

GUIA D'ACTUACIÓ EN L'ASSISTÈNCIA JURÍDICA A SOL·LICITANTS DE PROTECCIÓ INTERNACIONAL

En el context de la Llei 12/2009, de 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària.





GUIA D'ACTUACIÓ EN L'ASSISTÈNCIA JURÍDICA A SOL·LICITANTS DE PROTECCIÓ INTERNACIONAL

En el context de la Llei 12/2009, de 30 d'octubre,
reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària.

Un refugiat és una persona que "a causa de fundats temors de ser perseguida per motius de raça, religió, nacionalitat, pertinença a un determinat grup social o opinions polítiques, es troba fora del país de la seva nacionalitat i no pot o, a causa d'aquests temors, no vol acollir-se a la protecció del dit país...".

Convenció de Ginebra de 1951 sobre l'Estatut dels refugiats.

Aquesta guia ha estat elaborada per l'equip de protecció de l'oficina d'ACNUR a Espanya amb la col·laboració del Consell dels Il·lustres Col·legis d'Advocats de Catalunya.

Redacció: Francisco Ortiz – ACNUR Oficial assistent de protecció

Supervisió: Marta García – ACNUR Responsable de la Unitat de Protecció

Traducció: Anna Arnall Duch

Maquetació: Clara López Montero
Departament d'Informació Pública i Relacions Externes d'ACNUR a Espanya.

ÍNDEX:

1. Pròleg	Pàg. 6
2. Procediment de CIE i Frontera. Article 21 Llei 12/2009:	
2.1. Detecció de persones amb possibles necessitats de protecció internacional.	Pàg. 8
2.2. Actuacions prèvies a la formalització de la sol·licitud.	Pàg. 10
2.3. Intervenció de l'advocat en l'acte de formalització de la sol·licitud i en els moments subsegüents.	Pàg. 11
2.4. Intervenció de l'advocat després de la sol·licitud i abans de la primera resolució.	Pàg. 14
2.5. Formalització de l'escrit de reexamen.	Pàg. 15
2.6. Recurs contenciós administratiu: cautelarríssimes.	Pàg. 16
3. Procediment en territori:	
3.1. Detecció de persones amb possibles necessitats de protecció internacional.	Pàg. 18
3.2. Entrevistes prèvies a la formalització de la sol·licitud i preparació de la petició.	Pàg. 19
3.3. Intervenció de l'advocat en l'acte de formalització de la sol·licitud.	Pàg. 20
3.4. Intervenció de l'advocat després de la sol·licitud.	Pàg. 22
3.5. Possible entrevista amb l'instructor del cas en la segona fase del procediment. Preparació i participació de l'advocat.	Pàg. 23
4. Aspectes generals:	
4.1. La prova: informació del país d'origen i altres documents.	Pàg. 26
4.2. Els fonaments jurídics.	Pàg. 29
5. Recurs contenciós administratiu:	
5.1. La demanda.	Pàg. 31
5.2. La petició de prova.	Pàg. 32
6. Apèndix:	
6.1. Adreces web d'interès.	Pàg. 34
6.2. Adreces de referència a Espanya.	Pàg. 35
6.3. Fonts de jurisprudència internacional.	Pàg. 36
ANNEX: Esquema del procediment de protecció internacional.	Pàg. 37

1 PRÒLEG

L'Alt Comissionat de les Nacions Unides per als Refugiats i el Consell dels Il·lustres Col·legis d'Advocats de Catalunya, compartint en comú la seva preocupació en la defensa dels drets humans en general i molt especialment dels refugiats i els sol·licitants de protecció internacional a Espanya, han decidit editar en llengua catalana, per a la seva difusió entre els advocats col·legiats a Catalunya, la *Guia de actuación en la Asistencia Jurídica a Solicitantes de Protección Internacional*, dissenyada i editada per ACNUR en col·laboració amb l'Il·lustre Col·legi d'Advocats de Madrid.

Aquesta iniciativa engega una etapa de col·laboració entre ACNUR i la Comissió de Formació del Consell dels Il·lustres Col·legis d'Advocats de Catalunya, la qual s'inicia aquest any 2012 amb una clara vocació de permanència i amb l'objectiu de formar adequadament els lletrats en aquesta matèria.

En un panorama internacional tan convuls com l'actual on els conflictes es transformen contínuament però mai desapareixen, la nova Llei 12/2009 reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària ha hagut de fidelitzar-se més que mai als principis fonamentals de la Convenció de Ginebra, i poder així assolir objectius cada vegada més complexos que recullen els diferents instruments internacionals i que són la base de la nostra actuació lletrada.

Les novetats legislatives suscitées arran de la nova Llei 12/2009 han plantejat reptes molt interessants a l'advocacia i han refermat la idea que el paper del lletrat en el procediment només el pot desenvolupar un professional amb coneixements sòlids. Aquesta és una matèria que es transforma en funció de les diferents evolucions dels nous conflictes i que planteja preguntes inquietants que obliguen a donar respostes adequades i exigeixen una coordinació necessària per poder tenir èxit.

La Llei ha modificat substancialment els diferents procediments per adaptar-los a les transposicions que l'ordenament espanyol ha fet de les diverses

directives europees en els darrers 10 anys.

Les qüestions referents a la forma d'acollida en el territori, al concepte d'unitat familiar i reagrupació familiar, o a la consideració cap als menors d'edat i les persones vulnerables, han atorgat a la matèria una nova dimensió que ha fet que la intervenció del lletrat sigui més important que mai i que aquest hagi d'estar coordinat adequadament amb l'Alt Comissionat de l'ONU, en ser aquesta l'organització que des de 1951 s'encarrega de la protecció internacional dels refugiats al món.

La base d'aquesta protecció tan alta no és una altra que la no vulneració dels drets més fonamentals de les persones, i amb aquest objectiu el Consell dels Il·lustres Col·legis d'Advocats de Catalunya, que gestiona el Torn d'Ofici a Catalunya, treballa intensament des de la creació de la Subcomissió d'Estrangeria el 2003, assessorant els Col·legis en la configuració d'aquest torn especial i en el seu seguiment.

Des d'aquesta òptica, el 2012 ha estat un any important per a la nostra Institució: és la data en què s'han acabat de crear tots els torns especialitzats d'estrangeria a Catalunya –amb la recent posada en funcionament d'aquest torn al Col·legi d'Advocats de Tortosa– i, també, coincideix amb la creació a Catalunya d'un grup de treball interinstitucional sobre el tràfic d'éssers humans, tema que ha generat una gran preocupació en el territori català i sobre el qual la nova Llei d'asil incideix notablement en ampliar el concepte amb les qüestions de gènere i orientació sexual.

No hi ha cap dubte que aquesta Guia serà un instrument molt útil per a l'exercici del dret de defensa dels lletrats catalans, els quals arreu del nostre territori l'exerceixen en tots els procediments que regula la llei, en els centres d'internament d'estrangers, en les nostres fronteres o en les assistències lletrades a comissaries o jutjats.

Pedro L. Yúfera Sales

President del Consell dels Il·lustres Col·legis d'Advocats de Catalunya

PRÒLEG A L'EDICIÓ EN CASTELLÀ

L'Alt Comissionat de les Nacions Unides per als Refugiats i l'Ilustre Col·legi d'Advocats de Madrid, compartint la seva preocupació comuna en la defensa dels drets humans en general i molt especialment dels refugiats i dels sol·licitants de protecció internacional a Espanya, dins de l'esperit de col·laboració mútua seguit al llarg dels últims anys, tenen la satisfacció de publicar aquesta guia.

La Guia d'actuació en l'assistència jurídica a sol·licitants de protecció internacional s'elabora com a part d'una iniciativa de la Delegació de l'Alt Comissionat de les Nacions Unides per als Refugiats a Espanya, en col·laboració amb l'Ilustre Col·legi d'Advocats de Madrid, transcorreguts gairebé dos anys de vigència de la Llei 12/2009, de 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària. Aquesta guia té l'objectiu de contribuir a la qualitat de l'assistència jurídica prestada als sol·licitants de protecció internacional a Espanya i facilitar, en la mesura que sigui possible, la detecció i l'accés al procediment dels refugiats i beneficiaris potencials de la protecció subsidiària.

Si una assistència jurídica correcta sempre ha estat una necessitat indefugible per al sistema espanyol d'asil, els canvis en la normativa de protecció internacional introduïts per l'entrada en vigor de les directives europees en la matèria i la Llei 12/2009 –la qual dota d'una transcendència especial l'entrevista inicial i modifica el règim de garanties per a alguns supòsits, en concret, les sol·licituds en llocs fronterers i centres d'internament–, han situat el paper de l'advocat en una posició d'especial rellevància i transcendència per garantir el bon funcionament del sistema de protecció internacional espanyol.

Amb aquesta guia es pretén orientar els advocats en una matèria, la protecció internacional, tremendament específica i amb unes particularitats, tant procedimentals

com doctrinals, que si bé no l'exclouen del seu àmbit de garanties, sí que poden diferir en molts aspectes de les vies comunes del dret administratiu espanyol, tant en la via governativa com en la jurisdiccional. Per aquest motiu i sense pretensió de ser exhaustiva, la guia busca introduir el professional en aquells aspectes derivats de la doctrina internacional del dret de refugiats i drets humans, especialment en aspectes com les peculiaritats de la prova, la remissió a la jurisprudència dels diferents tribunals internacionals o la rellevància de la valoració dels aspectes culturals o psicosocials de les persones sol·licitants de protecció internacional.

Aquesta nova situació i aquesta doble perspectiva porten l'ACNUR, amb el suport del Col·legi, a plantejar la iniciativa d'elaborar una guia que, sense ànim de ser un manual ni substituir de cap manera l'experiència i la formació obtinguda per cada un dels advocats que entren a participar en el procediment de protecció internacional, pugui servir de suport i orientació a tots aquells lletrats que, en el curs del seu exercici professional, ja sigui en els seus propis despatxos o a través d'una designació del Torn d'Ofici, assistiran a una persona que sol·licita protecció internacional en virtut de la Llei 12/2009 i de la Convenció de Ginebra de 1951 sobre l'Estatut dels refugiats.

30 de novembre de 2011

Antonio Hernández Gil

Degà de l'Ilustre Col·legi d'Advocats de Madrid

Maricela Daniel

Representant d'ACNUR a Espanya

2 PROCEDIMENT DE CIE I FRONTERA. Article 21 Llei 12/2009.

2.1. Detecció de persones amb possibles necessitats de protecció internacional.

- *Recolliu informació sobre la persona interessada. Feu les preguntes adequades: Per què no pots tornar al país d'origen? Què et passaria si hi tornessis?*
- *Tingueu especial cautela i pareu atenció en casos de dones o possibles menors.*
- *Contacteu amb altres professionals, psicòlegs, metges, treballadors socials, que hagin tingut relació amb la persona interessada.*
- *Informe la persona interessada sobre la possibilitat de sol·licitar protecció internacional.*

La detecció dels possibles sol·licitants de protecció internacional és possible gràcies als lletrats que realitzin l'assistència en el rebuig en frontera o en els diferents tràmits d'expulsió i internament. En aquest sentit, a més de demanar la informació sobre el possible arrelament dels interessats a Espanya, la seva situació econòmica, laboral i familiar, entre altres, a l'efecte de poder evitar-ne el rebuig o l'expulsió, cal preguntar a la persona interessada els motius que la van portar a abandonar el país d'origen i, sobretot, els motius que la porten a no voler tornar-hi particularment quan aquests puguin deure's a un temor relatiu a la seva seguretat, integritat, llibertat, etc.

Així mateix, cal tenir especial cura en els casos de dones o possibles menors (inclosos els casos en què les proves d'edat els situïn al límit de la majoria d'edat, ja que a vegades la determinació de l'edat no es realitza correctament o no se segueixen tots els passos legalment establerts i, en tot cas, el necessari decret de fiscalia es pot recórrer)¹; així com en els casos que puguin estar relacionats amb explotació sexual o laboral (els quals podrien estar relacionats amb xarxes de tràfic), violència de gènere o orientació sexual, per exemple, en els quals el més probable és que la persona interessada

no hagi tingut cap informació sobre les possibilitats de sol·licitar protecció internacional.

Quan l'advocat es trobi davant d'un grup familiar i sempre que sigui possible, cal entrevistar tots els membres majors d'edat o amb un grau de maduresa suficient.

Especialment, quan es tracti de casos als centres d'internament per a estrangers (CIE), cal informar-se sobre la situació mèdica i psicològica de la persona sol·licitant, ja que aquestes circumstàncies poden revelar necessitats de protecció i dades sobre els possibles contactes que la persona interessada pugui haver tingut amb organitzacions socials que podrien tenir informació rellevant sobre el cas.

¹ Article 48.2 Llei 12/2009: "En els casos en què la minoria d'edat no es pugui establir amb seguretat, s'ha de posar el fet en coneixement immediat del Ministeri Fiscal, que ha de disposar el que calgui per determinar l'edat del presumpte menor, per a la qual cosa han de col·laborar les institucions sanitàries oportunes que, amb caràcter prioritari i urgent, han d'efectuar les proves científiques necessàries. La negativa a sotmetre's a aquest reconeixement mèdic no impedeix que es dicti resolució sobre la sol·licitud de protecció internacional. Determinada l'edat, si es tracta d'una persona menor d'edat, el Ministeri Fiscal l'ha de posar a disposició dels serveis competents de protecció de menors".

Així mateix, l'article 17.5 de la Directiva 2005/85/CE, del Consell, d'1 de desembre, sobre normes mínimes per als procediments que han d'aplicar els estats membres per concedir o retirar la condició de refugiat, els estats membres s'han d'assegurar que "...s'informi els menors no acompanyats, en una llengua que sigui raonable suposar que entenen, sobre la possibilitat de determinar la seva edat mitjançant un reconeixement mèdic. Això ha d'incloure informació sobre els mètodes de reconeixement i les possibles conseqüències del resultat per a l'examen de la sol·licitud d'asil, així com les conseqüències de la negativa per part del menor no acompanyat de sotmetre's al reconeixement mèdic". Així mateix, es considera essencial demanar el consentiment exprés del menor i del seu representant legal per a la realització de les proves requerides.



2. 2. Actuacions prèvies a la formalització de la sol·licitud

Prepareu la sol·licitud i aprofundiu-la: feu una cerca d'informació del país d'origen (vegeu apartat 4.1 sobre la prova) i, si cal, concerteu una entrevista prèvia.

Una vegada s'hagi valorat la necessitat de sol·licitar protecció internacional i la persona sol·licitant hagi decidit demanar aquesta protecció, s'ha de portar a terme, sempre que sigui possible, un treball d'aprofundiment i preparació de la sol·licitud i de la mateixa persona sol·licitant. Aquest treball ha de consistir, com a mínim, en la consulta i la recopilació d'informació del país d'origen a través de diferents fonts (amb aquest fi es pot acudir als portals d'internet www.ecoi.net i www.refworld.org, vegeu apartat 4.1 sobre la prova). Així mateix, pot ser interessant (sempre que sigui possible) fer una entrevista a la persona interessada per preparar la sol·licitud.

Atesa la mobilitat de les persones sol·licitants en territori espanyol, és important recordar-los que sempre informin dels canvis de número de telèfon o domicili a l'advocat i a les entitats que treballin en matèria d'asil.

Cal diferenciar aquells casos en què l'advocat o advocada que ha fet la detecció és el mateix que assisteix la persona sol·licitant en la formalització de la petició de protecció internacional, d'aquells en què s'esdevé una segona designació de lletrat d'ofici. En la primera de les situacions, l'actuació és una continuació de la tasca anterior; mentre que en la segona, és necessari, primer, confirmar els passos fets per l'advocat anterior, sempre contactant amb ell, o per aquelles persones que poguessin haver detectat la necessitat de protecció internacional de la persona sol·licitant; i segon, executar aquells passos que no s'hagin pogut fer, especialment els esmentats en l'últim paràgraf de l'apartat anterior.

2. 3. Intervenció de l'advocat en l'acte de formalització de la sol·licitud i en els moments subsegüents.

- *Expliqueu el procediment i els tràmits subsegüents a la persona sol·licitant en un llenguatge senzill i procurant crear un ambient de confiança.*
- *Participeu en l'entrevista, conduïu-la i aclariu aquells punts que puguin resultar confusos amb la col·laboració de la persona sol·licitant.*
- *Anoteu les observacions sobre aquells aspectes que puguin incidir en el desenvolupament normal de l'entrevista (estat de la persona sol·licitant, problemes de comunicació, condicions de la sala, etc.).*

Cal tenir en compte que segons la nova Llei d'asil i protecció subsidiària, l'assistència lletrada és preceptiva en totes les sol·licituds que es tramitin d'acord amb l'article 21.

Sempre que sigui possible, l'advocat hauria de reunir-se prèviament amb el client, a fi d'explicar-li el procediment i els tràmits que s'han de dur a terme, així com per complementar la feina detallada en els dos apartats anteriors. És molt recomanable utilitzar un llenguatge senzill i que sigui comprensible per a la persona sol·licitant, tenint en compte que aquesta persona rarament estarà familiaritzada amb el nostre llenguatge jurídic i que moltes vegades l'advocat haurà d'actuar assistit d'un intèrpret.

La formalització de la sol·licitud, que consisteix a fer una entrevista i emplenar un formulari, sempre ha de ser dirigida i formalitzada amb la presència d'un funcionari, sia de la policia sia de l'Oficina d'Asil i Refugi, i quan sigui necessari es farà amb l'assistència d'un intèrpret. Durant la formalització de la sol·licitud i en l'entrevista, l'actuació de l'advocat no ha de ser passiva: en cap cas s'ha de limitar a fer un control formal del procés i hauria d'intervenir fent preguntes, durant l'entrevista o al final, per aclarir i completar aquells aspectes que puguin ser necessaris, sobretot en aquells casos en què l'advocat ja s'hagi entrevistat anteriorment amb la persona sol·licitant.

En les sol·licituds que es formalitzin als CIE, referides a les persones que ja fa temps que estan a Espanya, sigui en la primera sol·licitud o amb posterioritat en el reexamen, cal explicar de forma clara els motius pels quals no s'ha sol·licitat protecció internacional amb anterioritat, de manera que no es pugui interpretar que la sol·licitud es fa exclusivament per eludir la possible expulsió o devolució.

De la mateixa manera, són significants totes aquelles observacions que l'advocat pugui fer sobre l'entrevista, especialment quan hi hagi aspectes que puguin haver incidit en el desenvolupament normal i sigui convenient conèixer-los per a la resolució de l'expedient. En particular, convé posar en relleu qualsevol problema de comunicació amb la persona sol·licitant, quan no s'entengui correctament amb l'intendent, o quan s'observi que aquest no tradueix adequadament les manifestacions del sol·licitant o les preguntes que se li fan. Igualment, pot ser important fer referència a interrupcions que es produeixin durant l'entrevista que en puguin haver afectat el desenvolupament, així com esmentar la situació anímica o de salut de la persona sol·licitant, quan s'observi que per qüestions físiques, mèdiques o psicològiques no està en condicions adequades per fer l'entrevista.

Aquestes observacions es poden realitzar manifestant-les al funcionari durant la formalització, sol·licitant que constin en la sol·licitud o en diligència a part, o bé, mitjançant un escrit posterior que s'ha d'incorporar a l'expedient immediatament i enviar-lo per fax a l'Oficina d'Asil i Refugi.





2. 4. Intervenció de l'advocat després de la sol·licitud i abans de la primera resolució.

- *Contacteu amb l'ACNUR i l'instructor del cas.*

- *Prepareu el reexamen. Consulteu fonts d'informació sobre el país d'origen i jurisprudència (vegeu apartat 4.1 sobre la prova).*

Un cop finalitzada la sol·licitud, s'obre el termini de fins a 4 dies hàbils per resoldre-la (72 hores en les sol·licituds en lloc fronterer, en aplicació del Reglament anterior, encara vigent).

Durant aquest termini cal que l'advocat es posi en contacte amb el lletrat o lletrada de l'ACNUR² que s'encarrega de l'expedient, amb l'objectiu de comentar-li les seves impressions sobre el cas i discutir-lo; rebre orientació sobre aquells aspectes que puguin no estar clars en la sol·licitud i que puguin necessitar aclariment; i informar-lo de qualsevol incidència que no es trobi reflectida en l'expedient. Aquest pas pot ser transcendental amb vista a poder aportar informació o documentació de suport que no s'hagi facilitat, tant dins del termini de resolució, com, si s'escau, en el pas posterior de presentació del tràmit de reexamen.

En el mateix sentit, cal contactar amb l'instructor de l'expedient que hi ha a l'Oficina d'Asil, per tal de conèixer-ne l'opinió sobre el cas i els motius detallats de la possible resolució, i fins i tot rebatre aquests arguments abans d'arribar al tràmit de reexamen.

Un cop es tinguin els diferents elements de la sol·licitud (al·legacions, etc.), és imprescindible fer una segona consulta de fonts d'informació relatives al país d'origen, a fi de contrastar les al·legacions i confirmar-ne la credibilitat. També, és molt recomanable consultar jurisprudència referida a processos similars que pugui ser útil per al cas.

² Oficial de protecció

2. 5. Formalització de l'escrit de reexamen.

- *Rebateu els arguments de la resolució, aclarint els aspectes confusos de la sol·licitud i detallant el relat.*
- *Aprofundiu els punts que l'ACNUR i l'instructor del cas hagin indicat.*
- *Recolliu i incloeu altres dades o proves que no s'hagin reflectit en la sol·licitud inicial, i justifiqueu-ne l'aportació tardana.*
- *No us podeu limitar a refutar la resolució, ni a fer una interpretació jurídica de la sol·licitud inicial ni de la resolució, ni per descomptat a reiterar el que s'ha expressat.*

Quan la resolució inicial sigui negativa (denegació o no-admissió), la persona sol·licitant té dret a presentar una petició de reexamen, la qual té efectes suspensius i s'ha de presentar en el termini de 2 dies hàbils a partir de la notificació de la resolució a la persona sol·licitant. Cal destacar que, tret que s'hagi de citar intèrpret, l'Administració notifica la resolució directament a la persona sol·licitant, sense que calgui la presència del lletrat; per la qual cosa en aquests casos és fonamental que l'advocat mantingui contacte amb la persona sol·licitant a fi de tenir coneixement d'aquesta notificació i poder executar la resta de tràmits.

(En tot cas, convé destacar que segons l'article 20.1.c del Reial Decret 203/1995, encara vigent, en cas que la persona sol·licitant decideixi abandonar Espanya sense haver formalitzat la petició de reexamen, ha d'expressar aquesta decisió per escrit, assistit per un lletrat i, si cal, per un intèrpret.)

El reexamen s'ha de fer sota la direcció de l'advocat, sense la presència de cap funcionari i, si cal, amb l'assistència d'intèrpret, el qual ha de ser proporcionat per l'Administració. S'han de facilitar, per tant, les dependències adequades per fer el reexamen en condicions de confidencialitat i no hi ha límit de temps més enllà del termini esmentat de 2 dies.

Cal tenir en compte que aquest reexamen no és un recurs, sinó un tràmit procedimental (així ho recull la jurisprudència del TS i així es va determinar durant la tramitació parlamentària de la

Llei d'asil), per la qual cosa no conté les mateixes limitacions establertes per als recursos administratius. Per aquest motiu, en aquest tràmit és possible incorporar nous arguments, nova documentació i, fins i tot, noves alegacions diferents de les expressades en la sol·licitud; si bé és convenient explicar les raons del canvi d'alegacions, així com de la incorporació tardana d'altres documents a l'expedient.

Per tant, l'escrit de reexamen ha de consistir en una ampliació de les alegacions que detallin i aclareixin aquells aspectes que

no resultin clars en la sol·licitud inicial, i subratllin els fets i la informació del país d'origen que s'hagi consultat. Per aquest motiu, és transcendental la informació obtinguda de l'ACNUR o de la mateixa Oficina d'Asil en relació amb els aspectes insuficients o dubtosos de la sol·licitud inicial. Cal insistir en què l'advocat no pot limitar-se a refutar la resolució, ni a realitzar una interpretació jurídica de la sol·licitud inicial ni de la resolució, ni per descomptat a reiterar el que s'ha expressat.

2. 6. Recurs contenciós administratiu: cautelariíssimes.

Actueu amb la màxima celeritat i insistiu en el periculum in mora, tenint en compte possibles informes mèdics, psicològics o socials i, en tot cas, el possible informe favorable de l'ACNUR

Contra la resolució que desestima el reexamen i exhaureix la via administrativa, es pot interposar recurs contenciós administratiu (RCA). És important distingir les dues resolucions possibles en aquest procediment, no-admissió a tràmit o denegació, ja que en determina el fur judicial i, per tant, l'òrgan davant el qual cal interposar el RCA, així com el tipus de procediment que cal seguir.

En cas de no-admissió, el RCA i les possibles mesures cautelars s'han de tramitar davant els jutjats centrals contenciosos

administratius seguint el procediment abreujat (regulat en el capítol II del títol IV de la LJCA); mentre que en els casos de denegació, la competència correspon a l'Audiència Nacional i el recurs s'ha de tramitar com a procediment ordinari (regulat en el capítol I del títol IV de la LJCA). En la pràctica, la immensa majoria de les resolucions són denegatòries, de manera que serà a aquesta segona via a la qual s'hagi d'acudir.

En aquests casos, l'aspecte de més transcendència és la petició de mesures cautelars, que segons determina l'article 129.2 de la Llei 12/2009, té, *ope legis*, la consideració d'urgència especial de l'article 135 de la LJCA³, les conegudes com a cautelariíssimes (convé remarcar que una petició de protecció internacional és una petició de protecció de drets fonamentals, i l'execució d'una resolució equivocada pot comportar conseqüències especialment greus).

Com és sabut, la principal particularitat de les mesures cautelars de l'article 135, a part de la celeritat, és la tramitació inaudita part; no obstant això, en aquest aspecte, cal considerar la modificació recent introduïda per la Llei 37/2011, de 10 d'octubre, de mesures d'agilització processal⁴, que si bé no modifica aquest aspecte, sí que introdueix una peculiaritat per a aquells casos en què, tractant-se de sol·licituds d'asil o supòsit d'estrangeria, la mesura afecti menors d'edat. Supòsits en què es converteix en preceptiva la comunicació de la petició de mesures al Ministeri Fiscal, el qual ha d'actuar en aquests casos dins l'àmbit de la protecció de menors, de què té competències.

Aquestes mesures s'han de sol·licitar mitjançant l'altressí, sigui en l'escrit d'interposició del recurs o en la demanda que inicia el procediment judicial. En la petició, s'ha de fer un relat que acrediti en la mesura que sigui possible tant el *periculum in mora* com el *fumus boni iuris*. Per aquest motiu, cal detallar de forma clara els fets (sense necessitat d'avançar la demanda en els casos que segueixin el procediment ordinari, no és el moment de redactar una fonamentació jurídica completa del cas) i la informació que figuri en l'expedient que pugui donar suport a tots dos punts. A més, en aquest cas, tenen una transcendència especial els possibles informes discrepants emesos per l'ACNUR (els tribunals solen atribuir-los una gran rellevància), els possibles informes externs d'organitzacions especialitzades (per exemple, casos de tràfic) o informes mèdics, psicològics i socials, així com aquella informació del país d'origen que pugui aportar indicis de versemblança als fets al·legats.

Com és ben sabut, en aquests casos és transcendental la celeritat en les actuacions de l'advocat, atès el risc que s'executi el rebuig en frontera o l'expulsió subsegüent a la resolució desestimàtoria de la sol·licitud de protecció internacional abans fins i tot que es puguin haver sol·licitat les mesures cautelars esmentades. Per tant, és recomanable que, inclús abans que sigui notificada la resolució, l'advocat avanci feina (havent tingut en compte, sobretot, les informacions que hagi pogut rebre de l'ACNUR o del funcionari encarregat de l'expedient a l'Oficina d'Asil) i tingui en compte la inexistència de jutjats de guàrdia en l'ordre contenciós, així com la possibilitat d'utilitzar la via que preveu l'article 42.5.c del Reglament 1/2005, dels aspectes accessoris de les actuacions judicials, per presentar les mesures cautelars davant el jutjat instrucció que estigui en funcions de guàrdia.

³ Sobre aquest punt i atès que l'article 129.2 es refereix a tots els procediments de la Llei 12/2009, queda oberta la qüestió interpretativa de si, en determinats casos, sobretot quan no es tracti dels procediments de l'article 21 de la Llei 12/2009, sinó de denegacions o no-admissions en territori, la defensa pot renunciar de forma expressa a la tramitació per la via del 135, en considerar-la perjudicial per al seu client, atesa la no imminència del rebuig en frontera o l'expulsió.

⁴ Redacció de l'article 135.2, segons la Llei 37/2011, de 10 d'octubre, de mesures d'agilització processal: "En els supòsits que tinguin relació amb actuacions de l'Administració en matèria d'estrangeria, asil polític i condició de refugiat que impliquin retorn i l'afectat sigui un menor d'edat, l'òrgan jurisdiccional ha d'escoltar el Ministeri Fiscal amb caràcter previ a dictar la interlocutòria a la qual fa referència l'apartat primer d'aquest article".



PROCEDIMENT EN TERRITORI

3.1. Detecció de persones amb possibles necessitats de protecció internacional.

- *Recolliu informació sobre la persona interessada. Feu les preguntes adequades: Per què no pots tornar al teu país d'origen? Què et passaria si hi tornessis?*

- *Contacteu amb altres professionals, psicòlegs, metges, treballadors socials, que hagin tingut relació amb la persona interessada.*

- *Informe la persona interessada sobre la possibilitat de sol·licitar protecció internacional.*

En el procediment en territori, la detecció de possibles sol·licitants de protecció internacional per part l'advocat o advocada és menys habitual, responent més a la casuística. Així, el lletrat es pot trobar amb sol·licitants potencials en assistències penals, relacionades amb l'explotació sexual o laboral, o violència de gènere (sempre que en aquestes situacions es manifesti temor envers un possible retorn al país d'origen o acudir a les autoritats del país d'origen), o en situacions en què l'estranger, a l'hora de dur a terme determinats tràmits per a la seva residència o altres qüestions, manifesti la impossibilitat d'obtenir documentació del seu país d'origen.

Al marge d'aquestes situacions, la detecció també es pot realitzar per derivació d'altres professionals, com psicòlegs o treballadors socials, que en algun moment puguin contactar amb l'advocat o derivar-li algun possible client.

En qualsevol cas, sempre és essencial informar correctament l'estranger sobre la possibilitat d'iniciar el procediment i sobre el coneixement de les definicions de la llei respecte de la condició de refugiat i la protecció subsidiària.

3. 2. Entrevistes prèvies a la formalització de la sol·licitud i preparació de la petició.

- *Prepareu la sol·licitud i aprofundiu-la: feu una cerca d'informació del país d'origen i, si cal, concerteu una entrevista prèvia.*
- *Entrevisteu a fons la persona sol·licitant.*
- *Contrasteu els fets amb la informació del país d'origen (vegeu apartat 4.1 sobre la prova).*
- *Elaboreu un relat d'al·legacions manuscrites.*

De manera similar al que s'esmenta en l'apartat 2.2, amb relació a les tasques prèvies a la sol·licitud dins dels procediments de l'article 21, una vegada que s'hagi valorat la necessitat de sol·licitar protecció internacional i la persona interessada hagi decidit sol·licitar-la, s'ha de portar a terme un treball d'aprofundiment i preparació de la sol·licitud i de la mateixa persona sol·licitant. Aquest treball ha de consistir, almenys, en la consulta i la recopilació d'informació del país d'origen a través de diferents fonts (amb aquest fi es pot acudir als portals d'internet www.ecoi.net i www.refworld.org) i en la realització d'una o diverses entrevistes prèvies, amb l'objectiu de fixar els fets i de preparar la persona sol·licitant per a l'entrevista de formalització, de manera que sigui capaç d'explicar tota la seva història aportant el màxim de detalls possibles. Cal tenir en compte el nivell socioeducatiu i cultural de la persona sol·licitant.

En la mesura que sigui possible i sobretot en aquells casos en què l'advocat no estigui gaire familiaritzat amb la situació del país d'origen de la persona sol·licitant, és

recomanable concertar amb ella almenys dues entrevistes prèvies a la formalització de la sol·licitud. La primera entrevista, que s'hauria d'estructurar en un seguit de preguntes obertes a fi de buscar un relat coherent, s'hauria d'entendre com una aproximació per permetre a la persona sol·licitant explicar tota la seva història; i la segona, un cop contrastada la primera entrevista amb la informació sobre el país d'origen, tindria com a finalitat aclarir els dubtes que poguessin sorgir, així com tots aquells aspectes que poguessin quedar confusos o resultar contradictoris amb la informació esmentada.

Com a resultat d'aquestes entrevistes, és convenient elaborar un relat amb al·legacions escrites, que s'ha d'incloure en l'expedient en el moment de formalitzar la sol·licitud o, preferentment, en els dies posteriors, dins el termini de deu dies disponible per aportar documentació complementària. En aquest mateix relat també es poden aclarir aquells aspectes que puguin haver resultat ambigus en l'entrevista de formalització.

Així mateix, és primordial comprovar tots els aspectes que afectin la situació mèdica i psicològica de la persona sol·licitant i recopilar, sempre que sigui possible, la informació que en puguin facilitar altres professionals que hagin pogut estar en contacte amb la persona

sol·licitant (metges, psicòlegs, treballadors socials, professionals d'organitzacions especialitzades). Aquesta informació pot acompanyar la sol·licitud com a prova o com a complement.

3.3. Intervenció de l'advocat en l'acte de formalització de la sol·licitud.

- *Expliqueu el procediment i els tràmits subsegüents a la persona sol·licitant en un llenguatge senzill i procurant crear un ambient de confiança.*
- *Participeu en l'entrevista, conduïu-la i aclariu aquells punts que puguin resultar confusos amb la col·laboració de la persona sol·licitant.*
- *Anoteu les observacions sobre aquells aspectes que puguin incidir en el desenvolupament normal de l'entrevista (estat de la persona sol·licitant, problemes de comunicació, condicions de la sala, etc.).*

La formalització de la sol·licitud, que consisteix a fer una entrevista i emplenar un formulari, sempre ha de ser dirigida i realitzada amb la presència d'un funcionari, sia de la policia (fora de Madrid) sia de l'Oficina d'Asil i Refugi (tot i que a diferència de les sol·licituds en frontera, es tractarà d'auxiliars administratius en lloc d'instructors). I quan sigui necessari, es farà amb l'assistència d'interpret. Durant la formalització de la sol·licitud i en l'entrevista, l'actuació de l'advocat no ha de ser passiva: en cap cas s'ha de limitar a fer un control formal del procés i hauria d'intervenir fent preguntes, durant l'entrevista o al final, per aclarir i completar aquells aspectes que puguin ser necessaris, sobretot en aquells casos en què l'advocat ja s'hagi entrevistat anteriorment amb la persona sol·licitant.

Tenint en compte que gran part de les sol·licituds que es tramiten en territori es referiran a persones que ja fa més d'un mes que estan a Espanya (tot i que aquesta circumstància no és causa de denegació ni no-admissió en la nova llei, que elimina l'antiga presumpció *iuris tantum* de no-admissió), cal explicar de forma clara els motius pels quals no s'ha sol·licitat protecció internacional amb anterioritat,



© ACNUR / C. López

de manera que no es pugui interpretar que la sol·licitud es fa exclusivament com a via per eludir la legislació d'estrangeria, la qual cosa disminuiria la credibilitat de les al·legacions.

De la mateixa manera, són significants totes aquelles observacions que l'advocat pugui fer sobre l'entrevista, especialment quan hi hagi aspectes que puguin haver incidit en el desenvolupament normal i sigui convenient conèixer-los per a la resolució de l'expedient. En particular, convé posar en relleu qualsevol problema de comunicació amb la persona sol·licitant, quan no s'entengui correctament amb l'intendent, o quan s'observi que aquest no tradueix adequadament les manifestacions del sol·licitant o les preguntes que se li fan. Igualment, pot ser important fer referència a interrupcions que es produeixin durant l'entrevista que en puguin haver afectat el desenvolupament, així com esmentar la situació ànima o

de salut de la persona sol·licitant, quan s'observi que per qüestions físiques, mèdiques o psicològiques no està en condicions adequades per fer l'entrevista.

Aquestes observacions es poden realitzar manifestant-les al funcionari durant la formalització, sol·licitant que constin en la sol·licitud o en diligència a part, o bé, mitjançant un escrit posterior que s'ha d'incorporar a l'expedient immediatament i enviar-lo per fax a l'Oficina d'Asil i Refugi.

3.4. Intervenció de l'advocat després de la sol·licitud.

- *Contacteu amb l'ACNUR i l'instructor del cas.*
- *Aporteu informació complementària i amplieu les al·legacions.*
- *Si ho creieu oportú, procureu fer una segona entrevista, amb l'instructor de l'expedient.*

Un cop presentada la sol·licitud, s'obre el termini d'un mes per determinar-ne l'admissió o la no-admissió.

Durant aquest termini, cal que l'advocat es posi en contacte amb el lletrat o lletrada de l'ACNUR⁵ que s'encarrega de l'expedient, amb l'objectiu de comentar-li les seves impressions sobre el cas i discutir-lo amb ell; rebre orientació sobre aquells aspectes que puguin no estar clars en la sol·licitud i que puguin necessitar aclariment; i informar-lo de qualsevol incidència que no es trobi reflectida en l'expedient. Aquest pas pot ser transcendental amb vista a poder aportar informació o documentació de suport que no s'hagi facilitat en el moment de l'entrevista.

En el mateix sentit, l'advocat ha de contactar amb l'instructor de l'expedient que hi ha a l'Oficina d'Asil, per tal de conèixer-ne l'opinió sobre el cas i els motius detallats de la possible resolució, i fins i tot rebatre aquests arguments abans d'arribar al tràmit de reexamen.

En cas que fos necessari, a més d'aportar informació complementària, es pot elaborar i aportar un escrit d'ampliació d'al·legacions, que pugui millorar la fonamentació del cas i fins i tot funcionar com un reexamen en la frontera.

En nombroses ocasions és convenient procurar concertar segones entrevistes, que s'han de formalitzar amb l'instructor de l'expedient. Cal considerar que les entrevistes inicials no es fan a davant de funcionaris coneixedors de la situació del país d'origen de la persona sol·licitant ni especialitzats sobre particularitats que afecten el cas (qüestions ètniques, d'edat, del mateix procediment de protecció internacional, etc.), els quals poden necessitar fer entrevistes en més profunditat o en unes condicions i un entorn més favorables a la persona sol·licitant. Ja s'ha dit que moltes vegades seran necessaris diversos contactes amb la persona sol·licitant per aconseguir que aquesta s'expressi amb confiança. I difícilment aquesta situació esdevindrà dins el termini d'un mes des de l'arribada a Espanya, en el qual en principi es farà l'entrevista inicial (encara que el transcurs d'aquest mes no sigui causa de denegació ni no-admissió de la sol·licitud). Així mateix, no es pot oblidar que molts dels sol·licitants es troben en processos de trauma i requereixen tractament, la qual cosa els pot impedir expressar-se de forma adequada fins que aquest s'hagi normalitzat. La petició s'ha de fer per escrit i de forma motivada.

⁵ Oficial de protecció

3.5. Possible entrevista amb l'instructor del cas en la segona fase del procediment. Preparació i participació de l'advocat

- *Consulteu l'expedient, estudeu-lo i contrasteu-lo amb el client i amb la informació del país d'origen, verificant que estigui complet i que no hi faltin escrits d'al·legacions, documents probatoris o d'informació del país d'origen que s'haguessin aportat.*
- *Identifiqueu possibles necessitats que requereixi l'entrevista. Per exemple: una intèrpret en casos de gènere (sol·liciteu-la a l'Oficina d'Asil quan calgui), que l'entrevista es faci en l'idioma que més domini la persona sol·licitant, etc.*
- *Repetiu les accions esmentades en els punts 2.2 i 2.3 sobre la preparació i la intervenció en l'entrevista.*





La Llei 12/2009 preveu la possibilitat que a la persona sol·licitant se li facin noves entrevistes després de la inicial de formalització. Aquestes entrevistes, que poden tenir lloc en qualsevol moment de la tramitació de la sol·licitud, posterior a la seva admissió a tràmit, les ha de portar a terme l'instructor de l'expedient en la mateixa Oficina d'Asil.

La presència i la participació de l'advocat en aquestes entrevistes és similar a l'assenyalada per a les entrevistes inicials, sobretot en les que tinguin lloc en territori, atesa la possibilitat de treball i preparació previs que aquestes comporten; per la qual cosa aquest apartat no s'hi estén gaire i remet als apartats anteriors de forma genèrica.

No obstant això, sí que cal fer referència a les particularitats que contenen aquestes entrevistes amb l'instructor i que l'advocat no pot passar per alt. Primerament, cal tenir en compte que es tracta d'una entrevista que vol aprofundir

en la sol·licitud de la persona interessada o detallar i concretar determinats aspectes que puguin resultar confusos per a l'instructor; per la qual cosa es parteix del contingut de la primera entrevista i de la documentació aportada amb anterioritat. Per tant, la primera obligació de l'advocat amb relació a aquesta entrevista és conèixer el contingut de l'expedient, estudiar-lo i contrastar-lo amb el seu client, verificant que estigui complet i que no hi faltin escrits d'al·legacions, documents probatoris o informació del país d'origen que s'hagués aportat. L'advocat pot accedir a l'expedient a la mateixa Oficina d'Asil o, si es troba fora de Madrid, pot sol·licitar-ne una còpia del contingut a través de les oficines d'estrangers.

La complexitat de la preparació de l'entrevista depèn del coneixement que es tingui del cas i de si s'ha assistit la persona sol·licitant en tots els passos anteriors del procediment. En cas que se l'hagi assistit, la preparació de l'entrevista es tractarà d'una tasca de recuperació del relat, que



© ACNUR / A. Rodríguez

serà més o menys complexa en funció del temps transcorregut des de la sol·licitud (de vegades el procediment pot allargar-se més de dos anys). Cal refrescar i ordenar els fets en el cap del client, i preparar-lo per a una experiència que no sol ser agradable i que en determinats casos pot resultar traumàtica. En aquest sentit, es tractarà, per tant, de tranquil·litzar-lo i evitar que els nervis o l'estrès li impedeixin respondre adequadament les preguntes que l'instructor li pugui formular.

En aquells supòsits en què l'advocat es trobi amb la persona sol·licitant per primera vegada, abans de l'entrevista amb l'instructor, serà necessari que faci tota la feina descrita en l'apartat 2.2: fer les esmentades entrevistes amb el client i dur a terme la mateixa tasca d'investigació i recopilació d'informació del país d'origen.

Quan el client o la seva pròpia petició presenti necessitats específiques⁶ en relació amb l'entrevista, cal detectar-les i posar-les de manifest a l'Oficina d'Asil.

Convé insistir que en casos de persecució a dones per motius de gènere, se sol·liciti que tant l'entrevistador com sobretot l'interpret siguin del mateix sexe; que quan la persona sol·licitant parli diverses llengües, s'asseguri que l'entrevista es faci en aquella que la persona sol·licitant domini millor i en la qual pugui expressar-se correctament. També convé alertar sobre possibles incompatibilitats de la persona sol·licitant amb l'interpret (per exemple, un sol·licitant saharauí no hauria de ser entrevistat amb un intèrpret marroquí o no s'hauria de designar un intèrpret d'una ètnia rival a la de la persona sol·licitant, com hutus i tutsis en casos de ruandesos). En cas que aquests aspectes no es tinguin en compte i tot i així es dugui a terme l'entrevista, serà necessari posar-ho de manifest al final de l'entrevista.

⁶ Article 46 de la Llei 12/2009. Enumera possibles grups vulnerables i persones amb necessitats específiques.

4

ASPECTES GENERALS

4.1. La prova. Informació del país d'origen i altres documents.

- *Examen, revisió i recopilació de la documentació probatòria de què pugui disposar la persona sol·licitant.*
- *Cerca d'informació del país d'origen (COI, en les sigles en anglès) a través de portals especialitzats, com ara, www.ecoi.net i www.refworld.org, i a través d'organismes concrets (Amnistia Internacional, ACNUR, Human Rights Watch, Freedom House, US Department, ILGA, etc.).*
- *Cerques selectives a través dels cercadors habituals i cerca de premsa.*
- *Informes mèdics, socials o psicològics relatius a la persona sol·licitant.*

En parlar de la prova, d'entrada, convé recordar que l'advocat es troba davant un procediment radicalment diferent de qualsevol altre procediment administratiu en què la teoria de la prova està molt més desenvolupada, és bastant freqüent l'exigència de prova fefaent i, a més, presentar-la i acreditar-la és gairebé obligatori; situacions que no s'esdevenen en el Dret d'asil i protecció internacional.

Atesa la pròpia naturalesa dels fets que s'han de valorar, en molts casos és impossible disposar de proves directes,

siguin documentals, pericials o d'un altre tipus, i caldrà acudir a tot estirar a proves indiciàries. Hi haurà casos de sol·licitants que al·leguen persecució per part de les seves autoritats, per la qual cosa difícilment disposaran de documentació acreditativa d'aquesta persecució expedida per les esmentades autoritats; i, en cas que en disposin, en cap cas aquesta podrà ser comprovada davant de les autoritats, atès el risc que això podria comportar. En altres casos, els sol·licitants procediran d'estats desestructurats sense capacitat per expedir els documents habituals

en la nostra societat. I en d'altres, els sol·licitants hauran arribat fins al nostre país travessant un continent sencer en condicions precàries i sense cap mitjà per portar la documentació probatòria.

En aquesta situació, la documentació que proporcionin els sol·licitants (en cas que en disposin) gairebé mai és original, en cap cas és habitual i, per descomptat, no resulta familiar a l'advocat; per la qual cosa és especialment difícil valorar-ne l'autenticitat i la validesa, més enllà de fer-ho per mitjà d'un examen basat en la pura lògica. No s'han de considerar bons aquells documents que tinguin un contingut impossible (bé perquè contradiguin de ple la informació que facilita la persona sol·licitant, bé perquè s'expressin en un llenguatge o amb un contingut impropï de l'organització que l'expedeix, o bé perquè no sigui lògic que la persona sol·licitant disposi d'aquest document), el qual s'ha d'aclarir amb la persona sol·licitant.

Tenint en compte el que s'acaba de dir, la principal font de proves és la informació sobre el país d'origen (COI), a la qual ja s'ha fet referència més amunt. Cal tenir en compte que la mateixa definició de refugiat i la nova de protecció subsidiària parlen de l'existència d'un "temor fundat", i com que el temor és un aspecte subjectiu difícilment acreditable (excepte en algunes ocasions, a través d'informes psiquiàtrics o psicològics), és el raonament del mateix, l'existència d'un fonament vàlid, el que s'ha d'acreditar. I aquest s'ha de basar en com afecten les circumstàncies concretes del país d'origen a la persona sol·licitant i en com encaixen les al·legacions d'aquesta en aquest context, de manera que permetin apuntalar-ne la credibilitat del relat i la justificació del temor expressat.

Amb relació a la informació del país d'origen, es pot trobar tant informació general (hi ha organismes, tant estatals com privats, que elaboren informes anuals sobre la situació general dels drets humans en els diferents països), com referida a aspectes més concrets, com ara, la situació religiosa, la situació de la dona, dels homosexuals o conflictes concrets més o menys localitzats. Tant una com l'altra aporten dades molt valuoses de cara a fonamentar el cas i poden servir com a element probatori, fins al punt que en nombroses ocasions seran l'única documentació probatòria de la qual es disposarà.

A l'hora d'accedir a aquestes fonts, en l'actualitat el mitjà més eficaç és internet, a través del qual a part de fer cerques selectives utilitzant els cercadors habituals, es poden consultar tant les pàgines dels mateixos organismes que editen aquesta informació (Amnistia Internacional, Human Rights Watch, Freedom House, US Department, ILGA, etc.), com els portals especialitzats a què ja s'ha fet referència www.ecoi.net i el de l'ACNUR, www.refworld.org, que ofereixen un sistema de cerca per països, dates i organismes emissors bastant pràctic i eficaç.

De vegades, també es pot trobar documentació en la premsa, tant espanyola com d'agències o del mateix país d'origen, sobre els fets concrets (inclús amb referències explícites a la persona sol·licitant) o sobre el context al qual es refereix la sol·licitud. Avui dia, gairebé qualsevol mitjà informatiu és present a internet i és possible trobar informació a través de cerques selectives.

Com ja s'ha dit, a més de la documentació que pugui aportar la persona sol·licitant o la informació del país d'origen, de vegades és possible aportar un altre tipus de proves relatives a la mateixa persona sol·licitant, consistent en informes mèdics, socials o psicològics. Aquests informes, a més de servir per argumentar una possible situació de vulnerabilitat i una posterior autorització de residència per raons humanitàries (articles 37.b i 46.3 de la Llei 12/2009), poden servir per acreditar seqüeles físiques o psíquiques de fets ocorreguts en el passat, tortures, maltractaments, mutilació genital, etc., o per aportar indicis sobre situacions com el tràfic de persones.

© ACNUR / Ailixandra Fazzina



4.2. Els fonaments jurídics.

- *Cerca i recopilació de jurisprudència del Tribunal Suprem, així com de precedents judicials en l'Audiència Nacional i, si s'escau, en els jutjats centrals contenciosos.*
- *Consulta de fonts interpretatives del Dret internacional (soft law), conclusions del Comitè Executiu de l'ACNUR, guies, crides i manuals de l'ACNUR*
- *Jurisprudència internacional, especialment del Tribunal Europeu de Drets Humans i del Tribunal de Justícia de la Unió Europea.*

Igual que passava en la prova, en endinsar-se en la qüestió de la fonamentació jurídica, cal partir de la base que el Dret d'asil i protecció internacional representa una especialitat dins del Dret administratiu espanyol. I cal començar per considerar que no es tracta d'un Dret estrictament intern i que les fonts no es troben exclusivament en el nostre ordenament, sinó que es tracta d'un conjunt d'instruments de Dret internacional públic, principalment la Convenció de Ginebra de 1951 sobre l'Estatut dels refugiats, incorporats al Dret nacional. Per tant, encara que continuï sent especialment important, no n'hi ha prou d'acudir a les fonts habituals, és a dir, a la legislació interna i la jurisprudència del Tribunal Suprem (així com, sobretot en matèria de no-admissió, exclosa des de 2003 del control judicial del Tribunal Suprem, als precedents doctrinals en l'Audiència Nacional).

Per tant, a l'hora de completar la fonamentació jurídica, cal acudir, d'una banda, a les diferents fonts interpretatives de la Convenció de Ginebra de 1951; i de l'altra, a la jurisprudència de tribunals internacionals (com pot ser el Tribunal Europeu de Drets Humans o el Tribunal de Justícia de la Unió Europea, i fins i tot, de vegades, es pot recórrer a sentències de tribunals superiors d'altres estats) o al Dret comparat.

Quan es parla de fonts interpretatives, es fa referència a una sèrie de documents jurídics habituals en el Dret internacional públic, coneguts amb el nom de *soft law*, que si bé no tenen efecte vinculant o obligatori, actuen com a guia i serveixen de marc per a l'aplicació del Dret. Dins aquestes fonts interpretatives hi ha diferents documents jurídics produïts per l'ACNUR, que interpreten i concreten l'evolució i el contingut de la protecció internacional.

Aquests documents poden tenir diferents formats: les conclusions del Comitè Executiu; les guies interpretatives sobre aspectes concrets de la protecció i de la Convenció; les consideracions i guies sobre determinats països, per les posicions o crides fetes als Estats part amb relació a situacions o països concrets; o, finalment, el mateix *Manual de ACNUR de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado*. Totes aquestes fonts són de fàcil accés, la majoria estan disponibles en castellà i es poden trobar a través de les pàgines web ja esmentades, en concret www.refworld.org o en les mateixes webs de l'ACNUR en espanyol i anglès, www.unhcr.org, www.acnur.org i www.acnur.es. I ofereixen, a part d'una visió més global i detallada del significat de la Convenció de Ginebra de 1951, una font directa per a la fonamentació jurídica en les diferents etapes del procediment, sigui en via administrativa o judicial.

La segona part d'aquesta fonamentació s'ha de referir a la jurisprudència internacional⁷, dictada principalment pel Tribunal Europeu de Drets Humans o el Tribunal de Justícia de la Unió Europea.

El primer Tribunal té una àmplia jurisprudència que, si bé no afecta directament l'aplicació de la Convenció de Ginebra de 1951, sí que afecta matèries de protecció internacional, en controlar l'aplicació del Conveni Europeu de Drets Humans, del qual Espanya és part, i que sobretot quan revisa els articles 3 (prohibició de la tortura), 4 (prohibició de l'esclavatge), 5 (dret a la llibertat i a la seguretat) i 8 (dret a la unitat familiar), pot ser d'especial transcendència i utilitat com a eina per a la defensa dels sol·licitants de protecció internacional.

Quant al Tribunal de Justícia de la Unió Europea, aquest té jurisdicció sobre tota la legislació de la Unió i, per tant, controla l'aplicació de les diferents directives d'asil (de reconeixement i de procediments, bàsicament) i, a més, pot estendre la jurisdicció al mateix Dret intern dels estats. Es poden trobar sentències interpretatives sorgides de les qüestions prejudicials plantejades pels tribunals i els jutjats nacionals, o directes d'aplicació, a través de recursos presentats pels particulars o els mateixos estats.

A més, i encara que tingui menys pes a l'hora de fonamentar una decisió, pot ser important consultar una altra jurisprudència internacional (la Cort Interamericana de Justícia, els tribunals suprems d'altres estats membres de la Unió Europea), la qual pugui servir com a exemple de pràctica i d'interpretació tant de la Convenció de Ginebra com d'altres normes jurídiques, com són les directives europees en matèria de protecció internacional.

⁷ Convé recordar que el preàmbul de la Llei 12/2009, fa referència expressa a aquesta jurisprudència com a motivació i font de la llei: "Aquesta opció ha de permetre tant satisfer adequadament les necessitats derivades de la incorporació de l'ampli elenc d'actes normatius de la Unió Europea, com reflectir de manera adequada les noves interpretacions i criteris sorgits en la doctrina internacional i en la jurisprudència d'òrgans supranacionals com el Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees o el Tribunal Europeu de Drets Humans, a fi de millorar les garanties de les persones sol·licitants i beneficiàries de protecció internacional".

Referència que es reitera en l'article 5 en esmentar els drets reconeguts amb l'asil o la protecció subsidiària, com els reconeguts per la normativa de la Unió Europea i els convenis internacionals firmats per Espanya.

5 RECURS CONTENCIÓS ADMINISTRATIU

5.1. La Demanda.

- *Sempre que sigui possible, contacteu amb la persona sol·licitant i entrevisteu-la a fons.*
- *Contrasteu degudament la informació obtinguda de la persona sol·licitant amb la de l'expedient administratiu.*
- *Analitzeu el contingut i els fets que figuren en l'expedient, sobretot les possibles entrevistes i els escrits d'al·legacions, i l'informe de la instrucció amb l'objecte de rebatre'l.*
- *Repasseu els possibles defectes formals del procediment administratiu.*

La major part de les especialitats que pot contenir la demanda en relació amb una sol·licitud de protecció internacional ja han estat tractades en els apartats anteriors, especialment en els relatius a la fonamentació jurídica i la prova, els quals, a més, s'amplien de forma més específica per al procediment judicial en l'apartat següent. No obstant això, sí que és convenient que l'advocat pari atenció en la importància de com s'han de reflectir els fets i com s'hi ha d'apropar i tenir-ne coneixement.

En primer lloc, és evident que en tractar-se el recurs contenciós administratiu d'un procediment revisor, cal acudir als fets que figuren en l'expedient administratiu, en particular els fixats en les diferents entrevistes que s'hagin pogut dur a terme i en els escrits d'al·legacions o informes de suport que puguin constar en l'expedient. En segon lloc i en menys mesura, també cal consultar els ressenyats per l'informe de la instrucció (no s'ha d'oblidar mai que aquest informe té un contingut essencialment valoratiu, per la qual cosa, tenint en compte que el normal és recórrer resolucions desestimatòries, el contingut d'aquest informe no serà gaire favorable als interessos del client).

Al marge del contingut de l'expedient administratiu, sempre que sigui possible cal completar-lo amb el contacte amb la

persona sol·licitant. Per a tal fi, s'ha de procedir de la mateixa manera detallada en l'apartat 2.2 i seguir els passos previstos per a la preparació de la petició de protecció internacional, és a dir, consultar i recopilar informació del país d'origen a través de diferents fonts i realitzar una o diverses entrevistes prèvies, amb l'objectiu de fixar els fets i dotar la demanda del màxim de detalls possibles. En aquestes entrevistes és fonamental aclarir aquells aspectes que puguin resultar confusos o contradictoris en l'expedient administratiu i, de forma molt especial, aquells aspectes qüestionats per l'informe de la instrucció.

En aquesta revisió de l'expedient administratiu també és de transcendència especial l'existència de possibles defectes formals en el procediment administratiu, com poden ser l'absència de les comunicacions a l'ACNUR o els defectes en relació amb l'assistència lletrada o el dret a intèrpret (aspectes sobre els quals ja hi ha abundant jurisprudència

del Tribunal Suprem), o aquells que poden esdevenir-se com a conseqüència dels canvis introduïts per la Llei 12/2009 i les directives europees, com poden ser l'absència d'entrevista en el procediment o les condicions en què aquesta s'hagi dut a terme (sobretot quan es tracti de menors o dels grups vulnerables recollits en l'article 46 de la Llei 12/2009).

Si bé és cert que en nombroses ocasions l'advocat es trobarà amb dificultats per contactar amb la persona sol·licitant i per comunicar-s'hi (encara que això últim no hauria de ser un obstacle, atès el dret a intèrpret que se li reconeix a la persona demandant en els casos de justícia gratuïta), i que no disposarà a priori de més elements que els que hi haurà en l'expedient, sempre podrà completar els fets amb la referència a la situació del país d'origen, que serà el context en el qual s'insereixin les al·legacions de la persona sol·licitant.

5.2. La petició de prova.

- *Recopileu i aporteu la prova documental de què disposeu (vegeu apartat 3.1).*
- *Demaneu a organismes especialitzats o centres de documentació informes sobre la situació general del país d'origen o sobre la situació de col·lectius concrets.*
- *Demaneu a l'ACNUR informes sobre qüestions doctrinals o sobre aspectes substantius de la sol·licitud.*

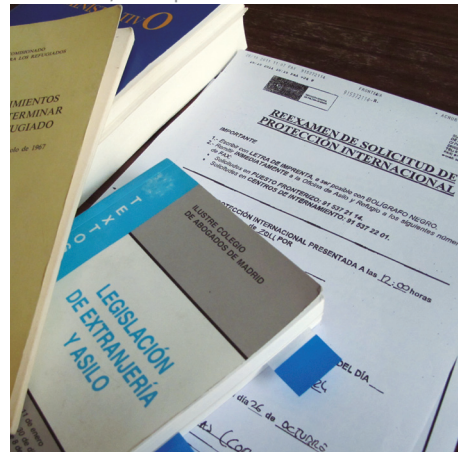
Com és ben sabut, en el procediment contenciós administratiu la prova es pot plantejar per dues vies: aportant la documental de què es disposi juntament amb l'escrit de la demanda (article 56.3 LJCA), de la qual s'ha de sol·licitar la seva admissió com a prova; i mitjançant la sol·licitud de la recepció del plet a prova per mitjà d'altresí en l'escrit de demanda o, si s'escauen, en les alegacions complementàries.

Amb relació a la prova documental per aportar, ja s'ha fet una àmplia descripció del tipus de proves possibles (al marge de la que directament disposi la persona sol·licitant) i de la forma de buscar-la i recopilar-la, per la qual cosa no és necessari estendre's gaire més sobre aquest aspecte. Si de cas, convé recordar que en els casos que l'advocat hagués seguit des de fases anteriors sempre serà convenient que faci una nova cerca d'informació (tant sobre el país d'origen com sobre la situació mèdica o psicològica de la persona interessada), ja que poden haver-se produït nous fets que confirmin o dotin de credibilitat el temor de persecució al·legat, o bé pot haver aparegut informació relativa al passat que no estigués disponible en fases anteriors.

Al marge de la prova esmentada, sempre és convenient sol·licitar la pràctica d'altres proves, especialment la sol·licitud a diferents organismes o centres de documentació d'informes sobre la situació del país d'origen, sigui de forma general o sobre la situació de determinats col·lectius o sobre fets concrets. Aquests informes adquireixen especial importància quan la prova aportada per la part pugui no ser concloent o pugui ser qüestionada des del punt de vista de l'objectivitat, atès que aquests informes no són valorats generalment com a informes de part.

També, sempre es pot demanar una prova a la mateixa ACNUR, si bé convé recordar que l'ACNUR no disposa d'un centre de documentació i, per tant, no respon a meres peticions d'informació del país d'origen i remet l'advocat a les fonts ja conegudes. Sí que respon, de forma detallada i minuciosa, a peticions de prova que tractin sobre qüestions doctrinals o sobre aspectes substantius de la sol·licitud (per exemple, consideració de la persecució a les dones com a grup en risc en un país concret, valoració de l'ACNUR sobre la inclusió en la Convenció de Ginebra de la persecució a periodistes en un determinat context, o d'un altre col·lectiu, valoració de l'alternativa de fugida interna, etc.). En aquest sentit, seria una bona pràctica contactar prèviament amb l'ACNUR per veure la possibilitat d'emissió d'aquest informe i el seu possible sentit.

© ACNUR / C. López



6 APÈNDIX

6.1. Adreces web d'interès.

• Portals de cerca d'informació legal i de país d'origen:

www.refworld.org: pàgina gestionada per l'ACNUR que conté una recopilació bastant exhaustiva i permanentment actualitzada d'informes sobre drets humans, pràctica jurídica i jurisprudència, organitzada de forma temàtica i per països, tant procedent d'organismes internacionals i governamentals (US Department, UK Home Office, Canadian Refugee Board, etc.), com no governamentals (Human Rights Watch, Amnistia Internacional o l'Organització Mundial contra la tortura, entre d'altres).

www.ecoi.net: pàgina similar a l'anterior, gestionada per ECRE, el Consell Europeu per als Refugiats i Exiliats.

• Organitzacions de Drets Humans:

www.es.amnesty.org i www.amnesty.org: pàgines en espanyol i anglès d'Amnistia Internacional.

www.hrw.org: pàgina de l'organització Human Rights Watch, que emet informes anuals i per països sobre la situació general dels drets humans.

www.freedomhouse.org: l'organització Freedom House elabora informes similars als anteriors, de forma anual i per països.

www.ilga.org: l'Associació Internacional de Gais i Lesbianes, elabora informes relatius a la situació d'aquests col·lectius en diferents països.

www.rsf.org: Reporters Sense Fronteres elabora informes relatius a la llibertat de premsa i dels periodistes en diferents països.

• Pàgines amb informació sobre països, específicament, sobre aspectes ètnics i lingüístics.

www.ethnologhe.org/country_index.asp i www.ikuska.org

6.2. Adreces de referència a Espanya:

- **Delegació de l'ACNUR a Espanya**

Av. del General Perón, 32, 20 esq (28020 Madrid)
Tel.: 915 558 594/915 563 649; Fax: 915 551 845
www.acnur.es

- **CICAC**

C/ Roger de Llúria 113, 3r (Barcelona)
Tel: 934 87 50 68

- **ICAB (estrangeria)**

C/ Mallorca, 283 (Barcelona)
Tel: 93 496 18 80 - EXT. 5183 / 5184

- **Oficina d'Asil i Refugi. Ministeri de l'Interior**

C/ Pradillo, 40 (28002 Madrid).
Tel: 915 372 132; Fax: 915 372 141

- **Organitzacions especialitzades en asil i protecció internacional**

- **CEAR (Comissió Espanyola d'Ajuda al Refugiat)**

Av del General Perón, 32, 20 dreta (28020 Madrid).
Tel: 915 980 535; Fax: 915 972 361 www.cear.es

- **ACCEM**

Pl. Santa María Soledad Torres Acosta, 2, 3a planta (28004 Madrid).
Tel: 915 327 478 / 915 327 479; Fax: 915 322 059 www.accem.es

- **ONG RESCATE Internacional**

C/ Luchana, 36, 4rt D (28010 Madrid)
Tel: 914 472 872 / 2960 - Fax: 914 472 321 - www.ongrescate.org

- **CREU ROJA A LA DEMARCACIÓ DE BARCELONA**

C/ Joan d'Àustria, 120-124 (08018 Barcelona)
Tel: 93 300 65 65

- **CREU ROJA A LA DEMARCACIÓ DE GIRONA**

C/ Bonastruc de Porta, 13 (17001 Girona)
Tel: 972 22 22 22

- **CREU ROJA A LA DEMARCACIÓ DE LLEIDA**

C/ Henry Dunant, 1 (25003 Lleida)
Tel: 973 27 99 00

- **CREU ROJA A LA DEMARCACIÓ DE TARRAGONA**

Av. Andorra, 61 (43002 Tarragona)
Tel: 977 24 47 69

6.3. Fonts de jurisprudència internacional:

- **Tribunal Europeu de Drets Humans**

(en anglès)

Informació sobre procediments:

<http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Basic+Texts/Other+texts/Rules+of+Court/>

Base de dades jurisprudencial:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>

(en francès)

Informació sobre procediments:

<http://www.echr.coe.int/ECHR/FR/Header/Basic+Texts/Other+texts/Rules+of+Court/>

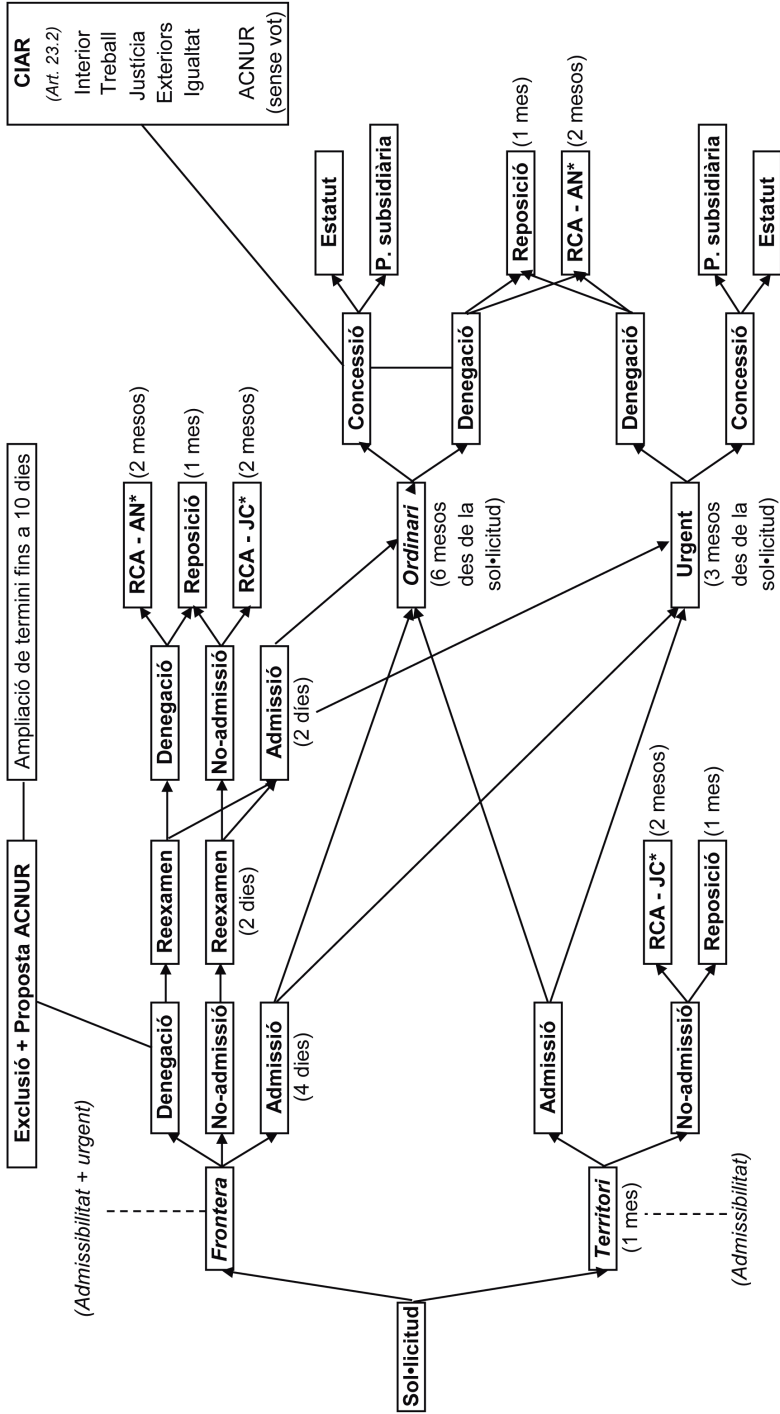
Base de dades jurisprudencial:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-fr>

- **Tribunal de Justícia de la Unió Europea**

<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=es>

ANNEX: Esquema del procediment de protecció internacional



* JC = jutjats centrals contenciosos

* AN = Audiència Nacional

Editat per la Delegació d'ACNUR/UNHCR a Espanya
Av. General Perón, 32, 2a
2820, Madrid
Espanya
www.acnur.es

© ACNUR/UNHCR Madrid, España. 2011



Amb la col·laboració de:

