



COMILLAS

UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

Facultad de Ciencias Humanas y Sociales
Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

**La protección del derecho de asilo en
España y su proyección a nivel
europeo**

El caso de Venezuela

Estudiante: **Sandra López González de Lara**

Directora: Vanesa Morente Parra

Madrid, abril 2026

ANEXO: Declaración de uso de herramientas de IA generativa

Nombre Grado:	Doble Grado en Business Analytics y Relaciones Internacionales
Nombre Alumno:	Sandra López González de Lara
Coordinador TFG:	Javier Gil Pérez
Nombre Directora de TFG:	Vanesa Morente Parra

Declaro que para la elaboración del presente Trabajo Fin de Grado / Trabajo Fin de Máster se ha utilizado inteligencia artificial generativa como herramienta de apoyo.	SÍ	NO
---	-----------	-----------

1) Uso de la IA Generativo

Si tu respuesta ha sido SÍ, contesta a las siguientes preguntas. Si has contestado NO, pasa al apartado 2.

Uso ético

	SÍ	NO
¿A la hora de usar la herramienta IA, en los <i>prompts</i> utilizados has incluido datos de carácter sensible o de carácter personal (fotos de personas reales, datos personales, etc.)? <i>Si tu respuesta es afirmativa especifica cuáles.</i>		NO
¿Has orientado tu uso a suplantar tu trabajo personal sin hacer una revisión crítica de la extraído en la herramienta IA? <i>Si tu respuesta es afirmativa especifica cuáles.</i>		NO
¿Has tenido en cuenta las recomendaciones académicas que te han hecho específicamente en el Grado/Máster sobre lo que está permitido o no con la IA?	SÍ	

Uso técnico realizado:

¿Qué herramientas has utilizado (ChatGPT, Copilot, Claude, Nano Banana...)? Especifica la versión o tipo de licencia.

ChatGPT (versión GPT-4/5), Perplexity AI, Grammarly, Elicit

Marcar lo que corresponda:

- Generación de texto (*Especificar qué herramientas*) → ChatGPT
- Reformulación (*Especificar qué herramientas*) → ChatGPT, Grammarly
- Traducción / corrección (*Especificar qué herramientas*) → ChatGPT, Grammarly
- Sugerencia de estructura (*Especificar qué herramientas*) → ChatGPT
- Apoyo metodológico (*Especificar qué herramientas*) →
- Buscar o citar bibliografía (*Especificar qué herramientas*) → PerplexityAI
- Generar contenido audiovisual (videos, infografías, audios, imágenes, gráficos. *Especifica en concreto qué contenidos has generado con IA además de citarlo correctamente en el trabajo.*)
- Otros (*Especificar qué herramientas*) →

Confirmando que el contenido final ha sido revisado, corregido y validado íntegramente por mí como autor/a y asumo la plena responsabilidad académica del mismo.

La utilización de la IA no ha sustituido el análisis crítico, la reflexión personal ni el trabajo intelectual propio exigido en un TFG/TFM.

Firma:

Sandra López González de Lara



RESUMEN

El derecho de asilo ha adquirido una relevancia creciente ante el aumento de los desplazamientos forzados y las crisis humanitarias prolongadas. Aunque el marco internacional, europeo y español reconoce mecanismos de protección para quienes huyen de situaciones de persecución o grave desprotección, su aplicación práctica plantea importantes desafíos. En este contexto, el caso venezolano resulta especialmente relevante por el elevado número de solicitudes presentadas en España y en la Unión Europea. Por ello, se analiza si la protección del derecho de asilo en España resulta realmente efectiva y cómo se articula respecto de los ciudadanos venezolanos. Para ello, se examinan la evolución normativa del asilo, sus garantías sustantivas y procesales, y la respuesta administrativa y jurisprudencial española. El análisis muestra que España ha ofrecido una protección material amplia, pero principalmente mediante autorizaciones de residencia por razones humanitarias, y no a través del reconocimiento ordinario del estatuto de refugiado. Esta realidad invita a reflexionar sobre la distancia entre la necesidad efectiva de protección y su reconocimiento jurídico formal, así como sobre las limitaciones del sistema de asilo ante crisis prolongadas y desplazamientos masivos.

Palabras clave: Derecho de asilo, protección internacional, solicitantes de asilo, Venezuela, residencia por razones humanitarias, Sistema Europeo Común de Asilo, Unión Europea, España.

ABSTRACT

The right to asylum has gained increasing relevance in the context of rising forced displacement and prolonged humanitarian crises. Although international, European, and Spanish legal frameworks provide protection mechanisms for those fleeing persecution or a serious lack of protection, their practical implementation raises significant challenges. In this context, the Venezuelan case is particularly relevant due to the high number of applications submitted in Spain and across the European Union. This study, therefore, examines whether the protection of the right to asylum in Spain is truly effective and how it is applied in relation to Venezuelan nationals. To this end, it analyses the legal evolution of asylum, its substantive and procedural guarantees, and the Spanish administrative and judicial response. The analysis shows that Spain has provided broad material protection, but mainly through residence permits on humanitarian grounds rather than through the ordinary recognition of refugee status. This reality invites reflection on the gap between the actual need for protection and its formal legal recognition, as well as on the limitations of the asylum system in the face of prolonged crises and large-scale displacement.

Keywords: *Asylum law, international protection, asylum seekers, Venezuela, residence permits on humanitarian grounds, Common European Asylum System, European Union, Spain.*

ÍNDICE

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN	1
I. <i>Justificación del tema</i>	1
II. <i>Objetivos del TFG</i>	3
III. <i>Preguntas que pretende contestar</i>	3
IV. <i>Metodología</i>	4
V. <i>Delimitación temporal y espacial</i>	4
VI. <i>Estructura</i>	5
CAPÍTULO 2. EL DERECHO DE ASILO: FUNDAMENTO Y MARCO JURÍDICO	6
I. <i>Origen histórico del derecho de asilo y su vinculación con los derechos humanos</i>	6
II. <i>La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)</i>	9
CAPÍTULO 3. PROTECCIÓN SUSTANTIVA DEL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA	12
I. <i>La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y su valor jurídico</i>	12
II. <i>El Sistema Europeo Común de Asilo (SECA): principios, objetivos y coordinación entre Estados miembros</i>	13
III. <i>Normativa europea sobre protección internacional</i>	18
III.1. <i>Directiva 2024/1346 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por la que se establecen normas para la acogida de solicitantes de protección internacional</i>	18

III.2. Reglamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE.....	21
IV. El marco constitucional español y el reconocimiento del derecho de asilo.....	25
V. La Ley 12/2009 y el desarrollo normativo del derecho de asilo en España.	26
VI. La discrecionalidad administrativa en la concesión del asilo y los límites derivados de los principios de legalidad y tutela judicial efectiva.	28
CAPÍTULO 4. PROTECCIÓN PROCESAL DEL DERECHO DE ASILO	30
I. El procedimiento administrativo de solicitud y resolución del asilo en España.	30
II. Vías judiciales de impugnación: el recurso contencioso-administrativo (Ley 29/1998).....	32
III. Mecanismos especiales de protección jurisdiccional.....	34
III.1. Procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona.	34
III.2. El recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.	35
III.3. El planteamiento de cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).....	36
III.4. La intervención del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en materia de asilo y expulsiones.....	37
CAPÍTULO 5. ESTUDIO DE CASO: LOS SOLICITANTES VENEZOLANOS EN ESPAÑA.....	39
I. La situación política y humanitaria de Venezuela como contexto de las solicitudes de asilo.....	39
II. Evolución de las solicitudes de asilo de ciudadanos venezolanos en España y efectos del reconocimiento de la protección en el espacio de la Unión Europea.	41

<i>III. Criterios aplicados por las autoridades españolas y respuesta jurisprudencial ante las solicitudes de asilo de los ciudadanos venezolanos.....</i>	<i>44</i>
<i>IV. Valoración crítica sobre la eficacia real de la protección del derecho de asilo para los venezolanos en España y en el ámbito europeo.</i>	<i>46</i>
CONCLUSIONES	48
BIBLIOGRAFÍA	50
INSTRUMENTOS NORMATIVOS.....	56

ABREVIATURAS UTILIZADAS

ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
BOE	Boletín Oficial del Estado
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CE	Constitución Española
CEAR	Comisión Española de Ayuda al Refugiado
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
CIAR	Comisión Interministerial de Asilo y Refugio
COI	Country of Origin Information
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
EASO	Oficina Europea de Apoyo al Asilo
EUAA	Agencia de la Unión Europea para el Asilo
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
OAR	Oficina de Asilo y Refugio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PDI	Personas Desplazadas Internas
SECA	Sistema Europeo Común de Asilo
TC	Tribunal Constitucional
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TS	Tribunal Supremo
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

I. Justificación del tema.

El desarrollo de los acontecimientos recientes en Venezuela ha puesto de manifiesto la vigencia del objeto de este trabajo. Así, la crisis venezolana ha vuelto a ocupar un lugar central en el debate internacional tras la captura, durante la madrugada del 3 de enero de 2026, de Nicolás Maduro y Cilia Flores en el transcurso de la “Operación Resolución Absoluta”, liderada por Estados Unidos (BBC News Mundo, 3 de enero de 2026). A ello se suma la concesión del Premio Nobel de la Paz 2025 a la líder opositora María Corina Machado (Nobel Prize Outreach, 2025).

La situación de los derechos humanos en Venezuela ha empeorado notablemente desde la emisión, en noviembre de 2023, del Country of Origin Information (COI) “Enfoque de país: Venezuela” por la Agencia de la Unión Europea para el Asilo (EUAA). Este deterioro ha reforzado la importancia de analizar la respuesta jurídica que ofrecen España y la Unión Europea ante las solicitudes presentadas por ciudadanos venezolanos.

A lo largo de 2024, y especialmente tras las elecciones presidenciales del 28 de julio de 2024, se produjo en Venezuela un agravamiento de las violaciones de derechos humanos y de la represión estatal. Según el Informe de la Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela, establecida por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la crisis posterior a las elecciones marcó “un nuevo hito en la degradación del Estado de derecho”. La Misión documentó un aumento muy preocupante de la represión y de las vulneraciones de derechos fundamentales, entre ellas detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas de corta duración, torturas y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, violencia sexual y de género, así como graves restricciones del espacio cívico y democrático y de la libertad de expresión. Asimismo, el informe señala que parte de esa violencia fue ejercida no solo por agentes estatales, sino también por grupos civiles armados afines al Gobierno, en un contexto en el que no se apreciaron respuestas institucionales eficaces para investigar los abusos y exigir responsabilidades (Naciones Unidas, 2024).

La crisis venezolana ha generado uno de los mayores movimientos de personas refugiadas y migrantes del mundo. A mayo de 2025, casi 7,9 millones de personas venezolanas se encontraban fuera del país; de ellas, más de 1,3 millones eran solicitantes de asilo y alrededor de 370.000 habían obtenido el reconocimiento de la condición de refugiadas (ACNUR, 2025).

En España, Venezuela se ha mantenido entre las principales nacionalidades solicitantes de protección internacional (Ministerio del Interior, 2025). Sin embargo, en el caso venezolano, la protección dispensada por España no se articula principalmente a través del reconocimiento del estatuto de refugiado, sino mediante una vía complementaria de residencia por razones humanitarias. Precisamente, esa diferencia entre reconocimiento formal del asilo y protección material efectiva constituye una de las cuestiones centrales de este trabajo. Esta realidad se inserta, además, en un contexto internacional marcado por el aumento de los desplazamientos forzados y por la creciente presión sobre los sistemas de asilo.

Según datos de ACNUR (2025), a finales de junio de 2025, 117,3 millones de personas se habían visto forzadas a huir de sus hogares en todo el mundo a causa de la persecución, el conflicto, la violencia, las violaciones de los derechos humanos o acontecimientos que perturbaban gravemente el orden público. Entre ellas había casi 42,5 millones de personas refugiadas. Además, había 67,8 millones de personas desplazadas dentro de las fronteras de sus propios países (PDI o personas desplazadas internas) y 8,42 millones de solicitantes de asilo, lo que evidencia la dimensión global del fenómeno.

Por tanto, el estudio del derecho de asilo no responde únicamente a un interés teórico o normativo, sino también a la necesidad de examinar si los instrumentos jurídicos actualmente vigentes son capaces de ofrecer una respuesta eficaz ante crisis prolongadas y desplazamientos masivos. Además, en 2024 se llevó a cabo una importante reforma del derecho de asilo mediante el Reglamento (UE) 2024/1348, que sustituye a la Directiva 2013/32/UE y establece un procedimiento común de protección internacional, con un periodo transitorio que exige ajustes nacionales hasta su aplicación general a partir del 12 de junio de 2026.

En este contexto, resulta oportuno analizar no solo el contenido del derecho de asilo y su configuración normativa en el plano internacional, europeo y español, sino también su efectividad real en la práctica. El caso venezolano permite comprobar si el sistema español responde adecuadamente a situaciones de necesidad de protección intensa y si lo hace mediante el reconocimiento del asilo en sentido estricto o, por el contrario, mediante mecanismos alternativos de tutela.

II. Objetivos del TFG.

El objetivo general de este TFG es analizar si la protección del derecho de asilo en España y en la Unión Europea es en realidad efectiva, especialmente en un contexto de aumento de solicitudes, tomando como referencia el caso venezolano. Por ello, los objetivos principales son: (i) explicar cómo se ha desarrollado el derecho de asilo y cuál es su base jurídica; (ii) analizar el marco normativo actual en la Unión Europea y en España, prestando atención al Reglamento (UE) 2024/1348 y a la Ley 12/2009; (iii) estudiar si el procedimiento y las garantías existentes permiten una tutela real y efectiva para las personas solicitantes; y, (iv) observar, con apoyo en datos, cómo ha respondido España ante el aumento de solicitudes en el periodo 2014-2026, con especial atención al caso de Venezuela.

III. Preguntas que pretende contestar.

Las preguntas de investigación que guían este trabajo son las siguientes: (i) ¿en qué medida el marco normativo garantiza una protección sustantiva y procesal adecuada?; (ii) ¿qué implicaciones prácticas plantea el Pacto Europeo de Migración y Asilo de 2024 para la tramitación y resolución de las solicitudes de protección internacional, en particular en relación con los solicitantes venezolanos?; (iii) ¿qué interpretación de estas normas están haciendo el Tribunal Supremo (TS), el Tribunal Constitucional (TC) y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)?; y (iv) ¿hasta qué punto la residencia por razones humanitarias concedida a ciudadanos venezolanos en España constituye una respuesta efectiva, aunque distinta del reconocimiento formal del estatuto de refugiado?

IV. Metodología.

Este trabajo adopta una metodología jurídico-doctrinal, jurisprudencial y empírica aplicada a un estudio de caso. Para su desarrollo se han seguido las siguientes estrategias:

En primer lugar, he estudiado las normas más relevantes del derecho internacional (Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), Convención de Ginebra (1951) y Protocolo (1967)), del derecho de la Unión Europea (Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Directiva 2013/33/UE y Reglamento (UE) 2024/1348) y las normas españolas (Constitución Española (CE), Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria y Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA)).

En segundo lugar, he analizado la doctrina más autorizada y la jurisprudencia del TJUE y del TEDH, además de las sentencias relevantes del Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional.

También he examinado los datos estadísticos publicados por el Ministerio del Interior/OAR, especialmente a través del anuario “Asilo en cifras”.

Por último, he consultado las páginas web de organismos internacionales relevantes en materia de asilo (ACNUR, ONU, EUAA y CEAR) para obtener información y datos fiables, y he realizado una lectura crítica de toda esta documentación apoyándome también en el Country of Origin Information (COI) para el caso de Venezuela.

V. Delimitación temporal y espacial.

El arco temporal en el que se fija el TFG abarca el periodo comprendido entre 2018 y 2026, por su proximidad en el tiempo y porque coincide con una etapa en la que ha aumentado el número de solicitudes de asilo en España. Dentro de este periodo se observa una inflexión durante la pandemia (2020-2021), debido al cierre de fronteras, y un nuevo repunte en los años 2023 y 2024. Además, la reciente aprobación del Reglamento (UE) 2024/1348, con un periodo transitorio y con aplicación general a partir de junio de 2026, también justifica la elección de esta horquilla temporal.

En cuanto a la delimitación espacial, el TFG se centra en la situación de los solicitantes de asilo en España, sin olvidar que España debe adaptar su legislación al derecho de la Unión Europea y, además, cumplir con sus obligaciones internacionales. Por ello, el derecho de la Unión Europea y el derecho internacional también se estudiarán en este trabajo.

VI. Estructura.

El TFG se organiza en cinco capítulos y unas conclusiones. El capítulo 1 contiene una breve introducción; el capítulo 2 desarrolla el fundamento internacional y constitucional del asilo; el capítulo 3 examina la protección sustantiva en la UE y España, con atención al nuevo procedimiento común; el capítulo 4 analiza la tutela procesal; el capítulo 5 explora la realidad empírica y el estudio de caso de los solicitantes venezolanos en España. Finalmente, el trabajo se cierra con unas conclusiones en las que se recogen las principales ideas y la valoración final del tema analizado.

CAPÍTULO 2. EL DERECHO DE ASILO: FUNDAMENTO Y MARCO JURÍDICO

I. Origen histórico del derecho de asilo y su vinculación con los derechos humanos.

El derecho de asilo es tan antiguo como la humanidad. Surgió históricamente vinculado a prácticas ancestrales y consuetudinarias de hospitalidad y refugio que otorgaba un pueblo al extranjero que huía de su territorio. No obstante, más que detenerse en cada una de sus manifestaciones antiguas, interesa destacar aquí la evolución general de la institución: desde un asilo de raíz religiosa o comunitaria hasta un asilo de carácter político, estatal y, finalmente, internacional.

Según Silva Velázquez (s. f.), la palabra asilo deriva etimológicamente del término griego *ásylon*, que significa “sitio inviolable”, y del latín *asylum*, con el sentido de lugar del que nadie puede ser sacado por la fuerza. Esta idea originaria remite ya a una función básica de la institución: ofrecer protección frente a un poder externo.

El asilo, en sus primeras manifestaciones históricas, estuvo vinculado a los pueblos ribereños del Mediterráneo como forma de asilo religioso, estrechamente asociada a los lugares sagrados y, en particular, a los templos griegos. También pueden encontrarse antecedentes en la tradición hebrea y, posteriormente, en el mundo cristiano medieval. En todas estas etapas, el asilo se configuró como una forma de refugio vinculada a espacios sagrados o a autoridades no estatales, lo que revela que, en sus orígenes, la protección aún no descansaba sobre un aparato jurídico estatal moderno (Luelmo, 1947).

Durante la Edad Media coexistieron diversas formas de asilo, entre ellas el eclesiástico y el feudal. Sin embargo, con el paso del tiempo, el asilo fue perdiendo ese carácter estrictamente religioso. Como señala Gil Bazo (2000), entre los siglos XVIII y XIX dejó progresivamente de servir como refugio frente a la persecución por delitos comunes y pasó a configurarse como una institución orientada a proteger a quienes huían por razones políticas. En ese momento se perfila ya el tránsito hacia un asilo en sentido moderno.

El primer reconocimiento legal del derecho de asilo se produce durante la Revolución francesa. El artículo 120 de la Constitución de 1793 estableció que el pueblo francés concedía el asilo a los extranjeros huidos de su patria por causa de la libertad, al tiempo que preveía la denegación de ese mismo asilo a los tiranos (Constitución francesa de 1793, art. 120).

A partir de esta transformación, el asilo deja de ser solo una práctica de hospitalidad o clemencia para convertirse en un verdadero problema jurídico y político. En este sentido, de Lucas (1995) explica que el asilo constituye un “punto límite” de los derechos humanos, porque permite comprobar si esos derechos se reconocen realmente como universales, también respecto de quien no pertenece a la comunidad política propia.

Así llegamos al asilo contemporáneo o moderno, en el que puede distinguirse entre el asilo diplomático y el asilo territorial. El asilo diplomático se inicia simultáneamente con el establecimiento de las embajadas permanentes. El asilo territorial comprende la protección que un Estado concede a una persona extranjera que se encuentra dentro de su territorio y solicita refugio para evitar persecución en su país de origen. (Silva Velázquez, s. f.). En este trabajo, el asilo territorial es el más relevante, porque es el que se conecta directamente con el sistema actual de protección internacional y con las solicitudes tramitadas en España y en la Unión Europea.

La configuración contemporánea del asilo no puede entenderse, sin embargo, sin atender al impacto de los grandes desplazamientos forzados del siglo XX. La Primera Guerra Mundial generó movimientos masivos de población y puso de manifiesto la insuficiencia de las respuestas puramente estatales o improvisadas. Según ACNUR, en ese contexto comenzaron a elaborarse acuerdos internacionales que ofrecían documentos de viaje a personas desplazadas, anticipando así algunas de las primeras formas de reconocimiento jurídico del refugiado en el siglo XX.

Posteriormente, la Segunda Guerra Mundial terminó en 1945, dejando buena parte de Europa devastada y millones de personas desplazadas de sus hogares, principalmente procedentes de países del Este de Europa (Furramani y Bushati, 2022, pp. 108-109). Para evitar que un conflicto de esa magnitud volviera a estallar, los Estados comenzaron a configurar una nueva sociedad internacional. Ese mismo año se constituyó la

Organización de las Naciones Unidas (ONU), marco en el que el asilo empieza a perfilarse como una protección internacional moderna, apoyada en normas y organismos internacionales.

En 1948, los países miembros de la ONU aprobaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que se analizará en el siguiente epígrafe. En este documento se recogen los 30 derechos universales que se convirtieron en la base del derecho internacional desde entonces.

Tras la Segunda Guerra Mundial, pese al final del conflicto, seguía sin encontrarse una solución definitiva a la situación de los refugiados de guerra. La ONU aprobó entonces la creación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con el fin de ayudar a reasentarse a los refugiados europeos.

Finalmente, en 1951 se aprobó la Convención de Ginebra. En ella se determinó quién es un refugiado y se estableció su derecho a pedir protección internacional en otro país y a solicitar asilo en él.

Aunque el mandato inicial de ACNUR era de tres años, pronto se comprobó que la ayuda a los refugiados requeriría un tiempo mucho más prolongado. ACNUR ha seguido trabajando desde su fundación en todo el planeta, y el derecho de asilo y refugio se ha convertido en una herramienta jurídica fundamental para millones de personas desplazadas (Naciones Unidas, s.f.).

Ahora bien, la consolidación jurídica del asilo no agota por sí sola el problema de su fundamento. De Lucas (1995) subraya que la figura del refugiado se convierte en una especie de “piedra de toque” de los derechos humanos: obliga a comprobar si nociones como la dignidad humana y la solidaridad tienen un contenido real o si permanecen en el plano de la retórica. Desde esta perspectiva, el asilo simboliza la dimensión más exigente de los derechos humanos en el ámbito internacional.

Aun así, esta juridificación internacional no resuelve un problema básico que Hannah Arendt puso de relieve al analizar la situación de apátridas y refugiados. Aunque los derechos humanos se proclaman universales, en la práctica su efectividad depende de la

pertenencia a una comunidad política capaz de garantizarlos. Por eso, cuando una persona pierde la protección de su Estado, no solo queda expuesta a la persecución, sino también al riesgo de verse privada de un “lugar en el mundo” en el que sus acciones y opiniones tengan relevancia. En este sentido, Arendt advirtió que solo entonces se hace visible la existencia de un “derecho a tener derechos”, entendido como el derecho a vivir dentro de un marco político y jurídico en el que esos derechos puedan ser efectivamente reconocidos y protegidos (Arendt, 2006, pp. 247-249).

En suma, la evolución del asilo muestra el paso desde formas de refugio vinculadas a la religión, la costumbre o la protección política hacia una institución jurídica internacional orientada a responder a situaciones de persecución y desprotección. Esa evolución resulta esencial para comprender que el asilo actual no se limita a ofrecer amparo frente a un peligro concreto, sino que actúa también como garantía mínima de humanidad para quien ha quedado fuera de la protección efectiva de su Estado.

II. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados (1951).

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (1948) en París el 10 de diciembre de 1948, constituye uno de los hitos fundamentales en el proceso de reconocimiento internacional de los derechos humanos. Su aprobación supuso la formulación de un marco común de protección para todas las personas, basado en la idea de que la libertad, la justicia y la paz en el mundo descansan sobre el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana.

Desde esta perspectiva, la Declaración representa un momento decisivo en la afirmación de la universalidad de los derechos humanos tras la Segunda Guerra Mundial. En ese marco, su artículo 14 reconoce que, en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él en cualquier país (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948, art. 14). Aunque este reconocimiento no implica todavía una regulación completa del estatuto jurídico del refugiado, sí constituye un punto de partida esencial, en la medida en que incorpora el asilo al lenguaje de los derechos humanos y lo vincula con la protección de la persona frente a la persecución.

Sobre esa base se aprobó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en Ginebra el 28 de julio de 1951, que vino a concretar jurídicamente la protección internacional de quienes huyen de la persecución. Se trata del texto central en esta materia, pues fija la definición internacional de refugiado y establece el contenido básico de su estatuto jurídico (Naciones Unidas, 1951). No obstante, en su formulación originaria, la Convención presentaba una importante limitación temporal y geográfica, ya que estaba concebida para responder a las consecuencias de los desplazamientos producidos en Europa antes del 1 de enero de 1951.

Dicha limitación quedó superada con la aprobación del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptado en Nueva York el 31 de enero de 1967, que eliminó tanto la restricción temporal como la geográfica y permitió extender la aplicación de la Convención a nuevas situaciones de desplazamiento forzado fuera del contexto europeo de posguerra (Naciones Unidas, 1967). De este modo, el régimen internacional de protección de las personas refugiadas adquirió un alcance más amplio y adaptable a realidades posteriores.

La Convención define en su artículo 1 al refugiado como la persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país (Naciones Unidas, 1951, art. 1). En el caso de las personas apátridas, la referencia se realiza al país de su residencia habitual. Esta definición continúa siendo hoy el punto de referencia esencial para determinar quién puede acceder a la protección internacional en sentido estricto.

España se adhirió a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 el 14 de agosto de 1978 (BOE, 21 de octubre de 1978), poco antes de la aprobación de la Constitución. Con ello, el ordenamiento español asumió formalmente los compromisos internacionales básicos en materia de asilo y refugio.

Junto a la definición de refugiado, uno de los elementos centrales de la Convención es el principio de *non-refoulement* o no devolución, recogido en su artículo 33. Este principio prohíbe a los Estados expulsar o devolver a un refugiado a las fronteras de territorios

donde su vida o su libertad peligren por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas (Naciones Unidas, 1951, art. 33). Se trata de la garantía fundamental del sistema de protección internacional, ya que impide que la persona sea enviada de nuevo al lugar del que huyó precisamente por encontrarse en situación de riesgo.

Además, la Convención reconoce a las personas refugiadas un conjunto de derechos y garantías básicas. Entre ellas se encuentran la no expulsión, la no sanción por entrada irregular, la no discriminación, así como diversos derechos relacionados con el empleo, la vivienda, la educación, la libertad religiosa, el acceso a la justicia, la libertad de circulación, la documentación y la protección social (Naciones Unidas, 1951). De este modo, la Convención no se limita a definir quién es refugiado, sino que también articula un estatuto mínimo de protección destinado a hacer efectiva su tutela jurídica en el Estado de acogida.

Puede afirmarse, por tanto, que la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención de Ginebra de 1951, completada por el Protocolo de Nueva York de 1967, constituyen el núcleo del sistema internacional de protección de las personas refugiadas. La primera formuló el reconocimiento general del derecho a buscar asilo; la segunda precisó quién puede ser considerado refugiado y cuáles son las garantías mínimas que deben asegurar los Estados. A partir de esta base se desarrollarán posteriormente tanto el marco europeo común como la normativa española en materia de asilo.

CAPÍTULO 3. PROTECCIÓN SUSTANTIVA DEL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA

I. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y su valor jurídico.

Los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas no contenían ninguna referencia a los derechos humanos ni a su protección, ya que se centraban fundamentalmente en la creación de un mercado económico.

Sin embargo, pronto comenzaron a plantearse ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas asuntos relativos a presuntas vulneraciones de los derechos humanos en ámbitos comprendidos dentro de la aplicación del Derecho de la UE. En este sentido, Bertomeu Navarro (2022, p. 40) señala que el TJCE afirmó ya en la sentencia de 14 de mayo de 1974, asunto 4/1973, Nold contra la Comisión, que los derechos fundamentales forman parte de los llamados “principios generales” del Derecho de la Unión Europea. Esta idea se fue consolidando con el tiempo hasta incorporarse al Tratado de Maastricht.

Con el paso del tiempo, la Unión Europea fue consciente de que sus políticas podían tener un fuerte impacto en los derechos humanos. Por ello, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea proclamaron el 7 de diciembre de 2000, en Niza, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea (Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2000).

La Carta contiene una lista de derechos humanos inspirada en los derechos recogidos en las constituciones de los Estados miembros, en el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos, en la Carta Social Europea y en otros tratados internacionales de derechos humanos.

En lo que aquí interesa, el artículo 18 de la Carta consagró por primera vez, como derecho fundamental de la Unión Europea, el derecho de asilo, al establecer que “se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de

julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con el Tratado de la Unión Europea y con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo denominados «los Tratados»)". Por su parte, el artículo 19 reconoció también, con ese mismo carácter, el derecho de no devolución al disponer que se prohíben las expulsiones colectivas y que nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes (Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2000, arts. 18 y 19).

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea atribuyó a la Carta el mismo valor jurídico que los Tratados. Por tanto, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, la Carta forma parte del Derecho primario de la Unión Europea (Tratado de la Unión Europea, 2012, art. 6). En este contexto, el reconocimiento del asilo como derecho en el marco de la Unión pone de manifiesto la necesidad de construir un sistema común que garantice estándares comparables entre los Estados miembros y evite diferencias que generen desigualdades o movimientos secundarios.

II. El Sistema Europeo Común de Asilo (SECA): principios, objetivos y coordinación entre Estados miembros.

El Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) surgió a partir de la idea de que, en un espacio sin fronteras internas como el Espacio Schengen, era necesario armonizar las reglas de concesión del asilo. Esa armonización tenía como finalidad evitar que las personas solicitantes de asilo que hubieran llegado a la Unión Europea se desplazaran posteriormente a otros Estados miembros. Al mismo tiempo, la supresión de las fronteras internas exigía reforzar el control en las fronteras exteriores

En este contexto, el Convenio de Dublín de 1990 fijó por primera vez los criterios para determinar qué Estado europeo era responsable de examinar una solicitud de asilo presentada dentro de la entonces Comunidad Europea. No obstante, las bases jurídicas para la creación del SECA no se asentaron de forma clara hasta la aprobación del Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1997.

El Tratado de Ámsterdam introdujo reformas importantes orientadas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia. En particular, permitió dotar a la Unión Europea de competencias y capacidad de acción en materias como el control de fronteras, el asilo y la inmigración (Olesti Rayo, 2008, p. 13). Además, concedió a las instituciones europeas nuevas competencias para elaborar legislación en materia de asilo mediante un mecanismo institucional especial y transitorio durante cinco años (Prendes Valle, 2025, p. 2).

Coincidiendo con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, se celebró el Consejo Europeo de Tampere los días 15 y 16 de octubre de 1999, con el objetivo de avanzar en la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea. Según Abrisketa Uriarte (2017, p. 134), Tampere sentó las bases del llamado enfoque “global” en materia migratoria, al prestar atención a las causas de la migración en origen y a los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y de tránsito. La finalidad última era disminuir los flujos migratorios y promover el retorno voluntario.

En esta reunión se aprobó un programa de acción amplio destinado a orientar la actuación de la Unión durante el primer quinquenio desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam (Olesti Rayo, 2008, p. 14). Asimismo, se acordó trabajar en la creación de un sistema europeo común de asilo basado en la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra.

A corto plazo, ese sistema debía incluir una determinación clara y viable del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo, normas comunes para un procedimiento eficaz y justo, condiciones mínimas comunes de acogida y una aproximación de las normas sobre reconocimiento y contenido del estatuto de refugiado. También se contempló la adopción de medidas relativas a formas de protección subsidiaria y la creación de un sistema de identificación de solicitantes de asilo, que posteriormente se materializó en Eurodac, la base de datos europea de huellas dactilares creada para facilitar la aplicación del sistema de Dublín y evitar solicitudes múltiples (Battjes, 2006, pp. 29-31).

A largo plazo, se pensó que las normas comunitarias debían conducir a un procedimiento de asilo común y a un estatuto uniforme válido en toda la Unión para las personas a las que se concediera asilo. Sin embargo, la configuración inicial del SECA respondió más a una lógica de compromiso que a una armonización plena, ya que su primera fase se articuló en gran medida sobre estándares mínimos que dejaban a los Estados miembros un margen de actuación, aunque las Conclusiones de Tampere ya formularon el objetivo de avanzar hacia un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme válido en toda la Unión (Battjes, 2006, pp. 29-31).

Como señala Olesti Rayo (2008, p. 15), los atentados del 11 de septiembre de 2001 alteraron las prioridades normativas de las instituciones comunitarias, que pasaron a centrarse más intensamente en cuestiones relacionadas con la seguridad y con el control de las personas que pretendían acceder al espacio europeo.

Aun así, durante la primera fase del SECA, entre 2000 y 2005, se aprobaron normas mínimas comunes en materia de acogida de solicitantes de asilo, reconocimiento de la protección internacional, tipo de protección a conceder y protección temporal en caso de llegada masiva de personas refugiadas. Además, se creó la base de datos Eurodac para almacenar y comparar huellas dactilares en la Unión Europea.

En esta etapa se utilizaron principalmente las directivas como instrumento normativo, lo que permitió avanzar en la aproximación de las legislaciones nacionales, pero mantuvo también un margen importante de actuación para los Estados miembros. Entre las normas más destacadas pueden citarse la Directiva 2004/83/CE, relativa a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de refugiado o de persona con necesidad de protección internacional; la Directiva 2005/85/CE, sobre normas mínimas para los procedimientos de concesión o retirada de la condición de refugiado; y la Directiva 2001/55/CE, relativa a la protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas. A ello se añadió el Reglamento (CE) 343/2003, conocido como Dublín II, que sustituyó al Convenio de Dublín de 1990.

Sin embargo, la Comisión reconoció que estas normas no eran suficientes para garantizar la armonización pretendida. Por ello, el Programa de La Haya (2004) estableció la necesidad de impulsar una segunda fase del SECA, destinada a desarrollar una política

común de asilo y a implantar un procedimiento común y un estatuto uniforme para las personas a las que se concediera asilo o protección subsidiaria.

En la práctica, seguían existiendo importantes diferencias entre los Estados miembros en materia de acogida, procedimientos y evaluación de las solicitudes de protección. Además, tras los atentados de Madrid de marzo de 2004 y de Londres de julio de 2005, la prioridad de la Unión volvió a desplazarse hacia los aspectos de seguridad, por encima de otras consideraciones (Olesti Rayo, 2008, p. 15).

Con el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo adoptado en octubre de 2008 se inició la segunda fase del SECA. Este Pacto pretendía servir de base a las políticas europeas de inmigración y asilo desde una lógica de solidaridad y responsabilidad mutua entre los Estados miembros y de cooperación con terceros países.

En este periodo entró en vigor el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, cuyo artículo 78 dispuso que el Parlamento Europeo y el Consejo debían adoptar medidas relativas a un sistema europeo común de asilo mediante el procedimiento legislativo ordinario. Poco después, en 2010, se creó la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), hoy convertida en la Agencia de Asilo de la Unión Europea (EUAA).

Durante esta segunda etapa se aprobaron diversas normas, entre las que destacan la directiva sobre reconocimiento, el Reglamento Eurodac, el Reglamento Dublín III, la directiva sobre condiciones de acogida y la directiva sobre procedimientos de asilo.

No obstante, un nuevo acontecimiento volvió a marcar profundamente la política europea de asilo y migración: la crisis de refugiados de 2015, que, según Faggiani (2023, p. 107), fue la mayor desde la Segunda Guerra Mundial por la llegada masiva de personas procedentes de países en guerra como Siria, Afganistán, Iraq y Somalia.

Ante esta situación, el Consejo aprobó en septiembre de 2015 dos decisiones de reubicación destinadas a aliviar la presión sobre Italia y Grecia. Estas medidas dieron lugar a recursos de anulación presentados por Hungría y la República Eslovaca, que fueron desestimados por el TJUE en su sentencia de 6 de septiembre de 2017, al considerar que los mecanismos de reubicación constituían una respuesta legal y

proporcionada a la situación existente. Sin embargo, según Abrisketa Uriarte (2018) y Prendes Valle (2025), aquella sentencia no profundizó realmente en el contenido del principio de solidaridad, que quedó reducido a un plano más simbólico que efectivo.

Estos acontecimientos impulsaron el inicio de un nuevo proceso de reforma del SECA en 2016. Entre las propuestas planteadas se encontraba la creación de un sistema más justo y equilibrado para determinar el Estado miembro responsable de tramitar una solicitud de asilo en situaciones de presión extrema, como las vividas en 2015. En su Comunicación de 6 de abril de 2016, la Comisión identificó como prioridades la creación de un sistema sostenible y justo para determinar la responsabilidad sobre las solicitudes, el refuerzo de Eurodac, una mayor convergencia en el sistema de asilo, la prevención de movimientos secundarios y el fortalecimiento del mandato de la Agencia de Asilo de la Unión Europea.

Ocho años después, el 10 de abril de 2024, el Parlamento Europeo votó a favor de las nuevas normas sobre migración, que fueron formalmente adoptadas por el Consejo de la Unión Europea el 14 de mayo de 2024. Con ello se cerró un largo proceso de reforma que desembocó en el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo.

Según Pey González (2025), este Pacto se articula en torno a ocho reglamentos y una directiva refundida aprobados para gestionar la migración y establecer un sistema común de asilo a escala de la Unión Europea. A diferencia de etapas anteriores, en esta ocasión la Unión ha optado principalmente por el uso de los reglamentos, que son actos legislativos obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en cada Estado miembro (artículo 288 TFUE). Frente a ello, las directivas dejaban un margen considerable a los Estados mediante su transposición al Derecho interno. Por esta razón, la utilización de reglamentos responde a la voluntad de asegurar un mayor grado de armonización (Abrisketa Uriarte, 2020, p. 156).

El nuevo Pacto será aplicable a partir del 12 de junio de 2026. Dentro de este nuevo marco, resultan especialmente relevantes el Reglamento (UE) 2024/1351, sobre la gestión del asilo y la migración, que sustituye al actual sistema de Dublín III; el Reglamento (UE) 2024/1348, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional; el Reglamento (UE) 2024/1349, sobre el procedimiento fronterizo de retorno; el Reglamento (UE) 2024/1358, relativo al nuevo sistema Eurodac; el

Reglamento (UE) 2024/1356, que introduce el triaje en las fronteras exteriores; el Reglamento (UE) 2024/1347, sobre reconocimiento de la protección internacional; el Reglamento (UE) 2024/1350, relativo al reasentamiento y la admisión humanitaria; y la Directiva (UE) 2024/1346, sobre las condiciones de acogida de los solicitantes de protección internacional.

En conjunto, la evolución del SECA muestra el paso desde un modelo basado en estándares mínimos y amplios márgenes estatales hacia otro de armonización más intensa, en el que la Unión pretende reducir las diferencias nacionales y reforzar el control del sistema común de asilo. A partir de aquí, resulta clave analizar cómo encaja este marco en el ordenamiento español, tanto a nivel constitucional como legal, y cómo se aplica en la práctica administrativa y judicial.

III. Normativa europea sobre protección internacional

III.1. Directiva 2024/1346 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por la que se establecen normas para la acogida de solicitantes de protección internacional.

La Directiva (UE) 2024/1346 es uno de los instrumentos aprobados en el marco del Pacto sobre Migración y Asilo para avanzar en la construcción de un Sistema Europeo Común de Asilo. Se inserta en la reforma del sistema europeo de asilo, orientada a reforzar la armonización entre los Estados miembros y a establecer condiciones de acogida más homogéneas dentro de la Unión (Directiva [UE] 2024/1346).

Fue publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea el 22 de mayo de 2024 y sustituye, refundiéndola, a la Directiva 2013/33/UE, con efectos a partir del 12 de junio de 2026. Los Estados miembros deberán transponerla antes de esa misma fecha. Con ello, la Unión Europea pretende contar con un marco más coherente y actualizado en materia de acogida.

Entre sus objetivos principales destaca la armonización de las condiciones de acogida en toda la Unión Europea, ya que la propia norma parte de que siguen existiendo diferencias importantes entre los Estados miembros. Por ello, prevé su aplicación en todas las fases y tipos de procedimientos de protección internacional, en todos los lugares e instalaciones

en que se alojen los solicitantes y durante todo el tiempo en que se les permita permanecer en el territorio de los Estados miembros en calidad de solicitantes.

Junto a ello, la Directiva pretende reforzar la capacidad de gestión y respuesta de los Estados miembros. Para ello, exige disponer de capacidades de acogida suficientes, así como de planes de contingencia para afrontar un número desproporcionado de solicitudes. Además, impone sistemas de orientación, seguimiento, control y supervisión de las condiciones de acogida y prevé que los Estados tengan en cuenta los indicadores y orientaciones de la Agencia de Asilo de la Unión Europea.

Otro de sus objetivos es reducir los movimientos secundarios, ya que la diversidad entre las condiciones de acogida puede favorecer estos desplazamientos. Por ello, dispone que solo el Estado responsable de la tramitación de la solicitud debe proporcionar las condiciones materiales de acogida, aunque se mantiene en todo caso el acceso básico a la asistencia sanitaria y a las necesidades esenciales.

En cuanto a su ámbito de aplicación, el artículo 3 establece que la Directiva se aplica a los nacionales de terceros países y a los apátridas que formulen una solicitud de asilo en el territorio de los Estados miembros, incluida la frontera exterior, las aguas territoriales y las zonas de tránsito, siempre que se les permita permanecer en dicho territorio en calidad de solicitantes. También se aplica a los miembros de la familia del solicitante cuando queden cubiertos por la solicitud de asilo conforme al Derecho nacional (Directiva [UE] 2024/1346, art. 3).

Entre los elementos más relevantes del nuevo sistema de acogida destaca la evaluación de las necesidades específicas de acogida, que debe completarse en un plazo de treinta días. Esta evaluación resulta importante para garantizar la unidad familiar, la protección de los menores, la designación de representantes para los menores no acompañados y la atención temprana a las víctimas de tortura o violencia. Junto a ello, la Directiva prevé condiciones materiales de acogida adecuadas, acceso al mercado de trabajo a más tardar seis meses después del registro de la solicitud e información suficiente sobre derechos, obligaciones y posibilidades de recurso.

Desde el punto de vista de su estructura, la Directiva se compone de 38 artículos distribuidos en seis capítulos. El primero se refiere al objeto, las definiciones y el ámbito de aplicación, mientras que el segundo contiene las disposiciones generales sobre las condiciones de acogida, entre ellas la información a los solicitantes, la entrega de un documento acreditativo, determinadas medidas de organización del sistema y, de manera especialmente relevante, el internamiento.

En relación con este último aspecto, la Directiva configura el internamiento como una medida de último recurso. Exige examinar previamente las alternativas no privativas de libertad, contiene una lista exhaustiva de motivos de internamiento y deja claro que este no puede imponerse por el mero hecho de tener la condición de solicitante. También destaca el control judicial de la medida, así como la previsión de que las personas con necesidades particulares no serán internadas cuando ello suponga un grave riesgo para su salud física o psíquica y de que, como regla general, tampoco se internará a los menores (Directiva [UE] 2024/1346, arts. 10-13).

Asimismo, la Directiva regula otros aspectos esenciales de las condiciones de acogida, como el mantenimiento de la unidad familiar cuando se facilite alojamiento, el acceso de los menores a la educación en condiciones similares a las de los nacionales, el acceso al mercado de trabajo, la posibilidad de acceder a cursos de idiomas o formación profesional y el derecho a la atención sanitaria.

El capítulo tercero se refiere a la reducción o retirada de las condiciones materiales de acogida en determinados supuestos, aunque exige mantener un trato compatible con la dignidad humana y evitar situaciones de indigencia. El capítulo cuarto está dedicado a los solicitantes con necesidades particulares. El capítulo quinto reconoce vías de impugnación efectivas frente a las decisiones relativas a las condiciones de acogida (Directiva [UE] 2024/1346), mientras que el capítulo sexto incorpora medidas dirigidas a mejorar la eficacia del sistema, como los sistemas de orientación, seguimiento y control, los planes de contingencia, la formación del personal y la garantía de asistencia jurídica y representación legal gratuitas cuando resulte necesario para asegurar la tutela judicial efectiva.

En conjunto, la Directiva (UE) 2024/1346 supone un paso relevante en la construcción de un sistema europeo de asilo más homogéneo, al reforzar unas condiciones mínimas comunes de acogida y tratar de garantizar un nivel de vida adecuado en los distintos Estados miembros. Al mismo tiempo, pretende favorecer un acceso más claro al mercado de trabajo para impulsar la autonomía económica de los solicitantes, reducir su dependencia del sistema de acogida y facilitar su integración.

III.2. Reglamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE.

Como ya se ha señalado, el Nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo de mayo de 2024 supuso la aprobación de ocho reglamentos y una Directiva. Entre ellos destaca el Reglamento (UE) 2024/1348, que establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y deroga la Directiva 2013/32/UE (Reglamento [UE] 2024/1348).

El Reglamento tiene como finalidad racionalizar, simplificar y armonizar las disposiciones procedimentales de los Estados miembros mediante un procedimiento común en materia de protección internacional, permitiendo al mismo tiempo que estos mantengan o introduzcan disposiciones más favorables para los solicitantes, siempre que sean compatibles con el marco europeo común. (Reglamento [UE] 2024/1348). La elección de la forma de reglamento implica, además, su aplicación directa y obligatoria en todos los Estados miembros. En este sentido, Núñez Herrera (2025) subraya que, frente al margen de transposición que ofrecía la directiva, el nuevo Reglamento establece reglas directamente aplicables para las distintas fases del procedimiento de asilo, con el fin de unificar prácticas y evitar discrepancias nacionales que favorezcan el *asylum shopping*¹ o los movimientos secundarios.

¹ Expresión utilizada para describir la elección, por parte del solicitante de asilo, del Estado miembro que ofrece condiciones de acogida o perspectivas de reconocimiento más favorables, favoreciendo así los llamados movimientos secundarios.

El Reglamento será aplicable a partir del 12 de junio de 2026 y se aplicará a las solicitudes formalizadas desde esa fecha, mientras que las formalizadas con anterioridad seguirán rigiéndose por la Directiva 2013/32/UE.

Entre sus principales novedades destaca su amplio ámbito de aplicación, ya que se aplica a todas las solicitudes de protección internacional formuladas en el territorio de los Estados miembros, incluidas las presentadas en la frontera exterior, en las aguas territoriales o en las zonas de tránsito, así como a la retirada de la protección internacional. (Reglamento [UE] 2024/1348, art.2).

Junto a ello, el Reglamento refuerza garantías esenciales del procedimiento. La entrevista personal pasa a ocupar un lugar central, al permitir que el solicitante sea oído tanto sobre la admisibilidad como sobre el fundamento de su solicitud. La norma da preferencia a las entrevistas presenciales y exige tener en cuenta circunstancias personales como la edad, el género, la identidad de género, la orientación sexual, la situación de vulnerabilidad o las necesidades procedimentales especiales. Además, prevé asistencia jurídica y representación legal gratuitas durante el procedimiento administrativo, asistencia de intérprete cuando resulte necesaria y financiación pública de los servicios de interpretación.

También se insiste en la necesidad de contar con personal especializado para detectar situaciones de vulnerabilidad y valorar la existencia de garantías procedimentales especiales. En particular, quienes hayan sufrido tortura, violación u otras formas graves de violencia psicológica, física, sexual o de género deberán recibir el apoyo necesario para que su acceso al procedimiento sea real y efectivo. Cuando ese apoyo no pueda ofrecerse en un procedimiento acelerado o fronterizo, estas personas deberán quedar exentas de tales procedimientos.

Del mismo modo, el Reglamento incorpora expresamente la perspectiva de género, con el fin de que las entrevistas permitan exponer libremente experiencias relacionadas con persecuciones por motivos de género, identidad de género u orientación sexual. A estos efectos, la norma contempla la posibilidad de realizar entrevistas separadas de cónyuges, parejas o familiares y, cuando el solicitante lo pida y sea posible, que los entrevistadores e intérpretes sean del sexo que prefiera. Además, presta una atención específica a los

menores no acompañados, para los que prevé la asignación de un representante durante la tramitación y una determinación de la edad realizada mediante un procedimiento específico y con intervención de profesionales con experiencia.

El procedimiento común que regula el Reglamento se articula en tres fases: acceso al procedimiento, examen de la solicitud y resolución. El acceso comprende la formulación, el registro y la formalización de la solicitud. La formulación se produce cuando un nacional de un tercer país o un apátrida expresa el deseo de recibir protección internacional, siempre que exista una manifestación de temor de persecución o de daños graves. Después tiene lugar el registro, que debe realizarse sin demora, momento en el que las autoridades competentes o los expertos asignados por la Agencia de Asilo deben registrar la solicitud, informar al solicitante de sus derechos y obligaciones y entregarle un documento acreditativo. A partir de ahí comienza el plazo para la formalización, que debe llevarse a cabo lo antes posible y, en todo caso, en un máximo de veintiún días desde la fecha de registro.

La fase de examen exige que la autoridad decisoria se pronuncie sobre la admisibilidad o sobre el fundamento de la solicitud mediante un examen objetivo, imparcial e individual, teniendo en cuenta tanto las declaraciones y la documentación aportadas por el solicitante como la información pertinente, precisa y actualizada sobre la situación en su país de origen. Cuando se trate de determinar la inadmisibilidad, el examen deberá concluirse lo antes posible y, en todo caso, en un plazo máximo de dos meses desde la formalización. Finalmente, la resolución deberá formularse por escrito y notificarse al solicitante lo antes posible, indicando las razones de hecho y de Derecho cuando la solicitud sea denegada o se considere retirada.

Junto al procedimiento común, el Reglamento prevé un procedimiento de examen acelerado para determinados supuestos, especialmente cuando la solicitud presente elementos claramente inconsistentes, una finalidad dilatoria o circunstancias relacionadas con la seguridad, el orden público o el país de origen.

Además, incorpora un procedimiento fronterizo de asilo que, como señala Núñez Herrera (2025), supone un cambio importante respecto del sistema anterior, en el que la mayoría de las solicitudes se tramitaban con el solicitante dentro del territorio tras un breve control

inicial. En relación con ello, los Considerandos 57 y 58 ponen de manifiesto que muchas solicitudes se formulan en la frontera exterior o en zonas de tránsito, incluso por personas aprehendidas en relación con un cruce irregular o desembarcadas tras operaciones de búsqueda y salvamento.

Con el fin de efectuar un triaje de identificación, seguridad y salud en la frontera exterior, se aprobó el Reglamento (UE) 2024/1356, que introduce el triaje en las fronteras exteriores. Este debe finalizar lo antes posible y no puede superar los siete días. Sobre esta base, la Unión Europea ha configurado una fase previa a la entrada, consistente en el triaje y en procedimientos fronterizos de asilo y de retorno. El objetivo del procedimiento fronterizo es evaluar rápidamente si las solicitudes son infundadas o inadmisibles, retornar con rapidez a quienes no tengan derecho de residencia, respetando plenamente el principio de no devolución, y asegurar al mismo tiempo que las solicitudes bien fundadas sean derivadas al procedimiento ordinario.

Este procedimiento debe ser lo más breve posible, pero permitiendo un examen completo y equitativo de las alegaciones. Su duración máxima será de doce semanas desde el registro de la solicitud hasta que el solicitante deje de tener derecho de permanencia y no se le permita permanecer. Transcurrido ese plazo, se autorizará al solicitante a entrar en el territorio del Estado miembro, salvo cuando resulte aplicable el artículo 4 del Reglamento (UE) 2024/1349.

Por último, algunos autores, como Núñez Herrera (2025), han puesto de relieve los problemas que plantea la naturaleza de los lugares en los que debe desarrollarse este procedimiento fronterizo durante esas doce semanas. Según indica, mientras no se adapte la legislación española al Reglamento, no queda claro si esos lugares serán centros de detención, centros de internamiento o supuestos de retención de la libertad circulatoria. En conjunto, el Reglamento (UE) 2024/1348 refuerza la uniformidad del procedimiento de asilo en la Unión Europea y trata de establecer un marco común más coherente para la tramitación de las solicitudes. Al mismo tiempo, combina el refuerzo de determinadas garantías del solicitante con una lógica de mayor rapidez y control, especialmente visible en el procedimiento fronterizo.

IV. El marco constitucional español y el reconocimiento del derecho de asilo.

En España, el reconocimiento constitucional del derecho de asilo se produjo con la aprobación de la Constitución de 1978, que entró en vigor el 29 de diciembre de ese mismo año. Además, conviene tener en cuenta que unos meses antes España se había adherido a la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, por lo que el derecho de asilo quedó recogido en el nuevo texto constitucional.

La Constitución reconoció el derecho de asilo en su artículo 13.4, que se sitúa sistemáticamente en el Capítulo I del Título I, dedicado a los españoles y los extranjeros, dentro del título relativo a los derechos y deberes fundamentales. En concreto, el artículo 13.4 CE dispone que “la ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España” (Constitución Española, 1978, art. 13.4).

De ello se desprende que, aunque el derecho de asilo tiene reconocimiento constitucional y forma parte del Título I de la Constitución, no goza en el ordenamiento español del régimen reforzado propio de los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 14 a 29 CE. En consecuencia, no queda protegido directamente por el recurso de amparo en los mismos términos que los derechos fundamentales y las libertades públicas incluidos en la Sección 1.ª del Capítulo II del Título I.

Esta cuestión es especialmente relevante si se tiene en cuenta que, en el ámbito del Derecho de la Unión Europea, el derecho de asilo sí tiene rango de derecho fundamental (Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2012, art. 18). En cambio, en el plano constitucional español no sucede lo mismo. La diferencia es importante, ya que los derechos y libertades reconocidos en los artículos 14 a 29 y 30.2 de la Constitución pueden ser objeto de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, de conformidad con el artículo 41 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (Ley Orgánica 2/1979, art. 41).

A partir de ello, cabe plantearse si una vulneración del derecho de asilo reconocido en el ámbito de la Unión Europea podría acceder al recurso de amparo constitucional o si, por

el contrario, su protección tendría que hacerse valer por otras vías, en particular ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

V. La Ley 12/2009 y el desarrollo normativo del derecho de asilo en España.

El precedente de la actual Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, se encuentra en la Ley 5/1984, de 26 de marzo, que se aprobó para dar cumplimiento al mandato del artículo 13.4 de la Constitución (Constitución Española, 1978, art. 13.4).

Esta norma, que fue la primera en regular el asilo en un marco democrático y de libertades, fue objeto de una importante revisión en 1994, con el fin de adaptar el ordenamiento español a la evolución del volumen y de las características de las solicitudes de asilo que se produjo en el contexto de la Unión Europea desde finales de los años ochenta.

Más adelante, la Ley 12/2009 tuvo como finalidad, tal y como señala su Exposición de Motivos, transponer la legislación de la Unión Europea e incorporar plenamente al ordenamiento español la denominada Primera Fase del Sistema Europeo Común de Asilo (Ley 12/2009, exposición de motivos).

La Ley ha sido modificada en cuatro ocasiones, aunque todavía no se ha adaptado a los Reglamentos de la Unión Europea mencionados más arriba, que serán aplicables a partir del 12 de junio de 2026. Aun así, la doctrina ha señalado que, aunque esta norma introduce mejoras importantes en el sistema de protección internacional, sigue manteniendo algunos elementos problemáticos, ya que la preocupación por la seguridad y por evitar un uso instrumental del asilo con fines de inmigración irregular sigue proyectándose sobre su configuración normativa (Sánchez Legido, 2009).

En cuanto a su contenido, la Ley reconoce la condición de refugiado y, por tanto, concede asilo a toda persona extranjera que cumpla los requisitos previstos en los instrumentos internacionales ratificados por España y, en especial, en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y en el Protocolo de Nueva York de 1967. En este sentido, el artículo 33 de la Convención establece la prohibición de expulsión o devolución de los refugiados a territorios donde su vida o su libertad peligren por motivos de raza, religión,

nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas. Así, el asilo se configura como un mecanismo legal de protección frente a situaciones de persecución por las causas previstas en la ley.

En el plano interno, el artículo 3 de la Ley 12/2009 define la condición de refugiado como la de toda persona que, debido a fundados temores de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, género u orientación sexual, se encuentra fuera de su país y no puede o no quiere acogerse a su protección (Ley 12/2009, art. 3). A partir de esta definición, la propia Ley concreta distintos elementos necesarios para valorar si existe realmente esa persecución.

Así, el artículo 6 recoge un catálogo de actos de persecución, el artículo 7 establece criterios para valorar los motivos por los que actúa el agente perseguidor y los artículos 13 y 14 determinan quiénes pueden ser agentes de persecución y, en su caso, de protección.

En este punto, conviene recordar que la persecución no tiene por qué proceder necesariamente del Estado para resultar jurídicamente relevante en materia de asilo, sino que también puede provenir de agentes no estatales, siempre que las autoridades del país de origen no puedan o no quieran proporcionar una protección efectiva. Por eso, el reconocimiento de la protección internacional depende en gran medida de que quede acreditada una situación de pasividad, inactividad o incapacidad de las autoridades estatales frente a los actos persecutorios, lo que refuerza la importancia de la valoración administrativa y judicial de las circunstancias del caso concreto (Estepa Montero, 2017).

Además, la Ley 12/2009 articula, por un lado, las dos formas principales de protección internacional, el asilo y la protección subsidiaria, y, por otro, contempla la posibilidad de autorizar la permanencia o residencia en España por razones humanitarias en determinados supuestos. Así, a lo largo del procedimiento se analiza, en primer lugar, si la persona solicitante reúne los requisitos para ser reconocida como refugiada en los términos previstos en el artículo 3 de la Ley 12/2009 y en la Convención de 1951. Si no fuera así, se valora, en segundo lugar, si existen motivos fundados para creer que, en caso de regreso al país de origen, se enfrentaría a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves previstos legalmente, como la pena de muerte, la tortura o los tratos inhumanos o

degradantes, o una amenaza grave contra la vida o la integridad derivada de una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto internacional o interno.

Por último, cuando no concurra ninguna situación merecedora de protección internacional, puede autorizarse la permanencia en España por razones humanitarias, de acuerdo con el artículo 37.b de la Ley 12/2009 y con el artículo 128 del Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre (Real Decreto 1155/2024, art. 128).

VI. La discrecionalidad administrativa en la concesión del asilo y los límites derivados de los principios de legalidad y tutela judicial efectiva.

La concesión del asilo es un ámbito en el que la Administración dispone de cierto margen de discrecionalidad para resolver, pero no de arbitrariedad. Ese margen se manifiesta, especialmente, al valorar circunstancias personales del solicitante, la credibilidad de su relato o la existencia de un riesgo de persecución.²

Sin embargo, dicha discrecionalidad no es absoluta, porque la Administración debe actuar con sometimiento pleno a la ley y al Derecho (Constitución Española, art. 103). En este sentido, el principio de legalidad limita el ámbito de la discrecionalidad.

Así, las decisiones de la Administración deben ajustarse a la Ley 12/2009, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, a la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967, así como al Derecho de la Unión Europea, que establecen una serie de requisitos reglados para el reconocimiento del derecho de asilo.

En concreto, la ley exige que el solicitante se encuentre en una situación de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a determinado grupo social, que le infunda temor, de modo que no pueda o, a causa de dicho temor, no quiera acogerse a la protección del país de su nacionalidad o, si es apátrida, a la del país de su residencia habitual. Además, los actos que determinan esa persecución han de ser graves, existen causas tasadas de exclusión y denegación, y también reglas procedimentales como los plazos de resolución, la exigencia de

² vid. las sentencias del Tribunal Supremo de 4 de marzo de 1989, dictadas en el recurso de apelación n.º 1883/1988; ECLI:ES:TS:1989:1586 y n.º 1.883/1988; ECLI:ES:TS:1989:15278

motivación y un catálogo de derechos del solicitante (Ley 12/2009, arts. 3, 6, 8, 9, 24 y 46).

Por otra parte, no se exige una prueba plena de los actos constitutivos de la persecución, pero sí son necesarios indicios de los que racionalmente pueda deducirse su existencia. En consecuencia, la discrecionalidad administrativa se ejerce principalmente en la valoración de los hechos y de la credibilidad del solicitante, pero la Administración no puede redefinir ni alterar los requisitos legales (Tribunal Supremo, STS 3445/2011).

La motivación de la actuación administrativa constituye el instrumento que permite distinguir entre discrecionalidad y arbitrariedad. Las SSTC 75/1988, 25 de abril (ECLI:ES:TC:1988:75) y 165/1.993, de 18 de mayo (ECLI:ES:TC:1993:165), han declarado que “la exigencia de motivación suficiente es, sobre todo, una garantía esencial del justiciable, mediante la cual se puede comprobar que la resolución dada al caso es consecuencia de una exigencia racional del ordenamiento y no el fruto de la arbitrariedad” (Tribunal Constitucional, SSTC 75/1988 y 165/1993)

El control de la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de esta a los fines que la justifican, está garantizado en el artículo 106 de la Constitución (Constitución Española, 1978, art. 106).

Como señala Arias Rodríguez (2022, p. 1), el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en la medida en que el derecho de asilo es un derecho garantizado por el Derecho de la Unión, garantiza el derecho a un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional

Por tanto, el solicitante de asilo tiene derecho a que su caso sea revisado por un juez independiente e imparcial, lo que supone una garantía más frente a un posible uso arbitrario de la discrecionalidad administrativa.

CAPÍTULO 4. PROTECCIÓN PROCESAL DEL DERECHO DE ASILO

I. El procedimiento administrativo de solicitud y resolución del asilo en España.

Los artículos 16 y siguientes de la Ley 12/2009 regulan el procedimiento para el reconocimiento de la protección internacional. Su desarrollo reglamentario se llevó a cabo a través del Real Decreto 203/1995, por el que se aprobó el Reglamento de aplicación de la anterior Ley 5/1984.

Las solicitudes de protección internacional se tramitan a través de un procedimiento administrativo cuya finalidad es comprobar si concurren los requisitos necesarios para reconocer el estatuto de refugiado o conceder la protección subsidiaria. De manera general, este procedimiento se estructura en tres fases: admisión, instrucción o tramitación y resolución.

La primera es la fase de admisión. El procedimiento comienza con la presentación de la solicitud, que debe realizarse mediante comparecencia personal del interesado en los lugares legalmente previstos o, si existe imposibilidad física o legal, mediante representante. La solicitud se formaliza a través de una entrevista personal que debe realizarse siempre de forma individual. Esta entrevista es una pieza esencial para garantizar un procedimiento de asilo eficaz y justo, por lo que debe desarrollarse en condiciones de privacidad y confidencialidad y ser realizada por personal adecuadamente formado.

En esta fase inicial, las solicitudes presentadas dentro del territorio español pueden no ser admitidas a trámite, siempre mediante resolución motivada, en los supuestos previstos en el artículo 20 de la Ley. Entre ellos se incluyen los casos en que no corresponda a España examinar la solicitud conforme al sistema de Dublín, cuando la persona solicitante ya tenga reconocida protección efectiva en un tercer Estado, cuando proceda de un tercer país seguro, cuando reitere una solicitud ya denegada sin aportar nuevas circunstancias relevantes o cuando sea nacional de un Estado miembro de la Unión Europea. El plazo para notificar la no admisión es de un mes desde la presentación de la solicitud, de manera que, si no se dicta resolución en ese tiempo, la solicitud se entiende admitida a trámite.

Las solicitudes presentadas en puestos fronterizos o en Centros de Internamiento para Extranjeros se tramitan de forma más rápida. En estos casos, además de poder acordarse la inadmisión en los mismos supuestos anteriores, también puede denegarse la solicitud cuando plantee exclusivamente cuestiones ajenas a la protección internacional, cuando la persona proceda de un país de origen seguro, cuando concurra alguna causa legal de exclusión o denegación o cuando las alegaciones resulten incoherentes, contradictorias, inverosímiles o contrarias a la información suficientemente contrastada sobre el país de origen (Ley 12/2009, art. 21).

El plazo para notificar la resolución en estos supuestos es de cuatro días, y frente a ella puede presentarse una petición de reexamen en el plazo de dos días. Si la Administración no resuelve expresamente en esos plazos, la solicitud debe continuar por el procedimiento ordinario y la persona solicitante queda autorizada a entrar y permanecer provisionalmente en España. En este punto, resulta relevante la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de octubre de 2021, que declaró que ese plazo de dos días debe computarse de hora a hora y sin exclusión de días inhábiles.

La segunda es la fase de instrucción o tramitación, cuyo órgano competente es la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), dependiente del Ministerio del Interior. Esta fase puede desarrollarse por dos vías. Por un lado, se encuentra el procedimiento ordinario, previsto para las solicitudes admitidas a trámite, en el que se incorporan las diligencias necesarias para instruir el expediente y, una vez finalizada esta labor, el asunto se eleva a estudio de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR). Por otro lado, existe la tramitación de urgencia, en la que los plazos del procedimiento ordinario se reducen a la mitad (Ley 12/2009, arts. 23-25).

La tramitación de urgencia se aplica en los supuestos previstos en el artículo 25 de la Ley. Entre ellos se encuentran los casos en que la solicitud parezca manifiestamente fundada, haya sido formulada por personas con necesidades específicas, especialmente menores no acompañados, plantee exclusivamente cuestiones ajenas a la protección internacional, proceda de una persona originaria de un país seguro, se haya presentado fuera de plazo sin causa justificada, concurran causas de exclusión o denegación o haya sido formulada en un Centro de Internamiento para Extranjeros y admitida a trámite.

Esta modalidad presenta cierta similitud con el procedimiento acelerado previsto en el nuevo Reglamento europeo (Reglamento [UE] 2024/1348). Sin embargo, según Núñez Herrera (2025), el Derecho español utiliza el procedimiento urgente tanto para favorecer al solicitante en supuestos positivos, como ocurre con las solicitudes manifiestamente fundadas o las presentadas por personas vulnerables, como para acelerar posibles denegaciones en supuestos negativos. Esta dualidad no aparece en el nuevo Reglamento europeo, donde el procedimiento acelerado está pensado sobre todo para casos con un alto riesgo de denegación. Por ello, la introducción de este nuevo modelo obligará previsiblemente a modificar la Ley 12/2009 y a redefinir el actual procedimiento urgente, aunque el legislador español podría mantener la preferencia por las solicitudes manifiestamente fundadas o por aquellas formuladas por personas con necesidades específicas.

La tercera y última es la fase de resolución. Una vez finalizada la instrucción, los expedientes se elevan a la CIAR, integrada por representantes de varios ministerios y presidida por la Dirección General de Protección Internacional. A sus sesiones también acude el ACNUR, con voz, pero sin voto. La Comisión formula una propuesta al Ministerio del Interior, que es el órgano competente para conceder o denegar el derecho de asilo o la protección subsidiaria. En la práctica, la resolución se dicta por delegación a través del Subsecretario del Ministerio del Interior.

Por último, la Ley establece que, si transcurren seis meses desde la presentación de la solicitud sin que se haya notificado resolución, esta puede entenderse desestimada, sin perjuicio de la obligación de la Administración de resolver expresamente (Ley 12/2009, art. 24.3).

II. Vías judiciales de impugnación: el recurso contencioso-administrativo (Ley 29/1998).

La resolución por la que se deniega la solicitud de protección internacional, dictada por el Subsecretario del Ministerio del Interior por delegación del Ministerio, agota la vía administrativa (Ley 12/2009, art. 24). Frente a ella, el solicitante puede interponer directamente recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, siguiendo el procedimiento ordinario previsto

en los artículos 43 y siguientes de la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA). Este recurso constituye la vía judicial a través de la cual el solicitante de asilo puede hacer valer su derecho a un recurso efectivo.

El plazo para interponerlo es de dos meses desde el día siguiente al de la notificación de la resolución, de conformidad con el artículo 46.1 LJCA. El escrito de interposición debe ir firmado por procurador, y el solicitante ha de estar asistido por abogado, que por lo general serán designados por el turno de oficio en los términos previstos en la Ley 1/1996, de asistencia jurídica gratuita. Se trata de un escrito breve en el que deben constar los datos identificativos del recurrente, la identificación del acto impugnado, la fecha de su notificación y la solicitud de que se tenga por interpuesto el recurso, conforme al artículo 45 LJCA.

Una vez presentado, el órgano judicial requerirá al Ministerio del Interior para que remita el expediente administrativo en soporte electrónico. Recibido este, se dará traslado al recurrente para que formule la demanda en el plazo de veinte días. La demanda debe contener los hechos y los fundamentos de Derecho, en los que se citarán las normas de la Ley de Asilo y del Derecho europeo o internacional en materia de asilo que se consideren infringidas por la resolución recurrida. En ella también podrá solicitarse el recibimiento a prueba y aportarse los medios probatorios que permitan acreditar que el recurrente es merecedor de la protección internacional (LJCA, arts. 48, 52, 56 y 60).

Presentada la demanda, se dará traslado a la Administración para que la conteste en el plazo de veinte días, de acuerdo con el artículo 56 LJCA. Tras un trámite potestativo de conclusiones, el Tribunal dictará sentencia, que podrá declarar la inadmisibilidad del recurso, por ejemplo, si se interpuso fuera de plazo, o bien su estimación o desestimación, de conformidad con el artículo 69 LJCA.

Contra la sentencia podrá interponerse recurso de casación ante el Tribunal Supremo, siempre que concurra alguna de las circunstancias o presunciones de interés casacional previstas en el artículo 88 LJCA. Además, durante la sustanciación del procedimiento pueden solicitarse medidas cautelares al amparo de los artículos 129 y 130 LJCA, con el fin de evitar perjuicios de imposible o difícil reparación.

En relación con esta cuestión, Durán Ayago y de la Mora González (2023) destacan la importancia de la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de noviembre de 2022 (recurso de casación núm. 1314/2022; ECLI:ES:TS:2022:4365), que reconoce el derecho de los solicitantes de protección internacional cuya resolución inicial sea denegatoria a permanecer en España y a seguir disfrutando de los derechos inherentes a su condición de solicitantes mientras se tramitan sus recursos, al amparo del artículo 46 de la Directiva 2013/32/UE. Aunque esta Directiva ha sido derogada por el Reglamento (UE) 2024/1348, su artículo 68 recoge igualmente el efecto suspensivo de la interposición del recurso ante los tribunales.

En la misma línea, Soldevila Fragoso (2023) sostiene que, tras la sentencia de Gran Sala del Tribunal de Justicia de 17 de diciembre de 2020, dictada en el asunto Comisión contra Hungría, C-808/18 (ECLI:EU:C:2020:1029), no cabe duda de que la simple interposición de un recurso jurisdiccional frente a una resolución denegatoria de la protección internacional produce un efecto suspensivo automático e incondicional. A su juicio, esta interpretación resulta difícilmente compatible con la redacción de los artículos 130 y 133 LJCA.

III. Mecanismos especiales de protección jurisdiccional.

Junto al recurso contencioso-administrativo ordinario, el ordenamiento prevé otros mecanismos de tutela reforzada o complementaria que pueden resultar relevantes en materia de asilo. Estos instrumentos actúan en el plano interno, constitucional y supranacional, y permiten ofrecer una protección más intensa cuando la denegación de asilo afecta también a derechos fundamentales o exige la intervención de instancias europeas.

III.1. Procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona.

El procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona, regulado en los artículos 114 a 122 LJCA, es una vía procesal reforzada dirigida a garantizar una tutela judicial rápida y eficaz cuando un acto administrativo, como la denegación de asilo, vulnera alguno de los derechos fundamentales comprendidos en el artículo 53.2 CE.

Se trata de un procedimiento preferente y sumario. Aunque el derecho de asilo se reconoce constitucionalmente, no tiene rango de derecho fundamental. Sin embargo, la devolución del solicitante a su país de origen puede poner en riesgo otros derechos fundamentales, como el derecho a la vida o a la integridad física, así como la libertad y la seguridad. Por ello, estos derechos pueden invocarse para justificar la utilización de este procedimiento especial (CE, arts. 13, 15 y 17).

Además, este procedimiento se caracteriza por la brevedad de sus plazos: diez días para interponer el recurso, ocho para contestar a la demanda y cinco para dictar sentencia.

III.2. El recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

En un plano distinto, pero también vinculado a la tutela reforzada de los derechos fundamentales, se sitúa el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

El recurso de amparo es un mecanismo extraordinario de protección de los derechos fundamentales que permite solicitar al Tribunal Constitucional la tutela de los derechos reconocidos en los artículos 14 a 29 CE y en el artículo 30.2 CE. Aunque el derecho de asilo no tiene esta consideración, en estos casos pueden alegarse vulneraciones de otros derechos fundamentales, como el derecho a la vida o a la integridad física, la libertad y la seguridad o la tutela judicial efectiva (CE, arts. 15, 17 y 24).

Este recurso se regula en los artículos 41 y siguientes de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, y debe interponerse en el plazo de veinte días desde la notificación de la resolución recaída en el proceso judicial previo.

Además de la lesión de un derecho fundamental, el recurso debe presentar una especial trascendencia constitucional. Según González Beilfuss (2018, p. 263), esta puede apreciarse, entre otros casos, cuando no exista doctrina constitucional sobre la cuestión planteada, cuando resulte conveniente aclararla o modificarla, cuando exista una negativa manifiesta a acatar la doctrina constitucional o cuando el asunto tenga una relevante repercusión social, económica o política.

Si no concurre esa especial trascendencia, el recurso será inadmitido. Si se admite, se requerirán las actuaciones al órgano judicial, se dará traslado a la parte para alegaciones y, finalmente, el Tribunal Constitucional dictará sentencia otorgando o denegando el amparo (Ley Orgánica 2/1979, arts. 50-53).

III.3. El planteamiento de cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

La tutela del derecho de asilo no se agota, sin embargo, en el ámbito jurisdiccional interno, ya que en muchas ocasiones resulta necesario acudir al Derecho de la Unión Europea para interpretar correctamente la normativa aplicable.

La cuestión prejudicial, prevista en el artículo 19.3.b) TUE y en el artículo 267 TFUE, es un mecanismo fundamental del Derecho de la Unión Europea. En materia de asilo resulta especialmente relevante, ya que permite garantizar la interpretación y aplicación uniformes de la normativa europea en todos los Estados miembros.

Este instrumento permite a los órganos jurisdiccionales nacionales plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea cuestiones sobre la interpretación o la validez del Derecho de la Unión. Su iniciativa corresponde exclusivamente a los órganos jurisdiccionales nacionales, no a los particulares.

Cuando la duda surge en un asunto pendiente ante un órgano cuyas decisiones no son susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, dicho órgano está obligado a plantear la remisión prejudicial, salvo que exista ya jurisprudencia consolidada o que no haya duda razonable sobre la interpretación correcta de la norma. En principio, la Audiencia Nacional puede plantear cuestión prejudicial si lo considera necesario, mientras que el Tribunal Supremo, como órgano cuyas decisiones no son normalmente susceptibles de ulterior recurso, está obligado a hacerlo cuando exista una duda relevante de interpretación del Derecho de la Unión y no concurran las excepciones de acto claro o acto aclarado.

La petición debe referirse a la interpretación o validez del Derecho de la Unión, no a normas nacionales ni a cuestiones de hecho. Debe formularse cuando el tribunal considere

necesaria una decisión del TJUE para dictar sentencia, aunque en España suele plantearse cuando el pleito está concluso para sentencia.

La petición debe ir fechada y firmada por los jueces que la plantean y remitirse a la Secretaría del Tribunal de Justicia. Durante la tramitación, esta mantiene el contacto con el órgano remitente y puede solicitar aclaraciones. Por lo general, el procedimiento consta de una fase escrita y otra oral, y concluye con una sentencia sobre las cuestiones planteadas.

III.4. La intervención del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en materia de asilo y expulsiones.

Junto a la dimensión constitucional y al marco del Derecho de la Unión, la protección del solicitante de asilo puede proyectarse también en el ámbito internacional europeo a través de la intervención del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con sede en Estrasburgo, fue establecido el 21 de enero de 1959 como órgano judicial encargado de supervisar el cumplimiento del Convenio Europeo de Derechos Humanos, aprobado el 4 de noviembre de 1950 por los Estados del Consejo de Europa.

Aunque el Convenio Europeo de Derechos Humanos no reconoce expresamente el derecho de asilo, el TEDH ha construido la doctrina del *non-refoulement* o principio de no devolución a partir del artículo 3 CEDH, afirmando que un Estado vulnera este precepto cuando expulsa, devuelve o extradita a una persona a un país en el que exista un riesgo real de sufrir tales tratos.

Según López Guerra (2014, p. 15), y en aplicación del principio de subsidiaridad, el TEDH solo puede intervenir cuando las instancias nacionales no hayan remediado adecuadamente las violaciones alegadas, sin que sea necesario agotar como remedio interno la solicitud de una cuestión prejudicial ante el TJUE.

Actualmente, el TEDH recibe más de 50.000 demandas al año. La demanda ante este Tribunal es un procedimiento escrito y formal, sometido a requisitos estrictos, por lo que el incumplimiento de cualquiera de ellos puede dar lugar a su inadmisión sin examen del fondo. Por ello, el TEDH exige el uso obligatorio de un formulario específico.

La demanda debe presentarse en el plazo de cuatro meses desde la última resolución nacional, tomándose en consideración la fecha del matasellos de correos, y debe enviarse exclusivamente por correo postal.

La demanda puede presentarse en inglés, francés o en la lengua oficial de cualquiera de los Estados miembros del Consejo de Europa. Tampoco es obligatorio contar con abogado al inicio del procedimiento, aunque, si la demanda se comunica al Estado demandado, el Tribunal invitará al demandante a designarlo.

Muchas demandas son inadmitidas por incumplimientos procesales, entre ellos la presentación fuera de plazo, la falta de agotamiento de los recursos internos, la utilización incompleta del formulario, la ausencia de documentos esenciales o la insuficiente fundamentación de la violación alegada.

Asimismo, López Guerra (2014, pp. 23-24) destaca la importancia del Protocolo n.º 16, adoptado en 2013, que permite a los órganos jurisdiccionales de mayor rango de los Estados parte solicitar al TEDH opiniones consultivas sobre cuestiones de principio relacionadas con la interpretación o aplicación del Convenio. Estas solicitudes deben formularse en el marco de un asunto concreto, ir motivadas y acompañarse de los elementos fácticos y jurídicos pertinentes.

Se trata de un mecanismo similar al de las cuestiones prejudiciales ante el TJUE. España ratificó el Protocolo n.º 16 al Convenio Europeo de Derechos Humanos el 31 de julio de 2025 (BOE n.º 224, de 17 de septiembre de 2025).

CAPÍTULO 5. ESTUDIO DE CASO: LOS SOLICITANTES VENEZOLANOS EN ESPAÑA

I. La situación política y humanitaria de Venezuela como contexto de las solicitudes de asilo.

Para comprender el aumento de las solicitudes de asilo de ciudadanos venezolanos y la necesidad de protección que muchas de ellas ponen de manifiesto, resulta necesario partir de la situación política, institucional y humanitaria del país. En los últimos años, y especialmente tras las elecciones presidenciales de 2024, Venezuela ha experimentado un agravamiento de su crisis interna, que afecta tanto al funcionamiento de las instituciones como al ejercicio efectivo de los derechos y libertades fundamentales.

En este marco, las elecciones presidenciales venezolanas de 2024 fueron duramente cuestionadas por observadores internacionales. De hecho, se concluyó que no respetaron los estándares internacionales de integridad electoral ni podían ser consideradas plenamente democráticas. Aunque el Consejo Nacional Electoral proclamó la victoria de Nicolás Maduro, no fue posible verificar ni corroborar los resultados oficiales, y la ausencia de datos desagregados por mesa supuso una quiebra grave de los principios de transparencia electoral. A ello se añadió que todo el proceso se desarrolló en un entorno de libertades restringidas para la oposición, la sociedad civil y los medios de comunicación, y bajo una actuación claramente favorable del órgano electoral hacia el oficialismo (The Carter Center, 30 de julio de 2024).

Las elecciones se desarrollaron, además, en un contexto de persecución política, en el que debe destacarse la inhabilitación de la líder opositora María Corina Machado. Su sustituto, Edmundo González, a quien la oposición consideró vencedor, tuvo que huir a España. Tras los comicios estallaron protestas en todo el país, que fueron reprimidas por las autoridades y dieron lugar a un notable incremento de las denuncias por detenciones arbitrarias y otras vulneraciones de derechos humanos (The Associated Press, 9 de septiembre de 2024).

En este contexto, la Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela ha señalado que la situación del país refleja

un deterioro importante del Estado de derecho y un endurecimiento de la represión por parte de las autoridades. Después de las elecciones presidenciales de 2024 se registraron detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas de corta duración, tortura y otras graves vulneraciones de derechos humanos, en un clima de miedo y de fuerte restricción de las libertades públicas. Además, el informe pone de relieve la falta de garantías judiciales efectivas frente al ejercicio arbitrario del poder y la actuación, en algunos casos, de grupos civiles armados alineados con el Gobierno (Naciones Unidas, 2024).

A esta crisis político-institucional se suma, además, un contexto persistente de violencia y presencia de actores armados. Aunque en los últimos años se aprecia una ligera tendencia a la baja, Venezuela sigue siendo un país con niveles elevados de violencia. Según Manjarrés et al. (2025), Venezuela ocupa el undécimo lugar en la región en el balance de homicidios de InSight Crime. Ante la ausencia de datos oficiales abiertos, los autores recurren a las cifras del Observatorio Venezolano de Violencia (OVV), según las cuales la tasa de homicidios descendió ligeramente de 26,8 por cada 100.000 habitantes en 2023 a 26,2 en 2024. Frente a ello, el Gobierno ha defendido una caída mucho más acusada, hasta 4,1, sin aportar suficiente transparencia sobre el origen y el alcance de esa cifra. Los autores vinculan esta reducción, entre otros factores, al desplazamiento de grupos criminales venezolanos al exterior y al mayor control territorial de actores criminales afines al régimen.

Además, siguen operando múltiples actores armados, como “megabandas”, colectivos, sindicatos vinculados a economías ilícitas, cárteles de la droga y guerrillas colombianas, entre ellas el ELN y grupos disidentes de las FARC. En particular, el ELN mantiene presencia en diversas zonas fronterizas y en varios estados del país. La información disponible sugiere, además, que, en determinadas áreas, grupos armados no estatales han consolidado formas de control territorial, social y político, a menudo con la cooperación o la tolerancia de las autoridades. (EUAA, 2023).

A este escenario de violencia, presencia de actores armados y debilitamiento del control estatal se añade una crisis económica y social arrastrada desde hace más de una década, marcada por la hiperinflación, la caída de la producción petrolera, el impacto de las sanciones internacionales y el deterioro de servicios básicos como el agua, la electricidad, la sanidad y la educación. Aunque en 2024 algunos indicadores mostraron una ligera

mejoría, la situación social siguió siendo muy preocupante, ya que la pobreza monetaria afectó al 73,2 % de los hogares, la pobreza extrema se situó en el 36,5 % y la pobreza multidimensional continuó en niveles elevados (UCAB, 2025).

Esta crisis humanitaria ha provocado el mayor éxodo de la historia reciente de América Latina y una de las mayores crisis de desplazamiento del mundo. Según los datos de ACNUR, más de 7,9 millones de venezolanos han abandonado el país desde 2014. De ellos, 6,9 millones se encuentran en países de América Latina y el Caribe, mientras que la mayor parte de los desplazados reside en Colombia, Perú, Estados Unidos, Ecuador, Chile, España y Brasil (ACNUR, 2025).

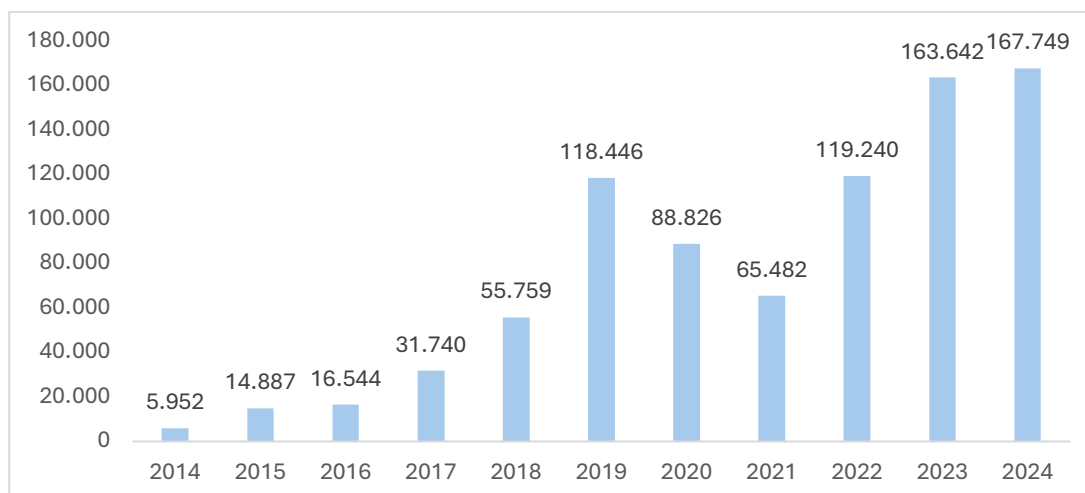
Todos estos factores permiten afirmar que la salida de millones de venezolanos no puede explicarse únicamente por razones económicas, sino por una combinación de persecución política, colapso institucional, violencia y vulneración sistemática de derechos. Precisamente esa combinación es la que convierte a Venezuela en un supuesto especialmente relevante para el análisis del derecho de asilo y de sus mecanismos complementarios de protección.

En este contexto, España ocupa una posición especialmente relevante, tanto por la intensidad del flujo de solicitantes venezolanos como por el tipo de respuesta jurídica que ha venido ofreciendo. Por ello, el análisis del caso venezolano permite comprobar no solo la magnitud de la necesidad de protección, sino también la forma concreta en que esta termina siendo reconocida en el ordenamiento español.

II. Evolución de las solicitudes de asilo de ciudadanos venezolanos en España y efectos del reconocimiento de la protección en el espacio de la Unión Europea.

Según se desprende del *Plan Nacional de Implementación del Pacto Europeo de Migración y Asilo* (Ministerio del Interior, 2024, p. 8), España ha experimentado un notable incremento en las solicitudes de asilo desde 2014. A 1 de diciembre de 2024, se habían presentado en España 153.670 solicitudes, lo que representaba el 17 % del total registrado en la Unión Europea.

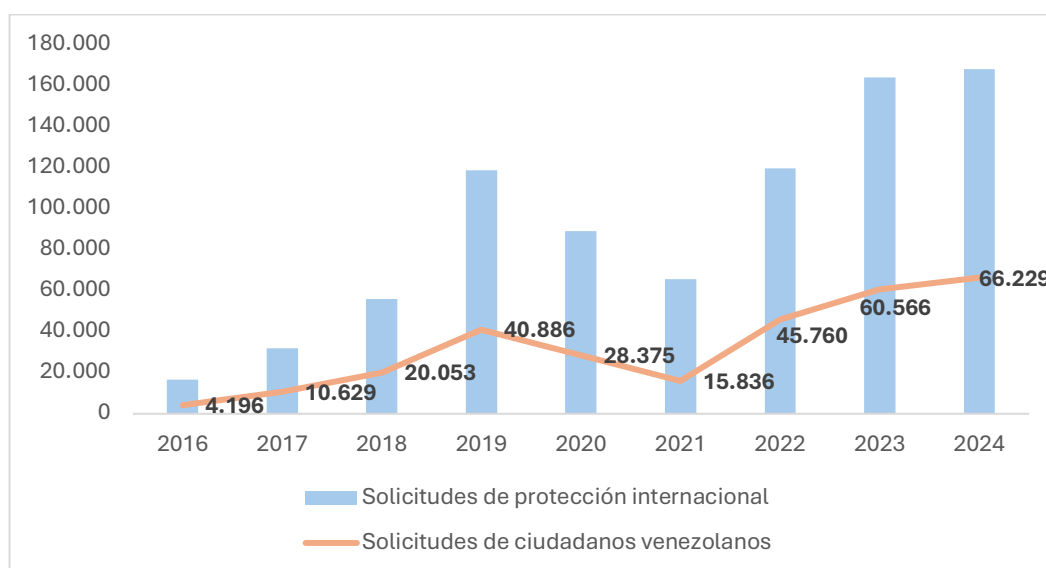
Gráfico 1. Solicitudes de protección internacional en España (2014-2024).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos estadísticos de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), Ministerio del Interior.

El incremento de las solicitudes no ha sido lineal, sino que presenta oscilaciones significativas. Tras un crecimiento sostenido hasta 2019, cuando se alcanzaron 118.446 solicitudes, se observa un descenso en 2020 y 2021, asociado a las restricciones derivadas de la pandemia de COVID-19, seguido de una nueva tendencia ascendente que culmina en 2024 con 167.749 solicitudes, el valor más alto de la serie.

Gráfico 2. Solicitudes de protección internacional en España y solicitudes presentadas por ciudadanos venezolanos (2016-2024).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos estadísticos de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), Ministerio del Interior.

La tasa de reconocimiento del derecho de asilo en sentido estricto suele ser reducida. Sin embargo, en el caso de los solicitantes procedentes de Venezuela debe tenerse en cuenta que la protección otorgada en España no se articula principalmente a través del reconocimiento del estatuto de refugiado, sino mediante autorizaciones de residencia por razones humanitarias. En este sentido, los datos del Ministerio del Interior muestran que la tasa de protección de los ciudadanos venezolanos, considerando también estas autorizaciones por razones humanitarias, alcanzó el 98,08 % en 2024 y el 98,78 % en 2025 (Ministerio del Interior, 2024, 2025).

Este constituye uno de los datos más significativos del caso venezolano. La elevada tasa de protección no significa que España reconozca de manera generalizada el asilo en sentido estricto, sino que ha optado de forma predominante por una vía distinta de tutela. En otras palabras, existe una clara diferencia entre la necesidad material de protección y la categoría jurídica mediante la que esa protección se canaliza.

Ello permite apreciar que, aunque el asilo no suele reconocerse de forma mayoritaria a este colectivo, la respuesta española ha tendido a canalizar su protección por una vía distinta, que ofrece una cobertura jurídica relevante y evita, en la práctica, el retorno a Venezuela. De este modo, la elevada tasa de protección de los ciudadanos venezolanos no responde tanto a un amplio reconocimiento del estatuto de refugiado como al recurso sostenido a la residencia por razones humanitarias como principal mecanismo de amparo.

Junto a esta dimensión cuantitativa, conviene precisar cuál es el alcance jurídico de la protección reconocida, ya que, cuando España reconoce formalmente el estatuto de refugiado, dicho reconocimiento produce efectos tanto en el ordenamiento interno como dentro del marco jurídico de la Unión Europea, especialmente en el espacio Schengen. Ello se debe a que el estatuto de refugiado se encuentra armonizado a través del Sistema Europeo Común de Asilo (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, arts. 67 y 78).

Actualmente, los efectos del reconocimiento de la condición de refugiado en España o en cualquier otro Estado miembro están regulados en el Reglamento (UE) 2024/1347 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre 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 que pueden acogerse a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo y se deroga la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo.

Los beneficiarios de protección internacional tienen derecho a un permiso de residencia, que debe emitirse utilizando el formato uniforme establecido en el Reglamento (CE) n.º 1030/2002. Asimismo, gozan de libertad de circulación dentro del territorio del Estado miembro que les ha concedido la protección, incluido el derecho a elegir su lugar de residencia en dicho territorio, en las mismas condiciones y restricciones aplicables a otros nacionales de terceros países que residan legalmente en él y se encuentren en circunstancias similares.

Sin embargo, los beneficiarios de protección internacional no tienen derecho a residir en otro Estado miembro distinto de aquel que les concedió dicha protección.

Por ello, en el caso venezolano resulta especialmente importante distinguir entre el estatuto de refugiado, que despliega efectos plenamente integrados en el sistema europeo de asilo, y la residencia por razones humanitarias, cuyo alcance jurídico es distinto y más dependiente del marco interno español. Esta distinción confirma que la respuesta española ha sido amplia en términos materiales, pero más limitada si se atiende al reconocimiento formal de la protección internacional en sentido estricto.

III. Criterios aplicados por las autoridades españolas y respuesta jurisprudencial ante las solicitudes de asilo de los ciudadanos venezolanos.

La evolución de la respuesta española ante las solicitudes de protección internacional de ciudadanos venezolanos no puede entenderse sin tener en cuenta la influencia ejercida tanto por ACNUR como por la jurisprudencia de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo.

Un primer hito relevante fue la *Nota de Orientación sobre el flujo de venezolanos*, elaborada por ACNUR el 18 de marzo de 2018, en la que se instaba a los Estados a adoptar respuestas orientadas a la protección, considerar mecanismos que permitieran una

estancia legal a los venezolanos y garantizar que no fueran deportados, expulsados o forzados a volver a Venezuela, de acuerdo con el Derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos.³ Esta Nota constituye, además, un antecedente relevante del cambio de orientación que poco después comenzó a apreciarse en la práctica judicial española.

En este contexto, la Audiencia Nacional dictó el 26 de junio de 2018 cinco sentencias que marcaron un giro importante respecto del criterio que se venía manteniendo hasta entonces.⁴ En ellas se concedió por primera vez la autorización de residencia temporal por razones humanitarias a solicitantes procedentes de Venezuela, abriendo así una vía de protección distinta del reconocimiento formal del estatuto de refugiado. Para llegar a esta conclusión, las resoluciones examinaron los tres niveles de protección previstos en la Ley 12/2009: el derecho de asilo, la protección subsidiaria y la autorización de residencia temporal por razones de protección internacional contemplada en los artículos 37 b) y 46.3, y consideraron que, dada la situación del país, resultaba procedente conceder este último estatus con el fin de evitar el retorno de los solicitantes a su lugar de origen.

La relevancia de estas sentencias fue más allá del plano estrictamente judicial, ya que supusieron un cambio en los criterios aplicados por la Audiencia Nacional a las solicitudes de protección internacional de ciudadanos venezolanos. A partir de entonces comenzó a consolidarse una respuesta basada en la residencia temporal por razones humanitarias, entendida como una vía de protección distinta del estatuto de refugiado, pero adecuada para evitar la devolución de los solicitantes a un contexto de grave deterioro de los derechos fundamentales. Esta orientación encontró posteriormente continuidad en la práctica administrativa y terminó configurando una forma específica de tratamiento de las solicitudes venezolanas dentro del sistema español de asilo (Laso Pérez, 2019).

³ ACNUR, Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos, 2018, <https://www.refworld.org/es/pol/polpais/acnur/2018/127401>

⁴ Sentencias de la Audiencia Nacional de 26 de junio de 2018, recaídas en los recursos contencioso-administrativos n.º 417/2017 (ECLI:ES:AN:2018:2524), 456/2017 (ECLI:ES:AN:2018:2522), 457/2017 (ECLI:ES:AN:2018:2525), 628/2017 (ECLI:ES:AN:2018:3183) y 328/2017 (ECLI:ES:AN:2018:3184).

De este modo, la respuesta española frente a las solicitudes de asilo de ciudadanos venezolanos fue perfilándose en torno a una solución que, aunque no suponía el reconocimiento del estatuto de refugiado en sentido estricto, sí permitía ofrecer una cobertura jurídica efectiva frente al riesgo derivado de la situación del país de origen. En la práctica, la protección por razones humanitarias adquirió un papel central en la respuesta dispensada a este colectivo, hasta convertirse en uno de los rasgos más característicos del tratamiento jurídico dado a las solicitudes venezolanas en España (Laso Pérez, 2019).

En definitiva, la práctica española en relación con los solicitantes venezolanos ha quedado marcada por la consolidación de la autorización de residencia por razones humanitarias como principal mecanismo de protección. Se trata de una solución construida a partir de la interacción entre las orientaciones de ACNUR, el impulso de la jurisprudencia y la posterior asunción administrativa de ese criterio por parte del Ministerio del Interior.

IV. Valoración crítica sobre la eficacia real de la protección del derecho de asilo para los venezolanos en España y en el ámbito europeo.

Los ciudadanos venezolanos se han consolidado como uno de los principales grupos solicitantes de asilo tanto en España como en el conjunto de la Unión Europea. En 2025, Venezuela fue la principal nacionalidad solicitante en la UE, con 89.500 primeras solicitudes, equivalentes al 13 % del total, mientras que España se mantuvo como uno de los principales destinos dentro del sistema europeo de asilo (Eurostat, 2026).

Sin embargo, este elevado volumen de solicitudes no se ha traducido, en la mayoría de los casos, en el reconocimiento del estatuto de refugiado en sentido estricto. En el caso español, la respuesta frente a los solicitantes venezolanos se ha articulado principalmente a través de la autorización de residencia por razones humanitarias, y no mediante la concesión ordinaria del asilo. De hecho, los datos del Ministerio del Interior muestran que la tasa de protección de los ciudadanos venezolanos, incluyendo estas autorizaciones humanitarias, alcanzó el 98,08 % en 2024 y el 98,78 % en 2025, lo que confirma que la protección existe, aunque se canaliza preferentemente por una vía distinta al reconocimiento formal de la condición de refugiado (Ministerio del Interior, 2024, 2025).

Desde una perspectiva crítica, ello permite afirmar que el sistema español ha ofrecido a este colectivo una respuesta jurídicamente relevante, pero menos sólida y estable que la que proporciona el estatuto de refugiado. La residencia por razones humanitarias permite evitar el retorno, otorga regularidad administrativa y facilita el acceso al mercado laboral, pero no equivale a una protección internacional plena. En la práctica, ha funcionado como una forma de protección cuasi temporal para una parte importante de la diáspora venezolana en España.

En esta línea, CEAR (2025) señala que en España se aprueba aproximadamente una de cada diez solicitudes de asilo en general, lo que refuerza la idea de que el elevado volumen de solicitudes no se traduce, en la mayoría de los casos, en el reconocimiento del estatuto de refugiado en sentido estricto.

Esta respuesta puede apreciarse con mayor claridad si se compara con la dispensada por la Unión Europea a otros colectivos. En 2024, por ejemplo, los sirios siguieron constituyendo el principal grupo beneficiario de decisiones positivas de protección en la UE, y en el caso de los desplazados ucranianos la Unión activó por primera vez la Directiva 2001/55/CE del Consejo, que establece normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.

La comparación muestra que la protección otorgada a los venezolanos en España ha sido eficaz para evitar devoluciones y situaciones prolongadas de irregularidad, pero se ha articulado mediante una vía menos sólida que el reconocimiento ordinario del asilo o de la protección subsidiaria.

Así, aunque la residencia por razones humanitarias ha permitido ofrecer una respuesta práctica frente al riesgo de retorno a Venezuela, también evidencia una disociación entre la necesidad real de protección y la categoría jurídica finalmente reconocida. Esto revela los límites del sistema de asilo ante crisis prolongadas y desplazamientos masivos.

CONCLUSIONES

El derecho de asilo se ha configurado como una respuesta jurídica frente a situaciones de persecución y desprotección, hasta convertirse en una institución central del sistema contemporáneo de protección de los derechos humanos. A lo largo de este trabajo se ha analizado cómo su evolución muestra el paso desde formas antiguas de refugio hacia un marco internacional, europeo y nacional más desarrollado, cuya base sigue encontrándose en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967.

También se ha comprobado que el marco normativo actual ofrece una protección amplia, aunque no siempre plenamente suficiente en la práctica. En la Unión Europea, el reconocimiento del asilo como derecho fundamental y la construcción del Sistema Europeo Común de Asilo reflejan un esfuerzo de armonización entre los Estados miembros. Sin embargo, esta evolución convive con una tensión constante entre la protección de los derechos humanos y la preocupación por el control de fronteras, la seguridad y la gestión migratoria. En España, el derecho de asilo cuenta con reconocimiento constitucional y desarrollo legal específico, aunque su posición es más limitada que en el marco europeo, al no tener rango de derecho fundamental en sentido estricto.

En relación con la protección procesal, el trabajo ha permitido observar que el sistema español también prevé garantías procedimentales y vías de control judicial. El procedimiento administrativo de asilo, los recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa y la posible intervención de tribunales nacionales y europeos permiten limitar la discrecionalidad administrativa. No obstante, la eficacia real de estas garantías depende de la rapidez de los procedimientos, de la motivación de las resoluciones y de la capacidad institucional para responder al aumento de solicitudes.

El estudio del caso de Venezuela ha permitido apreciar con claridad la distancia entre la necesidad material de protección y la categoría jurídica mediante la que esa protección termina siendo reconocida. La situación venezolana no puede entenderse únicamente como una crisis económica, sino como una realidad marcada por la persecución política, el deterioro institucional, la violencia, la actuación de grupos armados y la vulneración

continuada de derechos humanos. Todo ello ha convertido a los ciudadanos venezolanos en uno de los principales colectivos solicitantes de protección internacional en España y en la Unión Europea.

A partir del análisis de los datos, de la práctica administrativa y de la respuesta jurisprudencial, se observa que España ha ofrecido a este colectivo una protección amplia en términos materiales, pero no principalmente mediante el reconocimiento del estatuto de refugiado. La protección de los ciudadanos venezolanos se ha canalizado sobre todo a través de autorizaciones de residencia por razones humanitarias, configurando una vía complementaria distinta del asilo en sentido estricto.

Esta solución ha permitido evitar devoluciones, reducir situaciones de irregularidad y ofrecer una cobertura jurídica relevante frente al riesgo de retorno a Venezuela. Desde este punto de vista, la respuesta española puede considerarse eficaz en términos prácticos. Sin embargo, también presenta una limitación importante: la protección otorgada no equivale al reconocimiento pleno de la condición de refugiado ni produce los mismos efectos dentro del espacio europeo. Por tanto, aunque la residencia por razones humanitarias ofrece amparo, se trata de una protección menos sólida, menos estable y más dependiente del marco interno español.

Asimismo, se ha puesto de manifiesto la presión que soporta España como frontera exterior de la Unión Europea y como uno de los principales destinos de los solicitantes venezolanos. En este contexto, la aplicación del nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo a partir del 12 de junio de 2026 exigirá reformas legislativas, organizativas y técnicas que permitan garantizar una protección más coherente y eficaz.

En definitiva, este trabajo permite concluir que la protección del derecho de asilo en España existe y despliega efectos reales, pero no siempre se articula mediante las categorías jurídicas más plenas ni con el grado de estabilidad deseable. El principal reto no es solo ofrecer una respuesta práctica, sino asegurar que esa protección sea jurídicamente sólida, estable y acorde con la gravedad de la desprotección que pretende remediar.

BIBLIOGRAFÍA

Abrisketa Uriarte, J. (2017). La dimensión externa del derecho de la Unión Europea en materia de refugio y asilo: un examen desde la perspectiva del non-refoulement. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 56, 119-158. <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.56.04>

Abrisketa Uriarte, J. (2018). *La reubicación de los refugiados: Un déficit de solidaridad y una brecha en la Unión Europea. Comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de septiembre de 2017, asuntos C-643/15 y C-647/15 Hungría y Eslovaquia contra el Consejo*. *Revista General de Derecho Europeo*, (44), 126–154.

Abrisketa Uriarte, J. (2020). *Rescate en el mar y asilo en la Unión Europea: Límites del Reglamento de Dublín III*. Thomson Reuters Aranzadi.

ACNUR. (2018). *Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos*. Refworld. <https://www.refworld.org/es/pol/polpais/acnur/2018/127401>

ACNUR. (2025). *Situación de Venezuela*. <https://www.acnur.org/emergencias/situacion-de-venezuela>

ACNUR. (2025, 4 de noviembre). *Datos básicos*. <https://www.acnur.org/datos-basicos>

Agencia de Asilo de la Unión Europea (EUAA). (2023). *Venezuela: enfoque de país*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://doi.org/10.2847/754432>

Arias Rodríguez, J. M. (4 de enero de 2022). *Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*. *Diario La Ley*, (9982).

Arendt, H. (2006). *Los orígenes del totalitarismo* (G. Solana, Trad.). Alianza Editorial.

Battjes, H. (2006). *European Asylum Law: and its Relation to International Law*. Vrije Universiteit Amsterdam, Amsterdam Centre for Migration and Refugee Law.

Bertomeu Navarro, A. (2022). *Origen y fundamentos del principio de “non-refoulement” en el marco del derecho internacional de las personas refugiadas*. Aranzadi.

Brooks, D. (3 de enero de 2026). *Espías, drones y sopletes: cómo fue la “Operación Resolución Absoluta” con la que EE.UU. detuvo a Maduro y a su esposa en Venezuela*.

BBC News Mundo. Recuperado el 20 de febrero de <https://www.bbc.com/mundo/articles/cj4lvyx2kz0o>

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). (2025). *Las personas refugiadas en España y Europa. Informe 2025*. https://www.cear.es/wp-content/uploads/2025/06/CEAR_XXIII_INFORME_ANUAL_2025.pdf

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). (2025). Conoce los datos estadísticos de asilo de 2025. *Más que cifras*. <https://masquecifras.org/#glosario-refugiados>

De Lucas, J. (1995). *Fundamentos filosóficos del derecho de asilo. Derechos y Libertades*, (4), 23–56.

Durán Ayago, A. y de la Mora González, G. (2023). El Tribunal Supremo y la obviedad de que las Directivas europeas sobre protección internacional deben aplicarse en España. A propósito de la Sentencia 1582/2022, de 29 de noviembre. *Diario La Ley*, 10253.

Eurostat. (25 de marzo de 2026). 27% drop in first-time asylum applications in 2025. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20260325-2>

Estepa Montero, M. (2017). El derecho de asilo en España: Estudio jurisprudencial sobre su posible otorgamiento a los perseguidos por “las maras centroamericanas”. *Anuario jurídico y económico escurialense*, (50), 59-76.

Europa Press. (8 de enero de 2026). *Los venezolanos concentran casi el total de las residencias por razones humanitarias concedidas en 2025 en España*. <https://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-venezolanos-concentran-casi-total-residencias-razones-humanitarias-concedidas-2025-espana-20260108093250.html>

European Union Agency for Fundamental Rights, & Council of Europe. (2014). *Manual de derecho europeo sobre asilo, fronteras e inmigración*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2811/58905>

Faggiani, V. (2023). *La protección internacional de los migrantes en la UE: Estándares de tutela, límites y perspectivas de reforma del derecho de asilo*. Thomson Reuters Aranzadi.

Ferrer Lloret, J., y Soler García, C. (Dirs.). (2025). *La Unión Europea ante la inmigración y el asilo*. Tirant lo Blanch.

Furramani, E., y Bushati, R. (2022). The principle of “non-refoulement” and its evolution in the jurisprudence of the European Court of Human Rights. *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, 11(3), 107–120. <https://doi.org/10.36941/ajis-2022-0071>

Gil Bazo, M. T. (2000). Asilo. En K. Pérez de Armiño (Ed.), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Icaria; Hegoa. <https://www.dicc.hegoa.ehu.eus/listar/mostrar/15.html>

González Beilfuss, M. (2018). La especial trascendencia constitucional como criterio de selección de los recursos de amparo. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 22, 259–279.

Laso Pérez, J. J. (2019). *Concesión de residencia por razones humanitarias: una respuesta positiva a la evolución en las necesidades de protección internacional en Venezuela (Sentencias de la Audiencia Nacional, de 26 de junio de 2018)*. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 37, 29–33. <https://doi.org/10.17103/reei.37.15>

Legislación de la Unión Europea. (2024). *El Notario del Siglo XXI*, (116). <https://www.elnotario.es/hemeroteca/revista-116/legislacion/12944-legislacion-de-la-union-europea-numero-116>

López Guerra, L. (2014). Los protocolos de reforma n.º 15 y 16 al Convenio Europeo de Derechos Humanos. *Revista Española de Derecho Europeo*, 49, 11-29.

Luelmo, J. (1947). Teoría del derecho de asilo. *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, (33), 165–197. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revenj/cont/33/dtr/dtr13.pdf>

Manjarrés, J., Newton, C., y Cavalari, M. (26 de febrero de 2025). *Balance de InSight Crime de los homicidios en 2024*. InSight Crime. <https://insightcrime.org/es/noticias/balance-insight-crime-homicidios-2024/>

Martínez Alarcón, M. L. (2018). *La política europea de protección internacional: Sistema europeo común de asilo*. Thomson Reuters Aranzadi.

Ministerio del Interior. (2017). *Asilo en cifras 2016*. https://proteccion-asilo.interior.gob.es/documentos/Asilo_en_cifras_2016_126150899.pdf

Ministerio del Interior. (2018). *Asilo en cifras 2017*. https://proteccion-asilo.interior.gob.es/documentos/Asilo_en_cifras_2017_126150899.pdf

Ministerio del Interior. (2019). *Asilo en cifras 2018*. https://proteccion-asilo.interior.gob.es/documentos/Asilo_en_cifras_2018_126150899.pdf

Ministerio del Interior. (5 de marzo de 2019). *Nota sobre la propuesta de concesión de una autorización temporal de residencia por razones humanitarias*.

Ministerio del Interior. (2020). *Asilo en cifras 2019*. https://proteccion-asilo.interior.gob.es/documentos/Asilo_en_cifras_2019_126150899.pdf

Ministerio del Interior. (2021). *Asilo en cifras 2020*. https://proteccion-asilo.interior.gob.es/documentos/Asilo_en_cifras_2020.pdf

Ministerio del Interior. (2022). *Asilo en cifras 2021*. https://proteccion-asilo.interior.gob.es/documentos/Asilo_en_cifras_2021.pdf

Ministerio del Interior. (2023). *Asilo en cifras 2022*. https://proteccion-asilo.interior.gob.es/documentos/Asilo_en_cifras_2022.pdf

Ministerio del Interior. (2024). *Asilo en cifras 2023*. https://proteccion-asilo.interior.gob.es/documentos/Asilo_en_cifras_2023.pdf

Ministerio del Interior. (2024). *Avance de solicitudes y propuestas de resolución de protección internacional. Datos provisionales acumulados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2024*. <https://proteccion-asilo.interior.gob.es/documentos/estadisticas/ultimos-datos/Avance-Mensual-PI-diciembre.pdf>

Ministerio del Interior. (2024). *España: Plan nacional de implementación del Pacto sobre migración y asilo*. https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/pacto-europeo-de-migracion-y-asilo/ESPANA_NIP-ES-1.pdf

Ministerio del Interior. (2025). *Asilo en cifras 2024*. https://proteccion-asilo.interior.gob.es/documentos/MINISTERIO_INTERIOR_Asilo_En_Cifras_ACC_01.pdf

Ministerio del Interior. (2025). *Avance de solicitudes y propuestas de resolución de protección internacional. Datos provisionales acumulados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2025*. <https://proteccion-asilo.interior.gob.es/documentos/estadisticas/ultimos-datos/Avance-Mensual-PI-diciembre-2025.pdf>

Morgades Gil, S. (2020). *De refugiados a rechazados: El sistema de Dublín y el derecho a buscar asilo en la Unión Europea*. Tirant lo Blanch.

Naciones Unidas. (s. f.). *Refugiados*. <https://www.un.org/es/global-issues/refugees>

Naciones Unidas. (2024). *Report of the independent international fact-finding mission on the Bolivarian Republic of Venezuela (A/HRC/57/57)*. Consejo de Derechos Humanos. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/session-regular/session57/advance-versions/a-hrc-57-57-en.pdf>

Nobel Prize Outreach. (2025). *Nobel Peace Prize 2025*.
<https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2025/summary/>

Núñez Herrera, V. E. (2025). El nuevo procedimiento común de asilo en la Unión Europea: análisis crítico del Reglamento (UE) 2024/1348 y su impacto en el ordenamiento español. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, (70).

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (17 de septiembre de 2024). *La represión sin precedentes en Venezuela sumerge a la nación en una grave crisis de derechos humanos, según la Misión de Determinación de los Hechos de la ONU*. <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2024/09/unprecedented-venezuela-repression-plunging-nation-acute-human-rights-crisis>

Olesti Rayo, A. (2008). Las políticas de la Unión Europea relativas al control en las fronteras, asilo e inmigración. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, (10), 13–48.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3013952>

Parlamento Europeo. (16 de octubre de 1999). *Consejo Europeo de Tampere (15 y 16 de octubre de 1999): Conclusiones de la Presidencia*.
https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm#union

Prendes Valle, M. (2025). Estado de la cuestión: el avance del derecho de asilo en la Unión Europea y su reflejo en la jurisprudencia reciente del TJUE. *Actualidad Administrativa*, (11).

Pey González, J. M.^a (5 de septiembre de 2025). El nuevo sistema europeo común de asilo: Análisis técnico de la arquitectura jurídica del Pacto de 2024. *Diario LA LEY*, (10780), Sección Tribuna.

Reglero, L. Á. (25 de marzo de 2026). *España lideró las solicitudes de asilo de la UE en 2025: venezolanos encabezaron la lista*. *El Nacional*.
<https://www.elnacional.com/2026/03/espana-lidero-las-solicitudes-de-asilo-de-la-ue-en-2025-venezolanos-encabezaron-la-lista/>

Sánchez Legido, A. (2009). *Entre la obsesión por la seguridad y la lucha contra la inmigración irregular: A propósito de la nueva Ley de asilo*. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, (18).

Santos Vara, J. (2024). *El nuevo pacto de la Unión Europea sobre migración y asilo*. Tirant lo Blanch.

Silva Velázquez, V. (s. f.). *Instituciones del asilo y del refugio* [Monografía]. Corte Suprema de Justicia de Paraguay.

Soldevila Fragoso, S. (2023). El derecho de asilo modifica el régimen de medidas cautelares: ¿Inaplicación de los artículos 130 y 133 de la LJCA? *Actualidad Administrativa*, (4).

The Associated Press. (9 de septiembre de 2024). *Venezuelan opposition still hopes to unseat Maduro despite their candidate's exile*. Recuperado el 5 de marzo de <https://apnews.com/article/venezuela-election-maduro-opposition-machado-edmundo-exile-e740d153416f3048ac7bc0cb85da77a4>

The Carter Center. (30 de julio de 2024). *Carter Center statement on Venezuela election*. Recuperado el 5 de marzo de <https://www.cartercenter.org/news/venezuela-073024/>

Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). (2025). *Encuesta nacional de condiciones de vida 2024 (ENCOVI)*. https://cdn.prod.website-files.com/5d14c6a5c4ad42a4e794d0f7/6803aead2dfc5c19a4ac96cd_ENCOVI%202024_presentacio%CC%81n_integrada.pdf

Urquidi Carrillo, J. E. (1981). *Consideraciones históricas en torno al asilo*. *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, (13), 877–888. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/viewFile/10917/9988>

INSTRUMENTOS NORMATIVOS

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*.

Boletín Oficial del Estado. (1978). *Instrumento de adhesión de España a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951*. BOE, núm. 252, de 21 de octubre de 1978.

Boletín Oficial del Estado. (1978). *Instrumento de adhesión de España al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967*. BOE, núm. 252. [https://www.boe.es/eli/es/ai/1951/07/28/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/ai/1951/07/28/(1)/con)

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. (2012). *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C 326, 391-407.

Consejo de Europa. (2013). *Protocolo n.º 16 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*.

Constitución Española. (1978). *Boletín Oficial del Estado*, núm. 311, 29313–29424.

Constitución francesa de 1793. (1793). *Constitution du 24 juin 1793*. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-du-24-juin-1793>

Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros. (2001). *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 212, 12–23.

Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional. (2013). *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 180, 60–95.

Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional. (2013). *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 180, 96–116.

Directiva (UE) 2024/1346 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por la que se establecen normas para la acogida de solicitantes de protección internacional. (2024). *Diario Oficial de la Unión Europea*

Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. (2009). BOE, núm. 263, 90806–90827.

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. (1998). BOE, núm. 167, de 14 de julio de 1998

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. (1979) Boletín Oficial del Estado, núm. 239, 23186–23192.

Naciones Unidas. (1951). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

Naciones Unidas. (1967). Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.

Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. (2024). Boletín Oficial del Estado.

Reglamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE. (2024). Diario Oficial de la Unión Europea.

Reglamento (UE) 2024/1356 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se introduce el triaje de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores. (2024). *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Reglamento (UE) 2024/1358 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, relativo a la creación del sistema Eurodac. (2024). *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. (2012). Diario Oficial de la Unión Europea, C 326, 47-390.

Tratado de la Unión Europea. (2012). Diario Oficial de la Unión Europea, C 83, 13–46.

Tribunal Constitucional. Sentencia 75/1988, de 25 de abril.

Tribunal Constitucional. Sentencia 165/1993, de 18 de mayo.

Tribunal Supremo. Sentencia 3445/2011.