



**Universitat Autònoma de Barcelona**

**Facultad de Derecho**

**LOS DERECHOS LABORALES Y DE LA  
SEGURIDAD SOCIAL DE LOS REFUGIADOS  
EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y EN EL  
ESTADO ESPAÑOL**

---

**ADRIÀ ROMERA PASTOR**

**Trabajo de Fin de Grado  
Grado en Relaciones Laborales  
Director: Jaume Munich Gasa  
11 de mayo de 2019**

*“Los refugiados son personas como las demás, como tú y como yo. Antes de ser desplazados, llevaban una vida normal y su mayor sueño es recuperarla”*

Ban Ki-moon ex Secretario General de la ONU.

20 de junio de 2015

## Índice

<b>Palabras previas</b> .....	i
<b>Abreviaturas</b> .....	ii
<b>Resumen</b> .....	iii
<b>Introducción</b> .....	1
<b>I. Aproximación al concepto de refugiado y figuras afines</b> .....	3
A. Evolución y concepto de refugiado según el Derecho Internacional .....	3
B. Los refugiados económicos/ecológicos .....	8
<b>II. Los derechos de los refugiados en el ámbito universal y regional europeo</b> .....	10
A. Los derechos de los refugiados en el ámbito universal .....	10
i. <i>El derecho al trabajo</i> .....	10
ii. <i>El derecho a la Seguridad Social</i> .....	18
B. Los derechos de los refugiados/asilados en el ámbito regional europeo .....	21
i. <i>El derecho al trabajo</i> .....	24
ii. <i>El derecho a la Seguridad Social</i> .....	36
<b>III. El derecho de los refugiados/asilados en el ámbito del Estado español</b> .....	36
A. Antecedentes .....	36
B. El procedimiento de solicitud de protección internacional .....	37
i. <i>Sujetos legitimados y lugar de presentación de la solicitud de             protección internacional</i> .....	38
ii. <i>Plazos y forma de presentación</i> .....	39
iii. <i>Contenido y efectos de la presentación de la solicitud</i> .....	41
iv. <i>Solicitudes presentadas en puestos fronterizos</i> .....	42
v. <i>Procedimiento ordinario y tramitación de urgencia</i> .....	42
vi. <i>Retirada de la condición de acogida</i> .....	43
vii. <i>Condiciones de acogida y fases a seguir por los solicitantes de             protección internacional</i> .....	44
C. El derecho al trabajo .....	46

D. El derecho a la Seguridad Social .....	49
i. Órdenes normativas de aplicación.....	49
ii. El ámbito subjetivo.....	52
iii. El contenido de la protección .....	54
<b>IV. Conclusiones.....</b>	<b>57</b>
<b>V. Bibliografía .....</b>	<b>61</b>
1. Doctrina .....	61
2. Documentos .....	65
a) Tratados internacionales.....	65
b) Jurisprudencia internacional .....	67
i) <i>Tribunal de Justicia de la Unión Europea</i> .....	67
ii) <i>Tribunal Europeo de Derechos Humanos</i> .....	68
c) Documentos del Sistema de Naciones Unidas .....	68
d) Documentos de organizaciones internacionales regionales europeas.....	69
i) <i>Unión Europea</i> .....	69
ii) <i>Consejo de Europa</i> .....	72
e) Documentos del Estado español.....	72
i) <i>Legislación</i> .....	72
ii) <i>Jurisprudencia</i> .....	73
f) Otros documentos .....	74
<b>VI. Anexos.....</b>	<b>75</b>
Anexo 1. Tasa de desempleo de los refugiados en Europa .....	75
Anexo 2. Impreso de solicitud de protección internacional en España .....	76
Anexo 3. Procedimiento de solicitud de protección internacional en territorio español, en frontera y CIES .....	77
a) <i>En territorio español</i> .....	77
b) <i>En frontera y Centros de Internamiento de Extranjeros</i> .....	77
Anexo 4. Tarjeta roja España .....	78

## **Palabras previas**

La realización de este Trabajo de Fin de Grado presentado en la Universidad Autónoma de Barcelona ha sido una gran experiencia, y no hubiese sido posible sin la colaboración y el apoyo de ciertas personas. Por eso, en este apartado quiero agradecer su esfuerzo.

En primer lugar, a mi director de trabajo, Dr. Jaume Munich Gasa, quien me ha transmitido su vocación investigadora y me ha orientado pacientemente en todo este proceso y ante todo por el apoyo y plena confianza que siempre me ha demostrado, así como la dedicación y atención que en todo momento me ha ofrecido para lograr esta meta.

En segundo lugar, a aquellos docentes que han estado presentes durante mi trayectoria académica, y en especial a la Dra. Maria Jesús Espuny, el Dr. Albert Recio, la Dra. Elisabet del Valle, etc. cuyas enseñanzas fueron magistrales y me han motivado a seguir aprendiendo.

En tercer lugar, a mis compañeros de grupo, por los buenos ratos y ayuda que en ciertos momentos me han prestado haciendo de la experiencia universitaria una bonita etapa para recordar.

Y, por último, el agradecimiento más profundo y sentido va para mi familia. Sin su apoyo, colaboración e inspiración no habría sido posible llevar a cabo este trabajo. A mis padres, Aida y Juan Carlos, por su ejemplo de lucha y honestidad, por educarme bajo unos valores sociales firmes; y a mi abuela, Angelina, por su entusiasmo, por apoyarme en todas mis decisiones, y por su ayuda incondicional.

¡A todos vosotros, gracias!

## **Abreviaturas**

ACCEM	Asociación Comisión Católica Española de Migración
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas
CDFUE	Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea
CE	Constitución Española
CEAR	Comité Español de Ayuda al Refugiado
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
CER	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados
CIAR	Comisión Interministerial de Asilo y Refugio
CIE	Centro de Internamiento de Extranjeros
CRE	Cruz Roja Española
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
EASO	Oficina Europea de Apoyo al Asilo
EM	Estados miembros de la Unión Europea
FAMI	Fondo de Asilo, Migración e Integración
LAYPS	Ley 12/2009, de Asilo y Protección Subsidiaria
LOEX	Ley Orgánica 4/2000, de Extranjería
MEYSS	Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social
OAR	Oficina de Asilo y Refugio
OEA	Organización de los Estados Americanos
OG 18	Observación General 18 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas
OIM	Organización Internacional para las Migraciones

OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
RLOEX	Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de Extranjería
SECA	Sistema Europeo Común de Asilo
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TRLGSS	Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social
TUE	Tratado de la Unión Europea
UA	Unión Africana (antes Organización para la Unidad Africana/OUA)
UE	Unión Europea

## **Resumen**

En este trabajo, una vez examinados los conceptos de refugiado y otras figuras afines, nos adentramos en los derechos de los refugiados. En este sentido, analizamos, por un lado, el derecho al trabajo, primero en el ámbito universal y regional europeo y posteriormente en el Estado español donde hacemos especial referencia al procedimiento de solicitud de protección internacional.

Por otro lado, estudiamos el derecho a la Seguridad Social de los refugiados, tanto en el ámbito universal y europeo como en el ámbito del Estado español.

Es importante resaltar que, para los refugiados, el derecho al trabajo, el derecho a la Seguridad Social y el acceso a los mercados laborales son fundamentales para alcanzar la autosuficiencia, ayudarles a construir sus vidas, garantizar su dignidad y poder contribuir a sus comunidades de acogida. Los países de acogida deben evaluar las posibilidades de abrir sus mercados laborales a los refugiados y mejorar su acceso a un trabajo decente.

**Palabras clave:** Refugiados – Asilo – Sistema Europeo Común de Asilo – Procedimiento – Derecho al trabajo – Derecho a la Seguridad Social

## **Introducción**

La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, establece en su artículo 14.1 que *“en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él en cualquier país”*.

Los movimientos internacionales de población a gran escala, se han convertido en uno de los rasgos más característicos del siglo XXI. Han devenido en un fenómeno complejo y creciente a nivel mundial. La movilidad internacional es un motor importante del desarrollo económico y social en los países de origen y en los países receptores.

El presente estudio, se centrará, en uno de estos movimientos migratorios internacionales, más importante si cabe, que el mencionado en el párrafo anterior y que por desgracia se encuentra actualmente en rápido crecimiento: se trata de las personas que dejan sus hogares y sus países “contra su voluntad” como son los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza.

Según el último informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en todo el mundo hay más de 68,5 millones de personas desplazadas por la fuerza debido a conflictos, situaciones de violencia y violaciones de los derechos humanos; de ellas 40 millones son desplazados internos, 25,4 millones refugiados y 3,1 millones solicitantes de asilo.

Estas cifras alarmantes, las más altas desde la II Guerra Mundial, reflejan de por sí, la gran problemática existente, donde la figura del asilo y del refugio representa la única vía de escape para muchas personas que se ven obligadas a abandonar su lugar de origen.

Bajo estas premisas, el objetivo principal de este trabajo consistirá en el análisis normativo del derecho al trabajo y de la Seguridad Social de los refugiados. Para

llevar a cabo esta tarea trataremos de dar respuesta a una serie de preguntas como son: ¿de que forma están protegidos los refugiados en el Derecho Internacional? ¿qué derechos laborales se les reconocen? ¿son estos derechos equiparables con los de los otros ciudadanos? ¿existe, discriminación positiva o negativa de los refugiados? ¿cuál es la tasa de desempleo de los refugiados en los países europeos? ¿es necesario revisar la Convención de 1951 relativa al estatuto de los refugiados?

Nuestro enfoque metodológico parte de una visión interdisciplinaria ya que el análisis del derecho al trabajo y de la Seguridad Social, implica tener en cuenta diferentes disciplinas. De este modo, para contribuir a una mejor comprensión de estos derechos en lo referente a los refugiados, hay que tener presente la realidad histórica, política, económica y disciplinas como las relaciones internacionales que han influido en la evolución de esta doctrina en formación. Cabe decir que, en ningún caso, este tratamiento interdisciplinario, irá en detrimento de la perspectiva jurídica en la que se enmarca este trabajo.

Para concluir, indicar que el presente estudio se estructura en tres bloques diferenciados. En primer lugar, se analiza brevemente el concepto de refugiado y otros términos relacionados en la materia. En segundo lugar, abordaremos los derechos de los refugiados en el ámbito universal y regional europeo, centrándonos en el derecho al trabajo y el derecho a la Seguridad Social. Por último, en el tercer bloque veremos dichos derechos dentro del Estado español.

## **I. Aproximación al concepto de refugiado y figuras afines**

No son pocas las veces que se confunden los términos refugiado y migrante, por ese motivo, trataremos de aportar en este primer apartado una diferenciación de ambos conceptos con el fin de poder apreciar las diferencias de éstos y otros términos relacionados.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), define el concepto de migrante como cualquier persona que se desplaza o se ha desplazado a través de una frontera internacional o dentro de un país, fuera de su lugar habitual de residencia con independencia de factores como<sup>1</sup>:

- su situación jurídica,
- el carácter voluntario o involuntario del desplazamiento,
- las causas del desplazamiento, y
- la duración de su estancia

Es decir, el término abarca todos aquellos supuestos en los que la decisión de emigrar es tomada libremente por la persona por razones de conveniencia personal y sin que intervengan factores externos que le obliguen a ello. Así, este concepto es de aplicación a aquellas personas y a sus familiares que se desplazan a otro país o región con intención de mejorar sus condiciones sociales, materiales, y sus perspectivas y la de sus familias.

### **A. Evolución y concepto de refugiado según el Derecho Internacional**

Según el párrafo 6, sección A, ii) del Estatuto del ACNUR, que precedió en varios meses a la Convención de 1951, se considera refugiado a:

---

<sup>1</sup> Definición de la OIM, disponible en <https://www.iom.int/es/quien-es-un-migrante> [consultada el 25 de febrero de 2019].

*“Cualquier persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o a causa de dichos temores o de razones que no sean de pura conveniencia personal, no quiera acogerse a la protección de ese país, o que, por carecer de nacionalidad y estar fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera regresar a él”.*

Por su parte, el párrafo 2) de la sección A del artículo 1 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y Apátridas de 1951 (CER), considera refugiado:

*“Toda persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”.*

Como se puede observar las definiciones son parecidas, pero con algunas diferencias. La definición del Estatuto en el párrafo 6, sección A, i), al igual que la de la Convención de 1951, considera refugiado a todas aquellas personas ya consideradas como tales en virtud de alguno de los Convenios suscritos entre 1926 y 1946.

Ahora bien, el Estatuto, por la misión que la comunidad internacional otorgó al ACNUR, en el párrafo 6, sección B, va más lejos que la CER al estipular que también se considerará refugiado a:

*“Cualquier otra persona que se halle fuera del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad, fuera del país en el cual tenía su residencia habitual, por tener o haber tenido temores fundados de ser víctima de persecuciones por motivos de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas, y no pueda o, debido a ese temor, no quiera acogerse a la protección del Gobierno del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad, no quiera regresar al país donde antes tenía su residencia habitual”.*

Con el Protocolo de Nueva York de 1967, se cree conveniente que gocen de igual estatuto todos los refugiados comprendidos en la definición de la Convención de 1951, independientemente de la fecha límite del 1 de enero de 1951 (Preámbulo, tercer párrafo).

Por consiguiente, el Protocolo levantó definitivamente la limitación temporal e incluye sucesos ocurridos después del 1 de enero de 1951 y también la limitación opcional de los Estados en el espacio de aplicación a Europa y personas de origen europeo, permitiendo que la apliquen aquellos Estados que ya la tienen bajo la Convención (CER, artículo 1, sección B, 1 y 2).

En 1969, el creciente número de refugiados llevó a la Unión Africana (UA) a tratar en el artículo 1 de su Convenio Constitutivo aspectos específicos del problema de los refugiados en África, señalando que:

*"El término refugiado se aplicará a toda persona que, debido a una agresión externa, ocupación, dominación extranjera o sucesos que alteran gravemente el orden público en una parte o en todo el país de origen o nacionalidad, se ve obligada a dejar su lugar habitual de*

*residencia para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o nacionalidad” (artículo 1.1).*

En consecuencia, se amplía la definición a las personas desprotegidas por las autoridades debido a una agresión externa, ocupación, dominación, entre otros motivos y se reconoce la legitimidad de la huida en circunstancias de peligro generalizado; es decir, se enfatiza más en la gravedad del desorden público que en los motivos personales de la huida. Además, se incorpora a los desplazados.

Por último, la Declaración de Cartagena de 1984, aprobada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1985, haciéndose eco de la realidad de Centroamérica, contempla:

*“También como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”<sup>2</sup>.*

A través de estos instrumentos, de valor jurídico diverso, podemos distinguir tres categorías de refugiados:

*Refugiado legal:* sería el que se ajusta a la Convención de Ginebra de 1951 y al Protocolo de Nueva York de 1967.

*Refugiado “de facto”:* se incluirían aquellas personas víctimas de conflictos armados, políticas económicas erróneas o calamidades naturales.

---

<sup>2</sup> Véase Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, Conclusión III, tercera.

*Los desplazados dentro del propio país o desplazados internos:* categoría que debería de asimilarse a los refugiados debido a que su desplazamiento responde a las mismas causas<sup>3</sup>.

Antes de adentrarnos en los derechos de los refugiados, que abordaremos en el capítulo siguiente, es necesario precisar una serie de conceptos que van a aparecer a lo largo de este trabajo.

En este sentido, Díez de Velasco define el *asilo* como:

*“La protección que un Estado ofrece a personas que no son nacionales suyos y cuya vida o libertad están en peligro por actos, amenazas o persecuciones de las Autoridades de otro Estado o incluso por personas y multitudes que hayan escapado al control de dichas Autoridades”*<sup>4</sup>.

Así, el derecho de asilo se configura como un derecho humano contenido en la DUDH de 1948, desarrollado en la CER de 1951 y el posterior Protocolo de Nueva York de 1967, así como en otros tratados internacionales en la materia como por ejemplo la Carta Europea de Derechos Fundamentales (CDFUE).

De este modo, el derecho de asilo es el derecho de toda persona a buscar protección fuera de su país de origen o de su residencia habitual y disfrutar de ella, en caso de que cumpla con los requisitos de la definición de refugiado contenida en la CER y el Protocolo de Nueva York<sup>5</sup>.

Se ha de entender que el asilo englobaría tanto, por un lado, las garantías de entrada al país como el supuesto de estancia de la persona en el mismo anterior al

---

<sup>3</sup> RICART, J., *El largo éxodo de los refugiados y desplazados*, Cristianismo y Justicia, 1995, p.5-6.

<sup>4</sup> DIEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 18ª ed., Tecnos, 2013, p.626.

<sup>5</sup> NAVARRO, L., ALCONADA, M., RUBIO, M., *Asilo y Protección Internacional. La situación de las personas refugiadas*, Consejería de Justicia e Interior, Junta de Andalucía, 2016, p.11.

reconocimiento del Estatuto del Refugiado y, por otro lado, la protección que otorgaría el Estado después de habersele reconocido a la persona dicha condición.

Resultan precisas las palabras de Orihuela en referencia al fenómeno de asimilación de términos, al señalar que:

*“El asilo ha visto reducidos sus contornos para identificarse subjetiva y materialmente con el refugio o protección dispensada a los refugiados de conformidad con la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo, y se ha reconocido un derecho al asilo, pero entendido restrictivamente, respecto de los refugiados”<sup>6</sup>.*

## **B. Los refugiados económicos/ecológicos**

En este apartado se hace referencia a una nueva categoría de desplazados o migrantes a los que se les suele denominar erróneamente refugiados ecológicos o medioambientales para distinguirlos de aquellos otros migrantes a los que ya hemos hecho referencia como son los refugiados políticos.

De dicha denominación, ya se puede entrever cuales puedan ser las principales causas por las que estas personas se ven obligadas a abandonar su lugar de residencia habitual y desplazarse a otros lugares, ya sea dentro o fuera de las fronteras de su país.

El concepto de refugiado medioambiental fue introducido en el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en 1985, siendo descrito por El-Hinnawi como aquellas personas, *“que se han visto obligadas a abandonar su hábitat tradicional, temporal o permanentemente, debido a una marcada*

---

<sup>6</sup> ORIHUELA, E., “¿Solidaridad o seguridad?”, *Anales de Derecho*, 22, 2004, p.189-222.

*alteración ambiental (natural o provocada por personas) que pone en peligro su existencia y/o afecta seriamente la calidad de su vida”<sup>7</sup>.*

Definición confusa ya que nos puede inducir a errores, puesto que para dicho autor el deterioro ambiental debe suponer una amenaza a la calidad de vida de los desplazados. En este sentido, consideramos más adecuado el concepto que nos ofrece la profesora Arenas, al destacar que:

*“Los desplazados medioambientales son aquellas personas que se han visto forzadas a abandonar su hábitat natural debido a una grave degradación ambiental que amenaza su supervivencia”<sup>8</sup>.*

Entre las causas de desplazamiento de los refugiados medioambientales, cabe incluir todas aquellas relacionadas con la degradación medioambiental como son todo tipo de catástrofes naturales, el calentamiento global del planeta, la contaminación o accidentes industriales, entre otras, las cuales pueden dar lugar a que se produzca el abandono masivo de personas por peligrar su supervivencia.

Estos desplazamientos masivos, son hoy en día uno de los principales motivos de desplazamientos humanos, pero sin embargo, desde hace muchos años son ignorados desde la perspectiva del Derecho Internacional. No obstante, resulta ilógico el hecho de que se pueda considerar a este colectivo como refugiados, cuando no solo no están incluidos en la definición del texto ginebrino y en consecuencia no gozan de la protección del Estatuto sino que además, a día de hoy, no contamos con ninguna resolución de la AGNU ampliando el mandato de la ACNUR para la protección de este tipo de desplazados ecológicos o ambientales, que vaya más allá de los principios rectores de los desplazamientos internos, comúnmente denominados Principios Deng, elaborados por la Comisión de

---

<sup>7</sup> EL HINNAWI, E., *Environmental Refugees*, United Nations Environmental Programme, 1985, p.i.

<sup>8</sup> FÉRNANDEZ, P. A., *La revitalización de la Protección de los Refugiados*, Universidad de Huelva, 2002, p.265.

Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que a la postre actuaría como régimen protector de estos desplazamientos ambientales<sup>9</sup>.

## **II. Los derechos de los refugiados en el ámbito universal y regional europeo**

El marco normativo al que haremos referencia sobre las obligaciones de los Estados frente a las personas que solicitan protección internacional puede abordarse desde una triple perspectiva: el ámbito universal, el ámbito regional europeo, y el ámbito del Estado español.

### **A. Los derechos de los refugiados en el ámbito universal**

Para tratar los derechos de los refugiados en el ámbito universal, primero veremos el derecho al trabajo y, posteriormente, el derecho a la Seguridad Social.

#### **i. El derecho al trabajo**

En el ámbito universal, encontramos como importante punto de partida la DUDH en la que se reconocen como derechos fundamentales el derecho a solicitar asilo<sup>10</sup>, el derecho al trabajo (artículo 23), el derecho a la Seguridad Social (artículo 22), así como otros derechos relacionados con las condiciones de vida que determinan obligaciones de los Estados vinculados con el derecho al trabajo, tales como el derecho al descanso y el derecho a un nivel de vida adecuado.

Los derechos que reconoce la DUDH serán desarrollados por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que es un instrumento internacional de gran relevancia que establece una primera definición del derecho

---

<sup>9</sup> Principios rectores de los desplazamientos internos o Principios Deng disponible en, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.pdf> [consultada el 15 de marzo de 2019].

<sup>10</sup> Véase DUDH, que en su artículo 14 establece que “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él en cualquier país. Este derecho es desarrollado posteriormente por la CER y demás instrumentos internacionales sobre refugio”.

al trabajo, y determina los estándares y obligaciones específicas para la garantía de este derecho.

Así, el artículo 6 del PIDESC señala que:

*“Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho”.*

Sin embargo, el PIDESC, no se limita a realizar una declaración general de este derecho, sino que establece contenidos esenciales para el ejercicio del mismo, tanto en su dimensión individual como colectiva.

En este sentido, señala como contenidos esenciales de la dimensión individual del derecho al trabajo los siguientes:

- formación profesional,
- remuneración justa,
- igualdad de condiciones entre hombres y mujeres,
- seguridad e higiene en el trabajo, y
- descanso y tiempo libre.

En relación a los contenidos esenciales de la dimensión colectiva del derecho al trabajo el PIDESC determina los siguientes:

- formar sindicatos y federaciones,
- derecho a la huelga, y
- restricción a miembros de Fuerza Pública.

Además, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas con la finalidad de desarrollar el alcance del derecho al trabajo reconocido en el artículo 6 del PIDESC, emitió la Observación General 18 (OG 18)<sup>11</sup>, en la que se precisan los contenidos mínimos y las obligaciones que han de cumplir los Estados para garantizar este derecho.

La OG 18 caracteriza el derecho al trabajo como un derecho individual y al mismo tiempo colectivo, que incluye tanto las actividades autónomas como aquellas en relación de dependencia por las que se percibe un salario. Adicionalmente, clarifica que “*el derecho al trabajo no debe entenderse como un derecho absoluto e incondicional a obtener empleo*” (párrafo 6).

En ese sentido, las obligaciones de los Estados, deben estar dirigidas hacia la adopción de medidas que hagan posible el acceso a un trabajo digno para las personas y a la reducción del número de personas desempleadas.

Partiendo de esta base conceptual del derecho al trabajo, la OG 18, en los párrafos 7 y 8, establece contenidos esenciales que desarrollan y complementan los fijados por el PIDESC, tales como:

- la libertad de elección del trabajo,
- sistemas de protección,
- no ser privado del empleo, y
- trabajo digno.

En cuanto a las obligaciones jurídicas generales de los Estados miembros (EM) para velar por el ejercicio del derecho al trabajo, la OG 18 en los párrafos 19 y 20 señala el principio de progresividad y, en consecuencia, la adopción de medidas encaminadas a lograr el pleno empleo y, prioritariamente, las dirigidas a erradicar la discriminación en el trabajo. Así mismo, en el párrafo 21, señala como obligación

---

<sup>11</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. “*El derecho al trabajo. Observación General 18*”, de 24 de noviembre de 2005.

estatal la no adopción de medidas regresivas y, en definitiva, en los párrafos 23 a 28, sintetiza las obligaciones estatales en tres tipos:

- Respetar: abstenerse de interferir directa o indirectamente en el disfrute de ese derecho.
- Proteger: adoptar medidas que impidan a terceros interferir en el disfrute del derecho al trabajo.
- Aplicar: proporcionar, facilitar y promover ese derecho.

En relación al derecho al trabajo, igualmente debemos destacar la acción normativa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), agencia de las Naciones Unidas responsable de la elaboración y supervisión de la normativa internacional sobre el trabajo, que ha adoptado algunas normas destinadas a la regulación de distintos derechos laborales tales como la igualdad en materia laboral y remuneración, establecido en el Convenio 100 de 1951<sup>12</sup> o en el Convenio 111 de 1958<sup>13</sup> sobre la discriminación en el empleo y la ocupación, entre otros.

Sin embargo, es en la CER donde encontramos normas específicas que regulan el trabajo de las personas refugiadas y donde se contienen algunas disposiciones de gran importancia relacionadas con el ejercicio de ese derecho que establecen obligaciones claras para aquellos Estados que sean parte de ese instrumento internacional.

La CER hace alusión tanto al empleo remunerado como al trabajo autónomo. Así, en primer lugar, reconoce para las personas refugiadas el derecho al empleo remunerado y establece que *“todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de países extranjeros”* (artículo 17.1).

---

<sup>12</sup> Véase, OIT, Convenio 100 sobre igualdad de remuneración de 29 de junio de 1951.

<sup>13</sup> Véase, OIT, Convenio 111 sobre la discriminación de 25 de junio de 1958.

No obstante, la CER puntualiza en su artículo 6, que debe entenderse por la expresión “en las mismas circunstancias”. En este sentido dispone que:

*“A los fines de esta Convención, la expresión en las mismas circunstancias significa que el interesado ha de cumplir todos los requisitos que se le exigiría si no fuese refugiado (y en particular referentes a la duración y a las condiciones de estancia o de residencia) para poder ejercer el derecho de que se trate, excepto los requisitos que, por su naturaleza, no pueda cumplir un refugiado”.*

Según los criterios de la CER, cuando un Estado reconoce a una persona la condición de refugiada, ésta pasa a encontrarse en ese país en situación migratoria regular, lo cual es importante remarcar teniendo en cuenta que las políticas migratorias estatales restringen derechos según sea la condición migratoria de una persona regular o irregular, siendo el derecho al trabajo uno de los principales derechos limitados.

Por consiguiente, se establece la obligación de trato más favorable para el ejercicio de este derecho a las personas refugiadas en comparación con aquel que se brinda a las personas de otra nacionalidad en cada Estado. Por lo tanto, debería entenderse que, dentro de los parámetros con que los Estados regulan este derecho para las personas de otra nacionalidad, quienes se encuentran como refugiadas deben ser a quienes menores limitaciones se impongan.

Teniendo en cuenta este último aspecto, el Estatuto del Refugiado impone como obligaciones para los Estados no aplicar las medidas para la protección del mercado nacional de trabajo para las personas refugiadas que al momento de la vigencia de este instrumento internacional se encontraran ya exentas de ellas o para quienes cumplan una de las siguientes condiciones (artículo 17.2).

- Haber cumplido tres años de residencia en el país.

- Tener cónyuge que posea la nacionalidad del país de residencia. El refugiado no podrá invocar los beneficios de esta disposición en caso de haber abandonado a su cónyuge.
- Tener uno o más hijos que posean la nacionalidad del país de residencia.

Bajo esta perspectiva, las disposiciones de la CER van dirigidas a la eliminación de las restricciones que puedan existir respecto del ejercicio del derecho al trabajo, en particular de aquellos que se encuentran bajo la modalidad de empleo remunerado.

Siguiendo estos parámetros establece la obligación de los Estados de tender hacia la asimilación de estas disposiciones con los derechos de los nacionales. Se hace especial énfasis en las personas refugiadas que hayan ingresado a los Estados en virtud de programas de contratación o planes de inmigración (artículo 17.3). Aunque, los requisitos relativos a tiempo y parentesco pueden convertirse en restricciones para quienes no los cumplan.

En cuanto a las personas refugiadas que realicen trabajos por cuenta propia, el Estatuto dispone en su artículo 18, que:

*“Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tal Estado el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias generalmente a los extranjeros”.*

Es decir, a ninguna persona refugiada podrán imponerse mayores restricciones que a cualquier otra persona de otro origen nacional para realizar actividades por cuenta propia. Pero es importante destacar que la misma disposición concreta cuales puedan ser estas actividades, citando entre ellas, la agricultura, la industria, la artesanía, el comercio y el establecimiento de compañías comerciales e industriales.

Estas actividades, de alguna manera suponen el conjunto de tareas a realizarse por cuenta propia y a las que con frecuencia la población refugiada debe dedicarse para su sustento.

Otra disposición de la CER relacionada de manera directa con el ejercicio del derecho al trabajo, es aquella que permite a la persona refugiada ejercer la profesión en el Estado en que se encuentra. Al respecto dispone en su artículo 19.1 que:

*“Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en su territorio, que posean diplomas reconocidos por las autoridades competentes de tal Estado y que desean ejercer una profesión liberal, el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el generalmente concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros”.*

Esta disposición es de gran importancia ya que permite que las personas refugiadas que hayan tenido una profesión en su país de origen puedan seguir ejerciéndola en el país de acogida. No obstante, los Estados han de evitar que el trámite de validación de diplomas o títulos establezca restricciones o requisitos que obliguen a las personas a retornar a su país y se contravenga el principio de no devolución.

Se ha de indicar que, si bien el principio de trato más favorable a personas refugiadas es importante, el mismo no es absoluto, sino que se debe regir según condiciones establecidas por la CER.

Adicionalmente, la CER determina algunos contenidos esenciales de derechos laborales que garantizan el mismo trato que a los nacionales. En este sentido, el artículo 24.1 apartado a), prescribe que se ha de mantener igual trato en cuanto a:

*“Remuneración, incluso subsidios familiares cuando formen parte de la remuneración, horas de trabajo, disposiciones sobre horas extraordinarias de trabajo, vacaciones con paga, restricciones al trabajo a domicilio, edad mínima de empleo, aprendizaje y formación*

*profesional, trabajo de mujeres y de adolescentes y disfrute de los beneficios de los contratos colectivos de trabajo, en la medida en que estas materias estén regidas por leyes o reglamentos, o dependan de las autoridades administrativas”.*

Esta disposición de la CER es de gran valor porque establece contenidos mínimos esenciales del derecho al trabajo de las personas refugiadas que deben ser garantizados por los Estados en igualdad de condiciones que, a los nacionales, entre los cuales, se hacen consideraciones específicas sobre adolescentes, mujeres y posibilita la participación en contratos colectivos de trabajo. También es relevante la incorporación dentro de los contenidos mínimos del derecho al trabajo, el acceso al aprendizaje y a la formación profesional.

Por último, añadir que estos contenidos esenciales sobre el derecho al trabajo determinados por la CER en sus artículos 31 y 33, deben ser aplicados dentro del marco de principios básicos para la protección de las personas refugiadas, sobre todo en relación al principio de confidencialidad, el principio de no devolución y el principio de no sanción por ingreso irregular.

El derecho al trabajo de los refugiados en el ámbito universal se puede resumir en el siguiente cuadro:

Estándar	Ámbito o condiciones para la aplicación del estándar
Trato más favorable que a los nacionales de otros países	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permanencia legal.</li> </ul>
Igualdad de trato que las personas nacionales.  Art. 24, núm. 1 Lit. a)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Remuneración, incluso subsidios familiares cuando formen parte de la remuneración.</li> <li>• Horas de trabajo, disposiciones sobre horas extraordinarias de trabajo.</li> <li>• Vacaciones con paga, restricciones al trabajo a domicilio.</li> <li>• Aprendizaje y formación profesional.</li> <li>• Trabajo de mujeres y de adolescentes.</li> <li>• Disfrute de los beneficios de los contratos colectivos de trabajo.</li> </ul>
Exención de medidas restrictivas impuestas para protección del mercado nacional del trabajo.  Art. 17, núm. 2.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Haber cumplido tres años de residencia en el país.</li> <li>• Tener un cónyuge que posea la nacionalidad del país de residencia. El refugiado no podrá invocar los beneficios de esta disposición en caso de haber abandonado a su cónyuge.</li> <li>• Tener uno o más hijos que posean la nacionalidad del país de residencia.</li> </ul>
Trato más favorable posible en las mismas circunstancias que personas de otras nacionalidades.  Art. 17, núm 1, art. 18 y 19, núm 1.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permanencia legal.</li> <li>• Derecho al empleo remunerado.</li> <li>• Derecho de realizar trabajos por cuenta propia en la agricultura, la industria, la artesanía y el comercio y de establecer compañías comerciales e industriales.</li> <li>• Ejercicio de profesión liberal.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

## ii. El derecho a la Seguridad Social

Como ya apuntábamos en el apartado anterior, el derecho a la Seguridad Social también se configura dentro del contenido de la DUDH, en su artículo 22. Igualmente se reconoce en el artículo 9 del PIDESC al señalar que *“los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la Seguridad Social”*.

Tal como indicábamos con el derecho al trabajo, el derecho a la Seguridad Social debe ser garantizado a las personas refugiadas bajo el mismo trato que a las personas nacionales. En este sentido, la CER establece algunos contenidos mínimos en el ejercicio de este derecho, entre ellos:

*“Seguros sociales (disposiciones legales respecto a accidentes del trabajo, maternidad, enfermedad, invalidez, ancianidad, fallecimiento, desempleo, responsabilidades familiares y cualquier otra contingencia que, conforme a las leyes o los reglamentos nacionales, esté prevista en un plan de seguro social)”* (artículo 24.1 apartado b).

También es importante determinar las obligaciones esenciales que tiene el Estado respecto de la garantía del derecho a la Seguridad Social de las personas refugiadas. No obstante, la CER señala dos limitaciones que deben ser tomadas en consideración:

- La posibilidad de disposiciones adecuadas para la conservación de los derechos adquiridos y de los derechos en vías de adquisición (artículo 24.1 apartado b.i), y
- La posibilidad de que las leyes o reglamentos nacionales del país de residencia prescriban disposiciones especiales concernientes a los beneficios o a la participación en los beneficios pagaderos totalmente con fondos públicos, o a subsidios pagados a personas que no reúnan las condiciones de aportación prescritas para la concesión de una pensión normal (artículo 24.1 apartado b.ii).

Ambas limitaciones, advierten de la posibilidad de que existan regulaciones propias de los países sobre la adquisición de derechos o de la participación en fondos públicos o subsidios en materia de Seguridad Social a los cuales las personas refugiadas tendrían limitaciones para acceder.

Adicionalmente, la CER precisa el contenido del derecho a la Seguridad Social al determinar que:

*“El derecho a indemnización por la muerte de un refugiado, a resultas de accidentes del trabajo o enfermedad profesional, no sufrirá menoscabo por el hecho de que el derechohabiente resida fuera del territorio del Estado Contratante” (artículo 24.2).*

Por último, señalar que dicho instrumento dispone, que los Estados puedan hacer extensivos a las personas refugiadas otros convenios en materia de Seguridad Social sin otras condiciones que las aplicables a personas nacionales (artículo 24.2 y 24.4).

Una síntesis de los derechos a la Seguridad Social de los refugiados en el ámbito universal se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Estándar	Ámbito o condiciones para la aplicación del estándar
<p>Igualdad de trato que las personas nacionales.</p> <p>Art. 24, núm. 1. Lit. b)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permanencia legal.</li> <li>• Seguridad social en:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Accidentes de trabajo.</li> <li>○ Maternidad.</li> <li>○ Enfermedad.</li> <li>○ Invalidez.</li> <li>○ Ancianidad.</li> <li>○ Fallecimiento.</li> <li>○ Desempleo.</li> <li>○ Responsabilidades familiares.</li> <li>○ Cualquier otra contingencia que, conforme a las leyes o los reglamentos nacionales, esté prevista en un plan de seguro social.</li> </ul> </li> </ul>
<p>Indemnización por muerte</p> <p>Art. 24, núm. 2.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como resultado de:</li> <li>• Accidente de trabajo.</li> <li>• Enfermedad profesional.</li> <li>• No sufrirá menoscabo por el hecho de que el derechohabiente resida fuera del territorio del Estado Contratante.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

También la OIT ha emitido algunas normas destinadas a la regulación en materia de Seguridad Social; entre otras, cabe mencionar el Convenio 102 sobre la

Seguridad Social del año 1952<sup>14</sup> y el Convenio 157 sobre la conservación de los derechos en materia de Seguridad Social de 1982<sup>15</sup>.

## **B. Los derechos de los refugiados/asilados en el ámbito regional europeo**

En el ámbito europeo cabe destacar la labor realizada por la Unión Europea. En este sentido, cabe mencionar el Tratado de la Unión Europea (TUE), el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), así como la CDFUE y numerosas normas de derecho derivado.

Así, la Unión Europea (UE), desde 1999 ha aprobado una serie de Directivas y Reglamentos para llevar a cabo un objetivo deseado: un régimen de asilo común a nivel europeo que trata acerca de la armonización de las normas que regulan la situación de los solicitantes de asilo y refugiados en el territorio de la UE.

Con arreglo a las normas de Derecho Internacional, y especialmente a la CER, se crea el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), en el que se marcan como objetivos principales el establecimiento de procedimientos comunes para todos los EM y la creación de un Estatuto uniforme para los beneficiarios de asilo. Se pretende una mayor cooperación entre los Estados para evitar desigualdades de reparto con un incremento de la solidaridad y responsabilidad por parte de los citados Estados<sup>16</sup>.

El SECA, es un conjunto de normas aprobado en el año 2013 por el Parlamento Europeo y los EM que fija procedimientos y plazos comunes para el tratamiento de las solicitudes de asilo, introduce requisitos mínimos de acogida y pone fin a las

---

<sup>14</sup> Véase, OIT, Convenio 102 sobre la Seguridad Social de 28 de junio de 1952.

<sup>15</sup> Véase, OIT, Convenio 157 sobre la conservación de los derechos en materia de Seguridad Social de 21 de junio de 1982.

<sup>16</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Informe: un Sistema Europeo Común de Asilo*, 2014.

transferencias de solicitantes de asilo a EM que no puedan garantizarles unas condiciones de vida dignas.

El SECA está conformado por las siguientes Directivas y Reglamentos:

Directivas y Reglamentos que conforman el SECA	
1ª FASE	2ª FASE
<ul style="list-style-type: none"><li>• Directiva 2001/55/CE del Consejo</li><li>• Directiva 2003/9/CE del Consejo</li><li>• Directiva 2004/83/CE del Consejo</li><li>• Directiva 2005/85/CE del Consejo</li> <li>• Reglamento (CE) nº 2725/2000 del Consejo</li><li>• Reglamento (CE) nº 407/2002 del Consejo</li><li>• Reglamento (CE) nº 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003</li><li>• Reglamento (CE) Nº 1560/2003 de la Comisión</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo</li><li>• Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo</li> <li>• Reglamento (UE) nº 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo</li><li>• Reglamento (UE) nº 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo</li></ul>

Fuente: elaboración propia.

El derecho de asilo también ha sido tratado por el Consejo de Europa. Sus proyectos se han plasmado en recomendaciones y resoluciones, aunque tan solo nombraremos las más destacadas debido a su elevado número<sup>17</sup>.

- Recomendación nº 293 sobre el Derecho de Asilo (1961)<sup>18</sup>.
- Recomendación nº 434 sobre la concesión del Derecho de Asilo a los refugiados europeos (1965)<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> TRUJILLO, R., *La Unión Europea y el derecho de asilo*, Dykinson, 2003, p.146-150.

<sup>18</sup> Véase, Recomendación 293/1961 sobre el Derecho de Asilo de la Asamblea Parlamentaria de 26 de septiembre de 1961.

<sup>19</sup> Véase, Recomendación 434/1965 sobre concesión del Derecho de Asilo a los refugiados europeos de la Asamblea Parlamentaria de 10 de enero de 1965.

- Resolución nº 14 sobre el Asilo de personas amenazadas de persecución (1967)<sup>20</sup>.
- Recomendación nº 817 sobre ciertos aspectos del Derecho de Asilo (1977)<sup>21</sup>.
- Resolución nº 1707 referente a la detención de solicitantes de asilo e inmigrantes irregulares en Europa (2010)<sup>22</sup>.

La tarea del Consejo de Europa en lo relacionado con el asilo no solo se ha limitado a recomendaciones y resoluciones. También ha elaborado diferentes acuerdos, siendo entre ellos los más destacados, el de exención de visados para los refugiados de 1959<sup>23</sup> y el de transferencia de responsabilidad de los refugiados de 1980<sup>24</sup>.

Finalmente, mención especial merece el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) de 1950 que, pese a no recoger expresamente el derecho de asilo, no ha impedido que algunos de sus artículos hayan servido de base a los solicitantes de asilo para conseguir protección. El artículo 3, que prohíbe someter a una persona a penas o tratos inhumanos o degradantes, el artículo 5 para supuestos de detención que contempla el derecho a la libertad y a la seguridad, el artículo 8 relativo al respeto a la vida privada y familiar, el artículo 13 que garantiza el acceso a un recurso efectivo ante la devolución o expulsión, y el artículo 14 que prohíbe la discriminación, constituyen el articulado más invocado al respecto, lo que ha dado lugar a una consolidación jurisprudencial en el seno del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).

---

<sup>20</sup> Véase, Resolución 14/1967 sobre el Asilo de personas amenazadas de persecución del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 29 de junio de 1967.

<sup>21</sup> Véase, Recomendación 817/1977 sobre ciertos aspectos del Derecho de Asilo de la Asamblea Parlamentaria de 7 de octubre de 1977.

<sup>22</sup> Véase, Resolución 1707/2010 referente a la detención de solicitantes de asilo e inmigrantes irregulares en Europa de la Asamblea Parlamentaria de 28 de enero de 2010.

<sup>23</sup> Acuerdo Europeo sobre exención de visados para los refugiados de 20 de abril de 1959.

<sup>24</sup> Acuerdo Europeo relativo a la transferencia de responsabilidad con respecto a los refugiados de 16 de octubre de 1980.

## **i. El derecho al trabajo**

En el derecho de la UE debemos partir de la CDFUE, instrumento con el mismo valor que los Tratados, y que en su artículo 18 establece que:

*“Se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra y de su Protocolo, y de conformidad con el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”.*

Por su parte, el artículo 19 de la CDFUE estipula:

*“La prohibición de las expulsiones colectivas (apartado 1), así como la garantía de 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 (apartado 2).*

Sin embargo, el TUE solamente se refiere al asilo en su artículo 3.2 cuando señala que *“la Unión ofrecerá medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia”.*

A su vez, el TFUE en su artículo 67.2 establece la obligación de la UE de desarrollar una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre EM y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países.

Pero es en el Capítulo II del TFUE (políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración), donde se incluyen los objetivos de la Unión de garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores, así como instaurar progresivamente un sistema de gestión de las mismas.

De este modo, en el artículo 78.1 del TFUE, se establece que:

*“La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la CER y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a los demás tratados pertinentes”.*

A tales efectos, se prevé en el artículo 78.2, que habría de ser mediante el procedimiento legislativo ordinario, por el que el Parlamento Europeo y el Consejo adopten medidas relativas a un sistema común de asilo, que incluiría los siguientes elementos:

- Un estatuto uniforme de asilo para nacionales de terceros países, válido en toda la Unión Europea.
- Un estatuto uniforme de protección subsidiaria para los nacionales de terceros países que, sin obtener el asilo europeo, necesiten protección internacional.
- Un sistema común para la protección temporal de las personas desplazadas, en caso de afluencia masiva.
- Procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria.
- Criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo o de protección subsidiaria.
- Normas relativas a las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo o de protección subsidiaria.
- Así como la asociación y la cooperación con terceros países para gestionar los flujos de personas que solicitan asilo o una protección subsidiaria o temporal.

Además, en caso de que uno o varios EM se enfrenten a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros

países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los EM afectados (artículo 78.3 TFUE).

De esta forma, el TFUE señala como competencia de la UE la adopción de medidas de acompañamiento (normas mínimas) en materia de asilo, con carácter limitado y especialmente procedimental (no materiales o sustantivas), siempre con arreglo a los tratados internacionales pertinentes en la materia. Por tanto, la UE queda vinculada en un doble plano, es decir, tanto por las nociones como por el propio estatuto jurídico internacional del refugiado<sup>25</sup>.

Interesa destacar, especialmente frente a la situación actual, que tal como indica expresamente el artículo 80 del TFUE, estas políticas de la UE y su ejecución se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los EM. Dicho principio también rige en el aspecto financiero.

Partiendo de estas bases jurídicas, en que se puede comprobar que no se presta atención a la integración socio-laboral de los beneficiarios del derecho de asilo, en junio de 2013 las instituciones europeas, mediante el llamado *Asylum Package*, cerraron provisionalmente una fase de desarrollo legislativo para iniciar una etapa de implementación por parte de todos los EM, de todas las normas aprobadas. Se completaba así la segunda fase del SECA.

Igualmente, ha de tenerse presente el mecanismo de Dublín III, instituido por Reglamento 604/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los EM por un nacional de un tercer país o un apátrida; así como por su Reglamento de Ejecución 118/2014/UE de la Comisión de 30 de enero de 2014, que modifica el Reglamento 1560/2003/CE, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento 343/2003/CE del

---

<sup>25</sup> MONEREO, J. L., TRIGUERO, L. A., *Refugiados y asilados ante el modelo social europeo y español*, Comares, 2016, p.225.

Consejo, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los EM por un nacional de un tercer país.

Con este sistema se determina el país de la UE que es responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en cualquiera de los EM y mejora la protección de los solicitantes hasta la determinación de su estado. Además, crea un nuevo sistema para detectar anticipadamente aquellos problemas en los sistemas nacionales de asilo y acogida, y afrontar sus causas primordiales antes de que se conviertan en crisis a gran escala. De esta forma, se trata de evitar el fenómeno del refugiado en órbita<sup>26</sup> y del refugiado múltiple<sup>27</sup>. Sin embargo, dicho sistema en la práctica supone una restricción del derecho, reconocido en el plano internacional, del solicitante a elegir el país en el que solicita el asilo y a que éste sea el que analice la solicitud.

En la vertiente procedimental, la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, regula los procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.

En cuanto a la acogida de los solicitantes de protección, nos encontramos con la 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. En materia de empleo, se contempla expresamente en el artículo 15.1 que los EM:

*“Velarán por que los solicitantes tengan acceso al mercado laboral a más tardar a los nueve meses desde la fecha de presentación de la*

---

<sup>26</sup> El fenómeno de los refugiados en órbita, por el cual los refugiados son incapaces de acceder al sistema de asilo y, por tanto, se ven obligados a desplazarse de un país a otro, es un factor importante que impulsa la migración en tránsito, como lo son los procedimientos excesivamente onerosos y prolongados de determinación de la condición de refugiado.

<sup>27</sup> El concepto de refugiado que recoge la CER es de carácter individual, caso por caso, y no contempla los flujos masivos de refugiados con ocasión de guerras civiles, e incluso, con ocasión de los desastres naturales.

*solicitud de protección internacional, cuando las autoridades competentes no hayan adoptado una resolución en primera instancia y la demora no pueda atribuirse al solicitante”.*

Así, los EM habrán de decidir los requisitos para la concesión al solicitante del acceso al mercado de trabajo, de acuerdo con su derecho nacional, garantizando el acceso efectivo de los solicitantes al mismo. No obstante, el trato equitativo en acogida, de cara al acceso al empleo, se rompe al prescribir en el artículo 15.2 que:

*“Atendiendo a políticas del mercado de trabajo, los Estados miembros podrán dar prioridad a los ciudadanos de la Unión y a los nacionales de Estados parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, así como a los nacionales de terceros países que sean residentes legales”.*

Esta norma garantiza que no se privará al solicitante del acceso al mercado de trabajo cuando se interponga un recurso, que tenga efectos suspensivos, contra una decisión negativa tomada en un procedimiento ordinario, hasta la notificación de su desestimación (artículo 15.3).

Dicha Directiva, también reconoce en su artículo 16, como derecho discrecional de los EM, el permitir que los solicitantes tengan acceso a la formación profesional, con independencia de que tengan o no acceso al mercado laboral. En todo caso, se precisa que el acceso a la formación profesional relacionado con un contrato de trabajo dependerá de la medida en que el solicitante tenga derecho de acceso al mercado laboral. Es preciso señalar que, aunque esta norma fije condiciones mínimas relacionadas con los estándares mínimos en cuanto a condiciones materiales a ofrecer a los beneficiarios, no atiende debidamente a la vertiente socio-laboral.

Por último, la Directiva 2013/33/UE es aplicable a los casos de asilo individuales o familiares, pero no a los supuestos de desplazamientos masivos, los cuales son objeto de regulación en la Directiva del Consejo 2001/55 de 7 de agosto 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 EM para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. Esta norma responde al supuesto de desbordamiento de los EM singularmente considerados para afrontar las situaciones de afluencia masiva de personas desplazadas. Por tanto, gran parte de los desplazados podrían no ser refugiados en el sentido de la CER, por lo que difícilmente accederán al derecho de asilo en tales EM. La determinación de la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas se habrá de confirmar mediante una Decisión del Consejo por mayoría cualificada; no obstante, si la decisión no ha tenido lugar, cada Estado miembro podrá proporcionar aquel tipo de socorro que considere conveniente (sin aplicación en tal caso de las facilidades de la Unión que contempla dicha norma). La protección prevista por esta Directiva es de carácter temporal (un año como regla general, ampliable hasta otros dos años en los casos más excepcionales) y los EM autorizarán a los beneficiarios de esta protección, durante un período máximo al establecido en la misma, a ejercer una actividad retribuida por cuenta propia o ajena, con arreglo a las normas aplicables a cada profesión, y a participar en actividades tales como la educación para adultos, la formación profesional y la formación práctica en el lugar de trabajo. Ahora bien, los EM por razones de políticas de mercado laboral, podrán dar prioridad a los ciudadanos de la UE y a los de los Estados partes en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, así como a los residentes legales con nacionalidad de terceros países que reciban subsidios de desempleo (artículo 12 Directiva 2001/55).

Por lo que respecta al contenido de la protección internacional para el supuesto de ser concedida, está regulado en la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección contenida.

Algunos de los considerandos de la exposición de motivos de esta norma son muy significativos del tratamiento otorgado. Así, los EM podrán disponer, dentro de los límites establecidos por sus obligaciones internacionales, que la concesión de beneficios en materia de empleo, protección social, asistencia sanitaria e instrumentos de integración requiera la expedición previa de un permiso de residencia (considerando 40). Para garantizar a los beneficiarios de protección internacional el ejercicio efectivo de los derechos y las prestaciones establecidas en esta Directiva, es necesario tener en cuenta sus necesidades específicas y los retos particulares de integración a que se enfrentan, pero a continuación se señala que de ello no debe derivarse normalmente un trato más favorable que el dispensado a sus propios nacionales, sin perjuicio de la posibilidad de que los EM introduzcan o mantengan normas más favorables (considerando 41). Es decir, que la norma no ampara el concepto de acción positiva para estos colectivos. Ahora bien, luego reconoce que, en este contexto, debe realizarse un esfuerzo para abordar los problemas que impiden a los beneficiarios de protección internacional tener un acceso efectivo a las oportunidades educativas relacionadas con el empleo y la formación profesional, entre otros los relacionados con las limitaciones económicas (considerando 42).

En relación al empleo, el artículo 26.1 de la Directiva 2011/95 prescribe que:

*“Inmediatamente después de conceder la protección, los Estados miembros autorizarán a los beneficiarios de protección internacional a realizar actividades económicas por cuenta ajena o por cuenta propia con arreglo a las normas aplicadas de forma general a la actividad profesional de que se trate y a los empleos en la administración pública”.*

Así mismo, según el artículo 26.2 los EM velarán para que se ofrezca a los beneficiarios de protección internacional:

*“Posibilidades de formación relacionada con el empleo para adultos, formación profesional, incluidos cursos de formación para la mejora de las cualificaciones, trabajo en prácticas y asesoramiento ofrecido por las oficinas de empleo en condiciones equivalentes a la de los nacionales”.*

Reiterando, según el artículo 26.3 que *“los Estados miembros se esforzarán por facilitar a los beneficiarios de la protección el pleno acceso a dichas actividades”.*

El acceso a la educación para adultos está regulado por el artículo 27.2, según el cual los EM:

*“Permitirán que los adultos a quienes se haya concedido la protección internacional accedan al sistema de educación general, formación continua o capacitación en las mismas condiciones que los nacionales de terceros países que residen legalmente en su territorio”.*

El artículo 28.1 de la Directiva 2011/95, en materia de acceso a los procedimientos de reconocimiento de cualificaciones establece que los EM:

*“Garantizarán la igualdad de trato entre los beneficiarios de protección internacional y los nacionales en el marco de los procedimientos vigentes de reconocimiento de diplomas, certificados y otras pruebas de cualificaciones oficiales extranjeros”.*

Asimismo, el artículo 28.2 de la misma Directiva, señala que los EM:

*“Se esforzarán por facilitar a los beneficiarios de protección internacional que no puedan aportar documentos justificativos de sus cualificaciones el pleno acceso a sistemas adecuados de evaluación, convalidación y certificación de su formación anterior”.*

A tal efecto, las medidas que se adopten deberán atenerse a lo dispuesto en los artículos 2.2 y 3.3 de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.

De forma muy general, el artículo 34 de la Directiva 2011/95, contempla que, con el fin de facilitar la integración de los beneficiarios de protección internacional en la sociedad, los EM garantizarán:

*“El acceso a los programas de integración que consideren oportunos a fin de tener en cuenta las necesidades específicas de los beneficiarios del estatuto de refugiado o del estatuto de protección subsidiaria, o crearán condiciones previas que garanticen el acceso a dichos programas”.*

Como soporte económico de la UE en este ámbito, el Reglamento 516/2014/UE del Parlamento y del Consejo, de 16 de abril de 2014, crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI), con el fin de apoyar las medidas ordinarias o de emergencia de los EM a favor de los refugiados y desplazados, así como más limitadamente para financiar las iniciativas directas de la Comisión en la materia. El Fondo complementa la acción de los EM, tratando de conseguir un equilibrio entre los esfuerzos nacionales, mejorar los niveles de protección de los beneficiarios y promover su integración social y económica en el sentido de la cohesión social que propugna la UE.

A pesar de que interesa tanto a los EM como a las personas afectadas, el que los refugiados y personas desplazadas a los que se permita residir en el territorio de dichos Estados estén en condiciones de costear sus necesidades con el fruto de su

trabajo, los derechos de integración socio-laboral (en sus vertientes activa y pasiva) no están presentes de manera imperativa en el marco normativo de la UE<sup>28</sup>.

Lo cierto es que la UE está concentrando sus esfuerzos en las medidas de control extraterritorial de las migraciones, lo que conlleva a la restricción del acceso a los procedimientos de determinación de la cualidad de refugiado y, a la protección efectiva de un número indeterminado de personas que necesitarán esa protección y que tienen derecho a ello conforme al marco del Derecho internacional<sup>29</sup>.

Es decir, que se está dando una tendencia restrictiva hacia el reconocimiento del derecho de asilo en la UE, el cual está siendo limitado y vulnerado con el fin de reducir la inmigración económica irregular, así como por motivos de seguridad (contaminado en la actualidad por el factor del terrorismo), lo que daña el carácter humanitario de dicho derecho, así como la solidaridad internacional inherente al mismo<sup>30</sup>.

Al efecto y en relación a la crisis actual de refugiados en la UE, es bien sabido que el número de personas reasentadas ha sido muy inferior a las acordadas para cada ejercicio<sup>31</sup>.

Por tanto, si se quiere frenar el flujo migratorio, se hace necesario establecer marcos generales de cooperación para lograr la protección efectiva de los refugiados, pero también abordar la cooperación con los terceros países para atender las causas. En definitiva, son necesarias medidas que aborden las causas de las migraciones forzadas, como fomentar la paz y los derechos humanos en los países de origen y

---

<sup>28</sup> MONEREO, J. L., TRIGUERO, L. A., *Refugiados y asilados ante el modelo social europeo y español*, Comares, 2016, p.229.

<sup>29</sup> MONEREO, J. L., “Los derechos de Seguridad Social de los trabajadores migrantes: inmigración laboral y refugiados”, *Revista de derecho migratorio y extranjería*, 41, 2016, p.255-260.

<sup>30</sup> Véase en sentido análogo, DE LUCAS, J., “El fracaso de la política de refugiados de la UE”, *Tiempo de Paz*, 119, 2015, p.20.

<sup>31</sup> APRAEZ, A.J., *Análisis socio-jurídico del Derecho de Asilo: el caso de Colombia*, tesis doctoral inédita, Universidad Jaume I, 2017, p.221-223.

de tránsito, así como contribuir a la erradicación de la pobreza aumentando la ayuda al desarrollo y la lucha contra la trata de personas.

No se han llevado a cabo planes adecuados de acogida y de integración, tanto a escala europea como en el seno de cada Estado. Asimismo, la normativa sobre asilo y refugio no presenta una sólida dimensión garantista socio-laboral. En cierta medida, presupone la idea de que el premio de permitir la residencia en un Estado de la UE es salvaguarda suficiente para estas personas, abandonándolas, en la mayoría de los casos en que el resultado de la concesión de protección internacional sea positivo a las políticas generales de integración socio-laboral de la inmigración (en el caso de que éstas existan)<sup>32</sup>.

El gran reto de la UE es mejorar y aumentar las vías seguras y legales para la migración y la movilidad, incluido el acceso a procedimientos de asilo. Superar los obstáculos para una operatividad plena del SECA, que establece normas comunes para la protección de refugiados en países de la UE, es extremadamente importante. Debe empezarse de tal manera que todos los EM lleven a cabo la consolidación y la implementación de la legislación comunitaria en materia de asilo, y su compromiso con el principio de solidaridad y reparto justo de responsabilidad. Los Estados de la UE deberían considerar la ampliación de la protección a grupos vulnerables y reforzar los programas de reasentamiento<sup>33</sup>.

Asimismo, es previsible que se deba seguir modificando el marco normativo en materia de asilo a escala de la UE. El mecanismo de alerta precoz, preparación y gestión de crisis garantizado en el Reglamento de Dublín III requiere para su puesta

---

<sup>32</sup> MONEREO, J. L., TRIGUERO, L. A., *Refugiados y asilados ante el modelo social europeo y español*, Comares, 2016, p.230.

<sup>33</sup> THOMSON, L., “Migración en Europa: tendencias actuales y retos emergentes”, *Anuario de la Inmigración en España 2014*, CIDOB, 2015, p.47.

en marcha que la comunicación circule con mayor fluidez desde los EM hacia la Comisión Europea y la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO)<sup>34</sup>.

Además, a raíz de la crisis de refugiados se cuestiona si la UE esté verdaderamente preparada para gestionar una afluencia masiva de refugiados o solicitantes de asilo. La propia Comisión duda de esa capacidad y sugiere que, en su caso, se modifique la normativa de protección temporal para convertirla en un instrumento más práctico y flexible<sup>35</sup>.

A pesar de que hasta ahora la perspectiva integradora del mecanismo de asilo en la UE no ha dado frutos, dada la situación de bloqueo político en la materia, lo cierto es que parece ser que las instituciones comunitarias, apuestan por un proceso de integración socio-laboral, que a medio y largo plazo es positivo para el crecimiento y dinamización de los mercados de trabajo<sup>36</sup>. Todo ello siempre y cuando se tomen las medidas correctas para acceder al mercado laboral y apoyar el proceso de integración. De ahí que se plantee la exigencia de garantizar a los demandantes de asilo el acceso al mercado de trabajo, al menos en un plazo de nueve meses desde la solicitud de la protección internacional, aunque en realidad se trata de una exigencia ya contemplada en la Directiva 2013/33/UE.

Igualmente, surgen serias dudas sobre la capacidad del Estado español para cumplir con dicha garantía dada la difícil situación en la que se encuentra el mercado de trabajo, donde la persistencia de unas tasas de desempleo elevadas, el crecimiento

---

<sup>34</sup> BRUQUETES, M., CLARO, I., GARCÍA, E., “Evolución política y normativa sobre inmigración y asilo en la Unión Europea”, *Anuario de la Inmigración en España 2014*, CIDOB, 2015, p.78.

<sup>35</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad*, 2014, p.8.

<sup>36</sup> FERNÁNDEZ, J. A., “¿Qué políticas de integración socio-laboral para refugiados? La crisis de solidaridad en Europa”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social, Centro de Estudios Financieros*, 397, 2016, p.12.

del desempleo de larga duración y la reducción de la cobertura de la protección por desempleo, siguen siendo muy preocupantes<sup>37</sup> (véase anexo 1).

## **ii. El derecho a la Seguridad Social**

Como hemos visto *supra*, desde el año 1999 la UE trabaja en la creación del SECA y en la mejora del marco legislativo vigente. En relación al derecho a la Seguridad Social de los refugiados, también debemos referirnos a las Directivas 2011/95 y 33/2013 antes examinadas, si bien sólo en la primera de ellas hay una referencia expresa a los sistemas de Seguridad Social. En efecto, el artículo 26.4 establece que “*se aplicará la legislación nacional en materia de remuneración, acceso a los sistemas de seguridad social correspondientes a las actividades por cuenta propia o ajena y otras condiciones de trabajo*”.

Por tanto, en lo que atañe al acceso a los sistemas de Seguridad Social el precepto remite a la legislación nacional.

## **III. El derecho de los refugiados/asilados en el ámbito del Estado español**

En el ámbito español el derecho de los refugiados se encuentra regulado en la Ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria (LAYPS).

### **A. Antecedentes**

En el año 1978, España ratifica la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967. El derecho de asilo en España, se encuentra recogido en el artículo 13.4 de la Constitución (CE)<sup>38</sup>. Fruto del mandato constitucional se aprobó la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la

---

<sup>37</sup> Véase, Comisiones Obreras (CCOO), *Informe II Semestre 2018: mercado de trabajo y protección por desempleo*, Fundación 1º de mayo, 140, 2019, p.4-5.

<sup>38</sup> El artículo 13.4 de la Constitución Española 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”.

condición de refugiado, la cual fue modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo. Posteriormente, se promulgó la LAYPS, que entró en vigor el 20 de noviembre de 2009, la cual también fue modificada por la Ley 2/2014, de 25 de marzo, que añadió un apartado al artículo 40.1, con la finalidad de incorporar de manera completa el artículo 2.j) de la Directiva 2011/95/UE, de 13 de diciembre.

La LAYPS incluye por primera vez de forma explícita el derecho a la protección subsidiaria. También introduce una nueva vía de reunificación familiar, como es la denominada reagrupación familiar, la consideración especial de los colectivos vulnerables, y eleva a rango legal las obligaciones sobre las condiciones materiales de acogida.

Dicha norma se compone de un título preliminar y cinco títulos, a lo largo de los cuales se detalla su objeto, se define el derecho de asilo, la condición de refugiado, la protección subsidiaria, los derechos que se garantizan y las reglas procedimentales para el reconocimiento de estos derechos, las previsiones de la unidad familiar de las personas beneficiarias de protección internacional, las normas para el cese y la revocación de la protección internacional, así como el régimen de protección de los menores y otras personas vulnerables.

Su disposición final tercera autoriza al Gobierno para dictar, en el plazo de seis meses, cuantas disposiciones de carácter reglamentario exija el desarrollo de esta Ley. Sin embargo, aún no existe desarrollo reglamentario.

## **B. El procedimiento de solicitud de protección internacional**

La legislación española, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la CE y la normativa internacional, en particular de la CER, establece las condiciones en que las personas nacionales de terceros países y las personas apátridas podrán gozar en España de la protección internacional constituida por el derecho de asilo y la protección subsidiaria.

Como ya hemos mencionado anteriormente el procedimiento de solicitud de protección internacional, se encuentra regulado en la LAYPS. Seguidamente, describiremos el procedimiento a través de los siguientes apartados.

#### **i. Sujetos legitimados y lugar de presentación de la solicitud de protección internacional**

Se hallan legitimados para solicitar protección internacional:

- Refugiados, es decir, aquellas personas que tengan un temor fundado a ser perseguidas en su país por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género u orientación sexual. A estos sujetos se les concede el derecho de asilo<sup>39</sup>.
- Extranjeros, que no son refugiados pero que no pueden regresar a su país de origen por existir motivos fundados de que suponga un riesgo real de sufrir algún daño, como por ejemplo condena a pena de muerte, tortura o tratos inhumanos o degradantes o amenazas graves contra la vida o la integridad. Estas personas recibirán protección subsidiaria.

La presentación de la solicitud de asilo puede efectuarse en diferentes lugares, en función de si la persona solicitante se encuentra en alguno de los puestos fronterizos españoles o si ya se encuentra en España. Dichos lugares son:

- Oficina de Asilo y Refugio (OAR): órgano administrativo encargado de instruir el expediente y de notificar las resoluciones a las personas interesadas, informarles sobre los servicios sociales existentes, proponer al Ministerio de Interior las inadmisiones a trámite y de dar cuenta a la Comisión Interministerial de asilo y refugio, de las inadmisiones acordadas y los criterios aplicados, así como de someter

---

<sup>39</sup> Véase STS de 22 de febrero de 2007, dictada por la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso, recurso 8272/2003.

a la misma las propuestas de autorización de residencia por razones humanitarias.

- Fronteras terrestres, aéreas y marítimas: toda petición de asilo efectuada en frontera o en puestos fronterizos habilitados se tramitará por el procedimiento sumario recogido en el artículo 21 de la LAYPS.
- Comisarías provinciales de Policía: donde la competencia corresponde a las denominadas Brigadas Provinciales de Extranjería y Documentación, quienes a su vez disponen de un denominado Grupo de Asilo y Fronteras.
- Solicitud de asilo en Embajadas: la LAYPS aporta novedades, ya que desaparece la posibilidad de presentar la solicitud de asilo en misiones consulares o embajadas españolas en el extranjero. Así, para atender a los casos que se presenten fuera del territorio nacional, se prevé en el artículo 38 de dicha ley, que siempre y cuando el solicitante no sea nacional del país en que se encuentre la representación diplomática y corra peligro su integridad física, los embajadores españoles podrán promover el traslado de los solicitantes de asilo a España para hacer posible la presentación de la solicitud conforme al procedimiento previsto en la ley.

## **ii. Plazos y forma de presentación**

Los plazos de presentación de la solicitud son diferentes en función de que la persona interesada haya franqueado la frontera española o se encuentre en cualquier frontera terrestre, aérea o marítima.

- Si el demandante se halla en un puesto fronterizo, en todo caso debe hacerlo con la mayor inmediatez posible; si se trata de frontera aérea o terrestre, antes de traspasar la aduana en el mismo control de pasaportes; si se trata de frontera marítima, antes de que el buque zarpe del puerto.

- Si el demandante se encuentra en el interior del territorio, el plazo máximo es de 1 mes desde la entrada.
- Si el demandante quiere pedir asilo por causas sobrevenidas dispone también de un plazo de un mes que se contará desde que hayan sucedido los hechos o haya surgido el temor de persecución.

El hecho de no respetar los plazos anteriores o quien, al tiempo de presentar la solicitud de asilo, tenga decretada una resolución de expulsión, dará lugar con toda seguridad a la inadmisión a trámite de la solicitud (por considerarse manifiestamente falsa, inverosímil o infundada), aunque la misma sea inicialmente tramitada. Por tanto, nos encontramos ante una simple presunción *iuris tantum*<sup>40</sup>.

En cuanto a la forma de presentación de la solicitud, existen diferentes supuestos:

- Por el propio interesado: mediante comparecencia personal a través de un formulario preparado al efecto según lo exigido en el artículo 17.1 de la LAYPS.
- Por medio de representante: se prevén dos supuestos en que la solicitud se puede efectuar a través de un representante.
  1. Por imposibilidad física: sería el caso, por ejemplo, de polizones a bordo de buques o de peticionarios en la zona internacional de los aeropuertos, o de presos.
  2. Por imposibilidad legal: en el caso de menores, enfermos o incapacitados.

La representación se confiere por cualquier medio que deje constancia fidedigna. La admisión y tramitación de la solicitud en estos supuestos está condicionada a

---

<sup>40</sup> Véase STS de 23 de junio de 2004, recurso nº 3411/2000 y STS de 23 de junio de 2006, recurso nº 4881/2003.

que una vez desaparecido el impedimento, el propio afectado deberá ratificar por sí mismo la petición efectuada en su nombre.

### **iii. Contenido y efectos de la presentación de la solicitud**

Para iniciar la tramitación de la petición de asilo, tanto en las fronteras como en las Brigadas Provinciales de Extranjería y Documentación se dispone de un modelo de solicitud de asilo (formulario policial).

La solicitud deberá estar encabezada por el solicitante haciendo constar sus datos de identidad, fecha de nacimiento, estado civil y domicilio. De forma excepcional se puede requerir la presencia de miembros de la familia del peticionario que puedan ayudar a mejorar la solicitud (véase anexo 2).

Al solicitante le corresponde exponer de forma detallada, pormenorizada y rigurosa los hechos, datos y alegaciones en los que funde su pretensión.

La solicitud debe ir acompañada de fotocopia del pasaporte y de cuantos documentos puedan avalar la credibilidad de la misma.

En caso de que la persona este indocumentada, hay que justificar las razones del porqué carece de prueba de identidad y nacionalidad, y se deberán facilitar archivos, e incluso un compromiso personal para que a lo largo de la subsanación del expediente puedan aportarse.

Una vez efectuada la petición de asilo, la misma conlleva inicialmente una serie de derechos de evidente importancia, tales como:

- Derecho de permanencia provisional,
- Derecho a no ser expulsado,
- Derecho a ser documentado,

- Derecho a la atención y prestaciones sanitarias y a recibir prestaciones sociales específicas,
- Derecho a no ser sancionado,
- Derecho de no extradición,
- Derecho a contactar con la OAR,
- Derecho a obtener el NIE y conocer el número de expediente, y
- Derecho a entrevista con el letrado.

#### **iv. Solicitudes presentadas en puestos fronterizos**

Los artículos 20 y 21 de la LAYPS regulan la presentación de solicitudes de asilo en puestos fronterizos, siendo una de las novedades más importantes incorporadas en la ley, la resolución de la solicitud con la inadmisión o la denegación de la misma.

La inadmisión a trámite, impide la posibilidad de que una solicitud pueda ser estudiada a fondo para la concesión o no del Estatuto de protección al cumplirse una serie de condiciones tasadas por la ley. La denegación, en cambio, supone el final del procedimiento de asilo mediante resolución por la cual se deniega la concesión del asilo o de la protección subsidiaria por no existir indicios suficientes del temor alegado. Por el contrario, la admisión a trámite, determinará el pase a la siguiente fase, donde se concretará o no la concesión del Estatuto de protección que corresponda.

#### **v. Procedimiento ordinario y tramitación de urgencia**

Los órganos competentes para la tramitación de las solicitudes son la OAR y la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR) integrada por los representantes de los Ministerios de Interior, Exterior, Justicia, Igualdad y Trabajo e Inmigración. La resolución del procedimiento corresponde al Ministerio del Interior.

La legislación actual, establece dos tipos de procedimientos (véase anexo 3):

- Procedimiento ordinario: el plazo de sustanciación será de 6 meses, lo que significa que necesariamente la resolución se dicte en este plazo y podrá incluir desde la realización de entrevistas a los solicitantes hasta la aportación de informes de ACNUR.
- Procedimiento de urgencia: en este procedimiento el plazo se reduce a 3 meses para tomar la decisión y se aplica en los siguientes supuestos:
  1. Cuando las solicitudes puedan parecer manifiestamente fundadas.
  2. Cuando se trate de solicitudes planteadas por menores no acompañados.
  3. Cuando se refieran a cuestiones que no tienen relación con la condición de refugiados o la concesión de protección subsidiaria.
  4. Cuando el solicitante proceda de un país de origen denominado “seguro”.
  5. Cuando la solicitud se efectúe pasado un mes desde la entrada en España o desde el surgimiento de las causas de persecución.
  6. Cuando concurra algún supuesto de exclusión o denegación previsto en los artículos 8, 9, 11 y 12 de la LAYPS.

#### **vi. Retirada de la condición de acogida**

Las causas de cesación del Estatuto que se establecían en la anterior ley, se convierten ahora, según el artículo 33 de la LAYPS, en motivo de reducción o de retirada, en los siguientes supuestos:

- Cuando el solicitante sin informar a la autoridad competente abandone el lugar de residencia,
- Si el solicitante dispusiera de recursos económicos para hacer frente a sus condiciones de acogida y pudiera estar percibiendo indebidamente otras prestaciones sociales,

- Cuando se haya dictado resolución de concesión de protección salvo que pueda seguir beneficiándose de alguno de los programas o prestaciones que hubiera disfrutado con anterioridad,
- Cuando se vulnere el derecho de algún residente o encargado de los centros de acogida, y
- Por finalización del periodo de prestación o el programa autorizado.

## **vii. Condiciones de acogida y fases a seguir por los solicitantes de protección internacional**

Siempre y cuando carezcan de recursos económicos, las personas solicitantes de protección internacional, podrán beneficiarse de los servicios sociales, ayudas y prestaciones de los diferentes programas de acogida gestionados por las administraciones públicas competentes, dentro de sus medios y disponibilidades presupuestarias, con la finalidad de asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas en condiciones de dignidad.

Si bien el proceso de adquisición de autonomía de una persona no es único, lineal e invariable y está condicionado por distintos factores (económicos, laborales, familiares y sociales), que pueden modificar su evolución, se establece como método de intervención general un proceso gradual dividido en 3 fases, las cuales tendrán una duración total de 18 meses ampliables a 24 en caso de vulnerabilidad<sup>41</sup>.

Las fases del itinerario de integración de las personas beneficiarias están divididas en función del grado de autonomía que vaya adquiriendo la persona beneficiaria.

La primera fase es la de *acogida*, la cual se realiza principalmente a través de los propios centros del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (MEYSS) y de aquellos que sean subvencionados por organizaciones no gubernamentales (ONG), como la Comisión Española de Ayuda al Refugiado

---

<sup>41</sup> NAVARRO, L., ALCONADA, M., RUBIO, M., *Asilo y Protección Internacional. La situación de las personas refugiadas*, Consejería de Justicia e Interior, Junta de Andalucía, 2016, p.57-58.

(CEAR), la Asociación Comisión Católica Española de Migración (ACCEM) y Cruz Roja Española (CRE), entre otras. Esta fase tiene una duración de 6 meses pudiendo llegar hasta los 9 meses en casos de mayor vulnerabilidad.

En esta etapa, se pretende cubrir las necesidades básicas de las personas beneficiarias, desde el momento de su llegada a España, a través de los dispositivos de acogida, que están dotados de personal técnico y especializado. Otros servicios, como los de intervención psicológica, interpretación, traducción, y asesoramiento legal, complementan el trabajo que se realiza en el centro.

La segunda fase o fase de *integración* se inicia cuando la persona sale de los diferentes dispositivos de acogida y requiere seguir recibiendo apoyo a través de prestaciones y actuaciones previstas en los servicios de intervención. Tiene una duración de 6 meses a partir de la fecha en la que finaliza la salida del dispositivo de acogida y que se puede extender hasta los 20 meses en situaciones de vulnerabilidad.

La tercera y última fase, más conocida como fase de *autonomía*, es una prolongación de la segunda fase en los casos de personas de extrema vulnerabilidad que no hayan alcanzado el grado de autonomía mínimo. Esta fase tiene una duración de 6 meses desde la fecha de finalización de la segunda fase. Se podría prorrogar hasta 24 meses después de salir del dispositivo de acogida en caso de extrema vulnerabilidad.

En el siguiente esquema se muestra de modo más gráfico el procedimiento descrito en este apartado. Cabe decir, que la duración de alguna de las fases descritas en él puede variar de lo mencionado anteriormente, ya que creemos inadecuada la asignación de una temporalidad de 6 meses entre fase y fase.

Los refugiados que llegan al Estado español, son atendidos por CEAR, ACCEM, CRUZ ROJA, ACNUR, etc. Así mismo son reubicados en diferentes provincias.

FASE 1: RECEPCIÓN. Duración: 6 meses	FASE 2: INTEGRACIÓN. Duración aprox.: un año y medio	FASE 3: AUTONOMÍA. Duración: indeterminada
<p>Dónde: centro de acogida</p> <p>Reciben: asesoramiento legal y psicológico</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las ONG intentan cubrir:</li> <li>• Necesidades básicas</li> <li>• Clases de español</li> <li>• Alimentación</li> <li>• Formación e integración</li> </ul>	<p>Dónde: piso alquilado por las ONG</p> <p>Reciben:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo económico</li> <li>• Asesoramiento legal y psicológico</li> <li>• Foco en su integración laboral.</li> <li>• Asistencia para búsqueda activa de empleo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El gobierno deja de tomar parte en el proceso</li> <li>• Entran el resto de ONG</li> <li>• Las necesidades son las mismas</li> <li>• Es de duración indeterminada, puesto que contempla el período hasta que el refugiado está plenamente integrado en la sociedad</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

### C. El derecho al trabajo

No aparece regulada en la normativa internacional la posición de la persona solicitante de refugio hasta que le es reconocido o denegado dicho estatus; por lo que, la situación de espera se rige por el derecho interno de cada Estado. En materia de acceso al empleo de los solicitantes de la protección internacional, la LAYPS se muestra bastante confusa, pues solamente establece en su artículo 32, que *“las personas solicitantes de protección internacional serán autorizadas para trabajar en España en los términos que reglamentariamente se establezcan”*.

Conforme al artículo 125 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, 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 (RLOEX), tras su reforma por la LAYPS, se podrá conceder una autorización por razones de protección internacional a las personas a las que el Ministerio de Interior, a propuesta de la CIAR, haya autorizado la permanencia en España conforme a lo previsto en los artículos 37 b) y 46.3 de la LAYPS, así como a los extranjeros desplazados en el sentido regulado en la normativa sobre protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, e incluso en los casos que prevea la norma de desarrollo de la LAYPS.

También debemos tener en cuenta, la disposición adicional 21ª del RLOEX, donde se contempla que:

*“Los solicitantes de protección internacional estarán autorizados para trabajar en España una vez transcurridos seis meses desde la presentación de la solicitud, siempre que ésta hubiera sido admitida a trámite y no estuviera resuelta por causa no imputable al interesado”.*

En esos supuestos, la autorización para trabajar se acreditará mediante la inscripción “*autoriza a trabajar*” en el documento del solicitante de protección internacional y si procede en sus sucesivas renovaciones, y estará condicionado a su validez. Por tanto, en caso de no cumplirse los requisitos mencionados y que no proceda dicha inscripción, la OAR hará constar tal hecho en resolución motivada y se lo notificará al interesado (véase anexo 4).

Solo una vez resuelta favorablemente la solicitud, el solicitante es beneficiario de una protección que implica el reconocimiento de los derechos establecidos en la CER, en la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración, así como en la normativa de la UE. En todo caso, dicha protección lleva consigo:

- La autorización de residencia y trabajo permanente, en los términos que establece la Ley Orgánica 4/2000 (LOEX), de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (artículo 36.1 apartado c) LAYPS).
- El acceso a los servicios públicos de empleo (artículo 36.1 apartado e) LAYPS).
- El acceso, en las mismas condiciones que los españoles, a la formación continua u ocupacional y al trabajo en prácticas, así como a los procedimientos de reconocimiento de diplomas y certificados académicos y profesionales y otras pruebas de calificaciones oficiales expedidas en el extranjero (artículo 36.1 apartado g) LAYPS).
- La libertad de circulación (artículo 36.1 apartado h) LAYPS).

- El acceso a los programas de integración con carácter general o específico que se establezcan (artículo 36.1 apartado i) LAYPS).

En términos similares, el artículo 34.3 de la LOEX, establece que:

*“La resolución favorable sobre la petición de asilo en España supondrá el reconocimiento de la condición de refugiado del solicitante, el cual tendrá derecho a residir en España y a desarrollar actividades laborales, profesionales y mercantiles”.*

El refugiado tiene derecho a la autorización para desarrollar el grupo de actividades mencionadas en dicha norma mientras subsistan las circunstancias que motivaron la concesión del asilo.

La no admisión a trámite o la resolución denegatoria de la protección internacional por parte del órgano competente, dará lugar, según corresponda, al retorno, la devolución, la expulsión, la salida obligatoria del territorio español o el traslado al territorio del Estado responsable del examen de la solicitud de asilo de las personas que lo solicitaron, excepto que de acuerdo con la LOEX y su normativa de desarrollo, se dé alguno de los siguientes supuestos (artículo 37 de la LAYPS, en consonancia con el artículo 126 del Real Decreto 557/2011):

- a) Que la persona interesada reúna los requisitos para permanecer en España en situación de estancia o residencia.
- b) Que por razones humanitarias determinadas en la normativa vigente se autorice su estancia o residencia en España.

Así, en materia de empleo la LAYPS no es el único texto normativo a tener en cuenta, cobrando especial relevancia la LOEX, referente a los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, así como su Reglamento de desarrollo.

Por último, los refugiados podrían considerarse dentro del marco del derecho de empleo como “*colectivos prioritarios*” de las políticas de empleo (artículo 30.1 del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo), en el desarrollo, tanto a nivel estatal como de Comunidades Autónomas dentro del marco del Sistema Nacional de Empleo, programas específicos destinados a fomentar el empleo de las personas con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo, entre las que se contempla específicamente a los “*inmigrantes*”, donde tendrían perfecto encaje los beneficiarios de protección internacional. Sin embargo, esta operación se presenta especialmente delicada debido al escenario de grave crisis de empleo por la que atraviesa el Estado español como consecuencia de la prolongada crisis económica que hemos sufrido, así como la disponibilidad limitada de recursos públicos para el desarrollo de políticas activas de empleo en el contexto de la crisis del Estado del Bienestar.

#### **D. El derecho a la Seguridad Social**

##### **i. Órdenes normativas de aplicación**

De todo el conjunto de normas sobre el derecho de asilo al que nos venimos refiriendo a lo largo de los apartados anteriores, la mención al derecho a la Seguridad Social de los refugiados en sentido estricto, solo se encuentra en el artículo 36.1 de la LAYPS.

Después de señalar que la concesión del derecho de asilo o de la protección subsidiaria implicará el reconocimiento de los derechos establecidos en la CER, en la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración, así como en la normativa de la UE, añade que en todo caso, se concederá al refugiado, por un lado una autorización de residencia y trabajo permanente, en los términos que establece la LOEX y, por otro, y posteriormente, el acceso a la educación, a la asistencia sanitaria, a la vivienda, a la asistencia social y servicios sociales, a los derechos reconocidos por la legislación aplicable a las personas víctimas de la violencia de

género, en su caso, a la Seguridad Social y a los programas de integración, en las mismas condiciones que los españoles.

Según lo establecido en el mencionado precepto de la LAYPS, debemos tener presente los siguientes órdenes normativos:

- La CER, en la cual como hemos visto solo se hace alusión a la Seguridad Social en el artículo 24.
- La normativa de la UE, donde solo se halla una referencia expresa al acceso a los sistemas de Seguridad Social en el artículo 26 de la Directiva 2011/95, remitiendo el precepto a la legislación nacional.
- En cuanto a la referencia a la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración, en principio llama la atención; lo que abunda en la tendencia más que constatada por los últimos acontecimientos de englobar en uno, dos estatutos con régimen jurídico diferente a día de hoy. Con todo, debe tenerse presente que, en lo que atañe a la aplicación del RLOEX, tiene carácter supletorio para aquellos a quienes sea de aplicación la Ley de Asilo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo único del Real Decreto 557/2011, de veinte de abril, por el que se aprueba.

Además, la disposición adicional 24ª del RLOEX, establece que los preceptos relativos a la protección internacional contenidos en el mismo, se interpretarán de conformidad con lo dispuesto en la LOEX, la LAYPS, y en el Reglamento de desarrollo de esta última cuando se apruebe.

Una vez expuesto lo anterior, y como ya se indicó, el artículo 36 de la LAYPS hace expresa mención a la concesión de una autorización de residencia y trabajo permanente, hoy autorización de residencia y trabajo de larga duración, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 32.3 bis de la LOEX.

Dicha remisión, ha de completarse con lo establecido en el artículo 34 de la LOEX, que se refiere expresamente a la residencia de los apátridas, indocumentados y refugiados. En relación a los refugiados, se limita a señalar, en consonancia con la LAYPS, que la resolución favorable sobre la petición de asilo en España supondría el reconocimiento de la condición de refugiado del solicitante, el cual tendrá derecho a residir en España y a desarrollar actividades laborales, profesionales y mercantiles de conformidad con la Ley 5/1984, de 26 de marzo (hoy la LAYPS).

Aún cuando dichos preceptos hayan supuesto aparentemente la desaparición del estatuto de residente permanente de larga duración nacional, el propio RLOEX se encarga de desmentir esa inicial apreciación, al regular, por un lado, la residencia de larga duración con efectos en España y para España (artículos 147-150) y, por otro, la residencia de larga duración en la UE (artículos 151-154).

De acuerdo con el artículo 3.2 apartado d) de la Directiva 2003/109/CE sobre el Estatuto de los nacionales de los terceros países residentes de larga duración, no será aplicable a los que sean refugiados o hayan solicitado el reconocimiento de la condición de refugiado sin que haya recaído aún una resolución definitiva sobre dicha solicitud, de lo que se deduce que la residencia de larga duración aplicable es la que tiene efectos en España y para España como así lo confirma el artículo 147.3 apartado f) del RLOEX.

Ello no impide que puedan también acceder a la residencia de larga duración en la UE con beneficio respecto al cómputo del periodo de duración exigido al que se refiere el artículo 152 apartado a) del citado Reglamento y ejercer su derecho a la libre circulación con aplicación en este caso de la normativa comunitaria sobre coordinación de Seguridad Social. Por último, hay que tener igualmente en cuenta, como se dijo, los artículos 10 y 14 de la LOEX que regulan con carácter general el derecho a la Seguridad Social y a los servicios sociales<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> TRIGUERO, L.A., *Los derechos sociales fundamentales de los trabajadores inmigrantes*, Comares, 2012, p.267.

## ii. El ámbito subjetivo

Junto a los beneficiarios del Estatuto del Refugiado, también es posible conceder el derecho de asilo por extensión, a una serie de familiares que quedan contemplados en el artículo 40 de la LAYPS:

- Los ascendientes en primer grado que acreditasen la dependencia y sus descendientes en primer grado que fueran menores de edad, quedando exceptuado el derecho a la extensión familiar en los supuestos de distinta nacionalidad.
- El cónyuge o persona ligada por análoga relación de afectividad y convivencia, salvo los supuestos de divorcio, separación legal, separación de hecho, distinta nacionalidad o concesión del estatuto de refugiado por razón de género, cuando en el expediente de la solicitud quede acreditado que la persona ha sufrido o tenido fundados temores de sufrir persecución singularizada por violencia de género por parte de su cónyuge o conviviente. En el caso de que el matrimonio o convivencia estable se constituyan posteriormente al reconocimiento de la condición de refugiado, el interesado no podrá solicitar la extensión del asilo para sus dependientes, sino solamente el trato más favorable con arreglo a la normativa vigente de extranjería<sup>43</sup>.
- Otro adulto que sea responsable del beneficiario de protección internacional, de acuerdo con la legislación española vigente, cuando dicho beneficiario sea un menor no casado.

También podrá concederse asilo o protección subsidiaria por extensión familiar a otros miembros de la familia de la persona refugiada siempre que resulte

---

<sup>43</sup> Ello no obsta para que los familiares citados soliciten asilo en otro procedimiento por entender que reúnen los requisitos exigidos para su obtención.

suficientemente establecida la dependencia respecto de aquellas y la existencia de convivencia previa en el país de origen.

En cuanto a los hijos nacidos en España de padre o madre reconocidos como refugiados, debe estarse a lo dispuesto en el artículo 185 del RLOEX, que les concede la opción entre solicitar para ellos la extensión familiar del derecho de protección internacional o una autorización de residencia, en función del interés superior del menor.

Distinto del supuesto anterior es la posibilidad de solicitar la reagrupación familiar prevista en el artículo 41 de la LAYPS, de los familiares mencionados anteriormente, aun cuando ya se encontrasen en España, sin solicitar la extensión del Estatuto de que disfruten. Esta reagrupación será siempre aplicable incluso cuando los beneficiarios sean de nacionalidad distinta a la persona refugiada o beneficiaria de protección subsidiaria.

En este supuesto, y en virtud de la aplicación preferente de la normativa de asilo, no se exigirá a los refugiados, ni tampoco a los beneficiarios de la reagrupación familiar, los requisitos establecidos en la normativa vigente de extranjería e inmigración.

La resolución por la que se acuerde la reagrupación familiar implicará la concesión de autorización de residencia y, en su caso, de trabajo, de análoga validez a la de la persona reagrupante.

No obstante, la reagrupación familiar será ejercitable una sola vez, sin que las personas que hubieran sido reagrupadas y hayan obtenido autorización para residir en España en virtud de lo dispuesto en el apartado anterior puedan solicitar reagrupaciones sucesivas de sus familiares<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> PAUNER, C., “La unidad familiar en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 95, 2011, p.113.

### **iii. El contenido de la protección**

A partir de la obtención de la autorización de residencia permanente por el procedimiento anteriormente indicado, el refugiado en su condición de titular de una autorización de residencia y trabajo de larga duración quedará incluido en el sistema de Seguridad Social que corresponda a la actividad desempeñada, en las mismas condiciones que los españoles a tenor de lo dispuesto en los artículos 10, 14, 32.3 bis y 34 de la LOEX. Afirmación que queda reforzada por lo dispuesto en la actual redacción del artículo 7 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social (TRLGSS) aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, que considera a los extranjeros como comprendidos en el sistema de Seguridad Social a efecto de las prestaciones contributivas, siempre que residan o se encuentren legalmente en España, y que en ambos supuestos, ejerzan su actividad en territorio nacional y tengan la consideración de trabajadores por cuenta ajena en las distintas ramas de actividad económica o asimilados a ellas, trabajadores por cuenta propia o autónomos, sean o no titulares de empresas individuales o familiares, mayores de 18 años que reúnan los requisitos que de modo expreso se determinen en esta ley y en su normativa de desarrollo, socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado y estudiantes.

En el caso de prestaciones no contributivas, la nueva redacción del artículo 7 acaba con las dudas anteriores<sup>45</sup> y, en consecuencia, debe entenderse que quienes ostenten la condición de refugiados están igualmente comprendidos en el campo de aplicación del sistema de Seguridad Social, por la doble vía de ser, por un lado, residentes legales de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 32.3 bis y 34 de la LOEX y, por otro, por la existencia de un Convenio Internacional (CER) que así lo establece como anteriormente se ha venido indicando.

En cuanto al alcance de la acción protectora, habrá de estarse a lo establecido en los artículos 42, 351 y siguientes del TRLGSS, es decir:

---

<sup>45</sup> CAVAS, F., *Comentarios a la Ley de Extranjería y su nuevo Reglamento*, Civitas, 2011, p.207.

- La asistencia sanitaria en los casos de maternidad, de enfermedad común o profesional y de accidente, sea o no de trabajo, teniendo a estos efectos la condición de asegurado de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 apartado b) y 3 del Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud.
- La recuperación profesional, cuya procedencia se aprecie en cualquiera de los casos que se mencionan en el apartado anterior.
- Las prestaciones económicas en las situaciones de incapacidad temporal, maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural, cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave, incapacidad permanente contributiva e invalidez no contributiva, jubilación en sus modalidades contributiva y no contributiva, desempleo en sus niveles contributivo y asistencial, protección por cese de actividad, muerte y supervivencia, así como las que se otorguen en las contingencias y situaciones especiales que reglamentariamente se determinen por real decreto, a propuesta del titular del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- Las prestaciones familiares de la Seguridad Social, en sus modalidades contributiva y no contributiva.
- Las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación.
- Las prestaciones de servicios sociales que puedan establecerse en materia de formación y rehabilitación de personas con discapacidad y de asistencia a las personas mayores, así como en aquellas otras materias en que se considere conveniente.

Para finalizar, debe tenerse presente, que el artículo 36 de la LAYPS, contempla la posibilidad de que las personas con estatuto de protección internacional podrán seguir beneficiándose de todos o algunos de los programas o prestaciones de que hubieran disfrutado con anterioridad a la concesión del estatuto de refugiado en

aquellos casos en que circunstancias especiales así lo requieran, con sometimiento al régimen previsto para tales programas y prestaciones.

#### **IV. Conclusiones**

**PRIMERA.** Mientras que para el Derecho internacional existe una verdadera distinción entre el concepto de asilo, el cual está vinculado a la soberanía nacional de cada Estado, y el de refugio, término empleado por la CER y más restringido que el asilo, en el Derecho de la UE se ha tendido a equiparar ambos conceptos de manera que la protección del asilo se ha venido otorgando en exclusiva a los merecedores de la condición de refugiado con arreglo a lo dispuesto por la CER. Es decir, se está utilizando el término de refugio para limitar el acceso al derecho de asilo.

**SEGUNDA.** La normativa internacional para la protección de los derechos y garantías de las personas refugiadas está constituida por distintos textos que entremezclan el Derecho Internacional de los refugiados (CER y Protocolo de Nueva York) y el Derecho Internacional Humanitario (DUDH, PIDESC, Convención contra la Tortura, entre otros). No existe un instrumento internacional de carácter vinculante que regule el derecho de asilo. La CER sólo regula el refugio, y es un texto obsoleto que debe ser adaptado a las nuevas tipologías de los flujos de desplazados, como es el caso de los refugiados ecológicos o medioambientales.

**TERCERA.** El SECA surge como una forma de externalizar las competencias soberanas de los Estados miembros en materia de asilo y refugio para lograr la consecución de unos procedimientos, requisitos y condiciones uniformes aplicables a todas las personas refugiadas en cualquier Estado miembro. Dicha cesión competencial todavía no se ha producido, puesto que sigue siendo una materia compartida entre los Estados miembros y la UE.

**CUARTA.** La mayor parte del SECA se desarrolla por medio de directivas, que requieren una transposición al Derecho interno por parte de cada Estado, lo que influye en un mayor margen de discrecionalidad de los Estados de la UE y da lugar a mayores dificultades de armonización de dichos instrumentos. Asimismo, no basta con ofrecer una legislación garantista, es necesario asumir y cumplir con los

compromisos adquiridos ya que son el mayor obstáculo para la construcción del SECA. La solución ante la inactividad de los EM, en materia de refugio y asilo, pasa por sustituir las directivas por reglamentos, de manera que sean directamente aplicables y garanticen un procedimiento y condiciones uniformes en toda la UE.

**QUINTA.** Por lo que respecta al Estado español es necesario el desarrollo reglamentario de la LAYPS para poder incorporar el paquete legislativo en materia de asilo de la UE y poder dar una respuesta común junto al resto de EM ante la llegada de refugiados a territorio español, evitando así tomar medidas que puedan considerarse inadecuadas, así como las consecuencias derivadas de la ausencia reglamentaria que han dado lugar a dificultades o retrasos en la aplicación de algunas disposiciones de la ley e incluso a interpretaciones divergentes de la legislación.

**SEXTA.** Con objeto de que se garantice y asegure un proceso de inclusión efectivo de todas las personas solicitantes de asilo, es preciso estructurar un sistema de acogida más flexible y apropiado que se ajuste a las cambiantes necesidades sociales y laborales del Estado español, así como establecer los medios oportunos para la atención de aquellas personas con necesidades especiales.

**SÉPTIMA.** Es necesario para garantizar una protección adecuada y efectiva establecer políticas de protección social de las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas para lo cual es fundamental elevar el presupuesto destinado a este fin, teniendo en cuenta la tasa de desempleo y los recursos existentes, puesto que es entre esa población donde existe mayor número de personas en riesgo de pobreza y exclusión. También es esencial garantizar la puesta en funcionamiento de planes para la integración, igualdad, convivencia y no discriminación de este colectivo<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Véase, en ese sentido, las propuestas de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Informe anual: las personas refugiadas en España y Europa*, 2018, p.135-138.

**OCTAVA.** Aunque pueda afirmarse que existe una concordancia formal de la normativa española a lo establecido en la CER y a las Directivas comunitarias de aplicación, el hecho de que los programas y medidas de acogida dependan de la disponibilidad presupuestaria, hace que, en particular, el sistema de atención integral existente carezca todavía de la necesaria eficacia integradora. Al margen de ello, tampoco resulta alentador la integración de los refugiados en el mercado de trabajo español y en el sistema de Seguridad Social ante el panorama actual de restricción presupuestaria, freno y limitación a su universalización.

En suma, queda todavía un largo camino por recorrer para que pueda hablarse de una sólida dimensión garantista de la integración socio-laboral de los solicitantes y beneficiarios de protección internacional o, lo que es lo mismo, para que una vez que se asuma como verdadero reto en la UE y en sus países miembros se acometa la tarea de conformar una política que pueda calificarse como solidaria e inclusiva.

**NOVENA.** La estructura normativa de la UE en materia de asilo y refugio es acorde con el reconocimiento de la mayor parte de los derechos, principios y garantías que el Derecho Internacional reconoce a las personas refugiadas; sin embargo, el problema no es de incompatibilidad en el reconocimiento de los derechos declarados internacionalmente sino de efectividad para garantizar su respeto y cumplimiento<sup>47</sup>.

Los derechos y garantías reconocidos no se traducen en un régimen uniforme de protección debido principalmente a la falta de voluntad de los Estados y de compromiso a la hora de llevar a cabo dicha regulación de carácter internacional, no porque previsiblemente no quieran, sino porque no puedan, dado que el problema de los refugiados o asilados y su acogida en el territorio de un Estado afecta no solo a las normas que regulan la entrada de extranjeros en ese Estado y que son manifestación de su soberanía, sino también a temas tan concretos y complejos de su normativa interna como las prestaciones sociales, políticas de

---

<sup>47</sup> Véase, en sentido análogo, ZETTER, R., RUAUDEL, H., “El derecho de los refugiados al trabajo y al acceso a los mercados laborales: limitaciones, retos y caminos a seguir”, *Revista de Migraciones Forzadas*, 58, 2018, p.7.

empleo, integración de los extranjeros, etcétera y a los que tal vez los Estados no estén preparados para afrontar las exigencias que supone dicha regulación.

Tampoco se deben olvidar las diversas concepciones que en relación al asilo y la protección que se deba conceder a los beneficiarios del mismo existen en los diferentes Estados, unos más garantistas que otros en cuanto a derechos, beneficios sociales o aceptación de extranjeros.

**DÉCIMA.** En las políticas públicas migratorias aún predomina la lógica excluyente y represiva debida al redescubrimiento de la idea de peligrosidad social, lo que da lugar a que el trato que se da a los ciudadanos de terceros países sea inferior al dispensado a la ciudadanía nacional y determina un distinto grado de los derechos de las personas dentro de una misma nación.

Debido a la insuficiencia de un marco jurídico uniforme que regule de manera acorde con la realidad social, el estatuto para las personas con derecho a protección, los refugiados y asilados se enfrentan a problemas de exclusión social, marginación y explotación.

Para los refugiados, el derecho al trabajo y a la Seguridad Social, es vital para reducir la vulnerabilidad, mejorar la resiliencia y asegurar la dignidad. El aprovechamiento de las habilidades de los refugiados también puede beneficiar la actividad económica local y el desarrollo nacional.

En síntesis, si tuviéramos que definir con una palabra el papel y el impacto de las disposiciones legales y normativas analizadas que establecen y protegen el derecho de los refugiados a trabajar dentro de los parámetros de la CER, así como desde la perspectiva de la UE y del Estado español, ésta sería *complejidad*.

Con todo, aún creemos que quedan muchos obstáculos que superar para poder afirmar que nos encontramos ante un sistema que no solo acoja, sino que integre de manera eficiente a los refugiados en las sociedades de acogida.

## **V. Bibliografía**

### **1. Doctrina**

ALBÉNIZ, I., *La protección internacional de los refugiados: el principio de non-refoulement*, Universidad Pública de Navarra, 2017.

APRAEZ, A.J., *Análisis socio-jurídico del Derecho de Asilo: el caso de Colombia*, tesis doctoral inédita, Universidad Jaume I, 2017.

ARNOLD-FERNÁNDEZ, E. E., STEWART, P., “El derecho de los refugiados al trabajo”, *Revista de Migraciones Forzadas*, 44, 2013, p.92-93.

BELLOSO, N., “¿La Globalización de la Indiferencia? Algunas reflexiones sobre los desplazados, los migrantes y los refugiados en la Unión Europea”. *Revista do Direito*, vol. 3, 50, 2016, p.138-174.

BLÁZQUEZ, I., GUTIÉRREZ, V. L., *Derecho de la Unión Europea sobre inmigración y asilo. Compilación sistemática y comentada de la normativa comunitaria*, Dykinson, 2006.

BORRÀS, S. “Refugiados ambientales: el nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente”, *Revista de Derecho*, vol. 19, 2, 2006, p.85-18.

BRUQUETES, M., CLARO, I., GARCÍA, E., “Evolución política y normativa sobre inmigración y asilo en la Unión Europea”, *Anuario de la Inmigración en España 2014*, CIDOB, 2015, p.54-89.

CAMAS, F., *Trabajo decente e inmigrantes en España*, Huygens, 2017.

CAVAS, F., *Comentarios a la Ley de Extranjería y su nuevo Reglamento*, Civitas, 2011.

DE LUCAS, J., “El fracaso de la política de refugiados de la UE”, *Tiempo de Paz*, 119, 2015, p.19-24.

DE LUCAS, J., “Refugiados e inmigrantes. Por un cambio en las políticas migratorias y de asilo”, *Pasajes: Revista de pensamiento contemporáneo*, 50, 2016, p.90-113.

DIEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 18ª ed., Tecnos, 2013.

EGEA JIMÉNEZ, C., SOLEDAD SUESCÚN, J. I., “Los desplazados ambientales más allá del cambio climático. Un debate abierto”, *Cuadernos Geográficos*, Universidad de Granada, 49, 2011, p. 201-215.

EIXERÉS, R., *El acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre la actual crisis de refugiados. Análisis de la República de Turquía como tercer país seguro*, Universidad Jaume I, 2016.

EL HINNAWI, E., *Environmental Refugees*, United Nations Environmental Programme, 1985.

FERNÁNDEZ, J. A., “¿Qué políticas de integración socio-laboral para refugiados? La crisis de solidaridad en Europa”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, Centro de Estudios Financieros, 397, 2016, p.5-14.

FERNÁNDEZ, M. E., *Los diferentes modos de protección de las víctimas de trata, protección combinada o excluyente*, Universidad de Oviedo, 2013.

FERNÁNDEZ, P. A., *La revitalización de la Protección de los Refugiados*, Universidad de Huelva, 2002.

GARCÍA, R., GALPARSORO, J., *Régimen jurídico del Derecho de asilo en la Ley 12/2009*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010.

GOODWIN-GIL, Guy. S., *The Refugee in International Law*, Oxford University, 1996.

HERNÁN, I., *La protección internacional del refugiado. Especial referencia al marco jurídico europeo*, UVADOC, 2016.

MIÑARRO, M., *La dimensión social del Derecho de asilo: el estatuto de garantías de integración socio-laboral de los “refugiados”*, Bomarzo, 2018.

MONEREO, J. L., “Los derechos de Seguridad Social de los trabajadores migrantes: inmigración laboral y refugiados”, *Revista de derecho migratorio y extranjería*, 41, 2016, p.235-289.

MONEREO, J. L., MONEREO, C., *La garantía multinivel de los Derechos Fundamentales en el Consejo de Europa*, Comares, 2017.

MONEREO, J. L., TRIGUERO, L. A., *Refugiados y asilados ante el modelo social europeo y español*, Comares, 2016.

MORGADES, S., “La política de asilo en España en el contexto europeo: cambios recientes y perspectivas de desarrollo normativo”, *Anuario de la Inmigración en España 2014*, CIDOB, 2015, p.226-248.

NAMIHAS, S., *Derecho Internacional de los Refugiados*, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001.

NAVARRO, L., ALCONADA, M., RUBIO, M., *Asilo y Protección Internacional. La situación de las personas refugiadas*, Consejería de Justicia e Interior, Junta de Andalucía, 2016.

ORIHUELA, E., “¿Solidaridad o seguridad?”, *Anales de Derecho* 22, 2004, p.189-222.

PASTOR, J. A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Tecnos, 2018.

PAUNER, C., “La unidad familiar en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 95, 2011, p.111-118.

PRIETO, C.A., *Ejercicio del derecho de asilo en la normativa comunitaria y nacional*, tesis doctoral inédita, Universidad Complutense de Madrid, 2012.

REMIRO, A., *Derecho Internacional Curso General*, Tirant lo Blanch, 2010.

RICART, J., *El largo éxodo de los refugiados y desplazados*, Cristianismo y Justicia, 1995.

SÁNCHEZ-RODAS, C., *La residencia en España desde el prisma del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*, Aranzadi, 2014.

SÁNCHEZ, Z., *El Derecho de asilo en la Unión Europea*, Ratio Legis, 2017.

SANMARTÍ, A., *Derecho de los Refugiados vs derecho a la Seguridad de la UE*, Universidad Autónoma de Barcelona, 2016.

SOLANES, A., “Derechos humanos y asilo: sobre las deficiencias del SECA y la regulación jurídica española”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, Universidad de Alcalá VII, 2014, p.181-210.

SOLANES, A., LA SPINA, E., *Políticas migratorias, Asilo y Derechos Humanos*, Tirant lo Blanch, 2014.

SOLI, P., *El Derecho Internacional y la crisis de los refugiados en Europa*, Universidad Autónoma de Barcelona, 2017.

SOROETA, J., “Problemas actuales de la inmigración”, *Curso de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, VII, Universidad del País Vasco, 2007, p.301-315.

THOMSON, L., “Migración en Europa: tendencias actuales y retos emergentes”, *Anuario de la Inmigración en España 2014*, CIDOB, 2015, p.28-52.

TRIGUERO, L.A., *Los derechos sociales fundamentales de los trabajadores inmigrantes*, Comares, 2012.

TRUJILLO, R., *La Unión Europea y el derecho de asilo*, Dykinson, 2003.

VALLES, M., “¿Vallas al asilo? Apuntes sobre el sistema de protección internacional en España”, *Anuario de la Inmigración en España 2015-2016*, CIDOB, 2016, p. 226-245.

ZETTER, R., RUAUDEL, H., “Refugees’s Right to Work and Access to Labor Markets – An Assessment”, *Global Knowledge Partnership on Migration and Development Working Paper and Study Series*, part I: Synthesis, part II: Country Cases, 2016.

ZETTER, R., RUAUDEL, H., “El derecho de los refugiados al trabajo y al acceso a los mercados laborales: limitaciones, retos y caminos a seguir”, *Revista de Migraciones Forzadas*, 58, 2018, p.4-7.

## **2. Documentos**

### **a) Tratados internacionales**

Convenio Europeo de Derechos Humanos adoptado por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950, entró en vigor en 1953.

Convenio N° 100 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, adoptado en Ginebra, Suiza, 34ª reunión CIT de 29 de junio de 1951, entró en vigor el 23 de mayo de 1953.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951.

Convenio N° 102 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la norma mínima de la Seguridad Social, adoptado en Ginebra, Suiza, 35ª reunión CIT de 28 de junio de 1952, entró en vigor el 27 de abril de 1955.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957.

Convenio N° 111 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, adoptado en Ginebra, Suiza, 42ª reunión CIT de 25 de junio de 1958, entró en vigor el 15 de junio de 1960.

Acuerdo Europeo sobre exención de visados para los refugiados, realizado en Estrasburgo el 20 de abril de 1959.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 16 de diciembre de 1966.

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967, entró en vigor el 4 de octubre de 1967, de conformidad con el artículo VIII.

Convención de la Unidad Africana de 10 de septiembre de 1969.

Acuerdo Europeo relativo a la transferencia de responsabilidad con respecto a los refugiados, realizado en Estrasburgo el 16 de octubre de 1980.

Convenio N° 157 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre el establecimiento de un sistema internacional para la conservación de los derechos en materia de Seguridad Social, adoptado en Ginebra, Suiza, 68ª reunión CIT de 21 de junio de 1982, entró en vigor el 11 de septiembre de 1986.

Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht, el 7 de febrero de 1992 y entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, DOC 1991 de 29 de julio de 1992.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 12 de diciembre de 2007.

Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y se aprueba el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, firmado en Lisboa, el 13 de diciembre de 2007. Diario Oficial n° C 306, de 17 de diciembre de 2007.

## **b) Jurisprudencia internacional**

### **i) Tribunal de Justicia de la Unión Europea**

TJUE, sentencia de 3 de mayo de 2002, *Migrationsverket. Nurije Kastrati, Valdrina Kastrati, Valdrin Kastrati*, C-620-10.

TJUE, sentencia de 17 de febrero de 2009, *Meki Elgafagi y Noor Elgafagi c. Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07.

TJUE, sentencia de 9 de noviembre de 2010, *Bundesrepublik Deutschland y B, D*, C-57/09, C-101/09, EU:C:2009:285.

TJUE, sentencia de 28 de julio de 2011, *Brahim Samba Diouf. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, C-69/10.

TJUE, sentencia de 21 de diciembre de 2011, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department y M.E. y otros c. Refugee Applications Commissioner y Minister for Justice, Equality and Law Reform*, C-411-10 y C-493/10.

TJUE, sentencia de 27 de septiembre de 2012, *Cimade y Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) c. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, C-179/11.

TJUE, sentencia de 6 de noviembre de 2012, *K c. Bundesasylamt*, C-245/11.

## **ii) Tribunal Europeo de Derechos Humanos**

TEDH, sentencia *M. S. S. v. Belgium and Greece* [GC], nº 30696/09, ECHR 2011.

TEDH, sentencia *Sharifi y otros c. Italia y Grecia*, nº 16643/09, de 21 de octubre de 2014.

TEDH sentencia *Tarakhel c. Suiza* [GC], nº 29217/12, de 4 noviembre 2014.

## **c) Documentos del Sistema de Naciones Unidas**

Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, adoptado por la Asamblea General en su Resolución 428 (V), de 14 de diciembre de 1950.

Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 1985.

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos o Principios Deng, de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, E/CN,4/1998/53/Add 2\*, de 11 de febrero de 1998.

Observación General 18 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, aprobada en Ginebra, Suiza, el 24 de noviembre de 2005.

Organización Internacional del Trabajo, *Informe: el acceso de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo*, 2016.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Informe Anual, de 20 de septiembre de 2018.

#### **d) Documentos de organizaciones internacionales regionales europeas**

##### **i) Unión Europea**

Reglamento (CE) N° 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín.

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.

Reglamento (CE) N° 407/2002 del Consejo, de 28 de febrero de 2002, por el que se establecen determinadas normas de desarrollo del Reglamento (CE) N° 2725/2000, relativo a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín.

Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero del 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los EM.

Reglamento Dublín: Reglamento (CE) N° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los EM por un nacional de un tercer país.

Reglamento 1560/2003 de la Comisión, de 5 de septiembre de 2003, que establece las disposiciones de aplicación del Reglamento 343/2003.

Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida.

Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.

Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los EM para conceder o retirar la condición de refugiado.

Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países, apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida.

Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o retirada de la protección internacional.

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.

Reglamento (UE) N° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) N° 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los EM por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los EM y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) N° 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

Reglamento (UE) N° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación de Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los EM por un nacional de un tercer país o un apátrida.

Reglamento de Ejecución (UE) N° 118/2014 de la Comisión, de 30 de enero de 2014, que modifica el Reglamento (CE) N° 1560/2003, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) N° 343/2003 del Consejo, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los EM por un nacional de un tercer país.

Reglamento (UE) N° 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, que creó el Fondo de Asilo, Migración e Integración.

COMISIÓN EUROPEA, *Informe: un Sistema Europeo Común de Asilo*, 2014.

COMISIÓN EUROPEA, *Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad*, 2014.

## **ii) Consejo de Europa**

Recomendación 293/1961 sobre el Derecho de Asilo de la Asamblea Parlamentaria de 26 de septiembre de 1961.

Recomendación 434/1965 sobre concesión del Derecho de Asilo a los refugiados europeos de la Asamblea Parlamentaria de 10 de enero de 1965.

Resolución 14/1967 sobre el Asilo de personas amenazadas de persecución del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 29 de junio de 1967.

Recomendación 817/1977 sobre ciertos aspectos del Derecho de Asilo de la Asamblea Parlamentaria de 7 de octubre de 1977.

Resolución 1707/2010 referente a la detención de solicitantes de asilo e inmigrantes irregulares en Europa de 28 de enero de 2010.

## **e) Documentos del Estado español**

### **i) Legislación**

Constitución Española de 1978.

Ley 5/1984 de 26 de marzo de 1984, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo de 1994.

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero de 2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre de 2000, modificada por la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre de 2003, modificada por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de

noviembre de 2003, modificada por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre de 2009.

Ley 12/2009, de 30 de octubre de 2009, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, modificada por Ley 2/2014, de 25 de marzo de 2014.

Real Decreto 557/2011, de 20 de abril de 2011, 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, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre de 2009.

Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto de 2012, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud.

Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre de 2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre de 2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

## **ii) Jurisprudencia**

STS de 23 de junio de 2004, recurso nº 3411/2000.

STS de 23 de junio de 2006, recurso nº 4881/2003.

STS de 22 de febrero de 2007, dictada por la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso, recurso 8272/2003.

STS, sentencias de 27 de marzo de 2013 dictadas por la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo.

STS, de 24 de junio de 2013, dictada por la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo.

**f) Otros documentos**

Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptada por el “Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios”, del 19 al 22 de noviembre de 1984 y aprobada por la OEA al año siguiente.

Amnistía Internacional, *Informe: el Asilo en España, un sistema de acogida poco acogedor*, Sección española de Amnistía Internacional, Madrid, 2016.

Fundación Bertelsmann, *Informe: from Refugees to Workers*, 2016.

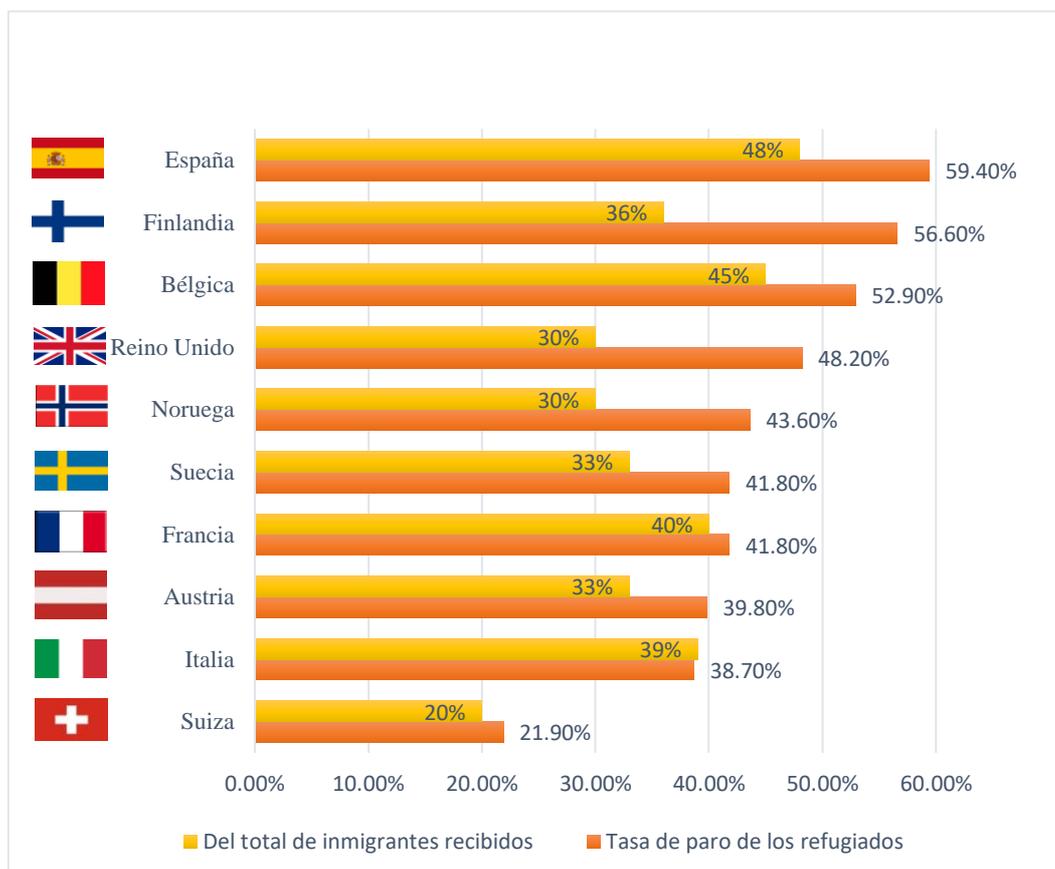
Oficina de Asilo y Refugio, *Informe: asilo en cifras*, Ministerio del Interior, 2016.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Informe anual: las personas refugiadas en España y Europa*, 2018.

Comisiones Obreras (CCOO), *Informe II Semestre 2018: mercado de trabajo y protección por desempleo*, Fundación 1º de mayo, 140, 2019.

## VI. Anexos

### Anexo 1. Tasa de desempleo de los refugiados en Europa



Fuente: elaboración propia en base al informe de la Fundación Bertelsmann, *De refugiados a trabajadores*, 2016.

## Anexo 2. Impreso de solicitud de protección internacional en España



SUBDIRECCIÓN GENERAL  
DE ASILO  
C/ Pradillo, 40  
28002 – Madrid - España  
TEL: 91 537 21 02  
FAX: 91 537 21 41  
e-mail: oar@refugio.mir.es

# SOLICITUD DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

### **IMPORTANTE**

- 1.- Escribir con **LETRA DE IMPRENTA**, a ser posible con **BOLÍGRAFO NEGRO**.
- 2.- Cumplimentar el cuestionario uniforme correspondiente al **REGLAMENTO DE DUBLÍN**
- 3.- Remitir **INMEDIATAMENTE** a la Oficina de Asilo y Refugio a los siguientes números de FAX:
  - Solicitudes en **PUESTO FRONTERIZO**: **91 537 21 14**.
  - Solicitudes en **OFICINAS DE EXTRANJEROS, COMISARÍAS DE POLICIA, CENTROS DE INTERNAMIENTO O PENITENCIARIOS**: **91 537 22 01**.

---

### **PRESENTADA EN:**

1) **Territorio Nacional**  : CIE  C. Penitenciario

2) **Puesto Fronterizo**  : Polizón

Dependencia: \_\_\_\_\_

Dirección: \_\_\_\_\_

Fax: \_\_\_\_\_ Teléfono: \_\_\_\_\_

A las \_\_\_\_ : \_\_\_\_ horas del día \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

---

### **IDENTIFICACIÓN DEL / DE LA SOLICITANTE**

PRIMER APELLIDO: \_\_\_\_\_

NOMBRE: \_\_\_\_\_

SEGUNDO APELLIDO: \_\_\_\_\_

Fecha de nacimiento: \_\_\_\_\_ Localidad: \_\_\_\_\_

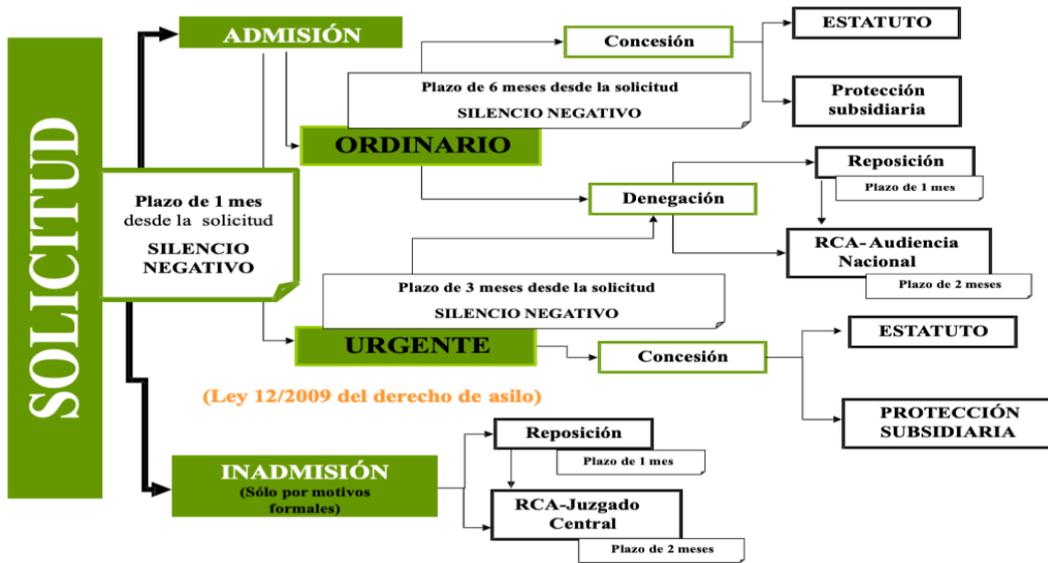
País: \_\_\_\_\_ Nacionalidad de origen: \_\_\_\_\_

Nacionalidad actual: \_\_\_\_\_

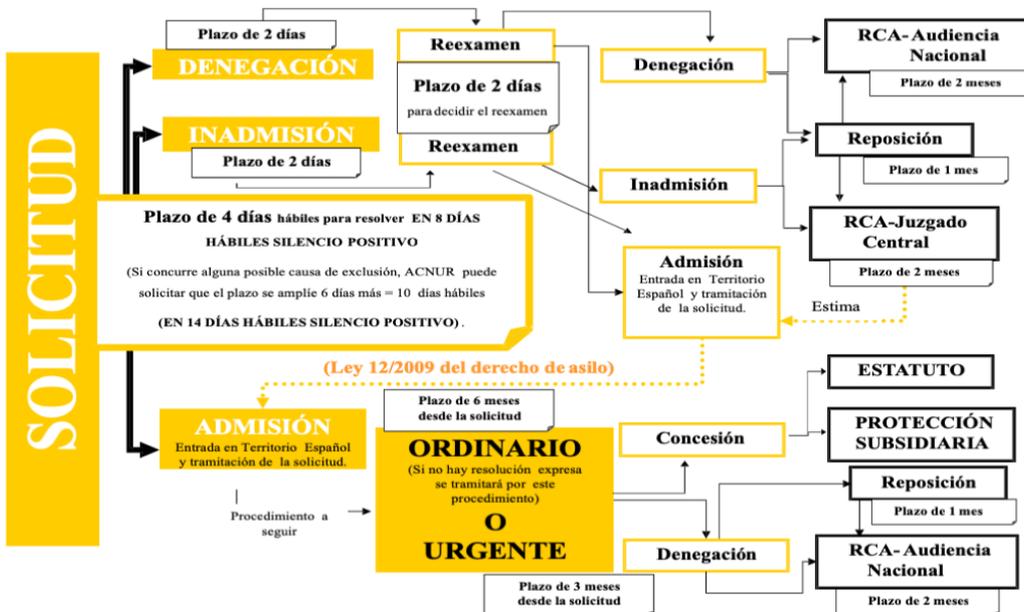
Sexo: Hombre  Mujer

**Anexo 3. Procedimiento de solicitud de protección internacional en territorio español, en frontera y CIES**

**a) En territorio español**



**b) En frontera y Centros de Internamiento de Extranjeros**



## Anexo 4. Tarjeta roja España



El documento que acredita a una persona como solicitante de protección internacional y constituye su documento de identidad oficial es la llamada “tarjeta roja”. Se trata de un documento de cartón rojo con una foto y la huella dactilar en la parte superior derecha y los datos del solicitante en la parte izquierda. Se **renueva cada seis meses hasta la resolución del expediente**.

Según la Disposición adicional vigésimo primera del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social “los solicitantes de protección internacional estarán autorizados para trabajar en España una vez transcurridos seis meses desde la presentación de la solicitud”. De esta forma, en la tarjeta roja aparecerá en la parte inferior derecha la frase “**AUTORIZA A TRABAJAR**”.

Fuente: elaboración propia.