

Grau en Dret

Treball de fi de Grau (21067/22747)

Curs acadèmic 2023-2024

L'ASIL A ESPANYA: UNA QÜESTIÓ PENDENT

**ANÀLISI DE L'EXERCICI DEL DRET A SOL·LICITAR
ASIL A L'ESTAT ESPANYOL EN DISCUSSIÓ**

Ainhoa Echeverría Gallart

NIA: 216680

Tutora del treball:

Sílvia Morgades Gil



**Universitat
Pompeu Fabra**
Barcelona

DECLARACIÓ D'AUTORIA I ORIGINALITAT

Jo, Ainhoa Echeverría Gallart, certifico que el present treball no ha estat presentat per a l'avaluació de cap altra assignatura, ja sigui en part o en la seva totalitat. Certifico també que el seu contingut és original i que en sóc l'únic autor, no incloent cap material anteriorment publicat o escrit per altres persones llevat d'aquells casos indicats al llarg del text.

Com a autor/a de la memòria original d'aquest Treball Fi de Grau autoritzo la UPF a dipositar-la i publicar-la a l'e-Repository: Repositori Digital de la UPF, <http://repositori.upf.edu>, o en qualsevol altra plataforma digital creada per o participada per la Universitat, d'accés obert per Internet. Aquesta autorització té caràcter indefinit, gratuït i no exclusiu, és a dir, sóc lliure de publicar-la en qualsevol altre lloc.

Ainhoa Echeverría Gallart

Barcelona, 10 de maig de 2024

Aquest treball analitza els diversos factors que han incidit en la saturació del sistema d'asil i acollida a Espanya. En l'última dècada, els fluxos migratoris cap a Europa han augmentat de manera significativa i han incidit en la capacitat d'acollida d'Espanya. L'any 2022 fins a un total de 80.000 persones no van poder accedir al procediment d'asil, vulnerant-se així l'article 14 de la Declaració Universal de Drets Humans que garanteix el dret a buscar asil en un altre país en cas de persecució o risc per a la vida de les persones.

En primer lloc, es presenta l'estat actual del sistema d'asil i d'acollida a Espanya i el procediment per a accedir a aquest dret. En segon lloc, s'examina els factors que han contribuït a la saturació del sistema, com l'augment de les sol·licituds i la falta de recursos disponibles, així com els efectes negatius que tenen en les condicions de vida dels sol·licitants d'asil. En tercer lloc, es proposen millores per a garantir els drets dels qui busquen protecció internacional. Finalment, el treball conclou amb valoracions i reflexions, destacant-se la necessitat de reformar el sistema perquè consideri les vulnerabilitats específiques dels sol·licitants i millorar la seva eficàcia per a reduir la incertesa i la precarietat que genera el seu funcionament actual.

ÍNDIX DE CONTINGUTS

1. INTRODUCCIÓ.....	1
2. EL SISTEMA DE SOL·LICITUD D'ASIL I ANÀLISI DE LA SITUACIÓ ACTUAL.....	5
2.1. Evolució històrica del sistema d'asil a Espanya.....	5
2.2. L'accés al dret d'asil i al procediment de protecció internacional.....	8
2.3. L'efecte del nou Pacte sobre sobre Migració i Asil de la Unió Europea en el sistema d'asil i d'acollida espanyol.....	12
3. FACTORS I IMPACTE DE LA SATURACIÓ DEL SISTEMA ACTUAL.....	14
3.1. Factors.....	14
3.2. Impacte.....	20
4. PROPOSTES DE MILLORA DEL SISTEMA D'ASIL I D'ACOLLIDA ESPANYOL.....	30
4.1. Reformes legals i administratives necessàries.....	30
4.2. Ampliació de recursos i de la capacitat d'acollida.....	32
4.3. Millora en la coordinació entre institucions i actors involucrats.....	34
5. CONCLUSIONS.....	36
6. BIBLIOGRAFIA I DOCUMENTACIÓ.....	39
6.1. Bibliografia.....	39
6.2. Documentació.....	41

1. INTRODUCCIÓ

Aquest treball de fi de grau té com a objectiu principal analitzar els diferents factors que, en conjunt, estan influïent en el sistema de sol·licitud d'asil i acollida a Espanya. Durant l'última dècada han augmentat els fluxos migratoris a tot Europa, a causa de conflictes armats, persecucions i un auge de la pobresa i la desigualtat en molts llocs del món, que s'ha vist agreujada pel canvi climàtic i les catàstrofes ambientals. Tot i que aquestes migracions es desenvolupen a causa de diverses raons, principalment responen al desig dels immigrants de cercar una vida millor i amb més oportunitats per a satisfer les seves necessitats bàsiques.¹ Segons Naïr, “la conjunció contradictòria entre el creixement demogràfic i l'estancament econòmic constitueix la causa fonamental, avui dia, de les migracions provinents del sud del Mediterrani i Àsia”.² Segons l'últim informe anual d'ACNUR, a finals de 2022 hi havia un total de 35,3 milions de refugiats a tot el món. En aquest sentit, Europa, inclosa Turquia, va acollir al 36% de tota la població refugiada, i la quantitat de persones refugiades en països europeus va créixer dels 7 milions a finals de 2021 als 12,4 milions a finals de 2022, a causa dels refugiats provinents d'Ucraïna.³ Pel que fa als sol·licitants d'asil, a finals de 2022 hi havia 5,4 milions de demandants a tot el món i, en aquell mateix any, es van presentar 2,6 milions de sol·licituds individuals d'asil noves, sent Espanya el quart país receptor d'aquestes peticions, darrere dels Estats Units, Alemanya i Costa Rica.⁴

Arran de la crisi de refugiats, entre el 2011 al 2015 es va produir un canvi significatiu de la demanda migratòria i la Unió Europea va esdevenir una de les principals regions receptores de sol·licituds d'asil del món. El 52% de totes les persones refugiades i altres que necessiten protecció internacional provenien solament de tres països: de la República Àrab de Síria, d'Ucraïna i d'Afganistan. Altrament, a finals de 2022 més del 16% dels refugiats del món eren d'Ucraïna, augmentant dels 273.000 a finals de 2021 als 5,7 milions, suposant la sortida més accelerada de persones refugiades des de la Segona Guerra Mundial, segons ACNUR.⁵ Aquests moviments migratoris han incidit en la capacitat d'acollida i resposta de diversos

¹ “Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2024.”, *Organización Internacional para las Migraciones*, 7 de maig de 2024, <https://worldmigrationreport.iom.int/what-we-do/foreword/foreword>. Accedit 10 de maig de 2024.

² Naïr, Sami. “Refugiados: Frente a la catástrofe humanitaria, una solución real.” Barcelona: Crítica, 2016, p.10.

³ ACNUR, “Tendencias Globales, Desplazamiento Forzado en 2022”. 2023, p.16.

⁴ *Ibidem*, p.30.

⁵ ACNUR, “Tendencias: (...)”, loc. cit, p.19.

països, inclòs Espanya, mostrant les deficiències de l'actual sistema d'asil i acollida espanyol, des dels seus recursos materials i infraestructures, com en l'aplicació de polítiques d'asil coherents i respectuoses amb els drets humans. A finals de juny del 2023, diverses organitzacions de protecció internacional van presentar una queixa davant la Comissió Europea denunciant el “col·lapse” del sistema d'asil a Espanya, al·legant que per a obtenir una cita per a presentar la sol·licitud hi havia una demora de més de sis mesos, mentre que la Directiva 2013/32/UE sobre Procediments estableix en l'article 6 que tota sol·licitud d'asil s'ha de registrar en un termini de tres a sis dies.⁶ A causa d'això, segons l'informe anual presentat per la Comissió Espanyola d'Ajuda al Refugiat (CEAR), durant el 2022 un total de 80.000 persones refugiades no van poder accedir al sistema d'asil, perquè no van poder aconseguir una cita per a formalitzar la seva sol·licitud, sense el dret d'obtenir cap documentació que acredités que eren potencials sol·licitants d'asil i amb el consegüent risc de ser sotmesos a procediments d'expulsió, en contra del principi de no devolució. A més, segons la mateixa organització, a causa de no poder acreditar la seva condició com a sol·licitants de protecció internacional, tampoc podien sol·licitar cap recurs públic i entrar dins del sistema d'acollida per a peticionaris.⁷

Per això, aquesta investigació tractarà les diferents causes estructurals, legals, administratives i de recursos que possiblement han contribuït a una saturació del sistema, per tal de comprovar si l'actual sistema d'asil i el seu funcionament vulneren l'article 14 de la Declaració Universal de Drets Humans, que estableix el dret de tota persona a buscar asil en un altre país en cas de persecució.⁸ Aquest dret fonamental a sol·licitar asil constitueix un component essencial dels Drets Humans i un pilar dels sistemes legals i normatius tant nacional com europeu. Com estableix Sílvia Morgades, “el refugi i l'asil són dos instituts de protecció internacional aplicables a persones que han fugit dels seus països d'origen”.⁹ Internacionalment, el règim internacional d'asil i de refugi forma part de l'àmbit normatiu dels Drets Humans, i l'any 1951, a través de la Convenció de Ginebra i el seu Protocol de 1967, es va proporcionar una definició de refugiat i un estatut jurídic per a la protecció

⁶ “Las ONG denuncian ante la UE el “colapso” del sistema de solicitud de asilo en España”. *Público*, 22 Juny 2023.

⁷ CEAR, “Informe 2023: Las Personas Refugiadas en España y Europa”, p. 73.

⁸ Declaració Universal de Drets Humans (Resolució 217 A (III)), de 10 de desembre de 1948, de l'Assemblea General de les Nacions Unides.

⁹ Morgades Gil, Sílvia. “Refugiado”. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, nº10, 2016, p. 233.

d'aquestes persones.¹⁰ ¹¹ Per tant, l'estatut de refugiat té l'objectiu de proporcionar una definició per a poder declarar i reconèixer a una persona com a refugiada. En canvi, la concessió d'asil es tracta de la protecció territorial que ofereix un Estat, regida per les seves normes internes.¹²

En l'àmbit europeu s'ha creat un Sistema Comú Europeu d'Asil (SECA), format per diversos instruments normatius, amb el propòsit d'establir una regularització procedimental i substantiva del dret d'asil i refugi, a més d'harmonitzar la interpretació dels conceptes jurídics indeterminats inclosos en la Convenció de Ginebra per a tots els Estats membres.¹³ A finals de desembre de 2023, el Consell i el Parlament de la Unió Europea va acordar el nou Pacte sobre Migració i Asil de la Unió Europea, que versa principalment sobre cinc Reglaments clau que suposaran una revisió general del marc jurídic de la Unió Europea en matèria d'asil, ja que tracten totes les fases de la gestió de l'asil: el control de la migració irregular, la presa de dades biomètriques, els procediments de presentació i tramitació de les sol·licituds d'asil, les normes per a determinar l'Estat membre responsable de l'examen d'aquestes peticions i la cooperació i la solidaritat entre Estats membre, a més de la gestió de situacions de crisi, com els casos d'instrumentalització dels migrants.

En l'àmbit nacional, cada país té la seva pròpia regulació legal i els seus propis procediments per a la gestió de les sol·licituds d'asil, tot i que han d'estar en consonància amb els estàndards internacionals i europeus. A Espanya, el sistema legal de sol·licitud d'asil està regulat principalment per la Llei 12/2009, de 30 d'octubre, que estableix el dret d'asil i la protecció subsidiària.¹⁴ A més, aquesta llei es desplega a través del Reglament 220/2022, que regula el sistema d'acollida en matèria de protecció internacional.¹⁵ Subsidiàriament, és d'aplicació el Reglament 203/1995 d'aplicació de la Llei 5/1984 reguladora del dret d'asil, a causa de la falta de desenvolupament reglamentari parcial de la llei en vigor, contravenint el

¹⁰ Convenció sobre l'Estatut dels Refugiats, de 28 de juliol de 1951, per la Conferència sobre l'Estatut dels Refugiats i dels Apàtrides (Nacions Unides), convocada per l'Assemblea General (Resolució 420 (V)), de 14 de desembre de 1950.

¹¹ Protocol sobre l'Estatut dels Refugiats (Resolució 2198 (XXI)), de 16 de desembre de 1966, de l'Assemblea General de les Nacions Unides.

¹² Morgades Gil, Sílvia. "Refugiado" (...), loc. cit, p. 233

¹³ *Ibidem*, p. 231.

¹⁴ Llei 12/2009, de 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària, BOE núm. 263, de 31/10/2009.

¹⁵ Real Decret 22/2022, de 29 de març de 2022, pel qual s'aprova el Reglament que regula el sistema d'acollida en matèria de protecció internacional, BOE núm. 76, de 30/03/2022.

que s'estableix en la Disposició Final Tercera de la Llei 12/2009, que autoritza al Govern per a dictar les disposicions reglamentàries necessàries per a l'aplicació d'aquesta llei, en un termini de sis mesos.^{16 17}

El treball s'ha concentrat en l'estudi dels múltiples factors del sistema d'asil i acollida espanyol que han pogut incidir en la possible saturació d'aquest sistema, causant uns efectes en diversos sectors i esferes de la vida i de les condicions dels sol·licitants de protecció internacional. Aquest es desenvolupa en quatre capítols, i cada part intenta donar resposta a diferents qüestions. El primer capítol procura mostrar l'estat actual del sistema d'asil i d'acollida estatal i com funciona l'accés al dret d'asil i al procediment de protecció internacional a Espanya. El segon capítol se centra en analitzar els diferents elements que podrien haver causat la pressió de l'actual sistema d'asil i d'acollida espanyol, i els impactes que provoca en les persones que sol·liciten protecció internacional. El tercer capítol intenta plantejar diferents propostes de millora de l'actual configuració de l'accés al dret d'asil i al seu procediment per tal que garanteixi els drets fonamentals de les persones que busquen protecció internacional. Finalment, el treball conclou amb una formulació de valoracions i reflexions extretes de l'estudi i anàlisi del tema en qüestió. La metodologia que s'ha utilitzat per a realitzar aquest treball ha estat una metodologia qualitativa. Els capítols s'han elaborat a través de textos legislatius i jurisprudència nacional i europea, informes institucionals i d'organitzacions no governamentals, així com amb la doctrina d'autors publicada en revistes acadèmiques, llibres o capítols de llibre.

¹⁶ Real Decret 203/1995, de 10 de febrer de 1995, pel qual s'aprova el Reglament d'aplicació de la Llei 5/1984, de 26 de març, reguladora del dret d'asil i de la condició de refugiat, BOE núm. 52, de 2/03/1995.

¹⁷ Llei 12/2009, de 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària, BOE núm. 263, de 31/10/2009, disposició final tercera.

2. EL SISTEMA DE SOL·LICITUD D'ASIL I ANÀLISI DE LA SITUACIÓ ACTUAL

2.1. Evolució històrica del sistema d'asil a Espanya

El sistema d'asil ha experimentat una evolució al llarg dels segles, adaptant-se als canvis socials, legals i polítics en els diferents territoris del món. Però no va ser fins a la dècada dels anys vint del segle passat que va néixer el concepte de la protecció internacional dels refugiats com una protecció diferent a l'asil proporcionat pels Estats. Aquesta protecció internacional dels refugiats es va crear per a gestionar els fluxos migratoris causats a conseqüència de la Primera Guerra Mundial, i es va plasmar en diferents convenis internacionals impulsats per la Societat de les Nacions.¹⁸ A finals del segle XX, després de les dues guerres mundials, es van continuar desenvolupant tractats internacionals més específics en matèria d'asil i la Declaració Universal de Drets Humans de 1948 va reconèixer el dret de tota persona a buscar asil en altres països per fugir de la persecució.¹⁹ A causa de la Segona Guerra Mundial (1939-1945) i durant la Guerra Freda es van produir fluxos migratoris de refugiats destacables, adoptant-se l'any 1951 la Convenció sobre l'Estatut dels Refugiats i el seu Protocol de 1967. En aquests es va establir per primer cop una definició legal de refugiat i els drets reconeguts a les persones amb aquest estatus. L'article 1 de la Convenció sobre l'Estatut dels Refugiats estableix que una persona refugiada és aquella que “a causa de fundats temors de ser perseguida per motius de raça, religió, nacionalitat, pertinença a determinat grup social o opinions polítiques, es trobi fora del país de la seva nacionalitat i no pugui o, a causa d'aquests temors, no vulgui acollir-se a la protecció de tal país; o que, mancant de nacionalitat i trobant-se, a conseqüència de tals esdeveniments, fora del país on abans tingués la seva residència habitual, no pugui o, a causa d'aquests temors, no vulgui tornar a ell”.²⁰ A més, en el mateix instrument convencional es va incloure la prohibició contra la devolució que s'imposa als Estats firmants d'expulsar o retornar a una persona al territori del país en el que la seva vida o integritat siguin amenaçades, o en el que puguin patir

¹⁸ Morgades Gil, Sílvia. “Refugiado” (...), loc. cit, p. 236.

¹⁹ Declaració Universal de Drets Humans (Resolució 217 A (III)), de 10 de desembre de 1948, de l'Assemblea General de les Nacions Unides, article 14.

²⁰ Convenció sobre l'Estatut dels Refugiats, de 28 de juliol de 1951, per la Conferència sobre l'Estatut dels Refugiats i dels Apàtrides (Nacions Unides), convocada per l'Assemblea General (Resolució 420 (V)), de 14 de desembre de 1950, article 1.

tortura, tractes inhumans o degradants.²¹ Per tant, el principi de no devolució es tracta d'una garantia imprescindible del dret d'asil i es constitueix com una norma de Dret internacional consuetudinari.²² Actualment, dins de l'expressió "protecció internacional" es fa referència a diferents tipus de protecció, com són el refugi, l'asil, la protecció temporal o la subsidiària. Aquestes proteccions són les que les persones que són forçades a fugir dels seus països d'origen disposen i que són atorgades per un Estat o per una agència internacional com ACNUR.²³

Així mateix, en el dret de la Unió Europea també es garanteix el dret d'asil en la Carta de Drets Fonamentals de la UE, d'acord amb les normes de la Convenció de Ginebra de 1951 i el Protocol de 1967 i de conformitat amb el Tractat de la Unió Europea i amb el Tractat de Funcionament de la Unió Europea.²⁴ Però no va ser fins el 1999 que el Consell Europeu va obtenir la competència per a crear un sistema comú d'asil previst el programa de Tampere, amb la finalitat d'establir un règim per a determinar l'Estat responsable de tramitar la sol·licitud d'asil, així com un procediment comú per a la concessió o retirada i un sistema comú de protecció temporal.²⁵ A partir d'aquí, s'han desenvolupat nous instruments que formen part de l'anomenat Sistema Europeu Comú d'Asil (SECA) de la Unió Europea, que estableix una coordinació dels sistemes d'asil dels països membres i incorpora unes normes que busquen harmonitzar els aspectes materials relatius al tractament de les sol·licituds d'asil i a l'acollida dels peticionaris de protecció a la Unió Europea.²⁶ A més, es va adoptar una nova institució anomenada protecció subsidiària que amplia la protecció internacional a persones que es troben en situacions de necessitat que no queden cobertes per la definició de refugiat de la Convenció de Ginebra.²⁷

Una de les estratègies més destacables implementada per la Unió Europea per a gestionar els fluxos migratoris i controlar les seves fronteres exteriors és l'externalització de fronteres.

²¹ Convenció sobre l'Estatut dels Refugiats, de 28 de juliol de 1951, per la Conferència sobre l'Estatut dels Refugiats i dels Apàtrides (Nacions Unides), convocada per l'Assemblea General (Resolució 420 (V)), de 14 de desembre de 1950, article 33.

²² Defensor del Pueblo. "El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida." 2016, p.17.

²³ Morgades Gil, Sílvia. "De refugiados a rechazados el sistema de Dublín y el derecho a buscar asilo en la Unión Europea". València: Tirant lo blanch, 2021, p.17.

²⁴ Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea, de 26 d'octubre de 2012, C 326/391, de 2012, article 18.

²⁵ Defensor del Pueblo. "El asilo en España (...), loc. cit, p.20.

²⁶ Morgades Gil, Sílvia. "Refugiado" (...), loc. cit, p.244.

²⁷ *Ibidem*, p.244.

Aquesta consisteix a desplaçar la responsabilitat de la gestió de les fronteres exteriors europees cap a tercers països i té com a objectius prevenir l'arribada de migrants irregulars a Europa, reduint així la càrrega migratòria de les fronteres exteriors europees. Però com estableixen Giuffré, Denaro i Raach, l'externalització comporta un risc de deportació en cadena, a conseqüència de la detenció arbitrària i la violació dels drets humans de les persones que busquen asil, que són deportades als països d'origen insegurs.²⁸ El març de 2011, la Comissió Europea va firmar 13 pactes de readmissió amb països com Macao, Sri Lanka, Rússia, Ucraïna, Sèrbia, Macedònia, Bòsnia, Moldàvia i Pakistan, que eren considerats “països segurs” segons la Unió Europea.²⁹ L'any 2015, Alemanya va establir un acord amb Turquia per a l'externalització de fronteres i la devolució de refugiats des de la Unió Europea a Turquia. Segons Naïr, aquest acord violava sistemàticament els valors de la UE, l'Estatut del Refugiat de la Convenció de Ginebra que impedeix les deportacions massives, els articles 1 i 13 del Conveni Europeu de Drets Humans i la Carta de Drets Fonamentals de la UE, en els articles 18 i 19.³⁰

En relació amb Espanya, durant els últims anys s'ha dificultat l'atorgament de l'estatut de refugiat a sol·licitants, a causa de les mesures adoptades pels diferents Governos. En aquest sentit cal destacar la política de tanques implementada a Ceuta i Melilla que implica la devolució immediata dels immigrants i que suposa un tractament poc respectuós dels drets humans en els centres de detenció i, que segons ACNUR, aquests serveis destinats als peticionaris de protecció internacional no donen una resposta adequada a les necessitats dels sol·licitants i refugiats, trobant-se en una situació de risc i marginació.³¹ Tanmateix, l'abril de 2015, el Govern va aprovar la Llei de Seguretat Ciutadana que incorporava una figura jurídica de *rebuig en frontera*, a través de la qual es permetia la devolució al Marroc dels immigrants detinguts a les tanques de Ceuta i Melilla. A més, aquesta mateixa llei va disposar que les sol·licituds d'asil presentades després de l'entrada il·legal per la tanca no serien admissibles.³² Aquesta reticència per part del Govern Espanyol també es va manifestar arran de la crisi de refugiats, quan el setembre de 2015 la Unió Europea es va comprometre a

²⁸ Giuffré, Mariagiulia, et al. “On ‘Safety’ and EU Externalization of Borders.” *European Journal of Migration and Law*, vol. 24, n° 4, 9 Dec. 2022, pp. 570–599.

²⁹ Naïr, Sami, “Refugiados: (...)”, op. cit, p. 43.

³⁰ *Ibidem*, p. 98-99.

³¹ “España: ACNUR preocupado por la violencia la valla de Melilla”. *ACNUR*, 17 octubre 2014.

³² Llei 4/2015, de 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana, BOE núm. 77, de 31/03/2015, disposició final primera.

reubicar a 160.000 refugiats en total, i 19.219 d'aquests corresponien a Espanya. Però el gener de 2016, Espanya solament havia acollit a 19 refugiats, complint solament el 0,1% de la seva obligació.³³

2.2. L'accés al dret d'asil i al procediment de protecció internacional

2.2.1. L'accés al dret d'asil

L'accés al dret d'asil a Espanya està regulat per la Llei 12/2009, de 30 d'octubre, que va ser adoptada per adaptar a l'ordenament jurídic nacional el dret comunitari sobre la matèria.³⁴ En tot cas, l'asil es tracta d'una expressió de la sobirania territorial d'un Estat i consisteix en la protecció dispensada per aquest als nacionals no comunitaris o apàtrides reconeguts amb la condició de refugiats.³⁵ L'asil és un dret constitucional, reconegut en l'article 13 de la Constitució espanyola, però de configuració legal.³⁶ Per tant, el seu contingut normatiu i procedimental depèn de la regulació legal que es configura per a determinar la seva concessió. L'encarregada de tramitar les sol·licituds d'asil és l'Oficina d'Asil i Refugi (OAR), la qual depèn de la Direcció General de Política Interior del Ministeri d'Interior i es preveu en la Directiva de Procediments, que estableix l'obligació dels Estats de designar per a tots els procediments una autoritat responsable d'examinar les sol·licituds de protecció, comptant amb els mitjans necessaris per a dur a terme les seves funcions.³⁷

La Llei 12/2009 delimita el seu objecte d'aplicació únicament als nacionals de països no comunitaris i els apàtrides, suprimint aquest dret de protecció als ciutadans europeus.³⁸ En aquest sentit, la llei preveu com una causa d'inadmissió a tràmit de la sol·licitud la condició de ciutadà europeu del peticionari.³⁹ Però com estableix Ángel Sánchez Legido, tot i que les directives europees determinin el seu àmbit d'aplicació solament en relació als nacionals no comunitaris i els apàtrides, aquests instruments normatius comunitaris tenen un caràcter

³³ Naïr, Sami, "Refugiados: (...), op. cit, p.66.

³⁴ Sánchez Legido, Ángel. "Entre la obsesión por la seguridad y la lucha contra la inmigración irregular: A propósito de la nueva ley de asilo". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº18, 2009, p.2.

³⁵ Llei 12/2009, de 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària, BOE núm. 263, de 31/10/2009, article 2.

³⁶ Constitució Espanyola, de 29 de desembre de 1978, BOE núm. 311, de 29/12/1978, article 13.

³⁷ Directiva 2013/32/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 16 de juny de 2013, sobre procediments comuns per a la concessió o la retirada de la protecció internacional, *DOUE* 29.6.2013, article 4.

³⁸ Llei 12/2009, de 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària, BOE núm. 263, de 31/10/2009, article 1.

³⁹ *Ibidem*, article 20.1.f).

mínim i no imposen la necessària exclusió dels ciutadans europeus.⁴⁰ D'aquesta manera, els Estats membres poden adoptar normes més favorables en relació a la protecció que preveuen les directives comunitàries sobre asil i refugi. Una incorporació positiva i novedosa d'aquesta legislació nacional és la incorporació d'un nou estatut de protecció, anomenada protecció subsidiària.⁴¹ Per tant, la integració d'aquest nou estatut de protecció estableix una sèrie de regles, que, com destaca Sánchez Legido, fins a aquesta nova regulació “apareixia contemplat com una facultat discrecional del Ministre de l'Interior exercitable per raons humanitàries o d'interès públic”.⁴²

2.2.2. L'accés al procediment d'asil

El procediment de sol·licitud d'asil està format per quatre parts: la sol·licitud, l'admissió a tràmit, la instrucció i la resolució. El moment de l'admissió a tràmit de la petició d'asil de la persona desplaçada és quan aquesta adquireix una sèrie de drets com la no expulsió del territori fins a la resolució ferma sobre la seva situació al país de destí. Aquesta sol·licitud de protecció es formalitza amb una entrevista personal i aquesta és essencial per a la introducció al procediment de protecció internacional, ja que l'accés a aquest comporta la necessitat de presentar-se com un subjecte que necessita ser reconegut com a vulnerable. Per tant, com destaca Ivana Belén Ruiz-Estramil, “el relat del viscut i les proves presentades són la base sobre la qual la fase d'instrucció de la sol·licitud d'asil es recolzarà per a determinar una resolució al mateix temps que té un significat més profund per al sol·licitant”.⁴³

Els Estats tenen l'obligació de garantir en la resolució de les sol·licituds d'asil uns procediments justos, eficaços i equitatius.⁴⁴ En relació a aquestes garanties, la llei espanyola unifica ambdós procediments per a l'examen d'aquestes peticions, ja siguin d'asil o de protecció subsidiària. Segons Sánchez Legido, aquesta unificació de procediments hauria de “permetre un més ràpid i eficaç examen de les sol·licituds de protecció, al no postergar a la inadmissió o desestimació de la sol·licitud d'asil l'examen de la necessitat de protecció des de l'òptica de la protecció subsidiària”.⁴⁵ Una altra garantia que incorpora la normativa nacional

⁴⁰ Sánchez Legido, Ángel. “Entre (...)”, loc. cit, p.7.

⁴¹ Llei 12/2009, de 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària, BOE núm. 263, de 31/10/2009, article 4.

⁴² Sánchez Legido, Ángel. “Entre (...)”, loc. cit, p.9.

⁴³ Ruiz-Estramil, Ivana Belén. “Devenir refugiado en el procedimiento de asilo español.” *Revista Española de Sociología*, vol. 28, nº Extra 3,2, 2019, p.127.

⁴⁴ Sánchez Legido, Ángel. “Entre (...)”, loc. cit, p.16.

⁴⁵ Sánchez Legido, Ángel. “Entre (...)”, loc. cit, p.17.

és l'assistència jurídica, que com preveu l'article 16 de la esmentada llei, aquesta "s'estendrà a la formalització de la sol·licitud i a tota la tramitació del procediment".⁴⁶ D'aquesta manera, es considera que la precisió que realitza la nova llei, en comparació amb l'expressió similar que s'utilitzava en l'anterior per preveure el dret a l'assistència lletrada, canvia la concepció segons la qual l'assistència lletrada no és necessària en la fase inicial de la instrucció de les peticions de protecció, sent una etapa essencial per a la viabilitat d'aquestes.^{47 48} El mateix article sobre el dret a l'assistència lletrada també preveu que aquesta serà preceptiva en els procediments fronterers.⁴⁹ Però Sánchez Legido destaca que la situació de privació de llibertat en la que es troben aquests sol·licitants a causa de no poder accedir al territori espanyol i la celeritat de la seva tramitació, fan que aquesta assistència lletrada sigui especialment necessària en aquests casos.⁵⁰ Finalment, la darrera garantia que incorpora la Llei 12/2009 és la possibilitat de suspendre les resolucions denegatòries o d'inadmissió en cas d'impugnació judicial.⁵¹ Per tant, tot i que les resolucions en matèria de protecció internacional continuen tenint caràcter no suspensiu com a regla general, aquesta suspensió pot ser sol·licitada en cas d'interposar un recurs contenciós-administratiu.

El termini establert per a resoldre la petició és de sis mesos, però en el cas que aquest termini es prorrogui s'ha de justificar els motius de la demora al sol·licitant d'asil. En el moment en què s'admet a tràmit la petició de protecció internacional, se li concedeix al demandant d'asil una d'autorització de permanència que es pot prorrogar segons el temps que estigui a tràmit el seu cas. En aquest sentit, l'article 19.7 de la mateixa normativa anteriorment esmentada preveu que transcorregut el termini de sis mesos, sense que hagi recaigut resolució, s'entendrà desestimada la sol·licitud per silenci negatiu.⁵² Però, en relació a la durada de la tramitació del procediment, la Sala del Contenciós Administratiu (Sala 3^a, Secció 5^a) del Tribunal Suprem va estimar la pròrroga dels beneficis concedits provisionalment als sol·licitants d'asil, mentre es resol el recurs presentat contra la denegació de la sol·licitud

⁴⁶ Llei 12/2009, de 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària, BOE núm. 263, de 31/10/2009, article 16.2.1^o.

⁴⁷ Llei 9/1994, de 19 de maig de 1994, de modificació de la Llei 5/1984, de 26 de març, reguladora del dret d'asil i de la condició de refugiat, BOE núm. 122, de 23/05/1994, article 4.1.

⁴⁸ Sánchez Legido, Àngel. "Entre (...), loc. cit, p.19.

⁴⁹ Llei 12/2009, de 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària, BOE núm. 263, de 31/10/2009, article 16.6.2^o.

⁵⁰ Sánchez Legido, Àngel. "Entre (...), loc. cit, p.19.

⁵¹ Llei 12/2009, de 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària, BOE núm. 263, de 31/10/2009, article 29.

⁵² *Ibidem*, article 19.7.

d'asil.⁵³ Aquest recurs contenciós-administratiu s'ha d'interposar en el termini de dos mesos des del moment en què es notifica la denegació d'aquesta o quan es verifiqui la desestimació tàcita per silenci administratiu, davant la Sala del Contenciós Administratiu de l'Audiència Nacional. L'article 46, apartat 5è de la Directiva 2013/32/UE del Parlament Europeu i del Consell sobre procediment comuns per a la concessió o la retirada de la protecció internacional, estableix que els Estats membre hauran de garantir que els peticionaris tinguin dret a un recurs efectiu davant d'un òrgan jurisdiccional, permetent així la seva permanència en el territori fins que es resolgui el recurs o expiri el termini per a presentar aquest.⁵⁴

La sentència prèviament esmentada es basa en la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, concretament en la sentència de 19 de juny de 2018, assumpte C-181/16, Cas *Gnandi*. Aquesta estableix que “quan un Estat decideix retornar a un sol·licitant de protecció internacional a un país en el qual hi hagi fundats motius per creure que estarà exposat a un risc real de tractes contraris a l'article 18 de la Carta, en relació amb l'article 22 de la Convenció de Ginebra, o l'article 19, apartat 2, de la Carta, el dret a la tutela judicial efectiva previst en l'article 47 de la Carta, requereix que l'estranger disposi d'un recurs suspensiu de ple Dret contra l'execució de la mesura que permeti la devolució”.⁵⁵ Per tant, la protecció inherent al dret a la tutela judicial efectiva i al principi de no devolució s'ha de garantir al sol·licitant de protecció internacional, en relació amb una decisió de retorn o d'expulsió, reconeixent-se el dret a un recurs efectiu suspensiu davant una instància jurisdiccional. A més, aquesta permanència en territori nacional durant la tramitació i resolució del recurs implica el reconeixement a l'accés al mercat de treball al recurrent, en aplicació de l'article 46, apartat 5è, de la Directiva 2013/32/UE.⁵⁶

Finalment, en el cas que la resolució de la petició sigui favorable, la Llei 12/2009 reconeix uns drets a la persona amb l'estatus de refugiat o de protecció subsidiària. Per tant, en aquest cas operarà el principi de no devolució al país d'origen, se li concedirà una autorització de residència en territori espanyol i un permís per a desenvolupar activitats laborals, a més de

⁵³ Tribunal Suprem: STS (Sala del Contenciós-administratiu, Secció 5ª), Roj, de 29 de novembre de 2022, ECLI:ES:TS:2022:4365.

⁵⁴ Directiva 2013/32/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 16 de juny de 2013, sobre procediments comuns per a la concessió o la retirada de la protecció internacional, *DOUE* 29.6.2013.

⁵⁵ Sentència de 19 de juny de 2018, *Gnandi*, C-181/16, ECLI:EU:C:2018:465.

⁵⁶ Directiva 2013/32/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 16 de juny de 2013, sobre procediments comuns per a la concessió o la retirada de la protecció internacional, *DOUE* 29.6.2013, article 46.5.

l'expedició d'un document d'identitat habilitant per a residir en l'Estat de destí. Però en el cas que la resolució sigui denegatòria, la conseqüència directa serà l'expulsió o retorn del sol·licitant, en tot cas, però, hi ha l'opció de presentar un recurs contenciós administratiu ordinari de la resolució denegatòria de protecció internacional.⁵⁷

2.3. L'efecte del nou Pacte sobre sobre Migració i Asil de la Unió Europea en el sistema d'asil i d'acollida espanyol

El febrer de 2024, els representants dels països membre de la Unió Europea van aprovar tres actes legislatius, prèviament acordats entre el Consell i el Parlament Europeu l'any 2022 que consisteixen, primerament, en normes uniformes per a les sol·licituds d'asil; en segon lloc, en la millora de les condicions d'acollida; i finalment, en un nou marc de reassentament de la Unió Europea.⁵⁸ En relació amb l'impacte d'aquest Pacte en el sistema d'asil i acollida a Espanya, aquest introdueix una sèrie de canvis significatius en la política d'asil de la Unió Europea. S'introdueixen nous procediments de controls fronterers i s'adapten les normes per a les sol·licituds d'asil, amb l'objectiu d'agilitzar els procediments i garantir una major eficiència en la gestió de les entrades de persones a la comunitat europea.⁵⁹ A més, es reforma el Codi de Fronteres Schengen per a millorar la gestió de les fronteres exteriors, sent una qüestió que afecta directament Espanya, ja que es tracta d'un país amb fronteres exteriors de la Unió Europea. També s'introdueixen els procediments de reubicació de grups vulnerables i persones rescatades en el mar, implicant una major distribució de responsabilitats entre tots els Estats membre.⁶⁰

Un altre aspecte a destacar del nou Pacte és la garantia d'una reacció comuna i ràpida davant situacions d'emergència, donant una major flexibilitat als països membre per a cooperar. Per això, amb l'objectiu d'equilibrar el sistema actual, segons el qual solament uns Estats membre són els responsables de la gran majoria de les sol·licituds d'asil, s'estableix un nou

⁵⁷ Llei 12/2009, de 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària, BOE núm. 263, de 31/10/2009, article 37.

⁵⁸ Reglament (UE) 2024/1350 del Parlament Europeu i del Consell, de 14 de maig de 2024, pel qual s'estableix el Marc de Reassentament i Admissió Humanitària de la Unió i es modifica el Reglament (UE) 2021/1147.

⁵⁹ Reglament (UE) 2024/1356 del Parlament Europeu i del Consell, de 14 de maig de 2024, pel qual s'introdueix el triatge de nacionals de tercers països a les fronteres exteriors i es modifiquen els Reglaments (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/817.

⁶⁰ Reglament (UE) 2024/1351 del Parlament Europeu i del Consell, de 14 de maig de 2024, sobre la gestió de l'asil i la migració, pel qual es modifiquen els Reglaments (UE) 2021/1147 i (UE) 2021/1060 i es deroga el Reglament (UE) n.º 604/2013.

mecanisme de solidaritat, anomenat ‘return sponsorships’.⁶¹ Aquestes noves regles combinen la *solidaritat obligatòria* per a donar suport a aquests països i la *flexibilitat* perquè els altres Estats membre decideixin la seva capacitat de contribució.

Tot i això, el Pacte sobre Migració i Asil ha generat crítiques i preocupacions sobre la seva implementació i efectivitat. Una de les crítiques principals que exposa Eve Geddie, directora de l’Oficina d’Amnistia Internacional davant les Institucions Europees, és que l’acord sobre migració no ajuda de manera concreta a Itàlia, Espanya i Grècia, que són els països on principalment arriben els refugiats.⁶² Per tant, no es reforça la solidaritat mitjançant reubicacions, sinó que es permet que els Estats membre pugin “reforçar les fronteres exteriors o finançar a països de fora de la Unió Europea per a impedir l’arribada d’immigrants a Europa”, destaca Geddie.⁶³ En aquest sentit, les autores Sundberg, Trauner i De Somer, identifiquen tres reptes del nou sistema ‘return sponsorships’. Primerament, les mesures de solidaritat previstes en la proposta manquen de previsibilitat i tangibilitat. En segon lloc, el patrocini del retorn pot crear noves vulnerabilitats per als qui rebin ordres de retorn. En últim lloc, el mecanisme es basa en la suposició que un major nombre de condicionalitats respecte a tercers països augmentarà substancialment la taxa de retorn de la UE.⁶⁴ Finalment, el sistema de l’examen d’inadmissibilitat també ha generat crítiques, ja que suposarà que possibles sol·licitants d’asil siguin rebutjats abans que la seva petició sigui examinada minuciosament, “reduint-se les salvaguardes per als qui sol·licitin asil a la UE i més persones seran canalitzades a través de procediments deficients de concessió d’asil a la frontera en lloc de rebre una avaluació justa i completa de les seves sol·licituds”, exposa Geddie.⁶⁵

⁶¹ Reglament (UE) 2024/1349 del Parlament Europeu i del Consell, de 14 de maig de 2024, pel qual s'estableix un procediment fronterer de retorn i es modifica el Reglament (UE) 2021/1148.

⁶² “UE: el acuerdo sobre el pacto migratorio provocará un “aumento de sufrimiento”. *Amnistía Internacional*, 20 desembre 2023. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2023/12/eu-migration-pact-agreement-will-lead-to-a-surge-in-suffering/>. Accedit 30 de març 2024.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Sundberg Diez, Olivia, et al. “Return Sponsorships in the EU’s New Pact on Migration and Asylum: High Stakes, Low Gains.” *European Journal of Migration and Law*, vol. 23, n° 3, 10 Nov. 2021, pp. 219–244.

⁶⁵ “UE: el acuerdo sobre el pacto migratorio provocará un “aumento de sufrimiento”. *Amnistía Internacional* (...), loc. cit.

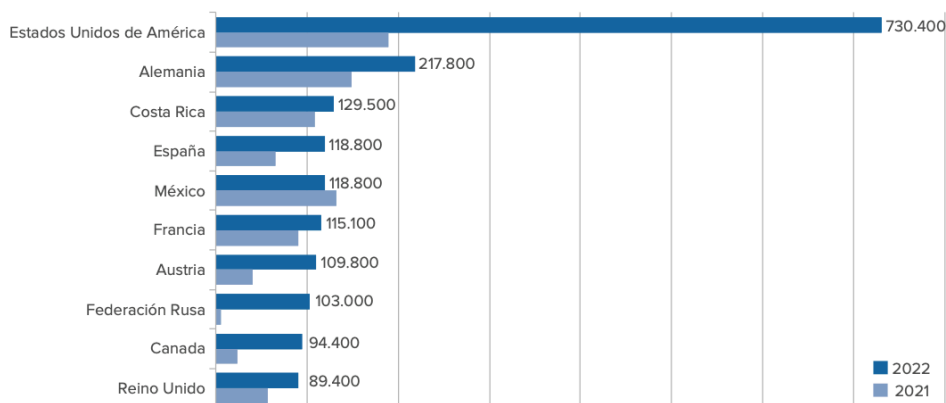
3. FACTORS I IMPACTE DE LA SATURACIÓ DEL SISTEMA ACTUAL

3.1. Factors

3.1.1. Augment del nombre de sol·licitants d'asil

Un dels factors que ha influït en la pressió del sistema d'asil i acollida és l'augment del nombre de sol·licitants protecció internacional durant l'última dècada. Durant l'any 2022 es van registrar 118842 sol·licituds de protecció internacional a Espanya, suposant un augment del 81,5% respecte de l'any anterior.⁶⁶ Com destaca la CEAR, aquesta és la major xifra registrada des de la creació de l'Oficina d'Asil i Refugi l'any 1992.⁶⁷ Aquestes dades mostren una tendència ascendent d'aquesta última dècada, que es va interrompre temporalment durant el 2020 i 2021 a causa de la pandèmia de la Covid-19. El 2012 es van presentar 2.588 sol·licituds de protecció internacional a Espanya, però actualment la xifra s'ha situat en 118.842 peticions l'any 2022.⁶⁸ Més enllà d'això, s'ha de considerar que aquestes dades no corresponen a la situació real, ja que a causa de la impossibilitat d'obtenir una cita per a accedir al dret de sol·licitar asil, aquestes persones no estan registrades com a potencials sol·licitants de protecció internacional i no es tenen en compte en el recompte de xifres oficials.⁶⁹

Gráfico 16 | Principales países de registro individual de las nuevas solicitudes de asilo | 2021 y 2022



(Gràfic dels principals països de registre individual de les noves sol·licituds d'asil, 2021 i 2022. ACNUR, "Tendencias: (...), loc. cit, p.31.)

⁶⁶ CEAR, "Informe 2023: (...), loc. cit, p.57.

⁶⁷ Ibidem, p.57.

⁶⁸ Ibidem, p. 112

⁶⁹ Ibidem, p. 73

Segons ACNUR, Espanya es troba entre els cinc països que van rebre el major nombre de noves sol·licituds individuals de protecció durant l'any 2022.⁷⁰ En aquest sentit, durant aquell any es van registrar aproximadament 2,9 milions de noves sol·licituds d'asil individuals, representant un augment del 68% respecte del 2021.⁷¹

A més, a causa de l'inici de la guerra a Ucraïna després de la invasió russa el 24 de febrer de 2022, es va activar per primera vegada la Directiva de Protecció Temporal.⁷² Durant aquest mateix, l'Oficina d'Asil i Refugi va concedir a 161.037 persones desplaçades per la guerra a Ucraïna Protecció Temporal, situant-se Espanya com el cinquè país de la Unió Europea que més proteccions temporals va concedir.⁷³ Finalment, tot i que durant l'any 2022 hi va haver un augment del 21% de les sol·licituds de protecció internacional resoltes respecte de l'any anterior, també va augmentar en un 17% les peticions pendents de resolució.⁷⁴

3.1.2. La insuficiència de recursos i la capacitat d'acollida

Un altre factor a tenir en compte és la insuficiència de recursos destinats al sistema d'asil i acollida espanyol i la limitada capacitat d'acollida d'aquest. Formalment, els sol·licitants d'asil tenen dret a accedir al sistema d'acollida quan no disposen dels recursos econòmics suficients per a subsistir a Espanya. Però, en la pràctica, durant aquesta última dècada, a causa de l'augment de peticions d'asil, sol·licitants sense recursos econòmics no han pogut accedir al sistema d'acollida espanyol.⁷⁵

La Directiva Europea 2013/33/UE regula les condicions mínimes d'acollida que han de proporcionar els Estats membres als sol·licitants d'asil.⁷⁶ Però com succeeix en altres aspectes del marc normatiu europeu d'asil i acollida, tot i la voluntat d'harmonitzar unes condicions de vida similars dels peticionaris entre els països membres, les condicions que

⁷⁰ ACNUR, "Tendencias: (...), loc. cit, p.3.

⁷¹ *Ibidem*, p.30.

⁷² Directiva 2001/55/CE, de Protecció Temporal, de 20 de juliol de 2001, relativa a les normes mínimes per a la concessió de protecció temporal en cas d'afluència massiva de persones desplaçades i a mesures de foment d'un esforç equitatiu entre els Estats membres per a acollir a aquestes persones i assumir les conseqüències del seu acolliment, *DOCE* de 7-8-2001.

⁷³ CEAR, "Informe 2023: (...), loc. cit, p.58.

⁷⁴ *Ibidem*, p.58

⁷⁵ Poy Renau, Arnau. "Un sistema de acogida que no acoge. Abandono, desprotección y precariedad de los solicitantes de asilo excluidos del Sistema de Acogida español." *Quaderns De l'Institut de Català d'Antropologia*, nº 38 (1), 2022, p.53.

⁷⁶ Directiva 2013/33/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, per la qual s'aproven normes per a l'acollida dels sol·licitants de protecció internacional, *DOUE* 29.6.2013.

cada un ofereix són desiguals i no sempre equiparables.⁷⁷ En aquest sentit, el sistema d'acollida espanyol es va proposar com un sistema que buscava la integració i autonomia dels sol·licitants, a través de la inserció laboral i l'accés de la vivenda.

A causa de l'augment de les sol·licituds de protecció internacional s'han hagut de modificar les estructures del sistema d'acollida estatal. Per augmentar el nombre de places disponibles es va recórrer a l'externalització, generant un desequilibri entre les places públiques i les places gestionades per la CEAR, ACCEM i Creu Roja. Una xifra a destacar és que el 94% de les places d'acollida eren gestionades per organitzacions privades l'any 2018.⁷⁸ I l'any següent el nombre de places d'acollida se situava en més de 9.129, en comparació amb les 800 places disponibles l'any 2014.⁷⁹

3.1.3. Els canvis normatius i la falta de transposició de les Directives de la Unió Europea

Un tercer factor de la saturació de l'actual sistema d'asil i acollida espanyol es tracta de la canviament normativa i la falta de transposició de les directives europees sobre la matèria. Com explica Sánchez Legido, la Llei 12/2009 va ser promulgada amb una notable demora respecte dels terminis de transposició de les directives vigents en aquell moment.⁸⁰ En aquest sentit, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea va condemnar a Espanya per la violació del Dret Comunitari a causa de la falta de transposició dins del termini establert en la Directiva de Reconeixement.⁸¹ En relació amb la transposició de les altres directives europees en matèria d'asil i acollida, continua havent-hi una falta de transposició total o parcial d'aquestes a l'ordenament jurídic espanyol.⁸²

A més, la citada llei obliga a l'aprovació per part del Govern d'un reglament sis mesos després de la seva aprovació, per a les disposicions que preveu la normativa necessàries de

⁷⁷ Poy Renau, Arnau. "Un sistema (...), loc. cit, p.55.

⁷⁸ *Ibidem*, p.56.

⁷⁹ *Ibidem*, p.56.

⁸⁰ Sánchez Legido, Ángel. "Entre (...), loc. cit, p.5.

⁸¹ Sentència del Tribunal de Justícia, de 9 de juliol de 2009, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España*, C-272/08, ECLI:EU:C:2009:442.

⁸² Disponible en la següent direcció electrònica: https://eur-lex.europa.eu/search.html?DB_NATURAL_DIRECTIVE=2013%2C32&SUBDOM_INIT=MNE&DTS_SUBDOM=MNE&DTS_DOM=NATIONAL_LAW&lang=es&type=advanced&qid=1715006260594&AU_CODED=ESP (data de consulta: 15 de maig de 2024).

desenvolupament de caràcter reglamentari.⁸³ Però, actualment, aquest tractament reglamentari no existeix per a la totalitat de la llei, existint qüestions procedimentals per a l'exercici del dret d'asil sense una regulació específica. A conseqüència de la falta d'aquesta norma reglamentària, el Defensor del Poble ha instat reiteradament l'agitació d'aquest procés d'elaboració, ja que la Llei 12/2009 remet un total de catorze vegades al reglament.⁸⁴ Aquesta absència de desenvolupament reglamentari afecta l'aplicació d'alguns articles de la Llei 12/2009, com per exemple a l'article 46.3, que preveu l'autorització de permanència del sol·licitant de protecció internacional per raons humanitàries, quan no se li concedeix l'estatut de refugiat ni tampoc protecció subsidiària.⁸⁵ Com indica el Defensor del Poble, l'aplicació d'aquesta disposició és mínima en defecte d'un reglament d'aplicació i en la pràctica solament es concedeix en via judicial.⁸⁶

3.1.4. El difícil accés al procediment de protecció internacional

Una altra causa de la pressió del sistema d'asil i acollida a Espanya és la dilació per a obtenir una cita per a formalitzar la petició de protecció internacional. L'article 6 de la Directiva 2013/32/UE estableix un termini màxim de tres dies hàbils per a registrar la sol·licitud davant de l'autoritat competent. Però, actualment, la demora per a obtenir una cita és de vuit mesos, segons l'últim informe de la CEAR.⁸⁷ Per tant, durant aquest període de temps, les persones corren el risc de ser sotmeses a procediments d'expulsió, ja que no disposen de cap documentació que els defineixi com a potencials sol·licitants de protecció internacional. Això suposa una vulneració del principi de no devolució, a més de ser exclosos de poder beneficiar-se del sistema d'acollida per a sol·licitants de protecció internacional. Per últim, també s'ha de destacar la irrupció de xarxes il·legals que obtenen cites prèvies, per així posar-les a la venda posteriorment en portals de venda de segona mà o aplicacions, amb preus que oscil·len dels 300 als 600 euros.⁸⁸ En aquest sentit, el Defensor del Poble destaca que la OAR no està dotada de suficient personal per a poder tramitar les sol·licituds sense dilacions i poder complir amb les seves competències.⁸⁹

⁸³ Llei 12/2009, de 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària, BOE núm. 263, de 31/10/2009, disposició addicional tercera.

⁸⁴ Defensor del Pueblo. "El asilo en España (...), loc. cit, p.26.

⁸⁵ Llei 12/2009, de 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària, BOE núm. 263, de 31/10/2009, article 46.3.

⁸⁶ Defensor del Pueblo. "El asilo en España (...), loc. cit, p.65.

⁸⁷ CEAR, "Informe 2023: (...), loc. cit, p.73.

⁸⁸ Ibidem, p.72.

⁸⁹ Defensor del Pueblo. "El asilo en España (...), loc. cit, p.61.

L'any 2005 la mateixa institució va elaborar un informe sobre l'assistència jurídica als estrangers, en el qual manifestava la necessitat que les persones que tenien intenció de sol·licitar asil estiguessin protegides des d'aquell mateix moment davant de la possibilitat d'incoar-se un procediment d'expulsió o de retorn al seu país d'origen, a causa de la seva situació d'irregularitat a Espanya.⁹⁰ A més, es considera que aquesta garantia s'hauria d'ampliar a les *expulsions indirectes*, que són aquelles que es duen a terme en virtut de convenis de readmissió a països que admeten a estrangers no nacionals, però que no garanteixen que aquestes persones no siguin retornades al seu país d'origen.⁹¹

3.1.5. Problemes en la tramitació i resolució de les sol·licituds

En últim lloc, una altra causa de la saturació del sistema és la demora en la tramitació i resolució de les sol·licituds de protecció internacional. L'article 24 de la Llei 12/2009 disposa que transcorregut un termini de sis mesos des de la presentació de la petició d'asil sense que s'hagi notificat una resolució, aquesta es podrà entendre desestimada per silenci negatiu.⁹² Tot i això, el mateix precepte afegeix que l'Administració té l'obligació de resoldre expressament l'expedient i també s'ha de tenir en compte que l'article 17.7 de la mateixa llei preveu la possibilitat que aquest termini es prorrogui, però havent de motivar la causa de la demora a la persona sol·licitant.⁹³ Però, segons el Defensor del Poble, aquesta decisió de prorrogar la resolució de l'expedient de protecció internacional ha de ser excepcional.⁹⁴ Com es mostra en l'informe de 2022 presentat per la CEAR, en el cas d'un sol·licitant d'asil que va formalitzar la seva sol·licitud de protecció internacional el maig de 2019, però "el seu expedient es va instruir l'any 2022, sent-li notificada la resolució de reconeixement de protecció subsidiària el febrer de 2023, gairebé 4 anys després".⁹⁵

A més, la dilació de l'Administració en relació amb la resolució de les sol·licituds de protecció internacional incideix en els terminis establerts en el sistema estatal d'acollida, ja que aquest preveu una primera fase en la qual es proporciona als peticionaris una sèrie de

⁹⁰ Defensor del Pueblo. "Informe sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España". 2005, p.195.

⁹¹ Defensor del Pueblo. "El asilo en España (...), loc. cit, p.62.

⁹² Llei 12/2009, de 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària, BOE núm. 263, de 31/10/2009, article 24.3.

⁹³ Ibidem, article 17.7.

⁹⁴ Defensor del Pueblo. "El asilo en España (...), loc. cit, p.65.

⁹⁵ CEAR, "Informe 2023: (...), loc. cit, p. 60.

recursos com vivenda, assistència social i psicològica, cursos de llengua i inserció laboral.⁹⁶ Com estableix l'article 20 del Reglament del sistema d'acollida en matèria de protecció internacional, "la duració d'aquesta fase s'estendrà fins a la resolució del procediment de sol·licitud d'apatrídia o de protecció internacional, en els termes establerts en l'article 24 de la Llei 12/2009, de 30 d'octubre, que fixa un termini màxim de sis mesos, podent excepcionalment aquest termini ser superior en els termes establerts en l'article 19 de la mateixa llei".⁹⁷ Però durant la segona fase, que coincideix amb l'atorgament de l'autorització per a treballar després del transcurs de sis mesos des de la presentació de la sol·licitud de protecció internacional, s'espera que els sol·licitants visquin independentment.⁹⁸ Per tant, com exposen Blanca Garcés i Francesco Passetti, "inclús estant encara a l'espera de resolució de la sol·licitud, es deixen de garantir les necessitats bàsiques a les quals tot sol·licitant d'asil hauria de tenir dret".⁹⁹

En relació amb la resolució de les sol·licituds i la concessió de protecció internacional, Espanya és el tercer país de la Unió Europea amb la taxa de reconeixement més baixa.¹⁰⁰ L'any 2022 la taxa de reconeixement va ser del 16,4%, augmentant respecte de l'any anterior, que es va situar en un 10,5%.¹⁰¹ Però, tot i això, la mitja europea de reconeixement de protecció internacional va ser del 38,5% l'any 2022.¹⁰² A més, cal destacar l'increment del 120% de les sol·licituds arxivades durant aquell mateix any.

3.2. Impacte

3.2.1. Precarietat, inseguretats i vulneració de drets dels sol·licitants de protecció internacional

El sistema estatal d'asil i acollida es divideix en dos subsistemes. El primer es dedica al procediment de protecció internacional gestionat pel Ministeri d'Interior i, el segon tracta

⁹⁶ Garcés-Mascareñas, Blanca i Passetti, Francesco. "¿A más solicitudes de asilo igual recepción? El sistema de acogida en España desde 2015". *Anuario CIDOB de la Inmigración 2019*, Nov. 2019, p.120.

⁹⁷ Real Decret 22/2022, de 29 de març de 2022, pel qual s'aprova el Reglament que regula el sistema d'acollida en matèria de protecció internacional, BOE núm. 76, de 30/03/2022, article 20.

⁹⁸ Garcés-Mascareñas, Blanca i Passetti, Francesco. "¿A más solicitudes (...), loc. cit, p.120.

⁹⁹ *Ibidem*, p.121.

¹⁰⁰ CEAR, "Informe 2023: (...), loc. cit, p.58.

¹⁰¹ *Ibidem*, p.70.

¹⁰² *Ibidem*, p.70.

l'acollida i la integració dels sol·licitants i beneficiaris de protecció internacional i és gestionat pel Ministeri d'Inclusió, Seguretat Social i Migracions. A més, aquest segon subsistema col·labora en la seva aplicació amb les entitats del tercer sector que conformen la xarxa estatal d'acollida.¹⁰³ Però les rigideses i límits pràctics d'ambdós subsistemes, que conviuen i s'apliquen paral·lelament, condicionen i generen un impacte a les persones que sol·liciten protecció internacional.

En primer lloc, les demores administratives per a obtenir una cita per a formalitzar la sol·licitud d'asil han comportat la ralentització del procés per a obtenir una plaça en el sistema d'acollida espanyol. Això és degut, com apunten Garcés i Passetti, a l'augment de les peticions i a la falta de previsió de l'Oficina d'Asil i Refugi (OAR) del Ministeri d'Interior.¹⁰⁴ Per tant, sense cita assignada les persones sol·licitants de protecció internacional no tenen accés al sistema d'acollida i, com a conseqüència, no poden garantir les seves necessitats bàsiques. Aleshores, en el moment d'accedir al sistema d'acollida, una de les primeres rigideses que impacten en la vida dels sol·licitants d'asil es tracta de la mobilitat forçada, que com determina Arango Vila-Belda, aquesta consisteix en l'"obligatorietat de desplaçar-se als llocs on hi ha disponibilitat de places, o amb el canvi de municipi que resulta del pas de la primera a la segona fase de l'itinerari d'integració".¹⁰⁵

A més, el sistema estatal d'acollida no té presents els diferents perfils de sol·licitants de protecció internacional i no disposa de places específiques per a persones en situació de vulnerabilitat. Per tant, actualment, a causa de la falta de places i l'augment de peticionaris, no és possible allargar els terminis de les fases d'acollida i d'integració que conformen el sistema d'acollida.¹⁰⁶ Com a conseqüència, Garcés i Passetti destaquen la necessitat de repensar l'acollida que s'ofereix a les persones més vulnerables, ja que és habitual que persones i famílies en situacions d'extrema vulnerabilitat es quedin sense alternatives quan transcorren els terminis que preveu l'actual sistema d'acollida.¹⁰⁷

A més, tot i que el sistema d'acollida tingui com a objectiu que el sol·licitant de protecció internacional obtingui autonomia, els terminis que es preveuen són poc realistes. Això és a

¹⁰³ Arango Vila-Belda, Joaquín. "El Estado de la integración de inmigrantes y refugiados en España: luces y sombras." *Mediterráneo económico*, nº 36, 2022, p. 400.

¹⁰⁴ Garcés-Mascareñas, Blanca i Pasetti, Francesco. "¿A más solicitudes (...), loc. cit, p.122.

¹⁰⁵ Arango Vila-Belda, Joaquín. "El Estado (...), loc. cit, p.400.

¹⁰⁶ Garcés-Mascareñas, Blanca i Pasetti, Francesco. "¿A más solicitudes (...), loc. cit, p.120.

¹⁰⁷ Ibidem, p.120.

causa del fet que després del transcurs de sis mesos, en finalitzar la primera fase del sistema, s'espera que aquestes persones visquin amb autonomia, concedint-los un permís per a poder treballar, i en un termini màxim de 18 mesos s'espera que aquesta autonomia sigui total.¹⁰⁸ Però s'ha de tenir presents les dificultats d'obtenir un treball i una vivenda solament sis mesos més tard d'arribar a un nou país, tenint en compte, com estableix Arango Vila-Belda, que “les condicions per a accedir a l'habitatge sovint són impossibles per als sol·licitants d'asil i els beneficiaris de protecció internacional, a això cal sumar pràctiques clarament discriminatòries per part de propietaris d'habitatges i agències immobiliàries”.¹⁰⁹ Garcés i Passetti també destaquen la “discriminació que sovint pateixen no solament com estrangers i nous, sinó també per disposar de permisos de residència de durada limitada (6 mesos) que poden finalitzar en qualsevol moment amb la denegació de la sol·licitud d'asil”.¹¹⁰ En aquest sentit, Arango Vila-Belda considera que la incertesa que generen els procediments d'asil i la inseguretat que causa l'espera a una resolució amb un termini incert són els factors que marquen més directament l'experiència dels demandants de protecció internacional.¹¹¹

Finalment, les persones que obtenen una resolució desestimatòria de protecció internacional es troben en una situació irregular al país, ja que en un termini de quinze dies es queden sense els drets reconeguts per als sol·licitants d'asil, així com els permisos de residència i treball.¹¹² Per tant, com exposa Arango Vila-Belda, “els sol·licitants d'asil rebutjats disposen d'escassos recursos i capacitat per a sobreviure fora del sistema”.¹¹³ Com es relata en l'article de Ruiz Estramil, “arribo a la comissària i em van donar la denegació juntament amb una sortida obligatòria de quinze dies, em van llevar la targeta que tenia i em van donar uns papers [...], llavors després d'això presentem un recurs davant l'Audiència Nacional i també presentem unes mesures cautelars perquè paralitzin la sortida obligatòria”.¹¹⁴

3.2.2. Vulnerabilitat de col·lectius específics

L'article 24 de la Directiva 2013/32/UE indica que si una persona sol·licitant de protecció internacional ha estat objecte de tortures, violació o altres formes greus de violència

¹⁰⁸ *Ibidem*, p.120.

¹⁰⁹ Arango Vila-Belda, Joaquín. “El Estado (...)”, loc. cit, p.401.

¹¹⁰ Garcés-Mascareñas, Blanca i Passetti, Francesco. “¿A más solicitudes (...)”, loc. cit, p.121.

¹¹¹ Arango Vila-Belda, Joaquín. “El Estado (...)”, loc. cit, p.401.

¹¹² *Ibidem*, p.401.

¹¹³ *Ibidem*, p.401.

¹¹⁴ Ruiz-Estramil, Ivana Belén. “Devenir (...)”, loc. cit, p.128.

psicològica, física o sexual, s'hauran de garantir unes necessitats procedimentals especials i els Estats membres hauran de vetllar perquè aquestes persones rebin un suport adequat.¹¹⁵ La Llei 12/2009 determina un llistat de persones considerades vulnerables: menors, persones amb discapacitat, persones d'edat avançada, dones embarassades, famílies monoparentals amb menors d'edat, persones que hagin patit tortures, violacions o altres formes greus de violència psicològica o física o sexual, i víctimes de tràfic d'éssers humans.¹¹⁶ Però el Defensor del Poble expressa que les persones sol·licitants d'asil que es troben en una situació de vulnerabilitat i que estan ingressades en centres d'internament o retinguts en llocs fronterers no obtenen una actuació especial ni un tractament diferenciat adequat a la seva situació de vulnerabilitat.¹¹⁷

a. Menors

Els menors sol·licitants d'asil s'enfronten a circumstàncies especials, ja que tot i que les seves sol·licituds siguin individuals i independents com a persones amb els seus propis drets i interessos, generalment són considerats com a part d'una família amb un paper subordinat.¹¹⁸ Com considera el Defensor del Poble, "els relats dels nens tenen més probabilitats de ser examinats individualment quan el nen és un menor no acompanyat. En els casos en els quals el menor està amb els seus familiars la tendència és considerar-ho un membre més de la família i no tramitar una sol·licitud individualitzada en considerar que és el progenitor el que ha de tramitar la sol·licitud en nom de la família".¹¹⁹

En aquest sentit, l'article 25 de la Directiva 2013/32/UE determina una sèrie de garanties per a les sol·licituds de protecció internacional de menors no acompanyats, com el nomenament d'un representant, la prèvia informació respecte de l'entrevista personal i les seves conseqüències, la presència d'un advocat amb la facultat de formular al·legacions durant l'entrevista i la possibilitat dels Estats membres de realitzar reconeixements mèdics per tal de determinar l'edat del menor no acompanyat.¹²⁰ Sobre aquesta última qüestió, el Defensor del Poble destaca la importància de conscienciar als operadors jurídics sobre la necessitat de

¹¹⁵ Directiva 2013/32/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 16 de juny de 2013, sobre procediments comuns per a la concessió o la retirada de la protecció internacional, *DOUE* 29.6.2013, article 24.

¹¹⁶ Llei 12/2009, de 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària, BOE núm. 263, de 31/10/2009, article 46.

¹¹⁷ Defensor del Pueblo. "El asilo en España (...), loc. cit, p.72.

¹¹⁸ *Ibidem*, p.73.

¹¹⁹ *Ibidem*, p.73.

¹²⁰ Directiva 2013/32/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 16 de juny de 2013, sobre procediments comuns per a la concessió o la retirada de la protecció internacional, *DOUE* 29.6.2013, article 25.

millorar aquests procediments de determinació d'edat, ja que les persones que hi participen reconeixen que aquests no són prou fiables.¹²¹ De la mateixa manera, tampoc s'han elaborat protocols especials per a valorar les sol·licituds de persones que pertanyen a col·lectius vulnerables i que es troben en Centres d'Internament d'Estrangers o en llocs fronterers.¹²²

b. Víctimes de tràfic d'éssers humans

El tractament diferenciat que s'estableix en l'article 46 de la Llei 12/2009 sobre els menors i altres persones vulnerables es determina en els casos en què l'Administració consideri procedent.¹²³ Com mostra el Defensor del Poble, durant el 2015 i 2016 no hi va haver resolucions favorables de reconeixement de protecció internacional a víctimes de tràfic.¹²⁴ Per tant, actualment, l'Administració considera que el tràfic d'éssers humans no ha d'incloure's en la protecció internacional. En aquest sentit, el Consell d'Europa, en la Recomanació 1940 (2010) i la Resolució 1765 (2010) sobre sol·licituds d'asil per motius de gènere, va considerar que era necessari adaptar el procediment de protecció internacional a la situació de dones i nenes que havien patit diferents formes de violència de gènere i persecució, a més de millorar els mecanismes de recopilació, anàlisi i publicació de xifres i informació sobre aquestes víctimes.¹²⁵

En relació amb la violència exercida contra les dones, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea, en el cas C-621/21, va aclarir les condicions per a tenir dret a protecció internacional. El cas tractava d'una ciutadana turca, d'origen kurd, musulmana i divorciada, que afirmava haver estat colpejada i amenaçada pel seu marit, amb el qual havia estat obligada a casar-se per la seva família, i que va presentar una sol·licitud de protecció internacional a Bulgària, ja que patia per la seva vida si tornava a Turquia. En aquest sentit, el TJUE va determinar que la Directiva 2011/95 havia d'interpretar-se de conformitat amb el Conveni d'Istanbul¹²⁶, que reconeix la violència de gènere contra les dones com una forma de

¹²¹ Defensor del Pueblo. "El asilo en España (...), loc. cit, p.77.

¹²² *Ibidem*, p.45.

¹²³ Llei 12/2009, de 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària, BOE núm. 263, de 31/10/2009, article 46.

¹²⁴ Defensor del Pueblo. "El asilo en España (...), loc. cit, p.79.

¹²⁵ Resolució 1765 (2010) sobre sol·licituds d'asil per motius de gènere, de 8 d'octubre de 2010, del Consell d'Europa.

¹²⁶ Conveni del Consell d'Europa per a prevenir i combatre la violència contra les dones i la violència domèstica contra les dones i la violència domèstica, de 11 de maig de 2011, del Consell d'Europa.

persecució, afegint que les dones poden considerar-se un grup social en el sentit de la Directiva 2011/95.¹²⁷

c. Per orientació sexual (LGTBI)

Els dos aspectes principals de les sol·licituds de protecció internacional per orientació sexual són l'adequat assessorament de l'entrevistador al sol·licitant sobre el seu dret de demanar asil per raó de la seva orientació sexual, i el procediment per a avaluar la credibilitat d'aquestes sol·licituds. Sobre el primer aspecte, l'Oficina d'Asil i Refugi va impartir durant el 2015 sessions informatives sobre la diversitat sexual i els diferents contextos culturals del col·lectiu LGTBI.¹²⁸

En relació amb el segon aspecte, els Països Baixos van presentar una qüestió prejudicial davant del Tribunal de Justícia de la Unió Europea en relació amb la capacitat dels entrevistadors d'avaluar les sol·licituds de protecció internacional per orientació sexual i sobre com analitzar la credibilitat dels sol·licitants. L'Advocada General va concloure que la Directiva de Reconeixement i la Directiva de Procediments no determinaven en les seves disposicions la manera d'avaluar la credibilitat d'aquest tipus de sol·licituds per raó d'orientació sexual. També va establir que “atès que no és possible determinar l'orientació sexual d'una persona de manera definitiva, les pràctiques que tenen aquesta finalitat no haurien d'utilitzar-se en el procés d'avaluació conforme a l'article 4 de la Directiva de reconeixement. Tals pràctiques infringeixen els articles 3 i 7 de la Carta. L'avaluació per a determinar si ha de concedir-se l'asil hauria de centrar-se, en canvi, en si el sol·licitant és creïble. Això suposa considerar si la seva versió és versemblant i coherent”.¹²⁹ Sobre la mateixa qüestió prejudicial, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea va establir que les directives europees havien de ser interpretades en el sentit que els interrogatoris dels sol·licitants d'asil per raó d'orientació sexual no es podien basar en conceptes estereotipats del col·lectiu LGTBI, així com tampoc preguntar sobre les pràctiques sexuals de les persones ni la pràctica de proves o la mostra de gravacions en vídeo per a demostrar la seva homosexualitat.¹³⁰

¹²⁷ Sentència del Tribunal de Justícia, de 16 de gener de 2024, C-621/21, ECLI:EU:C:2024:47.

¹²⁸ Defensor del Pueblo. “El asilo en España (...)”, loc. cit, p.81.

¹²⁹ Conclusions de l'advocada general Eleanor Sharpston, de 17 de juliol de 2014, assumptes acumulats C-148/13, C-149/13 i C-150/13. Petició de Decisió prejudicial interposada per Raad van State, p.69.

¹³⁰ Sentència del Tribunal de Justícia, de 2 de desembre de 2014, assumptes acumulats C-148/13, C-149/13 i C-150/13, ECLI:EU:C:2014:2406.

En relació amb l'acollida dels sol·licitants de protecció internacional per orientació sexual, Güell destaca que les entitats no disposen de recursos suficients per a realitzar formacions específiques i, per tant, el personal manca d'una preparació adequada en la matèria.¹³¹ A més, quan es finalitza el període d'acollida, les persones LGTBI pateixen dificultats per accedir a la vivenda i al mercat laboral, ja que com apunta Güell, “la LGTBI-fòbia també està present en els llocs de treball en forma de prejudicis, actituds i comportament”.¹³² Com a mostra d'aquesta homofòbia present entre els propietaris i agències immobiliàries, un sol·licitant d'asil homosexual i magrebí relata que “a vegades et diuen que està llogat quan escolten el teu nom, però no ho està”.¹³³

3.2.3. Especial situació dels sol·licitants de protecció internacional a Ceuta i Melilla

La pràctica en l'accés al procediment de protecció internacional a Ceuta i Melilla és especial a causa de la seva ubicació geogràfica i de les dinàmiques migratòries i dissuasòries que s'implementen en aquestes dues ciutats. Aquestes ciutats són les úniques fronteres terrestres de la Unió Europea amb el continent africà, sent dos punts potencials d'entrada de persones que busquen sol·licitar protecció internacional. És per això que en la pràctica l'accés al procediment d'asil es vegi condicionat pels controls fronterers i les mesures de seguretat implementades per a gestionar la migració. Com a conseqüència directa d'aquesta realitat, els sol·licitants de protecció internacional de Ceuta i Melilla es troben en situació de vulnerabilitat. Com estableixen López-Sala i Moreno-Amador, la dificultat per accedir a Espanya és més clara en els punts fronterers, destacant la col·laboració entre Espanya i el Marroc com a “part de l'externalització de la seva política migratòria” que ha causat un “fort impacte en el control preventiu, espacial i físic, dels potencials sol·licitants d'asil que han intentat accedir a Ceuta i Melilla”.¹³⁴ El Defensor del Poble, després de visitar el lloc fronterer de Beni Enzar (Melilla), va presentar una Recomanació a la Secretaria General d'Immigració i Emigració, reclamant que en aquests llocs fronterers s'oferís la mateixa

¹³¹ Güell Torrent, Berta. “Refugiados LGTBI: experiencias y procesos de integración desde una perspectiva interseccional y multidimensional”. *CIDOB*, 2022, p.51.

¹³² *Ibidem*, p.53

¹³³ *Ibidem*, p.52

¹³⁴ López-Sala, A. i Moreno-Amador, G. “En busca de protección a las puertas de Europa: refugiados y prácticas disuasorias en la frontera sur española.” *Estudios Fronterizos*, vol. 21, 8 maig 2020, p.10.

atenció social que els altres llocs situats a la península, com a Madrid i Barcelona.¹³⁵ En aquest sentit, el Defensor del Poble va apreciar una sèrie de carències en relació amb l'atenció que es dedicava als sol·licitants de protecció internacional, com l'estat de salut mental en el qual arribaven les persones a causa de les dificultats patides durant el seu trajecte, les seves necessitats mèdiques que no eren identificades i derivades correctament pels Funcionaris del Cos Nacional de Policia, a més de la presència habitual de menors no acompanyats.¹³⁶

Un altre efecte de l'especial situació de la pràctica del procediment d'asil a Ceuta i Melilla és l'impediment que pateixen els ciutadans subsaharians per a poder presentar una sol·licitud de protecció internacional en els llocs fronterers, ja que s'ha comprovat que les Forces i Cossos de Seguretat de les fronteres de les dues ciutats autònomes entreguen a aquestes persones a la policia marroquina sense la possibilitat que aquestes puguin sol·licitar asil.¹³⁷ D'aquesta manera, el dret a sol·licitar asil de les persones subsaharianes és vulnerat en la pràctica habitual implementada en aquelles zones.

A més, una altra via de fet implementada a Ceuta i Melilla és l'aplicació d'un procediment administratiu que restringeix i imposa una sèrie de limitacions a la mobilitat dels sol·licitants de protecció internacional per a poder desplaçar-se al territori espanyol peninsular.¹³⁸ Segons López-Sala i Moreno-Amador, aquesta limitació a la lliure circulació dels sol·licitants d'asil "pot considerar-se una estratègia dissuasiva addicional dins del complex puzzle del control migratori".¹³⁹ Aquesta pràctica va ser declarada contra la legalitat pel Tribunal Suprem, que va condemnar a l'Administració Pública de vulnerar el dret a la lliure circulació dels sol·licitants de protecció internacional.¹⁴⁰ La sentència del Tribunal Suprem va sentenciar que el sol·licitant de protecció internacional té dret a la llibertat de moviment i, per tant, pot escollir establir el seu domicili a qualsevol lloc del territori espanyol. En aquest sentit, es destaca que els articles 31 i 32 de la Llei 12/2009 estableixen la possibilitat de mantenir la unitat familiar i de treballar del sol·licitant de protecció internacional i, per tant, "mancaria de

¹³⁵ Defensor del Pueblo. "El asilo en España (...), loc. cit, p.53.

¹³⁶ *Ibíd*em, p.53.

¹³⁷ *Ibíd*em, p.54.

¹³⁸ López-Sala, A. i Moreno-Amador, G. "En busca (...), loc. cit, p.13.

¹³⁹ *Ibíd*em, p.13.

¹⁴⁰ Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener de 2000, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, BOE núm. 10, de 12/01/2000, article 5.

sentit limitar-hi a una determinada ciutat, que és el que es pretén per l'Administració amb la interpretació que sosté en el recurs de cassació".¹⁴¹

Pel que fa als Centres d'Estança Temporal de Ceuta i Melilla (CETI), aquests també acullen a persones sol·licitants d'asil, tot i que no són centres creats específicament per a donar una assistència a aquest col·lectiu. Per tant, en comparació amb els Centres d'Acollida a Refugiats (CAR), ubicats a la península, els sol·licitants de protecció internacional en els CETI no reben la mateixa assistència que els sol·licitants que es troben en els CAR.¹⁴² Segons el Defensor del Poble, tot i que l'Administració consideri que els recursos que ofereixen els CETI són similars als dels CAR, considera que els residents dels CAR obtenen una atenció especialitzada i tenen més possibilitats d'obtenir un treball pel fet d'estar a la península, a més que els grups familiars resten junts, a diferència dels CETI on se separen les mares i fills dels pares.¹⁴³

3.2.4. Vulnerabilitats del procediment fronterer

El procediment fronterer es troba regulat en l'article 21 de la Llei 12/2009, que delimita el seu àmbit d'aplicació en els supòsits en què "una persona estrangera que no reuneix els requisits necessaris per a entrar en territori espanyol presenti una sol·licitud de protecció internacional en un lloc fronterer".¹⁴⁴ Com exposa Sánchez Legido, aquest procediment té com a objectiu principal rebutjar de manera ràpida les sol·licituds fraudulentament manifestament infundades.¹⁴⁵ Aquest procediment també s'aplica quan les sol·licituds de protecció internacional són presentades per persones que es troben internades en Centres d'Internament d'Estrangers.¹⁴⁶

Però la limitació del sistema d'asil espanyol també ha generat un impacte en les condicions en què aquest procediment fronterer s'aplica i en els drets de les persones que sol·liciten protecció internacional en aquests llocs fronterers. Per exemple, l'any 2023 la sala per a viatgers inadmesos i sol·licitants d'asil de l'Aeroport de Barajas de Madrid va arribar a

¹⁴¹ Tribunal Suprem: STS (Sala del Contenciós-administratiu, Secció 5^a), Roj, de 29 de juliol de 2020, ECLI:ES:TS:2020:2662, p.6.

¹⁴² Defensor del Pueblo. "El asilo en España (...), loc. cit, p.90.

¹⁴³ *Ibidem*, p.91.

¹⁴⁴ Llei 12/2009, de 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària, BOE núm. 263, de 31/10/2009, article 21.1.

¹⁴⁵ Sánchez Legido, Ángel. "Entre (...), loc. cit, p.25.

¹⁴⁶ Llei 12/2009, de 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària, BOE núm. 263, de 31/10/2009, article 25.2.

acollir fins a 400 persones que buscaven protecció internacional a Espanya.¹⁴⁷ El procediment que s'aplica en els aeroports és el procediment fronterer, segons el qual en quatre o cinc dies es realitza la petició d'asil i aquesta és admesa o no per l'Oficina d'Asil i Refugi.¹⁴⁸ Com estableix la notícia de Vargas Martín, “el retard actual solament per a poder registrar la sol·licitud és de quatre o cinc dies, cosa que està demorant el procediment entre deu i quinze dies, en els quals els sol·licitants no poden abandonar les reduïdes sales habilitades”.¹⁴⁹ Davant de la situació d'amuntegament de persones a l'aeroport, en el juliol de 2023 la CEAR vas presentar una queixa davant dels tres jutjats de control de Madrid.¹⁵⁰ Segons els jutges que van visitar les sales on, en aquells moments, hi havia fins a 250 persones, entre les quals hi havia menors d'edat, “molts dels ingressats en aquestes sales estan dormint en matalassos instal·lats en el terra, sense les mínimes condicions de salubritat, higiene i intimitat, que permeten protegir els seus drets bàsics, tractant-se en alguns casos de famílies i menors d'edat”.¹⁵¹ En aquest sentit, els tres jutges i el Defensor del Poble van requerir al Ministeri d'Interior que adoptessin amb “caràcter urgent mesures precises per a posar fi a la situació d'amuntegament”.¹⁵²

A més, en la pràctica, el procediment fronterer és d'aplicació als polissons estrangers que es troben en vaixells que atraquen en ports espanyols i sol·liciten asil.¹⁵³ Sánchez Legido lamenta que no s'hagi assegurat per via legal de manera més adequada les garanties dels polissons que es troben en una situació d'especial vulnerabilitat i que, en moltes ocasions, els vaixells en els quals es troben fan de dependència fronterera de permanència dels peticionaris fins que es resolen les seves sol·licituds.¹⁵⁴ Com indica la CEAR, l'Oficina d'Asil i Refugi no té en compte en les seves estadístiques les sol·licituds de protecció internacional realitzades per persones que arriben a Espanya com a polissons.¹⁵⁵ És per això que Sánchez

¹⁴⁷ Vargas Martín, Jairo. “El desastre de las salas de asilo de Barajas mantiene hacinadas 400 personas y desborda la capacidad de Interior.”, *Público*, 26 gener 2024.

¹⁴⁸ Llei 12/2009, de 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària, BOE núm. 263, de 31/10/2009, article 21.

¹⁴⁹ Vargas Martín, Jairo. “El desastre (...), loc. cit.

¹⁵⁰ “Tres juzgados exigen a Marlaska que acabe con el hacinamiento de refugiados retenidos en el Aeropuerto de Barajas.” *Público*, 22 desembre 2023.

¹⁵¹ *Ibidem*.

¹⁵² Vargas Martín, Jairo. “El desastre de las salas de asilo de Barajas mantiene hacinadas 400 personas y desborda la capacidad de Interior.”, *Público*, 26 gener 2024.

¹⁵³ Sánchez Legido, Ángel. “Entre (...), loc. cit, p.26.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p.26.

¹⁵⁵ CEAR, “Informe 2023: (...), loc. cit, p.80.

Legido remarca la necessitat d'assegurar legalment les garanties dels polissons que es troben en una situació d'especial vulnerabilitat.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Sánchez Legido, Ángel. "Entre (...), loc. cit, p.26.

4. PROPOSTES DE MILLORA DEL SISTEMA D'ASIL I D'ACOLLIDA ESPANYOL

Després d'analitzar els factors que, en conjunt, han generat una pressió en el sistema d'asil i acollida a Espanya, i els efectes que aquests tenen en els sol·licitants de protecció internacional i en les garanties dels seus drets, és adient plantejar diferents propostes per a millorar l'actual sistema.

4.1. Reformes legals i administratives necessàries

En primer lloc, en relació amb la formació dels instructors del procediment de protecció internacional, s'ha de garantir que aquests disposin d'una formació adequada destinada a adquirir les capacitats necessàries per a dur a terme les seves funcions. Concretament, el Defensor del Poble remarca la necessitat de desenvolupar les competències de la figura de l'entrevistador, ja que com destaca "l'entrevista no està a càrrec dels instructors sinó de personal auxiliar que utilitza documents elaborats per l'instructor".¹⁵⁷ Per tant, considerant que l'entrevista és un punt clau del procediment, en la qual el sol·licitant d'asil relata els motius de la seva persecució, el personal encarregat d'aquesta ha de ser instruïda específicament per a tal funció. A més, tenint en compte que durant l'entrevista l'assistència lletrada solament és preceptiva en les sol·licituds de frontera.

Tanmateix, un aspecte a millorar és la realització de segones entrevistes, ja que com mostra el Defensor del Poble, aquestes són percentualment molt petites.¹⁵⁸ A més, considerant el que s'ha exposat anteriorment, una segona entrevista hauria de ser obligatòria en els casos en què la primera l'entrevistador era personal auxiliar i no un instructor. També s'ha de garantir una qualitat uniforme de l'entrevista i dels perfils dels entrevistadors en tots els llocs on es presenti la sol·licitud de protecció internacional. Com explica el Defensor del Poble, en els llocs fronterers i aeroports les entrevistes són a càrrec de funcionaris de policia, en els centres penitenciaris per personal dels mateixos centres, a Ceuta són realitzades per un funcionari de la Delegació del Govern, però a Melilla són a càrrec per un funcionari de la Prefectura Superior de Policia.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Defensor del Pueblo. "El asilo en España (...), loc. cit, p.31.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p.32.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p.32.

En relació amb la tramitació dels expedients de col·lectius vulnerables, és necessària la prèvia formació sobre el tractament dels expedients LGTBI o de violència de gènere, a més de tècniques d'entrevista i anàlisi de credibilitat dels seus relats. A més, com destaca la CEAR, s'ha de garantir una correcta identificació de sol·licitants de protecció internacional en situació d'especial vulnerabilitat, desenvolupant legislativament l'article 46 de la Llei d'Asil, per a oferir un tractament diferenciat a aquestes persones.¹⁶⁰

Una altra proposta és la de garantir el compliment del principi de no devolució, assegurant el cessament de les devolucions il·legals a Ceuta i Melilla i l'aplicació de la Disposició Addicional Desena de la Llei d'Estrangeria.¹⁶¹ A causa d'aquesta disposició que contempla el *rebuig en frontera*, potencials sol·licitants de protecció internacional són expulsats al Marroc, sense poder sol·licitar protecció internacional i, per tant, sense tenir accés al procediment d'asil, tot i trobar-se en una situació de risc per a les seves vides.¹⁶² En relació amb això, la CEAR també destaca la necessitat d'eliminar el requisit del visat de trànsit per a les persones originàries de països en conflicte, com ara Síria, Iemen o Palestina.¹⁶³ De la mateixa manera, Naïr també proposa la creació d'aquest passaport o visat de trànsit per a “incentivar un sistema de circulació organitzada dins de l'espai europeu per als sol·licitants d'asil”, així com implementar una política d'ajuda econòmica als països fronterers de zones en guerra amb l'objectiu d'equilibrar a les persones que fugen d'aquelles zones.¹⁶⁴

Pel que fa al desenvolupament normatiu de la legislació en matèria d'asil i acollida, s'ha d'aprovar el reglament en matèria d'asil, ja que la demora de més de quinze anys d'aquest està dificultant l'aplicació d'aspectes fonamentals de la Llei 12/2009. Tanmateix, també cal completar l'efectiva transposició de les directives europees de Procediments, Qualificació i Acollida a la normativa nacional, perquè com indica la CEAR, això comporta “una situació de debilitat del marc jurídic que té conseqüències per als drets i la vida de les persones sol·licitants d'asil i refugiades”.¹⁶⁵

¹⁶⁰ CEAR, “Informe 2023: (...)”, loc. cit, p.138.

¹⁶¹ Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener de 2000, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, BOE núm. 10, de 12/01/2000, disposició addicional desena.

¹⁶² CEAR, “Informe 2023: (...)”, loc. cit, p.138.

¹⁶³ *Ibidem*, p.138.

¹⁶⁴ Naïr, Sami, “Refugiados: (...)”, op. cit, p.7-8.

¹⁶⁵ CEAR, “Informe 2023: (...)”, loc. cit, p.140.

Finalment, és necessari ampliar la interpretació de la definició de persona refugiada contemplada en la Convenció de Ginebra.¹⁶⁶ En aquest sentit, s'ha d'incloure en la concessió de l'estatut de refugiat a les persones que busquen protecció a conseqüència del canvi climàtic i les catàstrofes ambientals.¹⁶⁷ Com estableix Naïr, “els refugiats mediambientals són persones que s'han vist obligades a migrar a altres llocs atès que la degradació mediambiental experimentada en la seva terra d'origen, per raons naturals o per l'acció humana, ha minat els seus sistemes de manteniment”.¹⁶⁸ Per tant, l'autor considera important que la Unió Europea incorpori aquesta nova classe de refugiats en la normativa actual de protecció temporal o de treballadors estacionals i, que Espanya també adopti el concepte de migrant ambiental en les seves polítiques d'asil i de migració, com ja han fet altres països com Suècia o Finlàndia.¹⁶⁹ D'aquesta manera, la incorporació d'un marc jurídic que determini amb claredat els drets i l'abast de la protecció de les persones que es desplacen dels seus països d'origen per raons mediambientals, atorgaria una major seguretat jurídica i una garantia del respecte dels drets humans inherents d'aquestes persones.

4.2. Ampliació de recursos i de la capacitat d'acollida

Una altra sèrie de propostes de millora consisteix en l'ampliació de recursos humans i econòmics i de la capacitat d'acollida del sistema estatal. Com s'ha exposat prèviament, la demora en l'obtenció de les cites per a formalitzar les sol·licituds de protecció internacional i els retards en la resolució dels expedients comporta que els sol·licitants d'asil esgotin el seu recorregut dins del sistema d'acollida sense havent obtingut resposta estimatòria o denegatòria de la seva petició de protecció internacional. Per tant, en primer lloc, s'han de respectar els terminis establerts per la Directiva 2013/32/UE d'entre tres i sis dies per a obtenir una cita per a manifestar la voluntat de sol·licitar protecció internacional.¹⁷⁰ Per això, com exposa la CEAR, s'ha d'ampliar la disponibilitat de cites prèvies perquè les persones comptin amb la documentació necessària per a poder accedir des d'aquell moment al sistema estatal d'acollida.¹⁷¹

¹⁶⁶ Convenció sobre l'Estatut dels Refugiats, de 28 de juliol de 1951, per la Conferència sobre l'Estatut dels Refugiats i dels Apàtrides (Nacions Unides), convocada per l'Assemblea General (Resolució 420 (V)), de 14 de desembre de 1950, article 1.

¹⁶⁷ CEAR, “Informe 2023: (...)”, loc. cit, p.138.

¹⁶⁸ Naïr, Sami, “Refugiados: (...)”, op. cit, p.23.

¹⁶⁹ *Ibidem*, p.23.

¹⁷⁰ Directiva 2013/32/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 16 de juny de 2013, sobre procediments comuns per a la concessió o la retirada de la protecció internacional, *DOUE* 29.6.2013, article 6.

¹⁷¹ CEAR, “Informe 2023: (...)”, loc. cit, p.138.

En segon lloc, és necessari ampliar els terminis de les fases del sistema estatal d'acollida, en consonància amb els terminis reals en els quals es resolen les peticions dels sol·licitants de protecció internacional. Com proposen Garcés i Passetti, és necessari augmentar els recursos destinats a l'Oficina d'Asil i Refugi, així com ampliar el nombre d'instructors d'aquesta, i també ampliar les places d'acollida per a reduir el nombre de persones excloses del sistema.¹⁷² La CEAR també proposa millores del sistema d'acollida, relacionades amb els seus estàndards de qualitat i adaptat a les necessitats socials i laborals mutables del país.¹⁷³ És per això que planteja que les fases del sistema d'acollida incorporin itineraris personalitzats d'inclusió per a oferir els mitjans necessaris destinats a les persones en situació d'especial vulnerabilitat.¹⁷⁴ En relació amb l'accés al mercat de la vivenda i al mercat laboral dels sol·licitants de protecció internacional, que és imprescindible per a obtenir l'autonomia d'aquestes persones i reduir-ne l'exclusió, la solució és més complexa. Com exposen Garcés i Passetti, aquest factor està relacionat amb les condicions generals del mercat laboral i de la vivenda, sent necessàries més polítiques econòmiques i socials.¹⁷⁵ Per exemple, la CEAR proposa "l'ampliació del parc d'habitatge social i la reserva d'un percentatge d'habitatge públic per a persones refugiades, així com la posada en marxa d'incentius fiscals dirigits a les persones propietàries d'un habitatge que lloguin a persones sol·licitants d'asil, refugiades, apàtrides i migrants".¹⁷⁶ Però més enllà d'això, també s'han d'ampliar i reforçar els programes d'intervenció social del sistema estatal d'acollida, així com reduir la demora en la tramitació dels expedients de protecció internacional, ja que són factors que augmenten la precarietat de les condicions de vida d'aquestes persones.

Com exposa Garcés i Passetti, la gestió del sistema d'acollida es caracteritza per la seva precarietat, sent un sistema centralitzat que en els últims anys s'ha externalitzat a través de les entitats socials.¹⁷⁷ Aquestes entitats obtenen el finançament a través de convocatòries de subvencions anuals de tipus competitiu. Però aquest finançament genera inestabilitat i posa en risc la constància dels serveis i les ajudes que proporcionen als sol·licitants de protecció internacional, com destaquen Garcés i Passetti.¹⁷⁸ Per tant, és necessari establir una forma de finançament més segur i constant per a les entitats socials responsables de cobrir els serveis

¹⁷² Garcés-Mascareñas, Blanca i Passetti, Francesco. "¿A más solicitudes (...), loc. cit, p.123.

¹⁷³ CEAR, "Informe 2023: (...), loc. cit, p.140.

¹⁷⁴ *Ibidem*, p.140.

¹⁷⁵ Garcés-Mascareñas, Blanca i Passetti, Francesco. "¿A más solicitudes (...), loc. cit, p.121.

¹⁷⁶ CEAR, "Informe 2023: (...), loc. cit, p.142.

¹⁷⁷ Garcés-Mascareñas, Blanca i Passetti, Francesco. "¿A más solicitudes (...), loc. cit, p.124.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p.124.

d'acollida d'un número determinat, i cada cop més elevat, de peticionaris de protecció internacional. En aquest sentit, també s'hauria de procurar que l'augment de places d'acollida fos més ordenat i en relació amb una prèvia previsió, ja que com expliquen Garcés i Passetti, el 2015 el Govern va ampliar les places disponibles a través de convocatòries de subvencions a les entitats, generant un impacte sobre les entitats a causa d'aquest creixement ràpid i externalitzat de la capacitat d'acollida del sistema estatal.¹⁷⁹ Per exemple, els autors destaquen que la “CEAR, ACCEM i Creu Roja han vist sobredimensionar els seus equips de manera exponencial, amb tot el que implica en termes de gestió i formació del nou personal”.¹⁸⁰

4.3. Millora en la coordinació entre institucions i actors involucrats

Una proposta de millora és introduir mecanismes de coordinació entre els funcionaris responsables de cada òrgan ministerial, per així poder mantenir una informació constant i actualitzada de l'estat de les sol·licituds de protecció internacional i de la situació personal del sol·licitant. Com exposa el Defensor del Poble, és necessari millorar la coordinació entre la Direcció General de Política Interior (Ministeri d'Interior) i la Secretaria General d'Immigració i Emigració (Ministeri de Treball i Seguretat Social).¹⁸¹ Actualment, la Secretaria General d'Immigració i Emigració s'ha integrat en la Secretaria d'Estat de Migracions del Ministeri d'Inclusió, Seguretat Social i Migracions. Les carències en la coordinació entre ambdós òrgans influeixen negativament en la resolució dels procediments de protecció internacional i en l'acollida que es disposa als sol·licitants d'asil durant la seva tramitació. Com estableix el Defensor del Poble, el cost econòmic de les pròrrogues en els centres del sistema d'acollida es deuen a la demora en la resolució dels expedients de sol·licitud de protecció internacional o en la seva notificació.¹⁸² Per tant, actualment el Ministeri d'Inclusió, Seguretat Social i Migracions, competent en matèria d'acollida, assumeix el cost econòmic de la dilació fonamentalment causada pel Ministeri d'Interior, responsable de la tramitació i resolució dels expedients de concessió de protecció internacional. Concretament, això incideix en la gestió de recursos del sistema d'acollida i en la rotació de places, que com indica el Defensor del Poble, “el principi d'eficiència ha d'aplicar-se a les condicions d'acolliment a fi de no destinar importants recursos durant un

¹⁷⁹ *Ibidem*, p.124.

¹⁸⁰ *Ibidem*, p.124.

¹⁸¹ Defensor del Pueblo. “El asilo en España (...)”, loc. cit, p.98.

¹⁸² *Ibidem*, p.98.

període de temps prolongat a persones amb al·legacions injustificades a costa dels qui necessiten realment protecció”.¹⁸³

També s’ha de millorar la informació que es disposa als sol·licitants de protecció internacional en relació amb l’autorització de residència per arrelament, ja que com indica el Defensor del Poble, són recurrents les queixes en què els sol·licitants són informats erròniament de què han de renunciar al procediment d’asil per a iniciar el procediment d’arrelament.¹⁸⁴

Un altre plantejament de millora del sistema és la participació de les administracions autonòmiques i locals en l’acollida dels sol·licitants de protecció internacional. Tot i que aquestes administracions no tenen competències en matèria d’asil, com apunten Garcés i Passetti, “la presència de sol·licitants en situació de carrer en moltes ciutats espanyoles ha portat aquestes administracions a desenvolupar programes d’acolliment complementaris”.¹⁸⁵ Aquests programes consisteixen en dispositius temporals per a oferir una alternativa a les persones que estan pendents d’entrar dins del sistema d’acollida estatal, però també a aquelles persones que no han pogut accedir o els que ja han finalitzat la seva estada en aquest. Per tant, seria important establir una coordinació real entre l’Estat i les comunitats autonòmiques i els municipis en matèria d’asil i acollida. En relació amb aquesta qüestió, el Tribunal Superior de Justícia de Madrid va sentenciar que els dispositius i itineraris d’acollida són efectivament una competència de les comunitats autonòmiques, tot i que jurídicament l’asil és una competència de l’Estat.¹⁸⁶ D’aquesta manera, la sentència possibilita l’establiment d’un sistema més descentralitzat i coordinat amb les comunitats autònomes, podent aquestes convocar i gestionar subvencions en matèria de protecció internacional i en relació amb les places d’acollida de les entitats socials. Però, juntament amb aquesta descentralització del sistema d’acollida i la transferència de competències a favor de les comunitats autònomes, s’hauria de preveure un augment proporcional de recursos destinats a aquestes administracions.

¹⁸³ *Ibidem*, p.99.

¹⁸⁴ *Ibidem*, p.99.

¹⁸⁵ Garcés-Mascareñas, Blanca i Passetti, Francesco. “¿A más solicitudes (...), loc. cit, p.123.

¹⁸⁶ Tribunal Superior de Justícia: STSJ Madrid (Sala del Contenciós-administratiu, Secció 6ª), Roj, de 19 de gener de 2018, ECLI:ES:TSJM:2018:369.

5. CONCLUSIONS

El sistema d'asil i d'acollida espanyol es troba en un punt crític a causa de la creixent pressió que ha anat patint els últims anys, causada pels diversos factors prèviament analitzats. L'augment del nombre de sol·licitants de protecció internacional a Espanya, la insuficiència de recursos destinats al sistema d'asil i les deficiències detectades en la capacitat d'acollida, així com les dificultats d'accedir al procediment de protecció internacional, com les contínues demores en la resolució dels expedients, han contribuït a la desprotecció i violació del dret a sol·licitar asil a Espanya.

La saturació del sistema d'asil i d'acollida espanyol ha causat un impacte significatiu a curt i mitjà termini en la vida de les persones que busquen protecció internacional, vulnerant drets fonamentals de les persones sol·licitants de protecció internacional. Per una banda, aquestes persones es troben durant un temps indefinit en un buit legal, amb unes condicions de vida precàries i una falta d'accés a serveis bàsics. Per una altra banda, possibles sol·licitants de protecció internacional no poden obtenir una cita per a formalitzar la seva sol·licitud, patint el risc de ser expulsats del país i vulnerant-se així el principi de no devolució emparat en l'article 33 de la Convenció de Ginebra i en l'article 19 de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea. A més, a causa de la incapacitat d'accedir al procediment de protecció internacional, tampoc poden obtenir les ajudes i els recursos públics que s'ofereixen als sol·licitants d'asil a través del sistema d'acollida estatal.

La situació que es viu en els llocs fronterers i, especialment, a Ceuta i Melilla, suposa una violació sistemàtica de drets humans i de la prohibició de les expulsions col·lectives, prevista en l'article 19 de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea. Els recursos i els procediments emprats en els centres ubicats en les dues ciutats autònomes són inadequats i no garanteixen l'aplicació efectiva del dret a sol·licitar asil ni els serveis que s'han de garantir segons la normativa estatal d'asil i d'acollida. Tot això, provoca una situació de risc i marginació en contra de les persones que busquen protecció internacional des d'aquelles zones frontereres, vulnerant-se el principi a favor de la igualtat davant la llei i la prohibició de patir un tracte discriminatori previst en l'article 14 de la Constitució espanyola. A més, el fet que l'assistència lletrada solament sigui preceptiva en aquest tipus de procediment genera una situació de vulnerabilitat encara més elevada en contra d'aquestes persones. Tanmateix, la

voluntat política de l'Estat Espanyol en relació amb la migració i l'asil ha agreujat la realitat dels sol·licitants de protecció internacional, dificultant el procediment de reconeixement de protecció internacional i incorporant la figura jurídica de rebuig en frontera, que permet la devolució immediata de les persones migrants al Marroc, sense garantir-se el dret d'aquestes persones a sol·licitar asil.

És destacable que Espanya tingui una taxa de reconeixement de protecció internacional notablement inferior de la mitja europea, situant-se en un 16,4% en comparació al 38,5% de la mitja europea. Aquestes xifres reafirmen una voluntat política reticent i restrictiva en el reconeixement i acollida de persones que sol·liciten protecció internacional a Espanya, contribuint en la crisi humanitària a través de pràctiques dissuasòries, especialment implementades en els punts d'arribada de més fluxos migratoris. Aquestes pràctiques dissuasòries també són presents en el nou Pacte sobre Migració i Asil de la Unió Europea, ja que aquest preveu una sèrie de controls fronterers i reforça la gestió en les fronteres exteriors de la Unió Europea. Per tant, la futura implementació d'aquest Pacte previsiblement augmentarà les detencions arbitràries i dificultarà els procediments per poder accedir a la protecció internacional en aplicació del sistema que es preveu sobre l'examen d'inadmissibilitat. El mecanisme de 'return sponsorships' tampoc és suficient per a garantir el compromís dels Estats membres d'assumir responsabilitats de reubicar als sol·licitants d'asil, ja que no imposa cap obligació cap a aquests països. A més, aquesta solidaritat pot expressar-se a través del finançament de tercers països per a externalitzar i reduir els fluxos migratoris de les fronteres de la Unió Europea, que en la pràctica ha generat preocupació per la tendència de pactar amb tercers països que no garanteixen una protecció dels drets humans.

Finalment, és necessari adoptar mesures que posen fi a la criminalització de la solidaritat a favor les persones refugiades i sol·licitants de protecció internacional. Per això, s'ha de lluitar contra els discursos d'odi que estigmatitzen i deshumanitzen a la població refugiada, i que incideixen negativament en el seu procés d'inclusió en la societat. Les narratives que culpabilitzen a les persones que busquen un refugi a les portes d'Europa i que rebutgen la seva acollida per raons de seguretat, han generat que la ciutadania normalitzi les constants notícies sobre les morts d'aquestes persones durant les rutes migratòries. Com indica Naïr, segons l'ONU s'estima que la població mundial se situarà en 9.700 milions de persones el 2050, dels 7.300 milions actuals, representant el continent africà el 25% de tota la població

mundial.¹⁸⁷ Per això, s'ha de buscar una manera de garantir una protecció dels Drets Humans de les persones migrants i possibles sol·licitants de protecció internacional, però a la vegada gestionar les qüestions de seguretat i identitàries que se susciten a causa d'aquests moviments migratoris i que generen un ambient d'obsessió i de por, reforçats pels discursos xenòfobs.

¹⁸⁷ Naïr, Sami, "Refugiados: (...), op. cit, p.11.

6. BIBLIOGRAFIA I DOCUMENTACIÓ

6.1. Bibliografia

1. Arango Vila-Belda, Joaquín. “El Estado de la integración de inmigrantes y refugiados en España: luces y sombras.” *Mediterráneo económico*, nº 36, 2022, pp. 384-409.
2. Arenas Hidalgo, Nuria. “Migraciones y Asilo: Análisis y Perspectivas: El principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad entre Estados en la política europea de asilo: La conformación de la reubicación en un contexto de crisis.” *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 73, nº 2, 25 June 2021, pp. 21–36.
3. De Lucas, Javier. “Mediterráneo: El naufragio de Europa”. València: Tirant lo Blanch, 2016
4. Fernández Arribas, Gloria. “La necesidad de una acción normativa por parte de la Unión Europea en materia de protección de desplazados medioambientales transfronterizos.” *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 74, nº 1, 25 Jan. 2022, pp. 185–192.
5. Flamand, Christine, et al. “Examining Asylum Seekers’ ‘Other Vulnerabilities’: Intersectionality in Context.” *European Journal of Migration and Law*, vol. 25, 21 Dec. 2023, pp. 501-524.
6. Gabrielli, Lorenzo, et al. “Between Discipline and Neglect: The Regulation of Asylum Accommodation in Spain.” *Journal of Refugee Studies*, vol. 35, nº 1, 5 May 2021, pp. 262–281.
7. Garcés Mascareñas, Blanca. “¿Qué acogida estamos dando a los solicitantes de asilo en España?” *Mediterráneo económico*, nº 36, 2022, pp. 283-294.
8. Garcés-Mascareñas, Blanca i Pasetti, Francesco. “¿A más solicitudes de asilo igual recepción? El sistema de acogida en España desde 2015”. *Anuario CIDOB de la Inmigración 2019*, Nov. 2019, pp. 114-126.
9. García Mahamut, Rosario i Galparsoro, Javier. “Régimen jurídico del Derecho de Asilo en la Ley 12/2009”. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010.
10. Giuffré, Mariagiulia, et al. “On ‘Safety’ and EU Externalization of Borders:” *European Journal of Migration and Law*, vol. 24, nº 4, 9 Dec. 2022, pp. 570–599.
11. Güell Torrent, Berta. “Refugiados LGTBI: experiencias y procesos de integración desde una perspectiva interseccional y multidimensional”. *CIDOB*, 2022, pp. 44-58.

12. Korol, Liliia, i Pieter Bevelander. “The Power of Positive Thinking: How Positive Opinions of Refugees’ Impact on the Host Society Generate Positive Behavioural Intentions.” *Journal of Refugee Studies*, vol. 36, nº 1, 23 Dec. 2022, pp. 22–45.
13. Lidén, Hilden. “Young age, Migratory Vulnerabilities and Temporality. Compounding Inequalities Raised by Age and Legal Status - in Four European Countries.” *European Journal of Migration and Law*, vol. 25, 21 Dec. 2023, pp. 395-420.
14. López-Sala, A. i Moreno-Amador, G. “En busca de protección a las puertas de Europa: refugiados y prácticas disuasorias en la frontera sur española.” *Estudios Fronterizos*, vol. 21, 8 Maig 2020.
15. Morgades Gil, Sílvia. “De refugiados a rechazados el sistema de Dublín y el derecho a buscar asilo en la Unión Europea”. València: Tirant lo blanch, 2021.
16. - -, “El Pacto Mundial sobre los Refugiados y el Nuevo Pacto de la Unión Europea sobre Migración y Asilo: Derecho Informal y Jurisprudencia Internacional en materia de acceso a la protección.” *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 74, nº 1, 25 Gener 2022, pp. 25–45.
17. - -, “Refugiado”. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, nº10, 2016, pp. 231-249.
18. Naïr, Sami. “Refugiados: Frente a la catástrofe humanitaria, una solución real.” Barcelona: Crítica, 2016
19. Poy Renau, Arnau. “Un sistema de acogida que no acoge. Abandono, desprotección y precariedad de los solicitantes de asilo excluidos del Sistema de Acogida español.” *Quaderns De l’Institut de Català d’Antropologia*, nº 38 (1), 2022, pp. 53-74.
20. Ribera-Almandoz, O., Delclós, C., i Garcés-Mascreñas, B. “Casa nostra, casa vostra. Condicions i trajectòries d’accés a l’habitatge de sol·licitants d’asil i refugiats a Catalunya”. *CIDOB*, nº 77, 2020.
21. Ruiz-Estramil, Ivana Belén. “Devenir refugiado en el procedimiento de asilo español.” *Revista Española de Sociología*, vol. 28, nº Extra 3,2, 2019, pp. 121-133.
22. Sánchez Legido, Ángel. “Entre la obsesión por la seguridad y la lucha contra la inmigración irregular: A propósito de la nueva ley de asilo”. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº18, 2009.
23. Sundberg Diez, Olivia, et al. “Return Sponsorships in the EU’s New Pact on Migration and Asylum: High Stakes, Low Gains.” *European Journal of Migration and Law*, vol. 23, nº 3, 10 Nov. 2021, pp. 219–244.

24. Venturi, Denise. "Beyond the Rainbow? An Intersectional Analysis of the Vulnerabilities Faced by LGBTIQ+ Asylum-Seekers." *European Journal of Migration and Law*, vol. 25, 21 Dec. 2023, pp. 474-500.
25. Zetter, Roger. "Refugees and Their Return Home: Unsettling Matters." *Journal of Refugee Studies*, vol. 34, n° 1, 25 Juny 2020, pp. 7–22.

6.2. Documentació

6.2.1. Normativa

1. Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea, de 26 d'octubre de 2012, C 326/391, de 2012.
2. Constitució Espanyola, de 29 de desembre de 1978, BOE núm. 311, de 29/12/1978.
3. Convenció sobre l'Estatut dels Refugiats, de 28 de juliol de 1951, per la Conferència sobre l'Estatut dels Refugiats i dels Apàtrides (Nacions Unides), convocada per l'Assemblea General (Resolució 420 (V)), de 14 de desembre de 1950.
4. Conveni del Consell d'Europa per a prevenir i combatre la violència contra les dones i la violència domèstica contra les dones i la violència domèstica, de 11 de maig de 2011, del Consell d'Europa.
5. Declaració Universal de Drets Humans (Resolució 217 A (III)), de 10 de desembre de 1948, de l'Assemblea General de les Nacions Unides.
6. Directiva 2001/55/CE, de Protecció Temporal, de 20 de juliol de 2001, relativa a les normes mínimes per a la concessió de protecció temporal en cas d'afluència massiva de persones desplaçades i a mesures de foment d'un esforç equitatiu entre els Estats membres per a acollir a aquestes persones i assumir les conseqüències del seu acolliment, *DOUE* 7.8.2001.
7. Directiva 2011/95/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de desembre de 2011, per la qual s'estableixen normes relatives als requisits per al reconeixement de nacionals de tercers països o apàtrides com a beneficiaris de protecció internacional, a un estatut uniforme per als refugiats o per a les persones amb dret a protecció subsidiària i al contingut de la protecció concedida, *DOUE* 20.12.2011.
8. Directiva 2013/32/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 16 de juny de 2013, sobre procediments comuns per a la concessió o la retirada de la protecció internacional, *DOUE* 29.6.2013.

9. Directiva 2013/33/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, per la qual s'aproven normes per a l'acollida dels sol·licitants de protecció internacional, *DOUE* 29.6.2013.
10. Llei 12/2009, de 30 d'octubre de 2009, reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària, BOE núm. 263, de 31/10/2009.
11. Llei 4/2015, de 30 de març de 2015, de protecció de la seguretat ciutadana, BOE núm. 77, de 31/03/2015.
12. Llei 9/1994, de 19 de maig de 1994, de modificació de la Llei 5/1984, de 26 de març, reguladora del dret d'asil i de la condició de refugiat, BOE núm. 122, de 23/05/1994.
13. Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener de 2000, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, BOE núm. 10, de 12/01/2000.
14. Protocol sobre l'Estatut dels Refugiats (Resolució 2198 (XXI)), de 16 de desembre de 1966, de l'Assemblea General de les Nacions Unides.
15. Real Decret 203/1995, de 10 de febrer de 1995, pel qual s'aprova el Reglament d'aplicació de la Llei 5/1984, de 26 de març, reguladora del dret d'asil i de la condició de refugiat, BOE núm. 52, de 2/03/1995.
16. Real Decret 22/2022, de 29 de març de 2022, pel qual s'aprova el Reglament que regula el sistema d'acollida en matèria de protecció internacional, BOE núm. 76, de 30/03/2022.
17. Reglament (UE) 2024/1350 del Parlament Europeu i del Consell, de 14 de maig de 2024, pel qual s'estableix el Marc de Reassentament i Admissió Humanitària de la Unió i es modifica el Reglament (UE) 2021/1147.
18. Reglament (UE) 2024/1350 del Parlament Europeu i del Consell, de 14 de maig de 2024, pel qual s'estableix el Marc de Reassentament i Admissió Humanitària de la Unió i es modifica el Reglament (UE) 2021/1147.
19. Reglament (UE) 2024/1351 del Parlament Europeu i del Consell, de 14 de maig de 2024, sobre la gestió de l'asil i la migració, pel qual es modifiquen els Reglaments (UE) 2021/1147 i (UE) 2021/1060 i es deroga el Reglament (UE) n.º 604/2013.
20. Reglament (UE) 2024/1356 del Parlament Europeu i del Consell, de 14 de maig de 2024, pel qual s'introdueix el triatge de nacionals de tercers països a les fronteres exteriors i es modifiquen els Reglaments (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/817.

6.2.2. Informes i notícies

1. ACNUR. “Tendencias Globales, Desplazamiento Forzado en 2022.” 2023.
2. CEAR. “Informe 2015: Las Personas Refugiadas en España y Europa”. 2015.
3. CEAR. “ Informe 2023: Las Personas Refugiadas en España y Europa.” 2023.
4. Conclusions de l’advocada general Eleanor Sharpston, de 17 de juliol de 2014, assumptes acumulats C-148/13, C-149/13 i C-150/13. Petició de Decisió prejudicial interposada per Raad van State.
5. Defensor del Pueblo. “El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida.” 2016.
6. Defensor del Pueblo. “Informe sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España”. 2005.
7. Miradas de la Sociedad Civil. “Evaluación y perspectivas ante la Revisión Regional Europea del Pacto Mundial para la Migración de 2024.” 2024.
8. Pasetti, F., Jiménez-García, J.R. i Güell, B. “Informe Nacional para España NIEM 2022: Sobre el Sistema de Acogida e Integración para Solicitantes y Beneficiarios de Protección Internacional”, *CIDOB*, 2022.
9. Resolució 1765 (2010) sobre sol·licituds d’asil per motius de gènere, de 8 d’octubre de 2010, del Consell d’Europa.
10. Sentència del Tribunal de Justícia, de 16 de gener de 2024, C-621/21, ECLI:EU:C:2024:47.
11. Sentència del Tribunal de Justícia, de 19 de juny de 2018, *Gnandi*, C-181/16, ECLI:EU:C:2018:465.
12. Sentència del Tribunal de Justícia, de 2 de desembre de 2014, assumptes acumulats C-148/13, C-149/13 i C-150/13, ECLI:EU:C:2014:2406.
13. Sentència del Tribunal de Justícia, de 9 de juliol de 2009, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España*, C-272/08, ECLI:EU:C:2009:442.
14. Tribunal Superior de Justícia: STSJ Madrid (Sala del Contenciós-administratiu, Secció 6ª), Roj, de 19 de gener de 2018, ECLI:ES:TSJM:2018:369.
15. Tribunal Suprem: STS (Sala del Contenciós-administratiu, Secció 5ª), Roj, de 29 de juliol de 2020, ECLI:ES:TS:2020:2662.
16. Tribunal Suprem: STS (Sala del Contenciós-administratiu, Secció 5ª), Roj, de 29 de novembre de 2022, ECLI:ES:TS:2022:4365.

17. Vargas Martin, Jairo. “El desastre de las salas de asilo de Barajas mantiene hacinadas 400 personas y desborda la capacidad de Interior.”, *Público*, 26 gener 2024. <https://www.msn.com/es-es/noticias/internacional/el-desastre-de-las-salas-de-asilo-de-barajas-mantiene-hacinadas-a-400-personas-y-desborda-la-capacidad-de-interior/ar-BB1h9604>. Accedit 7 de maig de 2024.
18. “España: ACNUR preocupado por la violencia la valla de Melilla”. *ACNUR*, 17 octubre 2014. <https://www.acnur.org/es-es/noticias/comunicados-de-prensa/espana-acnur-preocupad-o-por-la-violencia-en-la-valla-de-melilla>. Accedit 6 d’abril 2024.
19. “Estadísticas sobre la migración a Europa”. *Comisión Europea*, d’octubre de 2023. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_es. Accedit 1 d’abril 2024.
20. “Las ONG denuncian ante la UE el “colapso” del sistema de solicitud de asilo en España”. *Público*, 22 juny 2023. <https://www.publico.es/sociedad/ong-denuncian-ue-colapso-del-sistema-solicitud-asilo-espana.html>. Accedit 27 de març 2024.
21. “Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2024.”, *Organización Internacional para las Migraciones*, 7 de maig de 2024, <https://worldmigrationreport.iom.int/what-we-do/foreword/foreword>. Accedit 10 de maig de 2024.
22. “Sol·licitants d'asil per tipus, nacionalitat, edat i sexe - dades agregades anuals”. *Eurostat*, 26 març 2024. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYAPPCTZA__custom_5958246/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=d2d0efc2-a485-4350-ad15-31955cb67c55. Accedit 3 d’abril de 2014.
23. “Tres juzgados exigen a Marlaska que acabe con el hacinamiento de refugiados retenidos en el Aeropuerto de Barajas.” *Público*, 22 desembre 2023. <https://www.publico.es/sociedad/tres-juzgados-exigen-marlaska-acabe-hacimiento-refugiados-retenidos-aeropuerto-barajas.html>. Accedit 2 de maig 2024.
24. “UE: el acuerdo sobre el pacto migratorio provocará un “aumento de sufrimiento”. *Amnistía Internacional*, 20 desembre 2023. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2023/12/eu-migration-pact-agreement-will-lead-to-a-surge-in-suffering/>. Accedit 30 de març 2024.