes el texto del Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, remitido por el Ministerio de Justicia, a efectos de la emisión del preceptivo informe.

El Proyecto da cumplimiento a la habilitación reglamentaria contenida en dicha Ley, y transpone a nuestro ordenamiento las disposiciones establecidas en el Derecho comunitario, aún pendientes de trasposición; concretamente, la Directiva 2011/95/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, así como la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o retirada de la protección internacional.

ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El Proyecto de Real Decreto objeto del presente informe consta de un Preámbulo, y un único artículo que provee a la aprobación del Reglamento de desarrollo de la Ley 12/2009, cuyo texto se contiene a continuación y que se articula en torno a noventa preceptos, estructurados en un Título Preliminar y seis Títulos, a su vez subdivididos en distintos capítulos, conforme se expondrá más adelante. El Proyecto cuenta además con cuatro Disposiciones adicionales, una transitoria, una única Disposición derogatoria y cinco Disposiciones finales.

El Reglamento de aplicación de la Ley 12/2009, se compone de noventa artículos

englobados en un Título Preliminar y seis Títulos, referidos, sucintamente, a los siguientes contenidos:

El título preliminar contiene el objeto de regulación del Proyecto, el ámbito de aplicación del mismo, constituido por el derecho de asilo y la protección subsidiaria.

El título primero se divide en dos Capítulos: el primero, arts. 4 a 8, relativo a la valoración de las condiciones para la concesión de la protección internacional, incluye la estimación de daños graves, de agentes de persecución o causantes de daños graves, la consideración de las circunstancias en que la protección tendrá carácter efectivo, y la protección interna. El Capítulo II está compuesto de dos preceptos (9 y 10), dedicados a las causas de exclusión y de denegación del estatuto de refugiado y de la protección subsidiaria.

El título segundo, regula el procedimiento para el reconocimiento de la protección internacional.

El título tercero del Proyecto se dedica a los efectos del reconocimiento de la protección internacional, regulando en dos Capítulos, el contenido de la protección internacional (Capítulo Primero), y el mantenimiento de la unidad familiar (Capítulo Segundo), determinando los beneficiarios de la extensión familiar, las exclusiones de dicho régimen, los medios de acreditación de los requisitos de la extensión familiar, el procedimiento de extensión familiar, las solicitudes para la misma formalizadas en embajadas y consulados, los efectos de la concesión del estatuto de protección internacional de extensión familiar y los requisitos de reagrupación de beneficiaciones de protección internacional.

El Título cuarto regula el cese de la protección internacional del estatuto de refugiado y protección subsidiaria, y los efectos de la resolución de cese del estatuto de beneficiario de la protección internacional.

El Título quinto regula la situación de los menores y otras personas vulnerables.

Finalmente, el título sexto regula el reasentamiento, con referencia al Programa Nacional de Reasentamiento, la tramitación, y los efectos de la resolución.

Las Disposiciones finales primera y segunda contienen la modificación de los Reales Decretos 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida y 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el reglamento sobre el régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas. Estas Disposiciones reforman, respectivamente, los arts. 1.2 y 12 (modificando el primer apartado y añadiendo un nuevo apartado 3), con el fin de aportar mayor coherencia y seguridad jurídica, adaptando los supuestos de denegación previstos en dichas normas con lo establecido al efecto en la Ley 12/2009, de 30 de octubre.

La Disposición final tercera identifica el título competencial a cuyo amparo se dicta el Proyecto: el art. 149.1.2º CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de nacionalidad, inmigración, extranjería y derecho de asilo, mientras la Disposición final cuarta se refiere a la incorporación del Derecho de la Unión Europea, y la Disposición final quinta prevé la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTENIDO DEL PROYECTO

En principio y en términos generales, cabe destacar la conveniencia de dar cumplimiento al mandato legal de desarrollo reglamentario que recoge la Ley 12/2009, y adoptar un reglamento acorde con las disposiciones de la misma. A este respecto, y sin perjuicio de formular algunas observaciones y consideraciones a su contenido, con la intención de contribuir a la mejora de este texto normativo, cabe considerar que el Proyecto se desarrolla en el marco legal y en el marco comunitario que le sirven de referencia.

El Foro valora el esfuerzo de la Administración por adecuar la legislación nacional a la legislación comunitaria que debía ser incorporada al ordenamiento jurídico, pero considera que esta armonización no debe conllevar la desaparición de aquellos aspectos de la legislación nacional que resultaban más favorables u otorgaban mayores garantías a los solicitantes de protección.

El Foro considera que el contenido de las Directivas mencionadas permite a los países miembros optar por diferentes fórmulas para hacer efectiva la transposición a las legislaciones nacionales del contenido de dichas Directivas, ya que de la naturaleza misma de las normas mínimas se desprende que los Estados miembros tienen competencia para introducir o mantener disposiciones más favorables para las personas de terceros países o apátridas que pidan protección internacional a un Estado miembro.

En todo caso, el Foro entiende relevante señalar algunas propuestas y modificaciones al articulado que se desarrollan a continuación.

Disposición final tercera. Modificación del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.

Propuesta de modificación punto segundo. Introducir una referencia al artículo 46.3 además de al artículo 37.b) ya que ambos hacen referencia a la “Autorización de residencia temporal por razones de protección internacional de carácter humanitario.”

“El ministro del Interior, [...] conforme a lo previsto en los artículos 37.b) y 46.3 de la Ley 12/2009, [...].”

Fundamentación.

El apartado 2 de la Disposición final tercera modifica el art. 125 del Reglamento de Extranjería referente a la autorización de residencia temporal por razones de protección internacional de carácter humanitario”. La Ley 12/2009 hace referencia a este tipo de autorización tanto en su art. 37.b como en el 46.3 a este tipo de autorización, remitiéndose en este último “a los términos previstos por la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración.” El art. 125 debe hacer expresa mención al art. 46.3 junto al 37.b)

Propuesta de modificación punto cinco. Mantener el apartado 7 del art. 261:

7. La información, recepción y tramitación de la solicitud de protección internacional y de las solicitudes del estatuto de apátrida.

Fundamentación

El apartado 5 de la Disposición Adicional Tercera modifica el artículo 261 del Reglamento de Extranjería sobre las funciones de las Oficinas de Extranjeros, eliminando “la información, recepción y tramitación de la solicitud de protección internacional y de las solicitudes del estatuto de apátrida.”

Como garantía de acceso al procedimiento de protección internacional, no se debe eliminar este lugar de presentación.

TITULO I. Protección internacional.

CAPITULO I. Valoración de las condiciones para la concesión de protección internacional.

Propuesta de modificación artículo 5. Supresión del inciso “y dicho enfrentamiento tenga lugar en todo el territorio”.

El art. 5 del Proyecto concreta, en el marco del art. 10.c de la Ley 12/2009 [y del art. 15.c) de la Directiva 2011/95/UE], el concepto de daños graves en los supuestos de amenazas graves contra la vida o la integridad de los civiles en situaciones de conflicto internacional o interno.

El foro entiende que el artículo 5.1.a) restringe innecesariamente el concepto de daño grave, estableciendo para que pueda reconocerse su existencia, la obligación de que el conflicto interno se produzca en todo el territorio del país. Por esta razón solicita que se suprima el inciso “y dicho enfrentamiento tenga lugar en todo el territorio”.

Fundamentación.

Entendemos que tanto la Ley como la directiva pretenden proteger al solicitante cuando exista un riesgo de daños en caso de regreso al país de origen debido a situaciones de violencia indiscriminada. La existencia de esta amenaza se deberá apreciar en función del nivel de violencia indiscriminada que caracterice la situación de origen del solicitante en el momento de resolver sobre la solicitud de protección internacional. Por esta razón consideramos que no debe exigirse que el conflicto tiene que producirse en todo el territorio del estado para que esta pueda producirse.

Modificación del artículo 6 del reglamento. Supresión de los puntos 1 y 2 del artículo.

El artículo 6 del Proyecto realiza una concreción de los criterios que debe utilizarse para identificar a los agentes de persecución y de protección. Respecto a la concreción realiza el Foro entiende que el contenido de los puntos primero y segundo del artículo suponen una aplicación restrictiva del contenido del art. 13 de la Ley 12/2009, y el art. 6 de la Directiva 2011/95/UE y por esta razón solicita que se suprima dichos puntos.

Fundamentación.

En lo que respecta al artículo 6.1 el proyecto incluye conceptos ambiguos e indeterminados sobre los que valorar la figura del agente de protección como la “los cauces institucionales existentes que le permitan sustraerse de la eventual persecución”.

En lo que respecta al artículo 6.2 el proyecto establece la obligación de “aportar indicios suficientes de haber requerido protección frente a la persecución alegada en su país de origen al Estado o a los partidos u otras organizaciones que controlen aquel, tales como milicias, clanes, comunidades locales o familias, y de no haberla obtenido allí de forma efectiva, o bien motivar las razones por las que no ha intentado recabar protección”. La exigencia de este requisito es desmesurada ya que en la mayoría de ocasiones es de imposible cumplimiento para los interesados.

Modificación del artículo 7. Introducción de una referencia a ACNUR como fuente pertinente de información a la hora de valorar si existe posibilidad de protección interna en el punto segundo del artículo.

2. *La consideración de la existencia de protección interna requerirá en todo caso la valoración de las circunstancias generales reinantes en esa parte del país de origen, a través de la información exacta y actualizada de fuentes pertinentes tales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, así como de las circunstancias personales del solicitante en el momento de resolver sobre la solicitud.*

Fundamentación.

El artículo 7 dedicado a la regulación del concepto de protección interna debería, en un esfuerzo de concretar lo que se considera “fuentes pertinentes” hacer, al menos, referencia al ACNUR en consonancia con el artículo 8.2. de la Directiva 2011/95, dada la trascendencia que en el procedimiento de protección internacional tiene la información sobre el país de origen.

CAPITULO II- Causas de exclusión.

Propuesta de modificación artículo 8. Supresión del apartado 3 c).

Fundamentación.

El artículo 8 del anteproyecto de Reglamento establece las cláusulas de exclusión, incluyendo la existencia de pruebas manifiestas de pertenencia a grupos o bandas organizadas, como una causa adicional a la existencia de pruebas de la comisión de delitos. Este apartado debería eliminarse, por la dificultad de valorar las pruebas manifiestas de pertenencia a estos grupos y porque la mera pertenencia no supone por sí sola la comisión de un delito.

TÍTULO II. Procedimiento para el reconocimiento de la protección internacional

CAPÍTULO I. Solicitud de protección internacional.

Propuesta de modificación artículo 10. Se solicita la inclusión dentro del apartado primero de tres nuevas lugares de formalización de la solicitud como son los CIE,

Oficinas de Extranjeros y con consulados y embajadas y la supresión del punto segundo.

1. *Las solicitudes de protección internacional deberán formalizarse mediante comparecencia personal ante:*

....

d) *Los Centros de Internamiento de Extranjeros, de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de este reglamento.*

e) *Oficinas de Extranjeros.*

f) *Las Embajadas y Consulados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de este reglamento.*

Fundamentación.

El artículo 10 debería incluir los Centros de Internamiento de Extranjeros entre los lugares de formalización de la solicitud en vez de dedicarles un apartado separado. Asimismo, en línea con la propuesta relativa a la presentación de solicitudes en Embajadas y Consulados, toda vez que el artículo 38 de la Ley establece dicha posibilidad, por tanto estas misiones diplomáticas deberían figurar en el listado del artículo 10. Por otra parte se ha eliminado la posibilidad de formalizar en las Oficinas de Extranjeros, el Foro considera que esta opción debe mantenerse en el articulado.

Propuesta de modificación artículo 11. Se propone añadir un inciso en el apartado primero del artículo que establezca que el mismo hará referencia a la posibilidad de solicitar protección internacional en un CIE. Asimismo resultaría adecuado establecer un nuevo apartado en el artículo que determine que los folletos se pondrán a disposición de los internos de los CIE's y ser entregados junto con los boletines informativos de los derechos de los internos.

1. *La Oficina de Asilo y Refugio elaborará un folleto que incluirá, con carácter orientativo, toda la información relativa a los trámites del procedimiento de protección internacional, los derechos que asisten al solicitante y las obligaciones que debe cumplir. En particular, el folleto informará expresamente de la posibilidad de presentar la solicitud de protección internacional en los Centros de Internamiento de Extranjeros y hará especial referencia al derecho de asistencia letrada, para cuyo ejercicio se acompañará un listado con las direcciones de contacto de las organizaciones no gubernamentales que presten servicios de asistencia letrada en el ámbito de la protección internacional. Asimismo editarán un folleto específico que recoja las particularidades del procedimiento en frontera y otro con toda la información relativa a la aplicación del Reglamento (UE) nº 604 del parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013.*

Propuesta de adición artículo 11. Adición de un nuevo apartado al artículo.

5. *En los Centros de Internamiento de Extranjeros, los folletos se expondrán en un lugar público, accesible a los internos y deberá ser entregado junto con los boletines informativos de los derechos de los internos*

Fundamentación.

El artículo 11.1 debe establecer que los folletos informen expresamente de la

posibilidad de presentar la solicitud de protección internacional en los Centros de Internamiento de Extranjeros y que estén a disposición de todos los internos del CIE, en cumplimiento de los autos del Juzgado de control de Centros de Internamiento de Madrid y Barcelona.

Propuesta de modificación artículo 16. Introducir los siguientes incisos en los apartados 4 y 5 del artículo.

4. El empleado público [...]

Cuando se trate de personas con discapacidad, trastornos psicológicos o psiquiátrico, personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica o física o sexual, la autoridad responsable velará por que el empleado público que realice la entrevista tenga los conocimientos y aptitudes precisas para abordar las solicitudes procedentes de este colectivo, apoyándose en los expertos médicos, psicólogos y psiquiatras.

5. Tras la realización de la entrevista, el funcionario, una vez leído el contenido del formulario al solicitante y al letrado, recabará el consentimiento del solicitante, mediante firma, al contenido de dicho formulario. En el supuesto de que el solicitante se niegue a confirmar el contenido del formulario, la autoridad responsable hará constar los motivos de su negativa. Esta negativa no impedirá que se dicte una resolución sobre la solicitud, que deberá valorar las razones expuestas por el solicitante. En ambos casos se entregará a este último copia completa del formulario así como del escrito de formalización de la solicitud.

Fundamentación.

Las condiciones de la entrevista desarrolladas en el artículo 16.4 para los menores, mujeres víctimas de violencia de género y víctimas de trata deberían extenderse a todos los solicitantes en situación de vulnerabilidad del art. 46 (personas con discapacidad, personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica o física o sexual.) 16.5 del anteproyecto de Reglamento deberían establecer la obligatoriedad expresa de la lectura del contenido del formulario elaborado con base a la entrevista tanto al solicitante como a su abogado, previamente a la recogida de la firma del solicitante.

Asimismo debería recogerse la obligatoriedad de la entrega al solicitante de una copia completa del escrito de formalización y de la entrevista realizada.

Propuesta de modificación del artículo 19.1 realizando la siguiente adición.

19.1. El derecho a la asistencia letrada incluirá la posibilidad de entrevistarse con su abogado con carácter previo a la formalización de la solicitud y se extenderá a lo largo del procedimiento hasta su resolución, así como al resto de actuaciones en vía revisoría o de recurso.

Fundamentación.

Debido a la importancia que tiene la entrevista de formalización de la solicitud de protección internacional resultaría adecuado para el efectivo ejercicio del derecho a la asistencia jurídica que el abogado que va a llevar la asistencia letrada pueda entrevistarse con el solicitante con carácter previo a la realización de la misma.

Propuesta de modificación del artículo 19.1 realizando la siguiente adición.

2. El letrado que ostente legalmente la representación en el expediente podrá intervenir en la entrevista personal del solicitante en los términos del artículo 16 del presente reglamento, así como acceder, a los efectos de defender los intereses del solicitante, a la información que obre en el expediente, con las limitaciones establecidas en la legislación vigente. La aplicación de alguna de estas limitaciones será notificada mediante escrito motivado al letrado.

Fundamentación.

En aquellos casos en los que el letrado no pueda acceder a parte de la información obrante en el expediente administrativo por alguna de las limitaciones establecidas en la legislación vigente entendemos que por garantía jurídica es necesario que se notifique por escrito al letrado dicha circunstancia. Este echo supondría una salvaguarda tanto para la actuación del letrado como de la administración.

Propuesta de supresión del artículo 19. 3.

Fundamentación.

El foro estima que una vez que el solicitante de protección internacional manifiesta su deseo de ser asistido por abogado en la formalización de la solicitud la participación de este pasa a ser preceptiva. Por esta razón en aplicación analógica del contenido del artículo 23 en este caso tampoco podrá comenzar la entrevista hasta que este presente el letrado. Es un supuesto idéntico al que ocurre cuando no se presenta el intérprete y por lo tanto debe tener idéntico tratamiento. Por esta razón solicitamos que se suprima este artículo del texto del proyecto.

Propuesta de Modificación del artículo 23.3 mediante la siguiente adición.

3. La asistencia letrada tendrá carácter preceptivo .A tal efecto los solicitantes contarán con la asistencia de un abogado, que podrá ser el de su elección o el facilitado por la administración .Cuando carezca de recursos económico suficientes se estará a lo previsto en la normativa reguladora del derecho a la asistencia jurídica gratuita.

El letrado designado asistirá al solicitante en la presentación de la solicitud .A tal efecto se le facilitará el acceso a las zonas de tránsito aeroportuario y a las dependencias de los Centros de Internamiento de Extranjeros en los términos previstos en su normativa reguladora . El letrado podrá acceder a dichas instalaciones con carácter previo a la formalización de la solicitud con el fin de entrevistarse con el solicitante y con posterioridad a dicha formalización hasta la conclusión del procedimiento. Cuando la administración impida al letrado el acceso a las dependencias en los términos previstos deberá hacerlo mediante escrito motivado.

FUNDAMENTACIÓN.

Toda vez que la asistencia letrada adquiere una mayor relevancia en el caso de las solicitudes presentadas en frontera por sus especiales características: inmediatez de resolución, posibilidad de denegación directa etc. y en virtud de las misma, esta asistencia es preceptiva, por ello el Foro considera que debe concederse al solicitante la

posibilidad de entrevistarse con el letrado antes de formalizar la solicitud. En idéntico de lo reseñado al referirnos al derecho a la asistencia jurídica con carácter general estimamos que esta posibilidad por lo mencionado anteriormente adquiere mayor relevancia en el procedimiento en frontera/CIE por las posibles consecuencias que tendría para el solicitante una errónea formalización de la solicitud.

En lo que se refiere a la segunda propuesta de adición sería necesario que el Proyecto de reglamento recoja la necesidad de notificar motivadamente por escrito al letrado los motivos por lo que no puede acceder a entrevistarse con el solicitante en los términos previstos en su normativa reguladora en aras a una mayor garantía jurídica tanto para el letrado como para la administración.

Propuesta de modificación del artículo 23.5 realizando la siguiente adición.

5. La tramitación de estas solicitudes se sujetará a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, y se desarrollará, cuando así proceda, por el procedimiento de urgencia regulado en su artículo 25. En el caso de que se amplíe el plazo de acuerdo con el artículo 21.3. de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, el solicitante será debidamente informado de dicha ampliación de plazo.

Fundamentación.

Establecer dentro del texto del Proyecto la obligación de la administración de comunicar al interesado la ampliación del plazo de resolución en virtud del contenido del artículo 21.3. de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, no solo por suponer una ampliación del plazo de resolución que el solicitante tiene derecho a conocer sino también porque el motivo que lo origina.

Propuesta de modificación del artículo 24.1.

Toda persona nacional de un tercer estado que se encuentre fuera del país del que sea nacional o residente podrá solicitar al embajador de España acreditado en el mismo que promueva su traslado para que formalice su solicitud de protección internacional en España cuando corra peligro su integridad física.

A tal efecto se le facilitará el acceso preferente a los locales de la Representación diplomática, eliminando en la medida de lo posible las restricciones que se aplican a los ciudadanos no españoles en los controles de entrada como en los puestos de información de las embajadas y consulados.

Dicha solicitud deberá ir acompañada de un escrito en el que se relaten los motivos en los que se fundamenta el peligro sufrido y la conveniencia de solicitar el traslado a España para la formalización de la solicitud de protección internacional y de los documentos que acrediten dicha circunstancia.

El embajador de España elaborará un informe justificativo en que se detallen las circunstancias personales de la persona cuyo traslado se interese, los motivos de persecución alegados y las circunstancias que amenazan su seguridad en el país de residencia y ante el cual esté acreditado el embajador.

Este informe deberá ser remitido a la Oficina de Asilo y Refugio, acompañado de toda la documentación que estime oportuna en apoyo de su pretensión.

Fundamentación.

El artículo 38 de la Ley 12/2009 regula “las solicitudes de protección internacional en Embajadas y Consulados” y se refiere al traslado de los “solicitantes”, por lo que se entiende que ya han formulado una solicitud de protección internacional en la embajada. Era la situación contemplada en el artículo 16 del Reglamento 203/1995. Sin embargo el artículo 24 del borrador de RD regula el traslado de nacionales de tercer Estados para que formalicen su solicitud en España y no hace mención alguna al procedimiento relativo a la formalización de las solicitudes en Embajadas y Consulados. El Reglamento debería incluir unas disposiciones relativas al procedimiento de solicitud de protección internacional en Embajadas y Consulados que extienda todos los derechos y garantías procedimentales al trámite que se realiza ante un embajador.

Además, tal y como lo establece el artículo 38 de la Ley, el Reglamento debería regular tanto las condiciones del acceso a las Embajadas y Consulados de las personas que manifiesten su intención de solicitar la protección internacional, como las condiciones del traslado a España de los solicitantes. Ahora bien, el artículo 24 cuarta no determina las condiciones de acceso a las embajadas y consulados. Esta laguna debería ser subsanada, quedando definidas en el Reglamento las condiciones de acceso de las personas que manifiesten su intención de solicitar la protección internacional, tanto en los controles de entrada como en los puestos de información de las embajadas y consulados, de forma que se eliminan en la medida de lo posible para estas personas las restricciones que se apliquen de forma general a los ciudadanos no españoles.

Propuesta de adición artículo 24. Añadir un nuevo punto al artículo 24 con el siguiente texto.

5. Cuando el representante en España del ACNUR solicite al Gobierno español la admisión urgente de un refugiado o refugiados reconocidos bajo su mandato, y que se hallen en situación de alto riesgo en un tercer país, el Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la Misión Diplomática u Oficina Consular española o de otro país en régimen de cooperación, dispondrá lo necesario para la oportuna comprobación de la situación, entrevista del interesado e informar a la CIAR. Dicho Ministerio dispondrá la expedición, en su caso, de visados, títulos de viaje o salvoconductos y cuantas otras gestiones resulten procedentes, según instrucciones de la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores, para facilitar el traslado a España.

Fundamentación.

Sería también muy importante mantener la posibilidad, prevista en el Reglamento 203/95, del traslado urgente a España a propuesta del ACNUR, en aquellos casos en los que refugiados individuales reconocidos bajo su mandato, se encuentren en situación de alto riesgo o desprotección, en un tercer país.

Modificación del artículo 29. Supresión del contenido de los apartados b,c y d.

Fundamentación.

Bajo este epígrafe el proyecto pretende regular al amparo del artículo 20.1.e) de la Ley 12/2009 el concepto de solicitudes reiteradas. El Foro estima que dicha regulación va más allá del marco legal existente toda vez que permite calificar como reiteradas segundas solicitudes que no cumplen los fundamentos legales necesarios para ser

catalogadas como tales. En este sentido el concepto de reiteración debe sustentarse en la identidad de relato fáctico y motivos en los que se fundamente la solicitud inicial. No puede por tanto a juicio del Foro aplicarse la reiteración en el caso de una nueva solicitud en la que el solicitante acredite circunstancias personales que en sí mismas no constituyen indicio de persecución alegada, debiendo para este caso utilizarse otros motivos de denegación ya existentes en la norma de referencia. Tampoco sería adecuado por este motivo que pudiera calificarse de reiteración los supuestos recogidos en los apartados 4 b y c. Por esta razón el foro entiende que los mismos deben suprimirse.

Modificar el contenido del artículo 30.2 mediante la siguiente adición.

2. Transcurrido el plazo previsto en el párrafo anterior, la Oficina de Asilo y Refugio acordará su admisión a trámite, salvo que concurren las causas objetivas de no admisión o denegación previstas en la Ley 12/2009, de 30 de octubre. En tales casos, elevará al ministro del Interior propuesta de resolución de no admisión a trámite o de denegación, que deberá notificar al interesado en el plazo de 4 días desde el día de la presentación de la solicitud. Los supuestos de denegación recogidos en el artículo 21.2 de la ley no serán de aplicación en aquellos casos en los que el solicitante durante la formalización de la solicitud muestre indicios de no encontrarse en las condiciones psicológicas adecuadas para aportar los datos necesarios para fundamentarla. En estos casos la solicitud se tramitará por el procedimiento ordinario.

Fundamentación.

En este ámbito el Foro considera adecuado que no sean de aplicación las causas de denegación del artículo 21.2 en aquellos casos en los que durante la formalización de la solicitud el solicitante muestre indicios de que no se encuentra en condiciones psicológicas adecuadas para aportar los datos necesarios para fundamentar su solicitud de protección internacional.

El artículo 46.2 de la ley 12/2009 establece la obligación de adoptar las medidas necesarias para dar un tratamiento diferenciado a las solicitudes de protección internacional que efectúen las personas en situación de vulnerabilidad. Para satisfacer esta obligación es necesario que no sean de aplicación a este tipo de solicitudes las causas de denegación del artículo 21.2, ya que sus especiales características impiden que puedan ser valoradas adecuadamente en el plazo de resolución establecido para las solicitudes en frontera.

Por esta razón el Foro considera que el reglamento debe establecer que este tipo de solicitudes cuando sean presentas en frontera deberán ser admitidas a trámite y resueltas por el procedimiento ordinario.

Propuesta de modificación del artículo 31. Eliminar del apartado 2 el inciso "en el mismo lugar".

Fundamentación.

El artículo 31. 2 establece que el reexamen deberá presentarse en el mismo lugar en el que se presentó la solicitud inicial. Esta previsión supone una restricción respecto a lo establecido en el art. 38.4 de la Ley 30/1992 que regula los lugares de presentación de escritos, comunicaciones y solicitudes de los ciudadanos.

CAPÍTULO III. Determinación del Estado responsable del examen de la solicitud en el marco de la Unión Europea.

Propuesta de modificación del artículo 34.2. Modificar el plazo de 72 horas y sustituirlo por el plazo de 3 días hábiles.

2. *Las autoridades fronterizas otorgarán al solicitante autorización de entrada, al solo efecto de personarse en alguna de las dependencias de formalización previstas en el presente reglamento dentro de un plazo de 3 días hábiles,[...]*

Fundamentación.

El anteproyecto de Reglamento establece un plazo de 72 horas para la personación del solicitante trasladado a España en una de las dependencias de formalización de solicitudes de protección internacional. El cómputo de plazo en horas para personarse en dependencias que no tienen atención al público los fines de semana y festivos, dificulta enormemente esta personación.

CAPÍTULO IV. Instrucción del procedimiento.

Propuesta de modificación del artículo 41.1. Sustituir el texto del punto primero del artículo por el siguiente texto.

1. *La Oficina de Asilo y Refugio brindará al solicitante la posibilidad de mantener una entrevista complementaria durante la instrucción de su solicitud admitida a trámite excepto:*

a) Cuando sea posible adoptar una resolución favorable respecto de la solicitud de protección internacional con base a las pruebas disponibles en el expediente.

b) Cuando se considere que el solicitante está incapacitado o no es apto para ser entrevistado debido a circunstancias permanentes a su control. En caso de duda, la Oficina de Asilo y Refugio consultará a un profesional sanitario para determinar si la condición por la que el solicitante está incapacitado para ser entrevistado tiene un carácter temporal o permanente.

Fundamentación.

El proyecto de Reglamento contempla, además de la entrevista inicial para la formalización de la solicitud de protección internacional (artículo 17), la posibilidad de una entrevista complementaria en determinados casos (art. 44). Las características de dicha entrevista complementaria no se ajustan a la Directiva 2013/32 que establece en su artículo 14 el derecho para el solicitante a mantener una entrevista personal antes de que la autoridad competente adopte una resolución, salvo en dos casos bien delimitados: cuando una decisión favorable se puede adoptar con base en las pruebas disponibles o en caso de incapacidad del solicitante para ser entrevistado.

Por el contrario, el artículo 41.1 del proyecto de Reglamento no considera la entrevista complementaria como un derecho del solicitante sino que confiere a la OAR la posibilidad de recabar información complementaria en una serie de casos concretos. Por tanto, esta disposición debería ser modificada para reflejar adecuadamente el artículo 14 de la Directiva 2013/32.

Propuesta de modificación del artículo 41.3 realizando la siguiente adición.

3. La entrevista complementaria podrá ser objeto de grabación previo consentimiento del solicitante. Dicha grabación o su transcripción estará disponible junto con el expediente. Cuando no haya grabación de la entrevista, el informe o la transcripción de la entrevista se remitirá al solicitante que beneficiará, en su caso, de la asistencia de un intérprete. El solicitante podrá formular comentarios y aportar clarificaciones tanto verbalmente como por escrito, sobre posibles errores de traducción o de concepto en el informe o la transcripción. El funcionario recabará del solicitante el consentimiento, mediante firma, al contenido del informe o de la transcripción final que se integrará en el expediente.

Fundamentación.

Toda vez que el solicitante autoriza la grabación dicha información debe quedar en el expediente administrativo. Asimismo cuando no exista dicha grabación y el contenido de la entrevista resulte relevante para la resolución del expediente deberá recogerse en el expediente una transcripción de la misma.

Propuesta de modificación del artículo 43. Proponemos la supresión de los apartados 2 y 3.

Fundamentación.

En relación a los plazos establecidos, el proyecto establece en el punto 2 la posibilidad de ampliación de los plazos del artículo 19.7 de la Ley 12/2009, estableciendo que podrá ampliarse por un período que no excederá de otros nueve meses. Sin embargo, el artículo 49 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre al que hace referencia el artículo 19 de la Ley 12/2009, establece que la administración, salvo precepto en contrario, podrá conceder de oficio o a petición del interesado, una ampliación de los plazos establecidos que no exceda de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudiquen derechos de terceros. El acuerdo de ampliación debe ser notificado a los interesados. A su vez, tanto la petición de los interesados como la decisión sobre la ampliación deberán producirse en todo caso antes del vencimiento del plazo que se trate. Por consiguiente, la propuesta del reglamento debería en todo caso ajustarse a las premisas del artículo 49. Además, la redacción propuesta en el punto 2, contiene elementos discrecionales que pueden producir manifiesta indefensión en el interesado.

En cuanto al punto 3, el proyecto incluye de nuevo, conceptos jurídicos indeterminados, “procurará”, en los casos que denomina “situación incierta en el país de origen que se espera que sea temporal” revisar la situación en dicho país de origen cada seis meses como mínimo e informar en un plazo razonable a los interesados. Dichas premisas no tienen base legal en la Ley 12/2009, por lo que consideramos no pueden introducirse por vía reglamentaria. Asimismo contradicen la Ley 30/1992.

Propuesta de modificación del artículo 51.

1. De conformidad con lo previsto por el artículo 37.b) y 46.3 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, concurrirán razones de protección internacional de carácter humanitario en aquellos solicitantes que se encuentren en alguno de los siguientes supuestos:

Sustitución del apartado 1.b)

-b) Cuando se trate de solicitantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad y el retorno al país de origen pueda afectar a su integridad física o psíquica. Igualmente se valorarán aquellas situaciones sobrevenidas durante la tramitación del procedimiento, que puedan generar una situación de vulnerabilidad para el solicitante.

Fundamentación.

El artículo 51 del anteproyecto de Reglamento hace referencia sólo al art. 37 b) de la Ley 12/2009, sin mencionar el art. 46.3 de la misma Ley que también regula la autorización por razones humanitarias.

La propuesta de redacción del artículo 51 1.b) detalla situaciones que puedan ver afectada su vida, seguridad o integridad física, situaciones de disturbios graves derivados de actos insurreccionales o de rebelión que acrediten un uso generalizado y recurrente por parte de las fuerzas armadas o policiales y el solicitante acredite que está afectado específicamente , si bien se precisa que las situaciones referidas en el artículo 51 b) son distintas de las que pueden dar derecho a la protección subsidiaria.

Sin embargo, la redacción de este artículo, que no tiene base legal en la Ley 12/2009, pretende introducir vía reglamento una “rebaja” en el contenido de la redacción de los requisitos para acceder a la protección subsidiaria.

Por otra parte, al referirse únicamente a “situaciones de disturbios graves” como razones de protección internacional de carácter humanitario, el artículo 51 b) es sumamente restrictivo y debería contemplar un elenco mucho más amplio de razones humanitarias, como ha venido desarrollando desde la entrada en vigor de la Ley 12/2009 la jurisprudencia.

Por tanto, la redacción actual del artículo 51 b), además de ser demasiado restrictiva en la definición de razones humanitarias, crea confusión con los supuestos de protección subsidiaria, con el riesgo de dejar vacío el contenido de este tipo de protección internacional.

TÍTULO III- Condiciones de acogida.

CAPÍTULO I. Acogida de los solicitantes de protección internacional

Propuesta de modificación del artículo 55. Eliminar en el apartado 1 el inciso “en parte”

1 Los solicitantes podrán circular libremente en todo el territorio nacional en los términos en los que hayan sido documentados.

Fundamentación.

En cuanto a la libertad de circulación, el artículo 55 abre la posibilidad a limitarla a parte del territorio español en contravención de la jurisprudencia. Existen numerosos pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía reconociendo la libertad de circulación a los solicitantes de protección internacional, en virtud del art. 5 de la Ley 4/2000 ya que se encuentran en una situación administrativa regular.

Propuesta de supresión del artículo 57.

Fundamentación.

El Foro entiende que no puede establecerse esta exigencia únicamente para los solicitantes de protección internacional ya que supondría una estigmatización innecesaria de este colectivo toda vez que la ley de extranjería no establece este requisito para el resto extranjeros que pretenda entrar y/o residir en España.

Propuesta de supresión del apartado 2 del artículo 59.

Fundamentación.

La posible limitación de la habilitación para trabajar condicionada a la situación nacional de empleo del artículo 59.2 supone un grave perjuicio para la plena integración de los solicitantes de protección internacional y el fomento de su autonomía.

Propuesta de supresión del artículo 65.

Fundamentación.

La imposición de obligaciones y deberes jurídicos, como elementos esenciales que contribuyen a configurar el contenido del derecho de asilo al que se refiere el art. 13.4 CE, deben establecerse en una norma con rango de ley, por aplicación de las garantías normativas que establece el art. 53 CE. El art. 65 del Proyecto impone a los beneficiarios de protección internacional el “deber de acatar la Constitución y el ordenamiento jurídico español”; obligación que no está prevista en la Ley 12/2009, ni recogida en las normas comunitarias que se trasponen, ni tampoco en los Reglamentos comunitarios de aplicación y efecto directo. Consecuentemente, el Proyecto reglamentario ha incurrido en un exceso normativo, al establecer una obligación general que no encuentra cobertura en la Ley 12/2009, y que está sometida al régimen de reserva de ley.

Propuesta de modificación del artículo 76.2 y supresión del punto tercero.

2. La reducción del plazo previsto en dicho artículo se aplicará tanto a los beneficiarios del estatuto de refugiado como de la protección subsidiaria.

Fundamentación.

Toda vez que se tiende a equiparar los efectos de la concesión de ambos estatutos no tiene sentido resultaría lógico equiparar los plazos para el acceso a la nacionalidad española en ambos casos.

CAPITULO II Mantenimiento de la unidad familiar

Propuesta de modificación Artículo 77.1a y 2.b. Supresión del inciso “siempre que el matrimonio sea anterior al momento de formalización de la solicitud de protección”.

Supresión del artículo 77.3

1. a) *El cónyuge del beneficiario de protección internacional, siempre que no se encuentre divorciado, o separado de hecho o de derecho (...)*

2. b) *La persona que mantenga con el beneficiario de protección internacional análoga relación de afectividad(...)*

Fundamentación.

Los apartados 1.a) y b) y 3. del artículo 77 del Reglamento introducen un elemento restrictivo con respecto al artículo 40.1. de la Ley 12/2009, al requerir que el matrimonio “sea anterior al momento de la formalización de la solicitud” o que la relación análoga de afectividad se haya constituido “con carácter previo a la formalización de la solicitud” para que el cónyuge o la pareja de hecho puedan acogerse a la extensión familiar.

La redacción del artículo 77 del Reglamento excede lo establecido en el artículo 40.1. de la Ley. El artículo 40.2. de la Ley establece una exigencia de convivencia previa exclusivamente en casos de extensión familiar a otros miembros de la familia del refugiado o beneficiario de protección subsidiaria. El Foro considera por tanto que el artículo 77 del proyecto de Reglamento debería ser modificado de acuerdo con lo establecido en la Ley 12/2009, eliminando la referencia a que el matrimonio o análoga relación sea anterior a la formalización de la solicitud.

La supresión del inciso conllevaría la supresión del contenido del punto tercero del artículo 77.

Propuesta de adición artículo 77. Se solicita la adición de un nuevo apartado dentro del artículo con el siguiente contenido.

E) Otros miembros de la familia de la persona refugiada o beneficiaria de protección subsidiaria siempre que resulte suficientemente establecida la dependencia respecto de aquellas y la existencia de convivencia previa en el país de origen.

Fundamentación.

Asimismo dentro del artículo 77 se echa de menos a la hora de regular los supuestos en los que una persona puede ser beneficiaria de la extensión familiar se haya omitido el contenido del artículo 40.1.d) *Podrá también concederse asilo o protección subsidiaria por extensión familiar a otros miembros de la familia de la persona refugiada o beneficiaria de protección subsidiaria siempre que resulte suficientemente establecida la dependencia respecto de aquellas y la existencia de convivencia previa en el país de origen.*

Por esta razón el foro considera que debe introducirse un nuevo punto en el artículo 77 que reconozca como beneficiarios de la extensión familiar a las personas recogidas en el artículo 40.1.d) de la ley 12/2009.

Propuesta modificación Artículo 88 Derechos de los menores solicitantes de protección internacional. Deben incluirse las siguientes consideraciones:

- la información inmediata del menor acerca del nombramiento del representante

(art. 25.1.a);

- la posibilidad para el representante de informar al menor sobre la entrevista y la forma de prepararse a ella (art. 25.1.b);
- la formación específica del funcionario responsable de la preparación de la resolución relativa a la solicitud (el art. 18.4. del reglamento se limita a garantizar que el funcionario que realice la entrevista a un menor tenga los conocimientos necesarios.
- las condiciones relativas al reconocimiento médico establecidas en el art. 25.5. apartado 2 de la Directiva (pleno respecto de la dignidad de la persona, naturaleza menos invasiva del reconocimiento que debe ser realizado por profesionales sanitarios cualificados);
- que la autoridad decisoria dicte una resolución a pesar de la negativa del menor a someterse al reconocimiento médico (art. 25.5. último apartado);
- que, cuando el reconocimiento médico no permita determinar la edad de forma clara, se presuma que el solicitante es un menor (art. 25.5. apartado 1). En opinión del Foro este último punto es particularmente importante debido a los problemas actuales en relación a casos en los que la minoría de edad no puede ser establecida con seguridad.

Fundamentación.

El proyecto de Reglamento no traspone de forma completa las disposiciones de la Directiva 2013/32 en materia de garantías para los menores no acompañados (Art. 25).

Propuesta de modificación. Artículo 94.2. Supresión del inciso “Siempre que las circunstancias lo permitan”.

Fundamentación.

El foro entiende que aquellos casos en los que se detecte la presencia de posibles indicios de que la persona solicitante ha sido o es víctima de trata siempre la entrevista deberá ser efectuada por una persona de su mismo sexo.

Propuesta de modificación del artículo 95. Adición del siguiente texto en el artículo 95.2.

“En ningún caso podrá inadmitirse o denegarse una solicitud de protección internacional presentada por una víctima o posible víctima de trata argumentando la aplicación del artículo 59-bis de la ley 2/2009.”

Fundamentación.

El reglamento debe recoger de forma explícita que a una víctima o posible víctima de trata se le garantice el derecho a obtener protección internacional, siempre que esta alegue tener “fundados temores de ser perseguida”, o cuando no sea posible retornarle al país de origen en condiciones de seguridad por correr un riesgo real de sufrir torturas, tratos inhumanos o degradantes, vinculados a uno o más de los motivos de la convención. El artículo 14 del Protocolo de Palermo, los artículos 14.5 y 40.4 del Convenio del Consejo de Europa y en el art. 11.6 de la Directiva 2011/36/UE establecen que algunas víctimas o potenciales víctimas de trata de personas podrían

encontrarse dentro del ámbito de la definición de refugiado contenida en el artículo 1A(2) de la Convención de 1951, no pudiendo por tanto excluirlas del ámbito de aplicación de la convención ya que dicha exclusión sería contraria a los principios de no discriminación internacionalmente reconocidos.

En el informe se señala que el Tribunal Constitucional ha establecido que el principio de no discriminación no excluye la aplicación de la Convención de 1951 a las personas que no cumplen con las condiciones establecidas en la Convención, si éstas no son más que criterios que la

Convención establece para determinar si una persona es un refugiado. El Tribunal Constitucional ha establecido que el principio de no discriminación no excluye la aplicación de la Convención a las personas que no cumplen con las condiciones establecidas en la Convención, si éstas no son más que criterios que la

Convención establece para determinar si una persona es un refugiado. El Tribunal Constitucional ha establecido que el principio de no discriminación no excluye la aplicación de la Convención a las personas que no cumplen con las condiciones establecidas en la Convención, si éstas no son más que criterios que la

Convención establece para determinar si una persona es un refugiado. El Tribunal Constitucional ha establecido que el principio de no discriminación no excluye la aplicación de la Convención a las personas que no cumplen con las condiciones establecidas en la Convención, si éstas no son más que criterios que la

Convención establece para determinar si una persona es un refugiado. El Tribunal Constitucional ha establecido que el principio de no discriminación no excluye la aplicación de la Convención a las personas que no cumplen con las condiciones establecidas en la Convención, si éstas no son más que criterios que la

Convención establece para determinar si una persona es un refugiado. El Tribunal Constitucional ha establecido que el principio de no discriminación no excluye la aplicación de la Convención a las personas que no cumplen con las condiciones establecidas en la Convención, si éstas no son más que criterios que la

Convención establece para determinar si una persona es un refugiado. El Tribunal Constitucional ha establecido que el principio de no discriminación no excluye la aplicación de la Convención a las personas que no cumplen con las condiciones establecidas en la Convención, si éstas no son más que criterios que la

Convención establece para determinar si una persona es un refugiado. El Tribunal Constitucional ha establecido que el principio de no discriminación no excluye la aplicación de la Convención a las personas que no cumplen con las condiciones establecidas en la Convención, si éstas no son más que criterios que la

Convención establece para determinar si una persona es un refugiado. El Tribunal Constitucional ha establecido que el principio de no discriminación no excluye la aplicación de la Convención a las personas que no cumplen con las condiciones establecidas en la Convención, si éstas no son más que criterios que la

Convención establece para determinar si una persona es un refugiado. El Tribunal Constitucional ha establecido que el principio de no discriminación no excluye la aplicación de la Convención a las personas que no cumplen con las condiciones establecidas en la Convención, si éstas no son más que criterios que la

Convención establece para determinar si una persona es un refugiado. El Tribunal Constitucional ha establecido que el principio de no discriminación no excluye la aplicación de la Convención a las personas que no cumplen con las condiciones establecidas en la Convención, si éstas no son más que criterios que la