



Roj: SAN 778/2014
Id Cendoj: 28079230022014100103
Órgano: Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 2
Nº de Recurso: 156/2013
Nº de Resolución:
Procedimiento: CONTENCIOSO
Ponente: JESUS CUDERO BLAS
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

Madrid, a seis de marzo de dos mil catorce.

Vistos los autos del recurso contencioso-administrativo núm. **156/2013** que ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional ha promovido la Procuradora doña Esperanza Aparicio Flórez en nombre y representación de doña **María Cristina** frente a la Administración General del Estado (Ministerio de Interior), representada y defendida por el Abogado del Estado. La cuantía del recurso indeterminada. Es Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. **JESUS CUDERO BLAS**, quien expresa el criterio de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La parte indicada interpuso, con fecha 26 de marzo de 2013, el presente recurso contencioso-administrativo que, admitido a trámite y reclamado el expediente administrativo, fue entregado a la misma para que formalizara la demanda.

SEGUNDO.- En el momento procesal oportuno, la parte actora formalizó la demanda, a través del escrito presentado en fecha de 3 de diciembre de 2013, en el que, después de alegar los hechos y fundamentos jurídicos que consideró aplicables, terminó suplicando la estimación del recurso, la declaración de que no son conformes a derecho las resoluciones impugnadas, por las que se acuerda denegar la solicitud de protección internacional formulada por la recurrente, revocándolas y ordenando su admisión a trámite, con imposición de costas a la parte demandada.

TERCERO.- De la demanda se dio traslado al Sr. Abogado del Estado quien, en nombre y representación de la Administración demandada, contestó a la misma mediante escrito presentado el 7 de enero de 2014 en el que, tras los hechos y fundamentos jurídicos que estimó aplicables, terminó suplicando la desestimación del presente recurso y la confirmación de la resolución impugnada.

CUARTO.- Concluido el proceso, la Sala señaló, por medio de providencia, la audiencia del 27 de febrero de 2014 como fecha para la votación y fallo de este recurso, día en el que, efectivamente, se deliberó, votó y falló, lo que se llevó a cabo con el resultado que ahora se expresa.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Se impugna en el presente recurso contencioso administrativo por la representación de doña María Cristina la resolución de la Directora General de Política Interior (adoptada por delegación del Ministro) de fecha 20 de marzo de 2013, por la que se denegó a la citada interesada la concesión del derecho de asilo y la protección subsidiaria solicitada, así como la resolución del mismo órgano de fecha 25 de marzo de 2003, desestimatoria de la petición de reexamen de la primera de las decisiones citadas.

Resultan hechos incontrovertidos, a tenor del expediente administrativo y de los documentos que constan en autos, los siguientes:

1. Con fecha 17 de marzo de 2013 doña María Cristina, pasajera en el vuelo procedente de Casablanca, solicitó en el puesto fronterizo de Madrid-Barajas la concesión de la protección internacional, exhibiendo pasaporte de la República Democrática de El Congo alegando, en síntesis, que la persona que

la cuidaba desde niña (Gloria , amiga de su madre) le impuso tener relaciones sexuales con un hombre llamado Jaime y con varios amigos suyos aproximadamente desde que la solicitante cumplió quince años y que comenzó a ahorrar dinero para salir de dicha situación con el que, finalmente, consiguió un billete que le permitió salir del país.

2. El 18 de marzo de 2013 la Oficina de Asilo y Refugio remite fax al ACNUR informándole de la presentación de la solicitud y de la posibilidad de presentar informe relativo a la misma en el plazo de veinticuatro horas.

3. Con fecha 19 de marzo de 2013 la Oficina de Asilo y Refugio, a través de una instructora, confecciona un "informe de instrucción" en el que manifiesta que el criterio de dicha oficina es "desfavorable (a la concesión del asilo) en virtud de lo dispuesto en la letra b) del apartado segundo del artículo 21 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre , reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria".

4. El 20 de marzo de 2013 ACNUR emite informe (remitido por fax de misma fecha a la Oficina de Asilo) en el que concluye que, teniendo en cuenta las alegaciones de la solicitante -que ha sido víctima de violencia y explotación sexual y forzada y posible víctima de trata-, su perfil -joven con bajo nivel socio-cultural, embarazada y vulnerable a ser objeto de abusos-, la Ley 12/2009 y las Directivas de ACNUR sobre persecución por motivos de género y trata, "la presente petición debería ser admitida a trámite con el fin de llevar a cabo un estudio en profundidad del caso que permita determinar su posible necesidad de protección internacional".

5. Con esa misma fecha (20 de marzo de 2013) se dicta resolución en la que, estudiada y valorada la solicitud o visto el informe de ACNUR, se considera que concurren las circunstancias previstas en el artículo 21.2.b) de la ley de asilo y se deniega, por tanto, la solicitud de protección internacional.

6. Con fecha 22 de marzo de 2013 se solicita por la interesa el reexamen de la denegación citada, fundamentando dicha petición -en primer lugar- en la improcedencia de aplicar la causa de Inadmisión/denegación prevista en el artículo 21.2.b) de la ley de asilo, interesando expresamente "la admisión a trámite de la solicitud por cumplir con todo lo prevenido en la normativa aplicable".

7. Mediante nuevo informe de ACNUR de fecha 25 de marzo de 2013 se insiste en la procedencia de la admisión a trámite a tenor de las alegaciones de la solicitante, de su perfil y de las exigencias de la normativa aplicable.

8. Emitido informe sobre la petición de reexamen (en el que se señala que subsisten los motivos de denegación previstos en el artículo 21 de la ley de asilo), por resolución de 25 de marzo de 2013 se deniega la revisión de la resolución denegatoria del derecho pretendido.

SEGUNDO .- Por razones sistemáticas debe abordarse en primer lugar la alegación contenida en la demanda según la cual se ha infringido el procedimiento legalmente previsto, lo que determina la nulidad o, al menos, la anulabilidad de las resoluciones recurridas.

Idéntica cuestión a la que ahora se suscita ha sido abordada y resuelta, ya reiteradamente, por el Tribunal Supremo en las sentencias de 27 de marzo de 2013 (recurso de casación números 2429/2012 y 2529/2012) y 17 de diciembre de 2013 (recurso de casación núm. 3421/2012), en las que se sienta la siguiente doctrina:

"(..) Resulta obligado comenzar recordando el sistema establecido en la Ley de 1984 para la admisión a trámite y concesión/denegación del asilo, tal y como fue perfilado por la jurisprudencia, a fin de contrastarlo con el diseñado por la nueva Ley de 2009.

(...) La Ley de 1984, tras su reforma de 1994, establecía en su artículo 5.6 unas causas tasadas de inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo que conviene recordar. Decía este precepto lo siguiente:

"El Ministro del Interior, a propuesta del órgano encargado de la instrucción de las solicitudes de asilo, previa audiencia del representante en España del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, podrá, por resolución motivada, inadmitirlas a trámite, cuando concurra en el interesado alguna de las circunstancias siguientes:

a. Las previstas en los artículos 1.F y 33.2 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

b. Que en la solicitud no se alegue ninguna de las causas que dan lugar al reconocimiento de la condición de refugiado.

c. Que se trate de la mera reiteración de una solicitud ya denegada en España, siempre y cuando no se hayan producido nuevas circunstancias en el país de origen que puedan suponer un cambio sustancial en el fondo de la solicitud.

d. Que la solicitud se base en hechos, datos o alegaciones manifiestamente falsos, inverosímiles o que, por carecer de vigencia actual, no fundamenten una necesidad de protección.

e. Cuando no corresponda a España su examen de conformidad con los Convenios Internacionales en que sea Parte. En la resolución de inadmisión a trámite se indicará al solicitante el Estado responsable de examinar su solicitud. En este caso, dicho Estado habrá aceptado explícitamente dicha responsabilidad y se obtendrán, en todo caso, garantías suficientes de protección para su vida, libertad y demás principios indicados en la Convención de Ginebra, en el territorio de dicho Estado.

f. Cuando el solicitante se halle reconocido como refugiado y tenga derecho a residir o a obtener asilo en un tercer Estado, o cuando proceda de un tercer Estado cuya protección hubiera podido solicitar. En ambos casos, en dicho tercer Estado no debe existir peligro para su vida o su libertad ni estar expuesto a torturas o a un trato inhumano o degradante y debe tener protección efectiva contra la devolución al país perseguidor, con arreglo a la Convención de Ginebra."

Añadiendo el apartado 7º del mismo artículo 5 que:

"Cuando la solicitud sea presentada en la frontera española, la resolución sobre su inadmisión a trámite deberá ser notificada en el plazo máximo de cuatro días desde la presentación de la misma. El representante en España del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados será informado inmediatamente de la presentación de la solicitud y podrá entrevistarse, si lo desea, con el solicitante.

El solicitante de asilo podrá presentar en el plazo de veinticuatro horas desde la notificación de la resolución de inadmisión a trámite una petición de reexamen, que suspenderá los efectos de aquélla previstos en el artículo 17. Dicha petición será resuelta por el Ministro del Interior, debiendo notificarse la resolución al interesado en el plazo de dos días desde la presentación de la misma. En este caso, también se presentará audiencia al representante en España del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados con carácter previo a la resolución de la petición de reexamen.

Durante la tramitación de la admisión a trámite de la solicitud y, en su caso, de la petición de reexamen, el solicitante permanecerá en el puesto fronterizo, habilitándose al efecto unas dependencias adecuadas para ello.

El transcurso del plazo fijado para la inadmisión a trámite de una solicitud presentada en frontera o, en su caso, del previsto para resolver una petición de reexamen sin que se notifique dicha resolución al interesado, determinará la admisión a trámite de su solicitud y, de conformidad con lo dispuesto en el número 2 del artículo 4, la autorización de la entrada del solicitante en el territorio español".

Pues bien, la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de Asilo y de la protección subsidiaria, ha introducido un profundo cambio en la ordenación procedimental de esta materia. Así:

- En el sistema de la Ley de 2009 la inadmisión a trámite únicamente puede acordarse, como tal, por razones de índole formal y objetivada, y no con base en valoraciones propias del estudio del tema de fondo planteado por el solicitante en su relato. Así resulta de lo dispuesto en los artículos 20 (sobre la inadmisión a trámite de las solicitudes presentadas dentro del territorio español) y 21.1 (sobre inadmisión a trámite de solicitudes presentadas "en frontera").

- En cambio, lo que en la anterior Ley podía dar lugar a la inadmisión de la solicitud sobre la base de una valoración del relato del solicitante (sobre todo por aplicación de las causas contempladas en los apartados b) y d) del precitado art. 5.6), en la Ley nueva ya no puede dar lugar a la inadmisión de la solicitud sino, en todo caso, a su denegación, por más que con la peculiaridad de que puede apreciarse y declararse mediante procedimientos acelerados (y no necesariamente mediante el procedimiento ordinario).

- Así, en efecto, el artículo 25.c) permite despachar mediante la llamada tramitación de urgencia las solicitudes de protección "que planteen exclusivamente cuestiones que no guarden relación con el examen de los requisitos para el reconocimiento de la condición de refugiado o la concesión de la protección subsidiaria", lo que viene a equivaler substancialmente al mismo supuesto del artículo 5.6.b) de la Ley antigua; y el artículo 21.2.b) de la nueva Ley permite denegar mediante otro cauce procedimental acelerado el siguiente supuesto: "cuando la persona solicitante hubiese formulado alegaciones incoherentes, contradictorias, inverosímiles, insuficientes, o que contradigan información suficientemente contrastada sobre su país de origen, o de

residencia habitual si fuere apátrida, de manera que pongan claramente de manifiesto que su solicitud es infundada por lo que respecta al hecho de albergar un fundado temor a ser perseguida o a sufrir un daño grave", lo que viene a ser un supuesto parejo al antes contemplado en el antiguo artículo 5.6.d).

Pues bien, que entre esos artículos de la Ley antigua (que establecían causas de inadmisión) y estos preceptos de la Ley nueva (que perfilan causas de denegación) existen semejanzas se aprecia no sólo por su propio enunciado, básicamente coincidente, sino también porque del mismo modo que la Ley de 1984 permitía solicitar en dos días el "reexamen" de la declaración de inadmisión a trámite de la solicitud de asilo, la Ley nueva contempla igualmente la posibilidad de pedir un "reexamen" similar para el supuesto de las solicitudes presentadas en frontera inadmitidas a trámite o denegadas conforme a lo dispuesto en el artículo 21. Así, este artículo 21, apartado 4º, establece, respecto -entre otros- del supuesto del artículo 21.2.b), que "contra la resolución de inadmisión a trámite o de denegación de la solicitud se podrá, en el plazo de dos días contados desde su notificación, presentar una petición de reexamen que suspenderá los efectos de aquélla. La resolución de dicha petición, que corresponderá al Ministro del Interior, deberá notificarse a la persona interesada en el plazo de dos días desde el momento en que aquélla hubiese sido presentada".

Existe además otra coincidencia entre el artículo 5 de la Ley antigua y el 21 de la actual, y es la consecuencia que ambas leyes dan al silencio de la Administración, que era la inadmisión a trámite en la vieja ley (artículo 5.7º) y la tramitación por el procedimiento ordinario en la nueva (artículo 21.5º).

En fin, si en la Ley anterior la inadmisión se contraponía dialécticamente a la admisión a trámite y consiguiente sustanciación del expediente hasta la concesión o denegación del asilo previo estudio en profundidad del mismo, del mismo modo en la Ley nueva la inadmisión o denegación por estos cauces acelerados del artículo 21 se contraponen dialécticamente a la admisión y estudio más detenido del asunto mediante el procedimiento ordinario regulado en el artículo 24 y el de urgencia del artículo 25.2.

En definitiva, ciñéndonos a la causa de denegación aplicada en el caso aquí examinado, recordemos, la del artículo 21.2.b) de la Ley 12/2009, podemos concluir que esa causa de denegación reviste la misma funcionalidad operativa en el conjunto del sistema similar a la que tenía la antigua causa de inadmisión del antiguo artículo 5.6.d); y conduce a examinar si, como alega la parte recurrente, pudiera ser de aplicación en sus aspectos sustanciales a la denegación aquí concernida, (acordada respecto de una solicitud de asilo presentada en un CIE con base en el nuevo artículo 21.2.b), la jurisprudencia en relación con la interpretación y aplicación de aquel antiguo artículo 5.6.d).

La respuesta, podemos anticiparlo, ha de ser afirmativa.

(...) Como es bien sabido, una doctrina jurisprudencial constante, plasmada en multitud de sentencias, señaló, en relación con ese artículo 5.6, apartados b) y d) de la Ley de 1989 (reformada en 1994):

- que la Ley 5/84 se refería a los "indicios suficientes" al tratar de los requisitos para la concesión del asilo, (artículo 8), es decir, y tal como literalmente decía, "para que se resuelva favorablemente la solicitud de asilo". Por el contrario, para la mera admisión a trámite de la solicitud, bastaba, por lo que se refiere a los requisitos de fondo, que la solicitud refiriese hechos constitutivos de una persecución protegible y no se basase en hechos, datos o alegaciones manifiestamente falsos, inverosímiles o que, por carecer de vigencia actual no fundamentasen una necesidad de protección;

- que la inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo sólo cabía declararla respecto de solicitudes tan manifiestamente infundadas que no mereciesen un examen en profundidad; como resultaba de lo ordenado en los artículos 17.1 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, aprobado por Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, que exigen para que la Oficina de Asilo y Refugio pueda proponer la inadmisión a trámite en el procedimiento ordinario, o para que pueda ser aplicado el procedimiento de inadmisión a trámite en frontera, que la concurrencia de alguna de las circunstancias previstas en el apartado 6 del artículo 5 de la Ley lo sea de modo manifiesto (el primero de dichos preceptos), o de forma manifiesta y terminante (el segundo de ellos).

- que en esa Ley era, pues, un requisito positivo (descripción de una persecución) junto con un requisito negativo (que no hubiera manifiesta falsedad o inverosimilitud), lo que abría el trámite; y -añadía la jurisprudencia- aunque la diferencia pudiera creerse demasiado sutil, no lo era: la Administración -y, derivativamente, los Jueces y Tribunales- no debían juzgar, en fase de admisión a trámite, si había o no indicios suficientes de la persecución alegada, sino si el relato describía una persecución y si era o no manifiestamente falso o inverosímil, bastando esto para que la solicitud mereciera el trámite;

- que para justificar esa inadmisión a trámite no cabía hacer consideraciones acerca de la falta de pruebas suficientes de los hechos relatados, pues tales razonamientos conciernen al tema de fondo, y sólo

podían ser legítimamente valorados una vez admitida y tramitada la solicitud de asilo, y tras permitir al interesado la aportación de indicios acreditativos de la veracidad de su relato;

- que sería, por consiguiente, al término del procedimiento, una vez recabados los preceptivos informes y practicadas las indagaciones y pruebas pertinentes, cuando se podría deducir si existían o no los indicios suficientes, según la naturaleza del caso, para decidir si se cumplían o no los requisitos para declarar el derecho a la obtención del estatuto de refugiado.

(...) Pues bien, la doctrina jurisprudencial que acabamos de sintetizar es en sus grandes líneas o principios, predicable, como hemos anticipado, de la denegación de la protección por la causa contemplada en el artículo 21.2.b) de la Ley 12/2009 .

Para razonar esta afirmación, hemos de partir de un análisis del artículo 21 en el contexto sistemático en que se ubica, particularmente por relación con los artículos 20, 24 y 25.

Dicho artículo 21 dispone lo siguiente:

"Artículo 21. Solicitudes presentadas en puestos fronterizos.

1. Cuando una persona extranjera que no reúna los requisitos necesarios para entrar en territorio español presente una solicitud de protección internacional en un puesto fronterizo, el Ministro del Interior podrá no admitir a trámite la solicitud mediante resolución motivada cuando en dicha solicitud concurra alguno de los supuestos previstos en el apartado primero del artículo 20. En todo caso, la resolución deberá ser notificada a la persona interesada en el plazo máximo de cuatro días desde su presentación.

2. Asimismo, el Ministro del Interior podrá denegar la solicitud mediante resolución motivada, que deberá notificarse a la persona interesada en el plazo máximo de cuatro días desde su presentación, cuando en dicha solicitud concurra alguno de los siguientes supuestos:

a. los previstos en las letras c, d y f del apartado primero del artículo 25;

b. cuando la persona solicitante hubiese formulado alegaciones incoherentes, contradictorias, inverosímiles, insuficientes, o que contradigan información suficientemente contrastada sobre su país de origen, o de residencia habitual si fuere apátrida, de manera que pongan claramente de manifiesto que su solicitud es infundada por lo que respecta al hecho de albergar un fundado temor a ser perseguida o a sufrir un daño grave.

3. El plazo previsto en el apartado anterior se ampliará hasta un máximo de diez días por resolución del Ministro del Interior, en los casos en los que, por concurrir alguna de las circunstancias previstas en la letra f del apartado primero del artículo 25, el ACNUR, de manera razonada, así lo solicite.

4. Contra la resolución de inadmisión a trámite o de denegación de la solicitud se podrá, en el plazo de dos días contados desde su notificación, presentar una petición de reexamen que suspenderá los efectos de aquélla. La resolución de dicha petición, que corresponderá al Ministro del Interior, deberá notificarse a la persona interesada en el plazo de dos días desde el momento en que aquélla hubiese sido presentada.

5. El transcurso del plazo fijado para acordar la inadmisión a trámite, o la denegación de la solicitud en frontera, la petición de reexamen, o del previsto para resolver el recurso de reposición sin que se haya notificado la resolución de forma expresa, determinará su tramitación por el procedimiento ordinario, así como la autorización de entrada y permanencia provisional de la persona solicitante, sin perjuicio de lo que pueda acordarse en la resolución definitiva del expediente".

A su vez, el artículo 24 regula el llamado procedimiento ordinario de tramitación de las solicitudes de asilo, y el artículo 25 establece la denominada tramitación de urgencia, en los siguientes términos:

"Artículo 25. Tramitación de urgencia.

1. El Ministerio del Interior, de oficio o a petición del interesado, acordará la aplicación de la tramitación de urgencia, previa notificación al interesado, en las solicitudes en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

a. que parezcan manifiestamente fundadas;

b. que hayan sido formuladas por solicitantes que presenten necesidades específicas, especialmente, por menores no acompañados;

c. que planteen exclusivamente cuestiones que no guarden relación con el examen de los requisitos para el reconocimiento de la condición de refugiado o la concesión de la protección subsidiaria;

d. que la persona solicitante proceda de un país de origen considerado seguro, en los términos de lo dispuesto en el artículo 20.1.d, y del que posea la nacionalidad, o si fuere apátrida, en el que tuviera su residencia habitual;

e. que la persona solicitante, sin motivo justificado, presente su solicitud transcurrido el plazo de un mes previsto en el apartado segundo del artículo 17;

f. que la persona solicitante incurra en alguno de los supuestos de exclusión o de denegación previstos en los artículos 8, 9, 11 y 12 de la presente Ley.

2. Cuando la solicitud de protección internacional se hubiera presentado en un Centro de Internamiento para Extranjeros, su tramitación deberá adecuarse a lo dispuesto en el artículo 21 de esta Ley para las solicitudes en frontera. En todo caso, presentadas las solicitudes en estos términos, aquéllas que fuesen admitidas a trámite se ajustarán a la tramitación de urgencia prevista en el presente artículo.

3. La Comisión Interministerial de Asilo y Refugio será informada de los expedientes que vayan a ser tramitados con carácter de urgencia.

4. Será de aplicación al presente procedimiento lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley, salvo en materia de plazos que se verán reducidos a la mitad".

Del juego conjunto de estos preceptos resulta que si se presenta una solicitud de protección internacional en un centro de internamiento de extranjeros (CIE), la tramitación de dicha solicitud puede revestir tres modalidades. Indica, en efecto, el apartado 2º del artículo 25 que si la solicitud de protección internacional se presenta por una persona ingresada en un CIE, su tramitación deberá adecuarse a lo dispuesto en el artículo 21 de esta Ley para las solicitudes en frontera. Pues bien, el artículo 21 y el 25, conjuntamente contemplados, dan lugar a los siguientes supuestos:

a) El Ministro del Interior podrá no admitir a trámite la solicitud mediante resolución motivada (art. 21.1º) cuando en dicha solicitud concurra alguno de los supuestos previstos en el apartado primero del artículo 20.

El artículo 20.1º se refiere a los supuestos que la Ley califica como de "inadmisión a trámite", por falta de competencia o falta de requisitos, que como hemos dicho son de índole objetivada y formal.

b) Según el artículo 21.2º, y consiste en que el Ministro del Interior podrá denegar la solicitud mediante resolución motivada cuando en dicha solicitud concurra alguno de los siguientes supuestos: primero. los previstos en las letras c, d y f del apartado primero del artículo 25 (que se acaban de transcribir); y segundo, cuando la persona solicitante hubiese formulado alegaciones incoherentes, contradictorias, inverosímiles, insuficientes, o que contradigan información suficientemente contrastada sobre su país de origen, o de residencia habitual si fuere apátrida, de manera que pongan claramente de manifiesto que su solicitud es infundada por lo que respecta al hecho de albergar un fundado temor a ser perseguida o a sufrir un daño grave.

c) Si no se dan los supuestos anteriores, habrá que admitir expresamente a trámite la solicitud y darle "en todo caso" (art. 25.2) la tramitación propia del procedimiento de urgencia.

El hecho de que para esta tercera vía se establezca una tramitación mediante el llamado procedimiento de urgencia (que es similar al ordinario salvo en el aspecto de los plazos, que se reducen a la mitad, según dispone el art. 25.4) implica que resulta aplicable a la tramitación procedimental de las solicitudes que se reconducen a este cauce la regla del apartado 3º del propio artículo 25, que exige informar de la tramitación de esta clase de expedientes a la CIAR, y una vez finalizada su instrucción, elevarlos a estudio de la propia CIAR, que formulará propuesta al Ministro del Interior con carácter previo al dictado por este de la correspondiente resolución por la que se conceda o deniegue, según proceda, el derecho de asilo o la protección subsidiaria (art. 24.2, aplicable al procedimiento de urgencia en virtud de la expresa remisión al procedimiento ordinario que contiene el artículo 25.4).

Por el contrario, cuando se acuerda la inadmisión a trámite por las causas del artículo 21.1º, y también cuando se acuerda esa peculiar modalidad de denegación por la vía acelerada del artículo 21.2º, no se contempla el procedimiento de urgencia ni consiguientemente es preceptiva la comunicación a la CIAR ni la posterior intervención de este organismo (ello sería prácticamente imposible de implementar si se tiene en cuenta el muy breve plazo de cuatro días que la propia Ley establece para dictar la resolución correspondiente, de inadmisión a trámite o de denegación, incompatible con las reglas del procedimiento ordinario, aun

reduciendo a la mitad sus plazos como es propio del trámite de urgencia). Obsérvese, en este sentido, que el apartado 2º del artículo 21 permite "denegar" directamente el asilo sin intermediar una previa y formal declaración a trámite (y consiguiente tramitación por el procedimiento de urgencia) sin duda, una vez más, por la perentoriedad de los plazos (de cuatro días, al igual que en procedimiento del apartado 1º, de inadmisión a trámite), lo que no hace más que reforzar la conclusión ya apuntada de que no es de aplicación a este cauce de denegación peculiar del art. 21 la regla general del artículo 25.2, que reserva la aplicación del procedimiento de urgencia para las solicitudes que hayan sido expresamente admitidas a trámite (justamente por no encajar en los supuestos del art. 21).

En definitiva, las solicitudes de protección internacional sólo deben ser tramitadas por el procedimiento de urgencia (con la consiguiente intervención de la CIAR, ex art. 25.3) cuando hayan sido formalmente admitidas a trámite, lo que ocurre cuando no hayan sido directamente inadmitidas por la vía del artículo 21.1º en relación con el 20, o cuando no hayan sido directamente denegadas por la expeditiva vía del artículo 21.2º.

Así las cosas, resulta -y esto es lo relevante- que cuando se acuerda la denegación por el cauce del artículo 21.2º, nos hallamos ante una resolución denegatoria acordada mediante un procedimiento brevísimo que comporta una patente disminución de garantías para el solicitante, y que por mucho que se intitule "denegación" reviste una funcionalidad u operatividad práctica cercana a las resoluciones de inadmisión, dado que excluye las reglas del procedimiento ordinario y también las del procedimiento de urgencia (iguales a las del ordinario salvo en la reducción a la mitad de los plazos), y más concretamente excluye la intervención de la CIAR, determinando al fin y a la postre que la solicitud sea rechazada sin haber llegado a ser analizada a fondo. Obvio es que un rechazo tan expeditivo de las solicitudes de asilo reclama una aplicación prudente y restrictiva, en términos similares a los que la antigua jurisprudencia exigía para las causas de inadmisión del artículo 5.6 de la Ley de Asilo de 1984, justamente por la señalada limitación de garantías que comporta.

Desde esta perspectiva, asiste la razón a la parte recurrente cuando reclama para este procedimiento acelerado del artículo 21.2º, apartado b), la aplicación, en sus líneas maestras, de los mismos criterios jurisprudenciales que se consagraron para el artículo 5.6.d) de la anterior Ley de Asilo, pues, insistimos, al margen de su diferente denominación (inadmisión en la vieja Ley, denegación en la nueva) la funcionalidad de ambos preceptos es similar en la medida que ambos comportan un rechazo acelerado de las solicitudes de asilo que, ya en primera aproximación, esto es, sin necesidad de esfuerzos dialécticos ni actos de investigación, merecen ser calificadas de "incoherentes, contradictorias, inverosímiles, insuficientes, o que contradigan información suficientemente contrastada sobre su país de origen", en dicción literal del precepto de la Ley nueva y aplicable.

Así pues, cuando esa incoherencia, inverosimilitud o insuficiencia del relato no se revela manifiesta, obvia o patente, lo que hay que hacer es admitir la solicitud a trámite presentada por el internado en el CIE y darle el curso del procedimiento de urgencia como exige el artículo 25.2, con los actos de instrucción necesarios para verificar la verosimilitud del relato, su posible incardinación entre las causas de persecución protegibles, y su acreditación indiciaria suficiente, con la preceptiva intervención de la CIAR.

Lo que no resulta de recibo es tratar de ampliar esta restringida vía procedimental del artículo 21.2.b) so pretexto de su calificación formal como "denegación" (que no inadmisión), utilizándola para despachar apresuradamente una solicitud de asilo cuya inverosimilitud, incoherencia o carencia de fundamento no se revele obvia o patente ya en un primer examen; del mismo modo que no resulta de recibo rechazar con base en este precepto una solicitud de asilo con el argumento de que no aparece respaldada por prueba indiciaria suficiente, pues tanto el estudio detenido del relato como el juicio sobre su respaldo probatorio son cuestiones que trascienden de la limitada funcionalidad de ese trámite del artículo 21.2.b) y sólo pueden ser abordadas tras admitir a trámite la solicitud y en el curso del expediente de asilo correspondiente".

TERCERO .- Trasladando la anterior doctrina al supuesto de autos, es evidente que nos hallamos, al igual que en los asuntos resueltos por las sentencias citadas, ante una denegación de asilo que realmente no tiene encaje en esos estrechos y limitados cauces que son propios del trámite del citado artículo 21.2.b), tal y como acabamos de describirlos.

Lo anterior ha de tenerse en cuenta igualmente respecto de lo previsto en el artículo 21.2.a) de la nueva Ley de Asilo, cuya funcionalidad es similar al artículo 5.6.b) de la anterior Ley, resultando asimismo trasladables a este caso las consideraciones anteriores.

No consta que la Administración tuviera en cuenta lo apuntado por el ACNUR en sus dos informes, donde se puso de manifiesto la posible condición de la solicitante de ser víctima de trata y violencia sexual, pues no figura ninguna mención o razonamiento sobre ellos, lo que supone una evidente infracción de la Ley

12/2009, que atribuye a este Organismo un trascendente papel en la investigación de las solicitudes de asilo, tal y como se resalta en la propia exposición de motivos de la Ley, que indica: "Mención específica debe hacerse en este punto al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), a quien se le reconoce el importante papel que desempeña en la tramitación de las solicitudes de asilo en España, reforzando así las garantías del procedimiento", y se resalta en los artículos 34 y 35.

En fin, en este caso no resulta viable el cauce del artículo 21.2 en la solicitud de protección analizada que cuenta con el informe favorable a la admisión del ACNUR, el cual, después de decir que la solicitante "podría ser víctima de trata con fines de explotación sexual", de afirmar que sus alegaciones "no resultan inverosímiles" y de hacer referencia a la adopción de medidas necesarias para dar un tratamiento diferenciado a las solicitudes formuladas por personas vulnerables, como es el caso, recomendaba expresamente la admisión a trámite "con el fin de llevar a cabo un estudio en profundidad del caso, que permita determinar su posible necesidad de protección internacional" (v. informe de 20 de marzo de 2013, reiterado posteriormente el 25 de dicho mes y año).

La recurrente no dispuso del tratamiento especial a que obliga el artículo 46 de la Ley 12/2009, pues su declaración inicial apuntaba una trata de seres humanos, y esa circunstancia quedó exteriorizada con mayor claridad por el relato expuesto al pedir el reexamen. Así lo advirtió el ACNUR en las dos ocasiones referidas.

Como sucedía en el asunto abordado por la última de las sentencias del Tribunal Supremo mencionadas, desde el momento en que el ACNUR (en dos ocasiones) apreció que los hechos narrados son verosímiles en grado suficiente como para proceder a su examen, mal puede acudir a la vía del apartado b) del artículo 21.2 de la Ley de Asilo.

Lo procedente entonces, como señala el Alto Tribunal, "es admitir a trámite la solicitud, estudiar el relato y luego resolver en consecuencia tras un procedimiento con todas las garantías, pues ese apartado b) sólo permite denegar la solicitud por este cauce cuando la persona solicitante hubiese formulado alegaciones manifiestamente incoherentes, contradictorias, inverosímiles, insuficientes, o que contradigan información suficientemente contrastada sobre su país de origen; quedando así explicitado que sólo cabrá acudir a este precepto si el relato resulta por sí mismo claramente infundado o, lo que es lo mismo, manifiestamente carente de fundamento; lo que no puede sostenerse, insistimos, cuando el ACNUR ha entendido lo contrario".

CUARTO.- La consecuencia de lo expuesto no puede ser otra que la estimación del recurso en los términos solicitados por la parte demandante (que interesa en el suplico de su demanda la "admisión a trámite" de la solicitud) al objeto de que se examine la petición de la actora con plena observancia de las reglas de procedimiento establecidas, incluida la prevista en el artículo 46 de la Ley 12/2009, que impone un tratamiento diferenciado a las personas que soliciten protección internacional como víctimas de trata de seres humanos (circunstancia apreciada, como se ha dicho, por el ACNUR), con expresa imposición al demandado de las costas procesales causadas, habida cuenta que el recurso fue presentado con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 37/2011, de medidas de agilización procesal.

Por lo expuesto,

FALLAMOS

Que **estimando** el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación de doña María Cristina contra la resolución de la Directora General de Política Interior (adoptada por delegación del Ministro) de fecha 20 de marzo de 2013, por la que se denegó a la citada interesada la concesión del derecho de asilo y la protección subsidiaria solicitada, así como frente a la resolución del mismo órgano de fecha 25 de marzo de 2003, desestimatoria de la petición de reexamen de la primera de las decisiones citadas, debemos anular y anulamos los mencionados actos administrativos por su desconformidad a derecho, ordenando que se proceda a la admisión a trámite y estudio de la solicitud de protección internacional formulada por la recurrente, continuando la tramitación del procedimiento administrativo correspondiente en los términos que resultan de la legislación aplicable; con imposición a la parte demandada de las costas del recurso.

Notifíquese la presente resolución expresando que contra la misma cabe preparar, ante esta misma Sección para ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, recurso de casación en el plazo de diez días a contar desde su notificación.

Así por esta nuestra sentencia, testimonio de la cual será remitido en su momento a la oficina de origen a los efectos legales, junto con el expediente administrativo, en su caso, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.



PUBLICACIÓN .- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Magistrado Ponente en la misma, Ilmo. Sr. D. **JESUS CUDERO BLAS** estando celebrando Audiencia Pública la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional; certifico.

FONDO DOCUMENTAL • CENDOJ