

Estudio sobre

## EL ASILO EN ESPAÑA

La protección internacional y los recursos del sistema de acogida





Estudio sobre

**EL ASILO EN ESPAÑA**

**La protección internacional y los recursos del  
sistema de acogida**

Madrid, junio 2016

Se permite la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación, siempre que se cite la fuente.  
En ningún caso será con fines lucrativos.

Ejemplar realizado por el Defensor del Pueblo

© Defensor del Pueblo  
Eduardo Dato, 31 – 28010 Madrid  
[www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es)

## Sumario

---

|   |     |
|---|-----|
| Presentación .....  | 5   |
| 1. Introducción.....  | 7   |
| 2. Objeto del estudio y método de elaboración .....   | 14  |
| 3. Regulación del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.....                                    | 17  |
| 3.1 Marco europeo .....   | 20  |
| 3.2 La Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria..... | 25  |
| 3.2.1 La Oficina de Asilo y Refugio: organismo central de resolución de solicitudes .....                 | 26  |
| 3.2.2 Intérpretes y entrevista .....  | 29  |
| 3.2.3 Instrucción y resolución .....  | 33  |
| 3.2.4 Intervención del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).....           | 40  |
| 3.2.5 La Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR) .....  | 44  |
| 3.2.6 Calidad de las estadísticas .....   | 45  |
| 4. Cuestiones de procedimiento.....   | 48  |
| 4.1 Acceso al procedimiento .....   | 48  |
| 4.2 Especial situación del acceso al procedimiento en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.....      | 51  |
| 4.3 La asistencia jurídica en el procedimiento .....  | 59  |
| 4.4 Demoras en las citas para formalizar la petición.....   | 61  |
| 4.5 Demoras en las resoluciones .....   | 63  |
| 4.6 Extensión familiar y reagrupación familiar.....   | 67  |
| 5. Colectivos especialmente vulnerables .....   | 72  |
| 5.1 Menores .....   | 73  |
| 5.2 Víctimas de trata .....   | 79  |
| 5.3 Por orientación sexual (LGTB) .....   | 81  |
| 6. La acogida para solicitantes de protección internacional.....  | 83  |
| 6.1 Sistema español de acogida .....  | 84  |
| 6.1.1 Centro de Acogida a Refugiados (CAR).....   | 87  |
| 6.1.2 Dispositivos de acogida gestionados por ONG .....   | 89  |
| 6.1.3 Centros de Estancia Temporal de Ceuta y Melilla (CETI) .....  | 90  |
| 6.1.4 Sistema de Dublín .....   | 93  |
| 6.2 Colaboración de otros órganos administrativos. La sociedad civil.....                                 | 94  |
| 6.3 Financiación .....  | 95  |
| 6.4 Coordinación entre los órganos administrativos.....   | 98  |
| 7. Conclusiones.....  | 101 |
| 8. Recomendaciones .....  | 103 |

## SIGLAS EMPLEADAS EN EL ESTUDIO

|          |  |
|----------|--|
| ACNUR    | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados  |
| CA       | Comunidad Autónoma   |
| CAR      | Centro de Acogida a Refugiados   |
| CCAA     | Comunidades autónomas  |
| CDFUE    | Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea  |
| CEAR     | Comisión Española de Ayuda al Refugiado  |
| CEDH     | Convenio Europeo de Derechos Humanos   |
| CETI     | Centro de estancia temporal para inmigrantes   |
| CGPJ     | Consejo General del Poder Judicial   |
| CIAR     | Comisión Interministerial de Asilo y Refugio   |
| CIE      | Centro de internamiento de extranjeros   |
| CRAI     | Centro de Recursos del Sistema Nacional de Acogida de Solicitantes y Beneficiarios de Protección Internacional |
| CRE      | Cruz Roja Española   |
| EASO     | Oficina Europea de Apoyo al Asilo  |
| ECRE     | Consejo Europeo para los Refugiados y Exiliados  |
| EUROSTAT | Oficina Europea de Estadística   |
| FAMI     | Fondo de Asilo, Migración e Integración  |
| FSE      | Fondo Social Europeo   |
| LGTB     | Colectivo de Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales  |
| OAR      | Oficina de Asilo y Refugio   |
| OIM      | Organización Internacional para las Migraciones  |
| ONG      | Organización No Gubernamental  |
| ONU      | Organización de Naciones Unidas  |
| SECA     | Sistema Europeo Común de Asilo   |
| TEDH     | Tribunal Europeo de Derechos Humanos   |
| TFUE     | Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea  |
| TJUE     | Tribunal de Justicia de la Unión Europea   |
| UE       | Unión Europea  |

## PRESENTACIÓN

La construcción de la Unión Europea ha necesitado de muchos acuerdos económicos, fiscales y monetarios; también de acuerdos para la persecución de la delincuencia, y su Carta de Derechos Fundamentales reconoce la dignidad de las personas, el valor de los derechos humanos. La construcción de la UE tenía, y tiene, entre los fines de sus constituyentes hacer una comunidad donde vivir en democracia, libertad y en paz. Sus fundamentos y sus fines han sido determinantes para que países que fueron sometidos a regímenes no democráticos durante mucho tiempo hayan solicitado su adhesión con verdadero afán. Pero la UE nunca había tenido que pensar y diseñar una política para recibir a cientos de miles de personas, desplazadas por las guerras, por el terror y por la persecución, provenientes de países alejados geográficamente. Para eso no estaba preparada.

El número de personas desplazadas de manera forzosa: que buscan refugio, que solicitan asilo, que solicitan protección, que quieren llegar a países donde existen los derechos, donde no se persigue por creencias, por ideas, por raza o por etnia, ha desbordado la capacidad de los habituales procedimientos de entrada.

Los sistemas y medios de comunicación han divulgado que hay lugares, no muy lejanos, donde se puede vivir de otra manera, y por eso el alto riesgo de la travesía, el de emprender un camino largo y desconocido, vale la pena para muchos. Y Europa es la meta.

Son dos los aspectos fundamentales que debemos tener en cuenta en estas circunstancias. En primer lugar, la acogida humanitaria y, después, la posible integración. La primera exige actuar de acuerdo con un sistema común de asilo, agilizar los procedimientos para las solicitudes del mismo y los traslados a España, además de atender con especial diligencia a las situaciones de menores, personas con discapacidad y víctimas de trata de seres humanos. También es necesario disponer de la asistencia jurídica precisa, así como de un personal de atención muy cualificado para todas estas funciones.

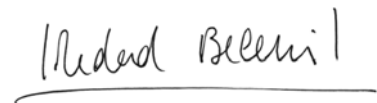
El segundo aspecto, la acogida, hace necesario velar por las ayudas económicas a percibir, así como por las distintas fases de la integración por las que puedan pasar.

La colaboración del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en todos estos procesos resulta del máximo interés por su experiencia y conocimientos, por lo cual es conveniente facilitar su labor y prestarle la

máxima atención. También resulta necesario y conveniente mantener la colaboración con las ONG que prestan servicios muy apreciables.

La institución del Defensor del Pueblo ha considerado oportuno, en estos momentos, revisar las condiciones y circunstancias previstas en **la ley reguladora del derecho de asilo y protección subsidiaria**, de octubre de 2009, para conceder protección y procurar la integración de quienes se ven forzados a abandonar sus habituales lugares de residencia. Esta es la finalidad del presente estudio.

Madrid, junio de 2016

A handwritten signature in black ink that reads "Soledad Becerril". The signature is written in a cursive style and is underlined with a single horizontal line.

Soledad Becerril  
DEFENSORA DEL PUEBLO

## 1. INTRODUCCIÓN

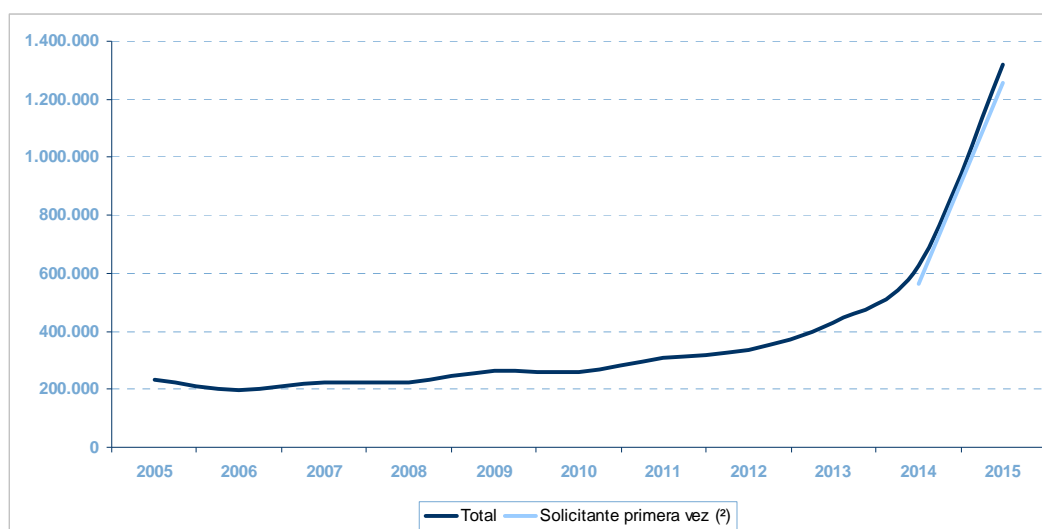
El análisis de la institución del asilo en España no se puede abordar sin hacer un breve repaso de la situación que se vive en Europa.

En 2015 se ha producido la crisis más grave de refugiados desde la II Guerra Mundial. Más de un millón de personas cruzaron el Mediterráneo como refugiados e inmigrantes y más de 60 millones de refugiados y desplazados internos se han contabilizado en todo el mundo.

El desencadenante inmediato fue la crisis en Siria y los conflictos bélicos en otros lugares. Sin embargo, las tendencias que se aprecian en la demografía, el cambio climático, la pobreza o la globalización de los transportes y las comunicaciones indican que la combinación de factores no va a detener en un futuro próximo la afluencia de migrantes y refugiados a Europa. Desde el año 2013 se aprecia un incremento en las solicitudes de protección internacional en la Unión Europea.

### LAS SOLICITUDES DE ASILO (NO UE) EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE-28, 2005-15 <sup>(1)</sup>

|  | 2005    | 2006    | 2007    | 2008    | 2009    | 2010    | 2011    | 2012    | 2013    | 2014    | 2015      |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| Total                                  | 234.675 | 197.410 | 222.635 | 225.150 | 263.835 | 259.400 | 309.040 | 335.290 | 431.090 | 626.960 | 1.321.560 |
| Solicitante primera vez <sup>(2)</sup> |         |         |         |         |         |         |         |         |         | 562.680 | 1.255.640 |



<sup>(1)</sup> 2005-07: UE-27 y fuera de la UE-27.

<sup>(2)</sup> 2005-2013: no disponible.

Fuente: Eurostat

Elaboración propia



El aumento del número de personas que se vieron obligadas a huir de sus hogares y buscar refugio en Europa para escapar de la violencia, ha puesto a prueba a la Unión Europea. El 13 de mayo de 2015, la Comisión Europea presentó su Agenda Europea de Migración, en la que se estableció la necesidad de dar un enfoque global a su gestión.

Desde entonces, se han tomado medidas, incluida la adopción de dos planes de emergencia para reubicar a 160.000 personas con necesidades de protección internacional desde los Estados miembros más afectados a otros Estados miembros de la UE, la aprobación del Plan de Acción de la Comisión en materia de retorno y el Plan de reasentamiento desde terceros países.

El 23 de septiembre de 2015, la Comisión Europea presentó acciones prioritarias para aplicar la Agenda Europea de Migración, que debían ser adoptadas en los seis meses siguientes. Se incluían medidas a corto plazo para estabilizar la situación actual, así como a más largo plazo para establecer un sistema eficaz. La lista de acciones prioritarias establecía entre otras medidas operativas, de ayuda presupuestaria y de aplicación del Derecho comunitario.

En la citada reunión, los Estados miembros reconocieron la necesidad de movilizar una financiación nacional suplementaria y reiteraron su compromiso en el Consejo Europeo de 15 de octubre de 2015. La Comisión propuso enmiendas en sus presupuestos para 2015 y 2016, aumentando los recursos destinados a la crisis de los refugiados en 1.700 millones de euros. Por su parte, los Estados miembros se comprometieron a movilizar una financiación nacional equivalente. Sin embargo, hay numerosos Estados miembros que todavía no han aprobado una financiación equivalente a la de la UE al ACNUR, el Programa Mundial de Alimentos y otras organizaciones (500 millones de euros), el Fondo Fiduciario Regional de la UE para Siria (500 millones de euros) y el Fondo Fiduciario de Emergencia para África (1.800 millones de euros)<sup>1</sup>.

La Comisión propuso medidas para poner en marcha un mecanismo de reubicación que fue adoptado por el Consejo en septiembre de 2015 para 160.000 personas con necesidades de protección internacional. Para que estos sistemas funcionasen eficazmente, se hizo un llamamiento a los Estados miembros a fin de que aportasen expertos nacionales para apoyar la labor realizada en los llamados puntos críticos (*hotspots*). Se solicitó también que se notificasen a la Comisión sus capacidades de acogida y se designaran los puntos de contacto nacionales que coordinarán las reubicaciones con Grecia e Italia, así como los esfuerzos nacionales de reasentamiento para personas con necesidades de protección internacional que se encuentran fuera del territorio de la Unión Europea<sup>2</sup>.

---

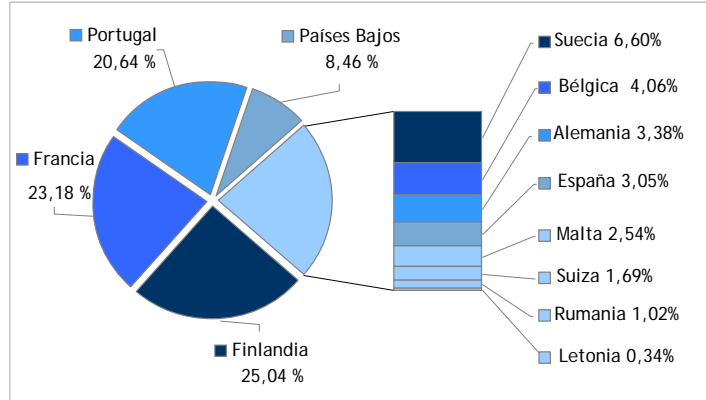
<sup>1</sup>[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state\\_of\\_play\\_-\\_member\\_state\\_pledges\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_member_state_pledges_en.pdf) (datos actualizados a 30 de mayo de 2016) (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

<sup>2</sup> Tercer informe sobre reubicación y reasentamiento [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160518/communication\\_third\\_report\\_on\\_relocation\\_and\\_resettlement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160518/communication_third_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf) (datos actualizados a 18 de mayo de 2016) (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

CUADRO 1

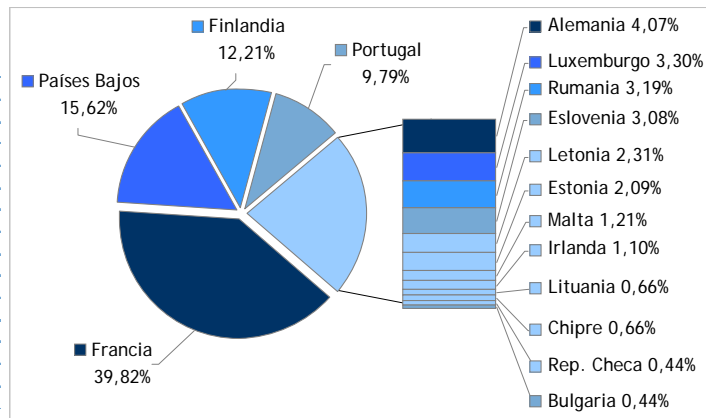
REUBICADOS DESDE ITALIA

| Reubicados desde Italia |            |                |
|-------------------------|------------|----------------|
| Estado Miembro          | nº         | %              |
| Finlandia               | 148        | 25,04%         |
| Francia                 | 137        | 23,18%         |
| Portugal                | 122        | 20,64%         |
| Países Bajos            | 50         | 8,46%          |
| Suecia                  | 39         | 6,60%          |
| Bélgica                 | 24         | 4,06%          |
| Alemania                | 20         | 3,38%          |
| España                  | 18         | 3,05%          |
| Malta                   | 15         | 2,54%          |
| Suiza                   | 10         | 1,69%          |
| Rumania                 | 6          | 1,02%          |
| Letonia                 | 2          | 0,34%          |
| <b>TOTAL</b>            | <b>591</b> | <b>100,00%</b> |



REUBICADOS DESDE GRECIA

| Reubicados desde Grecia |            |                |
|-------------------------|------------|----------------|
| Estado Miembro          | nº         | %              |
| Francia                 | 362        | 39,82%         |
| Países Bajos            | 142        | 15,62%         |
| Finlandia               | 111        | 12,21%         |
| Portugal                | 89         | 9,79%          |
| Alemania                | 37         | 4,07%          |
| Luxemburgo              | 30         | 3,30%          |
| Rumania                 | 29         | 3,19%          |
| Eslovenia               | 28         | 3,08%          |
| Letonia                 | 21         | 2,31%          |
| Estonia                 | 19         | 2,09%          |
| Malta                   | 11         | 1,21%          |
| Irlanda                 | 10         | 1,10%          |
| Lituania                | 6          | 0,66%          |
| Chipre                  | 6          | 0,66%          |
| Republica Checa         | 4          | 0,44%          |
| Bulgaria                | 4          | 0,44%          |
| <b>TOTAL</b>            | <b>909</b> | <b>100,00%</b> |



Fuente: European Commission. Directorate General of Migration and Home Affairs (información disponible a fecha 13 de mayo de 2016)  
Elaboración propia <sup>3</sup>

<sup>3</sup> Considerando las propuestas de la Comisión, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior adoptó en septiembre de 2015 dos Decisiones relativas a la reubicación de 160.000 solicitantes de asilo de Italia y Grecia a fin de ayudar a ambos países a hacer frente a la presión de la crisis de refugiados.

En el marco del programa de reubicación de emergencia, los solicitantes de asilo, cuyas solicitudes de admisión tengan una mayor probabilidad de éxito, están siendo reubicados desde Grecia e Italia, países a los que llegaron, en otros Estados miembros en los que serán tramitadas sus solicitudes de asilo. Si son admitidas las solicitudes, a los solicitantes les será concedido el estatuto de refugiado y el derecho a residir en el Estado miembro en el que han sido reubicados.

Las reubicaciones se realizarán en los próximos dos años a cargo del presupuesto de la UE destinado a prestar apoyo financiero a los Estados miembros.

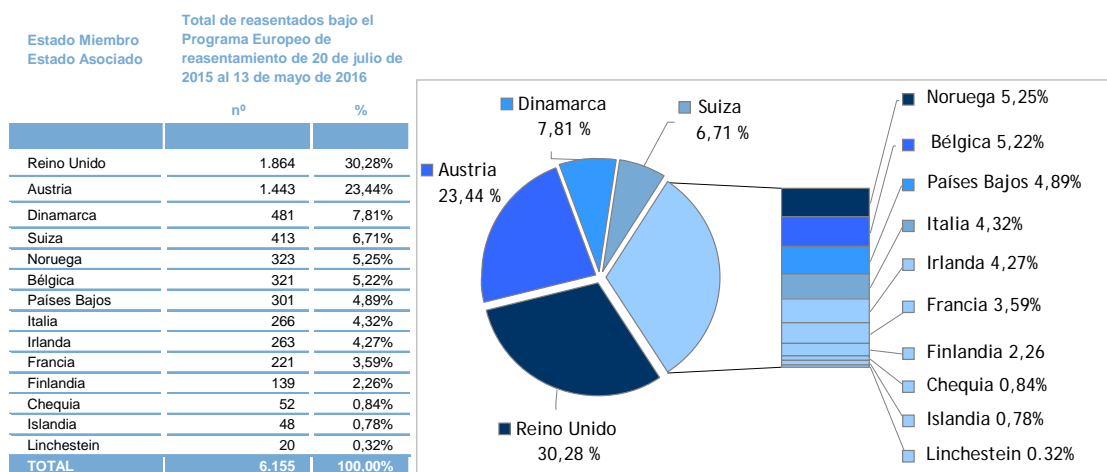
Las siguientes tablas muestran la aplicación de estas Decisiones en los Estados miembros a 13 de mayo de 2016.

1.500 personas han sido reubicadas desde el comienzo del programa.

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160518/factsheet\\_relocation\\_and\\_resettlement\\_-\\_state\\_of\\_play\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160518/factsheet_relocation_and_resettlement_-_state_of_play_en.pdf) (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

## REASENTADOS

## TOTAL DE REASENTADOS BAJO EL PROGRAMA EUROPEO DE REASENTAMIENTO DE 20 DE JULIO DE 2015 A 13 DE MAYO DE 2016



Fuente: European Commission. Directorate General of Migration and Home Affairs (información disponible a fecha 13 de mayo de 2016)  
Elaboración propia<sup>4</sup>

La Unión Europea consideró que el establecimiento de estos llamados puntos críticos era esencial para su estrategia. Resultaba necesario demostrar que podía restaurarse el funcionamiento adecuado del sistema de migración, en particular mediante el uso de equipos de apoyo a la gestión de la migración para ayudar a los Estados miembros, sujetos a una presión más intensa, a cumplir con sus obligaciones.

El establecimiento de un programa para el retorno efectivo era una parte esencial del trabajo de los equipos de apoyo a la gestión de la migración en los «puntos críticos». Ello exigía la existencia de sistemas eficientes dentro de la UE para dictar y ejecutar las decisiones de retorno. Se instó a los Estados miembros a aplicar el Plan de Acción de la

<sup>4</sup> En mayo de 2015, la Comisión Europea propuso un Programa Europeo de Reasentamiento que fue aprobado por el Consejo en julio de 2015.

Para evitar que personas desplazadas necesitadas de protección internacional tuvieran que recurrir a las redes criminales de traficantes de personas, el Programa de Reasentamiento ofrece vías legales y seguras para entrar en la UE. El Programa establece el reasentamiento de 22.000 personas claramente necesitadas de protección internacional de fuera de la Unión Europea en los Estados miembros. El Programa de dos años se hará a cargo del presupuesto de la Unión Europea.

En el marco del Acuerdo conjunto UE-Turquía de 18 de marzo, se acordó que por cada nacional sirio que se retorne desde las islas griegas, otra persona será reasentada en la Unión Europea desde Turquía. Este mecanismo 1:1 tiene como objetivo reemplazar los flujos irregulares de los migrantes que viajan en condiciones muy peligrosas en el mar Egeo por un proceso de reubicación ordenado y legal.

6.321 personas han sido reasentadas hasta el 13 de mayo de 2016 desde el inicio de este programa.

UE en materia de retorno, propuesto por la Comisión y avalado por los Estados miembros en octubre de 2015 en el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior<sup>5</sup>.

Se ideó también un Mecanismo de Protección Civil de la UE para ofrecer apoyo práctico a los países desbordados por una situación de crisis. Hasta el momento Serbia, Eslovenia y Croacia han solicitado su apoyo. Este mecanismo podía movilizar diversos tipos de ayuda en especie, incluidos equipos y material, refugios, suministros médicos y otros artículos no alimentarios, además de expertos. El país que activa el mecanismo hace un llamamiento y los Estados participantes prestan ayuda en respuesta a las necesidades que se hayan determinado. La Comisión aumentó el importe de la cofinanciación para el transporte de material de socorro y expertos durante la actual crisis de los refugiados. Sin embargo, hasta el momento, no han sido suficientes los Estados miembros que han respondido a estos llamamientos y todavía debe proporcionarse un gran número de recursos a Serbia, Eslovenia y Croacia para hacer frente a la situación<sup>6</sup>.

En febrero de 2016, la Comisión Europea presentó una comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo dando cuenta del estado de ejecución de las medidas prioritarias en el marco de la Agenda Europea de Inmigración. La Comisión constataba que, a pesar de la existencia de un sistema viable de gestión de la migración, se estaba fallando en su aplicación sobre el terreno<sup>7</sup>.

Se reconocía que las intensas presiones procedentes de los flujos de refugiados y migrantes habían debilitado el sistema de asilo de la UE. A pesar de que las normas europeas establecen que se debe solicitar protección en el primer país de la UE al que se llegue, los Estados situados a lo largo de la ruta, en lugar de asumir sus responsabilidades de gestionar las solicitudes de asilo, comenzaron a considerarse a sí mismos solo como países de tránsito. Esta situación ha provocado el desplome en la aplicación de las normas y una presión desproporcionada en los tres principales Estados miembros de destino.

Para que el Sistema Europeo Común de Asilo funcione debe existir una verdadera oportunidad de devolver a los solicitantes de asilo al Estado de primera entrada en la UE («transferencias de Dublín»). La Comisión ha recordado que, desde 2010-11, los Estados miembros no habían sido capaces de llevar a cabo los traslados a Grecia en el marco del sistema de Dublín.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia Europeo han destacado como principales deficiencias el pleno acceso al sistema de asilo, la asistencia y calidad de la capacidad de acogida y las garantías de los recursos y la asistencia jurídica

---

<sup>5</sup> Retornos desde el mes de septiembre [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state\\_of\\_play\\_-\\_returns\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_returns_en.pdf) (datos actualizados a 26 de mayo de 2016) (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

<sup>6</sup> Apoyo de los Estados miembros al Mecanismo de Protección Civil para Serbia, Eslovenia y Croacia. [http://ec.europa.eu/news/2015/docs/factsheet\\_the\\_eu\\_civil\\_protection\\_mechanism.pdf](http://ec.europa.eu/news/2015/docs/factsheet_the_eu_civil_protection_mechanism.pdf) (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

<sup>7</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Gestión de la crisis de los refugiados: estado de ejecución de las acciones prioritarias con arreglo a la Agenda Europea de Migración. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-85-ES-F1-1.PDF> (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

gratuita. Se reconoce además, que los antecedentes de aplicación de la legislación de la UE en el ámbito del asilo no son alentadores.

La Comisión Europea ha adoptado 40 decisiones de infracción contra 19 Estados miembros y 58 decisiones (cartas de emplazamiento y dictámenes motivados) relativos a la incorporación y el cumplimiento del acervo de la UE en materia de asilo.

El 15 de octubre de 2015, la Comisión Europea alcanzó un acuerdo *ad referendum* con Turquía sobre un Plan de acción conjunto con el fin de estrechar la cooperación en materia de gestión de la migración en un esfuerzo coordinado para hacer frente a la crisis de los refugiados. El Plan de acción conjunto fue activado en la reunión UE-Turquía de 29 de noviembre de 2015.

El 18 de marzo de 2016 los miembros del Consejo Europeo se reunieron con su homólogo turco y acordaron entre otras cuestiones las siguientes<sup>8</sup>:

1) Todos los nuevos migrantes irregulares que pasen de Turquía a las islas griegas a partir del 20 de marzo de 2016 serán retornados a Turquía. Esto se aplicará en plena conformidad con el Derecho internacional y de la UE, descartándose así todo tipo de expulsión colectiva. Todos los migrantes estarán protegidos de acuerdo con las normas internacionales pertinentes y dentro del respeto del principio de no devolución. Se tratará de una medida temporal y extraordinaria que es necesaria para poner término al sufrimiento humano y restablecer el orden público. Los migrantes que lleguen a las islas griegas serán debidamente registrados y las autoridades griegas tramitarán toda solicitud de asilo individualmente, de acuerdo con la Directiva sobre procedimientos de asilo, en cooperación con el ACNUR. Los migrantes que no soliciten asilo o cuya solicitud se haya considerado infundada o inadmisibles de conformidad con la citada Directiva serán retornados a Turquía.

Turquía y Grecia, con la ayuda de las instituciones y organismos de la UE, tomarán las medidas necesarias y acordarán mecanismos bilaterales, entre ellos la presencia de funcionarios turcos en las islas griegas y de funcionarios griegos en Turquía a partir del 20 de marzo de 2016, para garantizar los contactos y facilitar así el funcionamiento fluido de estos mecanismos. Los gastos de las operaciones de retorno de migrantes irregulares correrán a cargo de la UE.

2) Por cada sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, se reasentará a otro sirio procedente de Turquía en la UE, teniendo en cuenta los criterios de vulnerabilidad de Naciones Unidas. Se establecerá un mecanismo, con la asistencia de la Comisión, los organismos de la UE y otros Estados miembros, así como el ACNUR, para garantizar que este principio se aplique desde el mismo día en que comiencen los retornos. Se dará prioridad a los migrantes que no hayan entrado o intentado entrar previamente de manera irregular a la UE. Por parte de la UE, el reasentamiento según este mecanismo se llevará a cabo, en un primer momento, mediante el cumplimiento de los compromisos adquiridos por

---

<sup>8</sup> Texto completo del acuerdo disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/> (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

los Estados miembros en las conclusiones de los representantes de los Gobiernos de los Estados, reunidos en el seno del Consejo, de 20 de julio de 2015, en virtud de los cuales quedan 18.000 plazas de reasentamiento.

Toda necesidad adicional de reasentamiento se abordará a través de un acuerdo voluntario similar hasta alcanzar un límite máximo de 54.000 personas más. Los miembros del Consejo Europeo se han congratulado de la intención de la Comisión de proponer una modificación de la decisión de reubicación de 22 de septiembre de 2015 para permitir que todo compromiso de reasentamiento asumido se deduzca de las plazas no asignadas. En caso de que estos acuerdos no cumplan el objetivo de poner fin a la migración irregular y de que el número de retornos se aproxime a las cifras previstas más arriba, se revisará este mecanismo. En caso de que el número de retornos sobrepase dichas cifras, se interrumpirá la aplicación del mecanismo.

Sin embargo, el ACNUR, tras la entrada en vigor del citado acuerdo señalaba que la falta de coordinación que ha prevalecido durante 2015 y los meses transcurridos de 2016, no responde ni a los intereses de las personas que huyen de la guerra y necesitan seguridad, ni a los de la propia Europa. Alertaba también respecto a la necesidad de poner en marcha muchas de las garantías previstas en el acuerdo. El 22 de marzo de 2016 emitió un comunicado informando de la redefinición de su papel en Grecia tras la entrada en vigor del acuerdo con Turquía. ACNUR señalaba que según las nuevas disposiciones, los centros de registro se habían convertido en instalaciones de detención.

En consecuencia, y de acuerdo con su política de oposición a la detención obligatoria, suspendió algunas de sus actividades en todos los centros cerrados de las islas, incluyendo la provisión de transporte hacia y desde estos centros. No obstante, ACNUR informa de que mantendrá su presencia supervisando la protección para asegurar que se mantienen los estándares de derechos humanos y refugiados, y para proporcionar información sobre los derechos y procedimientos para solicitar asilo<sup>9</sup>.

---

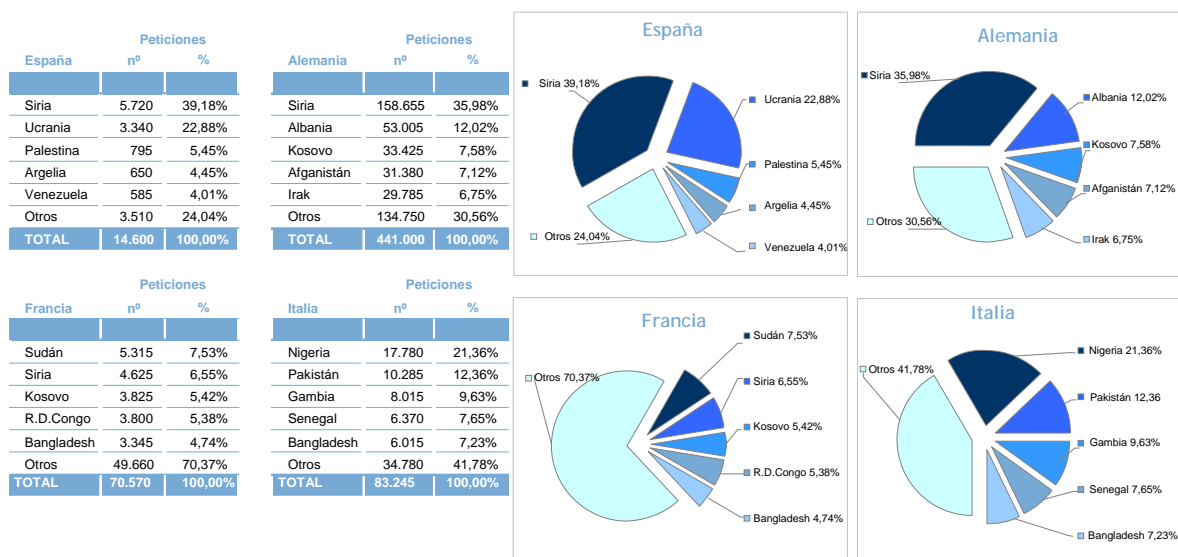
<sup>9</sup> La Comisión Europea publicó el 20 de abril de 2016 el primer informe acerca de los progresos realizados tras la puesta en marcha del Plan de acción conjunto con Turquía. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160420/report\\_implementation\\_eu-turkey\\_agreement\\_nr\\_01\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160420/report_implementation_eu-turkey_agreement_nr_01_en.pdf) y el 15 de junio de 2016 el segundo [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160615/2nd\\_commission\\_report\\_on\\_progress\\_made\\_in\\_the\\_implementation\\_of\\_the\\_eu-turkey\\_agreement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160615/2nd_commission_report_on_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_agreement_en.pdf) (consultado a de junio de fecha de 23 de junio de 2016).

## 2. OBJETO DEL ESTUDIO Y MÉTODO DE ELABORACIÓN

El presente estudio tiene el objetivo de analizar la gestión de las solicitudes de protección internacional y de los recursos del sistema de acogida español. Se describe el procedimiento y los recursos de acogida existentes, sin olvidar las dificultades detectadas en cuestiones esenciales: el acceso al procedimiento, el contenido de la protección y las garantías.

El bajo número de solicitudes de protección internacional presentadas en España, en comparación con el número de solicitudes de otros países de la Unión Europea, ha sido objeto de preocupación constante desde esta institución. Sin embargo, desde el año 2013 se aprecia una tendencia creciente en el número de peticiones de protección internacional. Así, el año 2015 ha finalizado con 14.600 solicitudes. Según los últimos datos ofrecidos por la Vicepresidencia del Gobierno el pasado 27 de mayo de 2016, en el primer cuatrimestre de este año, 6.000 personas pidieron asilo en España. De ellas, 2.000 venían derivadas de otros Estados miembros de la UE en aplicación del procedimiento de Dublín (que se abordará en este estudio).

**CUADRO 2**  
**PETICIONES DE ASILO EN 2015 (CINCO PRINCIPALES NACIONALIDADES)**



Fuente: Eurostat  
Elaboración propia

Llama la atención especialmente el incremento en el número de solicitudes formalizadas en los puestos fronterizos españoles, que pasaron de 381 en 2013, a 1.039 en 2014 y 6.047 solicitudes en 2015.

**CUADRO 3**  
**SOLICITUDES DE ASILO EN LOS PUESTOS FRONTERIZOS**

| Puesto fronterizo    | Solicitantes |            |
|----------------------|--------------|------------|
|                      | 2015         | 2016*      |
| Beni Enzar (Melilla) | 6.047        | 520        |
| El Tarajal (Ceuta)   | 0            | 0          |
| <b>TOTAL</b>         | <b>6.047</b> | <b>520</b> |

\* Datos de 2016 para Enero-Abril

| Nacionalidad de los solicitantes (estimaciones) |                |
|---|----------------|
|   | %              |
| Siria   | 85,00%         |
| Palestina                                       | 10,00%         |
| Otros   | 5,00%          |
| <b>TOTAL</b>                                    | <b>100,00%</b> |



Fuente: Datos provisionales del ACNUR  
Elaboración propia

Por países, hay que destacar el considerable aumento de solicitantes de Siria y Ucrania.

Las cifras de solicitudes de protección internacional en España continúan siendo muy bajas en comparación a la media europea. Sin embargo, su rápido incremento ha supuesto un grave impacto para el sistema español de asilo que se ha visto desbordado, tanto respecto a la tramitación de las solicitudes como en el sistema de acogida.

Como ya se adelantó en el informe anual del Defensor del Pueblo correspondiente al año 2015, a finales de ese año se comenzó a apreciar una mejora en las demoras para la formalización de las solicitudes de protección internacional, así como en la dotación de plazas de acogida. Sin embargo, la demora en la resolución de los expedientes pendientes de años anteriores continúa sin solucionarse y no parece que los nuevos efectivos asignados a la Oficina de Asilo y Refugio sean suficientes. Asimismo continúa sin ver la luz el reglamento de desarrollo de la Ley de asilo, pendiente desde el año 2009. Todas estas cuestiones son analizadas en este estudio.

Para la elaboración de este estudio se ha hecho el seguimiento de 216 quejas, 14 de ellas de oficio, formuladas por los propios solicitantes de asilo o por asociaciones en su nombre. Se han visitado los centros de estancia temporal para inmigrantes de Ceuta y Melilla, así como los puestos fronterizos, incluidas las



dependencias inauguradas para la tramitación de las solicitudes de asilo de las citadas ciudades autónomas. Se han visitado los cuatro Centros de Acogida a Refugiados, en adelante (CAR), que están ubicados dos en Madrid, uno en Valencia y otro en Sevilla. Además, el Centro de Internamiento para Extranjeros de Algeciras, así como su anexo de Tarifa, y se han visitado también las dependencias de la oficina de asilo y refugio en Madrid.

| CUADRO 4   |           |           |           |           |            |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| EVOLUCIÓN DE LAS QUEJAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL (2013-JUNIO 2016) |           |           |           |           |            |
| Materias   | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      | Total      |
| <b>Asistencia jurídica y de intérprete</b>                                       |           |           |           |           |            |
| Asistencia jurídica y de intérprete  |           | 1         | 3         |           | 4          |
| <b>Concesión del estatuto de Refugiado</b>                                       |           |           |           |           |            |
| Cuestiones generales   | 1         | 1         |           |           | 2          |
| Extensión familiar   | 6         | 2         | 6         | 2         | 16         |
| <b>Medidas cautelares</b>  |           |           |           |           |            |
| Medidas cautelares   |           |           |           | 1         | 1          |
| <b>Obligación de no devolución</b>   |           |           |           |           |            |
| Obligación de no devolución  | 2         | 1         |           | 1         | 4          |
| <b>Oficina de Asilo y Refugio (OAR)</b>  |           |           |           |           |            |
| Oficina de Asilo y Refugio (OAR)   | 2         |           | 8         | 10        | 20         |
| <b>Otros temas</b>   |           |           |           |           |            |
| Otros temas  | 1         |           | 1         | 4         | 6          |
| <b>Política general sobre asilo y protección complementaria</b>                  |           |           |           |           |            |
| Política general sobre asilo y protección complementaria                         | 2         | 2         | 2         | 24        | 30         |
| <b>Procedimiento de admisión a trámite</b>                                       |           |           |           |           |            |
| Cuestiones generales   | 1         | 6         | 7         | 3         | 17         |
| Inadmisión a trámite y efectos   |           |           | 1         | 1         | 2          |
| Procedimiento en el territorio nacional  | 13        | 8         | 7         | 5         | 33         |
| Procedimiento en frontera  | 7         | 2         | 3         |           | 12         |
| Salas de peticionarios   |           |           | 1         |           | 1          |
| <b>Tramitación de solicitudes</b>  |           |           |           |           |            |
| Centros y recursos de acogida  | 3         | 1         | 14        | 10        | 28         |
| Cuestiones generales   | 6         | 4         | 6         | 5         | 21         |
| Presentación en el exterior  | 1         | 1         |           | 2         | 4          |
| Prestaciones sociales y trabajo  | 3         | 2         | 6         | 4         | 15         |
| <b>TOTAL</b>   | <b>48</b> | <b>31</b> | <b>65</b> | <b>72</b> | <b>216</b> |

Fuente: Defensor del Pueblo  
Elaboración propia

### 3. REGULACIÓN DEL DERECHO DE ASILO Y DE LA PROTECCIÓN SUBSIDIARIA

La Convención de Ginebra, de 1951, y el Protocolo de Nueva York, de 1967, emanan de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada el 10 de diciembre de 1948. Estos instrumentos proclaman el principio de que los seres humanos, sin distinción alguna, deben gozar de los derechos y libertades fundamentales<sup>10</sup>.

Uno de los pilares en los que se asienta el derecho de asilo es el principio de no devolución, conocido también por su expresión en francés «*non refoulement*». Dicho principio está recogido en el artículo 33 de la citada convención y obliga a los Estados a no devolver, retornar, expulsar o extraditar a un refugiado a su país de origen ni a otros en los que su vida o su libertad corran peligro<sup>11</sup>. También se encuentra codificado en los instrumentos jurídicos sobre asilo de ámbito regional, especialmente en el artículo 19.2 de la Carta de la UE, y constituye una norma de Derecho internacional consuetudinario.

La institución del asilo no se limita a la prohibición de la devolución sino que incluye, entre otros, el acceso de los solicitantes de asilo a procedimientos justos y eficaces para determinar el estatuto de refugiado y las necesidades de protección, de conformidad con la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967. Se establece, además, la obligación de admitir a los refugiados en el territorio de los Estados y de proporcionar a las personas objeto de preocupación para el ACNUR el acceso al procedimiento.

Se recuerda también la necesidad de aplicar de manera restrictiva las cláusulas de exclusión previstas en el artículo 1f de la Convención de Ginebra de 1951, pues se trata de limitaciones a los derechos humanos; la obligación de tratar a los solicitantes de asilo y a los refugiados de conformidad con los Derechos humanos y las normas del Derecho de los refugiados; la responsabilidad de los Estados de acogida de garantizar la naturaleza civil y pacífica del asilo, y el deber de los refugiados y solicitantes de asilo de respetar y cumplir con las leyes de los Estados de acogida<sup>12</sup>.

En el contexto europeo, se ha de hacer una referencia también al Consejo de Europa. Los Estados miembros del Consejo adoptaron el Convenio Europeo de

---

<sup>10</sup> El artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone que «En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él en cualquier país».

<sup>11</sup> En lo que se refiere a la extradición, la propia ley establece la posibilidad de realizar la extradición a otro Estado miembro de la Unión Europea si existe una orden de detención y entrega, o a un país tercero ante órganos judiciales penales internacionales.

<sup>12</sup> Conclusión del Comité Ejecutivo núm. 82 (XLVIII), 1997, párrafo (d).

Derechos Humanos (CEDH) en 1950. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) se creó en virtud del artículo 19 del CEDH para asegurar el cumplimiento por los Estados de las obligaciones que les impone el Convenio. El TEDH examina quejas presentadas por personas físicas, grupos de particulares, organizaciones no gubernamentales y personas jurídicas que aleguen vulneraciones del CEDH.

El CEDH no hace mención expresa a la protección de los refugiados. Sin embargo, la jurisprudencia del TEDH ha examinado cuestiones relacionadas con refugiados y solicitantes de asilo al amparo del artículo 3 del CEDH<sup>13</sup>. De hecho, se ha convertido en una instancia fundamental para la paralización de expulsiones de este colectivo, que han impugnado en vía jurisdiccional la denegación de su solicitud.

Todos los Estados miembros del Consejo de Europa han firmado la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como el Convenio Europeo de 1950 para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Sin embargo, la firma de los instrumentos internacionales *per se* no supone una interpretación armonizada y uniforme en la aplicación de las obligaciones que derivan de estos textos. Los organismos del Consejo de Europa han sido conscientes de la necesidad de armonizar los procedimientos de asilo, con independencia de que exista un proceso de convergencia en los países miembros del Consejo que son también Estados miembros de la Unión Europea<sup>14</sup>.

En el año 2003 se enunciaron los cinco principios básicos que deberían ser tenidos en cuenta en una política común en el ámbito del Consejo de Europa: flexibilidad, información transparente a los solicitantes, accesibilidad y efectividad de los recursos legales, condiciones de vida dignas para la estancia de los refugiados y respeto de los derechos humanos<sup>15</sup>. La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ha resaltado que es preciso adoptar medidas urgentes para perfeccionar los sistemas de asilo y arbitrar mecanismos de intervención rápida ante la constante afluencia de solicitantes de protección internacional en las costas del sur de Europa. Tanto la Resolución 1805 (2011) como la Recomendación 1967 (2011), ambas sobre

---

<sup>13</sup> Artículo 3: Prohibición de la tortura: Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes. La prohibición de la tortura constituye un pilar básico de la protección de los derechos humanos. Su prohibición se ha convertido en un valor esencial de las sociedades democráticas y se ha configurado como una prohibición absoluta porque no admite ponderación con otros bienes o derechos y es independiente de la conducta de las personas afectadas. Véanse, entre otras, las sentencias del TEDH de Saadi contra Italia, de 28 de febrero de 2008; Ryabikin contra Rusia, de 19 de junio de 2008; Muminov contra Rusia, de 11 de diciembre de 2008.

<sup>14</sup> Existen documentos de estudio sobre una política común de asilo en los Estados miembros del Consejo de Europa como el *Committee on Migration, Refugees and Demography, Report «Common policy on migration and asylum»*, Doc. 9726, de 11 Marzo de 2003. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=10069&lang=EN> (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

<sup>15</sup> Desde el año 2011 los conflictos en el norte de África y Siria han reactivado el debate sobre la necesidad de coordinar medidas para garantizar que el tratamiento y la responsabilidad de los Estados frente a las solicitudes de protección internacional sean comunes en todos ellos, efectivas y justas. Véase Resolución 1820 (2011) de la Asamblea Parlamentaria, *Asylum seekers and refugees: sharing responsibilities in Europe*. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=18005&lang=en> (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

la llegada masiva de inmigrantes irregulares, solicitantes de asilo y refugiados en las costas del sur de Europa, están dirigidas a la elaboración de planes de acción de emergencia y respuesta a la afluencia masiva de solicitantes de asilo y migrantes de la región sur del Mediterráneo.

Muchos de los solicitantes de asilo son interceptados en el mar y rescatados en su intento de acceder al territorio de la UE o al de los Estados miembros del Consejo de Europa. En las operaciones de vigilancia de la frontera desarrolladas en el mar no solo se han de respetar los derechos humanos y el derecho de los refugiados, sino también se ha de aplicar el Derecho internacional del mar.

El CEDH es de aplicación a todas las personas que están bajo la jurisdicción de un Estado miembro, incluso cuando este ejerce su control en alta mar<sup>16</sup>. Tanto la Asamblea Parlamentaria como el Comité de Ministros comparten la preocupación acerca de las dudas de algunos Estados sobre su responsabilidad en la aplicación del principio de no devolución en alta mar. En la Resolución 1821 y Recomendación 1974 (2011) sobre la interceptación y rescate en el mar de solicitantes de asilo, refugiados e inmigrantes irregulares, la Asamblea Parlamentaria instó al Comité de Ministros a que ofrezca a los Estados todo el material necesario para la formación del personal encargado de la valoración de las solicitudes de protección internacional de las personas interceptadas<sup>17</sup>. Se insta también a los Estados a que, en colaboración con el ACNUR, se definan directrices y procedimientos operativos mínimos para garantizar que las personas con necesidades de protección internacional sean identificadas y provistas de una protección adecuada.

También la Asamblea Parlamentaria ha recomendado al Comité de Ministros que los estándares mínimos de protección se extiendan por igual a todos los solicitantes que alcanzan las costas, bien en puertos o en zonas costeras no habilitadas. La recomendación 1645 (2004) sobre el acceso a la asistencia y protección a los solicitantes de asilo en los puertos marítimos y zonas costeras europeas exige a los Estados que provean asistencia jurídica y traductores tan pronto alcancen la costa a fin que se respete el acceso al procedimiento de asilo. También se les ha urgido a que cuenten con estructuras de acogida adecuadas y permanentes en

---

<sup>16</sup> Véase el estudio sobre la llegada masiva de inmigrantes irregulares, solicitantes de asilo y refugiados en las costas del sur de Europa, Committee on Migration, Refugees and Demography, Report *The large-scale arrival of irregular migrants, asylum seekers and refugees on Europe's southern shores*, Doc. 12581, de 12 abril de 2011 <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=13121&lang=en> (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

<sup>17</sup> Resolution 1821 (2011) *The interception and rescue at sea of asylum seekers, refugees and irregular migrants* <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18006&lang=en> Recommendation 1974 (2011) *The interception and rescue at sea of asylum seekers, refugees and irregular migrants* <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18008&lang=en> (enlaces consultados a fecha de 23 de junio de 2016).

las zonas costeras y cercanas a los puertos marítimos para proporcionar alojamiento a los recién llegados, sean o no solicitantes de asilo<sup>18</sup>.

### 3.1 MARCO EUROPEO

Desde el Tratado de Roma de 1957, las sucesivas modificaciones de los tratados han ampliado las competencias de la UE en cuestiones relacionadas con la migración. La libre circulación de personas, como objetivo primordial de la integración europea, requería el establecimiento de medidas referentes al control de fronteras exteriores, migración o asilo. De ahí que la protección internacional se introdujera en el denominado Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Las diferentes legislaciones nacionales sobre asilo generaban tratamientos diferentes ante situaciones de hecho idénticas por lo que el Consejo Europeo de Estrasburgo de diciembre de 1989 apuntó la necesidad de una armonización de las políticas nacionales de asilo. En 1990, los países de la entonces Comunidad Europea firmaron el Convenio de Dublín, relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas<sup>19</sup>.

En octubre de 1999, el Consejo Europeo de Tampere determinó la necesidad de crear un sistema común de asilo, cuyo fin primordial sería alcanzar un régimen para determinar el Estado responsable de examinar una solicitud de protección, un estatuto uniforme de asilo, un procedimiento común para su concesión o retirada y un sistema común de protección temporal. En 2013 se establecieron nuevas normas para asegurar que el solicitante de asilo era tratado de igual forma con independencia del país de la Unión Europea en el que formulase su solicitud. La UE trabaja desde entonces en la creación de un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) y en la mejora del marco legislativo vigente<sup>20</sup>.

En el año 2000 se proclamó la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) que contiene una lista de derechos humanos inspirada en los derechos recogidos en las constituciones de los Estados miembros y en los tratados internacionales de derechos humanos. La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE pasó de simple «declaración» a instrumento jurídicamente vinculante, tras la

---

<sup>18</sup> Recommendation 1645 (2004) *Access to assistance and protection for asylum seekers at European seaports and coastal areas*, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17187&lang=en> (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

<sup>19</sup> El Convenio de Dublín pretendía poner término a los problemas planteados por la institución del asilo en el marco de un espacio común europeo sin fronteras interiores, en particular, el problema de los llamados «refugiados en órbita», o sea, quienes son trasladados de frontera a frontera por negarse los Estados a hacerse cargo de su solicitud; y, por otro, el denominado «*asylum shopping*», es decir, la presentación por parte de una misma persona de solicitudes de asilo múltiples en varios Estados, simultánea o consecutivamente, en función de circunstancias económicas o al objeto de permanecer más tiempo en Europa.

<sup>20</sup> Coincidiendo con la finalización de la redacción de este estudio, en mayo de 2016, el Parlamento Europeo ha presentado un informe sobre el estado de ejecución del Sistema Común europeo de asilo. El citado documento está disponible en línea en inglés [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556953/IPOL\\_STU\(2016\)556953\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556953/IPOL_STU(2016)556953_EN.pdf) (enlace consultado a fecha 23 de junio de 2016).

entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de enero de 2009. El artículo 18 de la Carta recoge, por vez primera en el ámbito europeo, el derecho de asilo y el artículo 19 de la Carta prohíbe el retorno de una persona a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura u otras penas o tratos inhumanos o degradantes<sup>21</sup>.

En septiembre de 2008 se puso en marcha el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo. Se hizo hincapié en la necesidad de instaurar el procedimiento de asilo único y el estatuto único para refugiados y beneficiarios de protección subsidiaria como muy tarde en el año 2012. La Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), se creó a través del Reglamento 439/2010 y se inauguró oficialmente en junio de 2011. Su finalidad es potenciar la colaboración en materia de asilo entre los Estados miembros en el marco de la creación del SECA<sup>22</sup>.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) exige a la Unión que adopte medidas sobre asilo de acuerdo con la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados que contemplen, entre otras cuestiones, un estatuto uniforme de asilo válido en toda la Unión, un estatuto uniforme de protección subsidiaria, procedimientos comunes para la concesión y retirada de dichos estatutos, criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar las solicitudes, normas relativas a las condiciones de acogida, y asociación y cooperación con terceros países. El TFUE mejora considerablemente el control judicial realizado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, lo cual beneficia al desarrollo de una jurisprudencia más elaborada en materia de asilo. Con el Tratado de Lisboa podrán presentar una cuestión prejudicial todas las jurisdicciones de un Estado miembro y no solo, como ocurría anteriormente, los órganos jurisdiccionales nacionales cuyas decisiones no puedan ser objeto de un recurso judicial de Derecho interno<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Artículo 18: Se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

Artículo 19: Protección en caso de devolución, expulsión y extradición. 1. Se prohíben las expulsiones colectivas. 2. Nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes.

<sup>22</sup> La Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) ha asumido principalmente las siguientes tareas: (1) apoyar la cooperación entre los Estados miembros en materia de asilo facilitando el intercambio de información sobre los países de origen, proporcionándoles apoyo en los que a traducciones e intérpretes se refiere, formando a los funcionarios dedicados al asilo y ayudándoles en la reubicación de refugiados reconocidos como tales; (2) apoyar a los Estados miembros que reciben grandes cantidades de solicitudes de asilo incluyendo el establecimiento de un sistema de alerta temprana; (3) la organización de equipos de expertos que se encarguen de las evaluaciones iniciales de las solicitudes de asilo; y (4) contribuir a la implementación del SECA mediante la recopilación y el intercambio de información sobre las mejores prácticas, la elaboración de un informe anual sobre la situación del asilo en la UE y la supervisión de la aplicación de la legislación europea en la materia.

<sup>23</sup> El artículo 78 del TFUE prevé la creación de un sistema europeo común de asilo que respete las obligaciones impuestas a los Estados por la Convención de Ginebra de 1951 y, a tales efectos se adoptarán (art. 78): un estatuto uniforme de asilo para nacionales de terceros países, válido en toda la Unión; un estatuto uniforme de protección subsidiaria para los nacionales de terceros países que, sin obtener el asilo europeo, necesiten protección internacional; un sistema común para la protección temporal de las personas desplazadas, en caso de afluencia masiva; procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria; criterios y mecanismos para

Por cuestiones sistemáticas se analizarán de manera más detallada en los apartados siguientes las conocidas como directivas de procedimientos y de acogida. Sin embargo, para finalizar este apartado se resume a continuación el contenido de dichas normas, así como el Sistema de Dublín y EURODAC.

**El Reglamento de Dublín de 2003** (Dublín II) reforzó la protección de los solicitantes de asilo durante el proceso de determinación del Estado responsable de examinar la solicitud y aclaraba las reglas por las que se rigen las relaciones entre Estados<sup>24</sup>. El principio esencial del Reglamento de Dublín supone que la responsabilidad de examinar las solicitudes recaiga en el Estado miembro que haya desempeñado el papel más preponderante en la entrada o residencia del solicitante en la UE. De la experiencia obtenida con el sistema de 2003 se ha impulsado el nuevo **Reglamento de Dublín de 2013** (Dublín III)<sup>25</sup> que contiene procedimientos fiables de protección de los solicitantes de asilo y aumenta la eficacia del sistema gracias, entre otras medidas, a un mecanismo de alerta temprana. Se afronta también un sistema de preparación ante cualquier crisis y su gestión dirigido a abordar las causas disfuncionales de los sistemas de asilo nacionales. Además, los recursos que presente el interesado contra su traslado podrán suspender la ejecución de este hasta que se resuelvan. En general, el nuevo Reglamento aumenta la claridad jurídica de los procedimientos entre Estados miembros, estableciendo plazos exhaustivos y más definidos. El procedimiento de Dublín no puede extenderse más de once meses, si el resultado es el de amparar a una persona, o de nueve meses, si el resultado es devolverla a su lugar de procedencia (excepto en los casos de fuga o de encarcelamiento de la persona)<sup>26</sup>. Los problemas detectados como consecuencia del desplazamiento masivo de ciudadanos sirios ha puesto en tela de juicio la eficacia del Reglamento Dublín III, y en septiembre de 2015, la Comisión efectuó una propuesta para su modificación. En enero de 2016 se presentó también una nueva propuesta de regulación por parte del Consejo europeo.

---

determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo o de protección subsidiaria; normas relativas a las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo o de protección subsidiaria; la asociación y la cooperación con terceros países para gestionar los flujos de personas que solicitan asilo o una protección subsidiaria o temporal.

<sup>24</sup> Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, (Dublín II) por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país, tiene su antecedente en el Convenio de Dublín, de 15 de junio de 1990, relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:l33153> (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

<sup>25</sup> Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (refundición) (aplicable desde el 1 de enero de 2014) <https://www.boe.es/boe/2013/180/L00031-00059.pdf> (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

<sup>26</sup> *Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation* – Final Report DG Migration and Home Affairs [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation\\_of\\_the\\_implementation\\_of\\_the\\_dublin\\_iii\\_regulation\\_-\\_executive\\_summary\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation_of_the_implementation_of_the_dublin_iii_regulation_-_executive_summary_en.pdf) (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

**El Reglamento Eurodac** crea una base de datos de impresiones dactilares con fines de asilo de la UE<sup>27</sup>. Cuando alguien presenta una solicitud de asilo en cualquier punto de la UE, sus impresiones dactilares se transmiten al sistema central Eurodac, que es un programa informático creado en 1993. Puesto que eran precisas algunas actualizaciones del sistema para reducir el plazo de la transmisión de la información y resolver ciertas cuestiones de protección de datos, así como para contribuir a la lucha contra el terrorismo y la delincuencia grave, se ha acordado un **nuevo Reglamento Eurodac** aplicable desde el 20 de julio de 2015<sup>28</sup>. El nuevo Reglamento mejora el funcionamiento, fija nuevos plazos para la transmisión de datos sobre impresiones dactilares y asegura la compatibilidad con la legislación más reciente en materia de asilo con los requisitos de protección de datos. Con anterioridad la base de datos Eurodac solo podía utilizarse con fines de asilo. El nuevo Reglamento permite que las fuerzas de policía nacionales y Europol comparen las impresiones dactilares vinculadas a investigaciones criminales con las contenidas en Eurodac. Los datos recibidos de Eurodac no pueden compartirse con terceros países.

**La Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional**<sup>29</sup>. Establece un sistema más coherente y garantista en la adopción de decisiones justas y eficaces en materia de asilo. Incluye un mecanismo específico en frontera que asegure que cualquier persona que desee solicitar asilo pueda hacerlo rápida y eficazmente. Asimismo aumenta la rapidez y la eficacia de los procedimientos (el procedimiento de asilo no durará más de seis meses) y exige, entre otros asuntos, impartir mejor formación a los responsables de las decisiones. Además toda persona con necesidades especiales por edad, discapacidad, enfermedad, orientación sexual o experiencias traumáticas recibirá la asistencia adecuada para justificar su solicitud.

**La Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes**

---

<sup>27</sup> Reglamento (CE) n° 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín <https://www.boe.es/doue/2000/316/L00001-00010.pdf> (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

<sup>28</sup> Reglamento (UE) n° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n° 604/2013, de 26 de junio y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (refundición) (aplicable desde el 20 de Julio de 2015) <https://www.boe.es/doue/2013/180/L00001-00030.pdf> (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

<sup>29</sup> Directiva 2013/32/UE, de 26 de junio, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición) (aplicable desde el 21 de julio de 2015) [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2013.180.01.0060.01.SPA&toc=OJ:L:2013:180:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.180.01.0060.01.SPA&toc=OJ:L:2013:180:TOC) (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).



**de protección internacional**<sup>30</sup>. Su objetivo es el establecimiento de normas de acogida para los solicitantes de protección internacional. En su artículo dos detalla las definiciones de varios conceptos. Se destaca por su interés para este estudio el de condiciones materiales de acogida en el que se incluyen alojamiento, alimentación y vestido, proporcionados en especie o en forma de asignaciones financieras o de vales, o una combinación de las tres, y una asignación para gastos diarios. Se resalta también la definición de centro de acogida que es cualquier lugar utilizado para el alojamiento colectivo de solicitantes. Esta directiva será analizada en el apartado de este estudio correspondiente al sistema de acogida español.

**La Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida**<sup>31</sup>. Tiene como objetivo principal la mejora de la calidad del proceso decisorio y pretende asegurar que quienes huyan de la persecución, la guerra y la tortura sean tratados de manera justa e igualitaria. Aproxima en gran medida los derechos concedidos a todos los beneficiarios de protección internacional (refugiados y beneficiarios de la llamada «protección subsidiaria» reconocidos) en materia de acceso al empleo y a la asistencia sanitaria y también amplía la validez de los permisos de residencia de los beneficiarios de protección subsidiaria. Además, se propone asegurar que se tengan en cuenta los intereses del menor y los aspectos de género en la evaluación de las solicitudes de asilo y en la aplicación de las normas sobre el contenido de la protección internacional<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido). DOCE de 29 de junio de 2013 [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2013.180.01.0096.01.SPA&toc=OJ:L:2013:180:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.180.01.0096.01.SPA&toc=OJ:L:2013:180:TOC) (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

<sup>31</sup> Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición) (aplicable desde el 21 de diciembre de 2013). En la práctica se conoce a esta norma como «Directiva de definición» <https://www.boe.es/doue/2011/337/L00009-00026.pdf> (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

<sup>32</sup> El llamado «paquete de asilo» consistente en la refundición de las Directivas de Procedimientos de asilo y de la Directiva de Acogida, junto a la Directiva de los requisitos para el reconocimiento las personas con derecho a protección subsidiaria y asilo de 2011, y al Reglamento de Dublín y al de Eurodac, tiene el potencial para mejorar los niveles de protección y la práctica en todos los países de la Unión Europea.

### 3.2 LA LEY 12/2009, DE 30 DE OCTUBRE, REGULADORA DEL DERECHO DE ASILO Y DE LA PROTECCIÓN SUBSIDIARIA

El derecho de asilo en España se encuentra recogido en el artículo 13.4 de la Constitución. En 1978, España firmó la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967. Fruto del mandato constitucional se aprobó la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado. Dicha norma fue modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo. Posteriormente, se promulgó la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, que entró en vigor el 20 de noviembre de 2009<sup>33</sup>. Esta Ley ha sido modificada por la Ley 2/2014, de 25 de marzo, que ha añadido un apartado al artículo 40.1, con la finalidad de incorporar de manera completa el artículo 2.j) de la Directiva 2011/95/UE, de 13 de diciembre<sup>34</sup>.

El Preámbulo de la Ley 12/2009, justifica la pertinencia de esta norma en el largo tiempo transcurrido desde la anterior y la necesidad de incorporar al ordenamiento jurídico interno la normativa aprobada en el seno de la Unión Europea, por afectar al núcleo del sistema de asilo. El propio legislador señala que la transposición de dicha legislación supone la total acogida de la denominada «Primera Fase del Sistema Europeo Común de Asilo», que, según se afirma, contiene las bases para la constitución de un completo régimen de protección internacional garante de los derechos fundamentales, partiendo de la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967. También se hace referencia a la necesidad de adaptar la legislación española a las nuevas interpretaciones y criterios surgidos en la doctrina internacional y en la jurisprudencia de los tribunales españoles y de órganos supranacionales como el TJUE o el TEDH.

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

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

---

<sup>33</sup> La Ley incorporó las siguientes Directivas; 2003/86/CE, de 22 de septiembre, Directiva 2004/83/CE, de 29 de abril, y Directiva 2005/85/CE. La demora en la transposición de la segunda mencionada, motivó que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea condenara a España. En STJUE de 9 de julio de 2009.

<sup>34</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:ES:PDF>, Pág 5. Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. BOE núm. 74, de 26 de marzo de 2014 (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

Su disposición adicional tercera autoriza al Gobierno para dictar, en el plazo de seis meses, cuantas disposiciones de carácter reglamentario exija el desarrollo de esta ley. Sin embargo, transcurridos casi siete años desde su entrada en vigor, aún no existe desarrollo reglamentario. El Defensor del Pueblo ha recomendado de manera reiterada que se agilizase el proceso de elaboración de la norma reglamentaria, tras la recepción de quejas en las que el asunto que se planteaba carecía de regulación específica por remitirse la ley al reglamento<sup>35</sup>. Esta remisión al reglamento se produce un total de catorce veces en la norma legal.

En el momento de redactar el presente informe, la Comisión Europea había enviado a España Carta de emplazamiento por la falta de transposición de la Directiva sobre procedimientos de asilo 2013/32/UE<sup>36</sup>. En cuanto a la Directiva sobre las condiciones de acogida 2013/33/UE, se evalúa actualmente la notificación de España sobre la plena transposición de la Directiva. Asimismo, la Unión Europea envió un dictamen motivado por la falta de comunicación de la transposición de la Directiva relativa a los requisitos de asilo 2011/95/UE y el España ha notificado la transposición parcial<sup>37</sup>.

### 3.2.1 La Oficina de Asilo y Refugio: organismo central de resolución de solicitudes

La Subdirección General de Asilo, dependiente de la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior, tiene la consideración de Oficina de Asilo y Refugio (OAR)<sup>38</sup>. La Directiva de Procedimientos del año 2013 establece la obligación de designar para todos los procedimientos una autoridad decisoria responsable de examinar las solicitudes y añade que los Estados miembros garantizarán que dicha autoridad cuente con los medios apropiados, incluido personal competente en número suficiente, para llevar a cabo sus tareas.

La OAR, que ha sido visitada en dos ocasiones por personal de esta institución para la elaboración de este estudio, centraliza la instrucción y tramitación de todas las solicitudes de protección internacional que se formalizan en España, tanto en territorio como en frontera, así como la tramitación y resolución de los expedientes de

---

<sup>35</sup> Ver informes anuales del Defensor del Pueblo: 2011, pág. 325; 2012, pág. 169; 2013, pág. 217.

<sup>36</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing\\_the\\_refugee\\_crisis\\_state\\_of\\_play\\_20160210\\_annex\\_08\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_annex_08_en.pdf) (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

<sup>37</sup> Sobre el procedimiento de infracción abierto a España, véase [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5699\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5699_en.htm) (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

<sup>38</sup> Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Artículo 23. La OAR fue creada por la disposición adicional única del Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero (Reglamento de desarrollo de la anterior Ley de Asilo).

apatridia<sup>39</sup>. También facilita información sobre el procedimiento en general y acoge una unidad dependiente de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras con funciones en materia de documentación y otra unidad dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, departamento que tiene asignada la competencia en materia de acogida a los solicitantes. Actualmente prestan servicios en la OAR tres trabajadores sociales y está previsto ampliar su número hasta un total de seis, si bien no se ha concretado la fecha en la que se materializará tal previsión.

En el marco de la instrucción del expediente, la ley contempla la realización de entrevistas que se realizan en la propia OAR o en dependencias autorizadas. El expediente finaliza en una propuesta de resolución que será elevada a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR) la cual decidirá la concesión o denegación de la protección internacional<sup>40</sup>. La resolución adoptada en el seno de dicha Comisión, debe ser firmada por el ministro del Interior, aunque la práctica habitual es que firme el subsecretario de Interior por delegación.

La urgente necesidad de adoptar medidas para resolver las crecientes demoras en la tramitación y resolución de los expedientes, motivó que se produjera un primer refuerzo de personal temporal dedicado a la instrucción en 2015. En enero de 2016, fueron contratados un total de sesenta instructores y seis coordinadores por un año prorrogable hasta tres. Con excepción de las contrataciones a las que se ha hecho referencia, los instructores son funcionarios del Cuerpo General de la Administración General del Estado, grupos A o A2. Para el desarrollo de su función no se les exige formación específica en protección internacional ni en derechos humanos.

La distribución de los expedientes de asilo abiertos como consecuencia de demandas presentadas en territorio, se realiza por regiones geográficas. Según la información recabada en la visita realizada en febrero de 2016, el número de expedientes asignado a cada instructor se encuentra entre los 120 y los 150 y la duración media de instrucción de los procedimientos ordinarios es de año y medio. Las solicitudes presentadas en frontera y en los centros de internamiento (CIE) se adjudican al instructor que tiene asignado el país del que procede el solicitante hasta un total de cinco peticiones. Si exceden de este número, las solicitudes son examinadas por una terna que se constituye mensualmente y que examina el excedente de las solicitudes de frontera y CIE. En la anterior visita realizada a la OAR, girada en 2014, se comunicó que los instructores informaban una media de 20 a 25 expedientes al mes de este tipo de solicitudes. Esto suponía aproximadamente unos

---

<sup>39</sup> El presente estudio se refiere únicamente a la protección internacional. No obstante, esta institución ha expresado en numerosas ocasiones su preocupación por las demoras apreciadas en el procedimiento de apatridia. Los últimos datos facilitados por el Ministerio del Interior señalan que se dictaron 454 resoluciones de apatridia en el año 2014 y 1184 en 2015. Según se ha comunicado, en 2015 se presentaron 1151 solicitudes y en marzo de 2016 estaban pendientes de resolución 2265 expedientes de apatridia. El Defensor del Pueblo continuará prestando especial atención a esta cuestión, por considerar que el retraso acumulado no parece que tenga visos de solucionarse en un plazo razonable de tiempo agravando la situación de los solicitantes.

<sup>40</sup> Ver apartado 3.2.5 de este estudio.

119 expedientes al año, incluyendo las peticiones de reexamen y sumando los de la terna se alcanzaba un número aproximado de 240 expedientes por instructor.

En cuanto al registro de solicitudes la Directiva 2013/32/UE, de procedimientos, establece en su artículo 6 un plazo máximo de tres días hábiles, contados desde el día siguiente a la formulación de la solicitud ante autoridad competente y prolonga el plazo hasta seis días cuando se formula ante otra autoridad que no sea la competente y una ampliación de diez días hábiles cuando el incremento de solicitudes haga imposible respetar los plazos.

La Administración no cumple estos plazos como se pone de manifiesto en el presente estudio. El Defensor del Pueblo considera que para garantizar las previsiones del citado artículo 6 resulta imprescindible aumentar de manera permanente la plantilla de instructores de la OAR, así como reforzar otros puestos de apoyo a la instrucción.

El incremento de solicitudes de protección internacional de ciudadanos sirios y las perspectivas de acoger a un importante número de solicitantes, tras los acuerdos en sede europea, así como la conflictividad que existe actualmente en muchos países, ponen de manifiesto la necesidad, no solo de reforzar temporalmente los órganos que tienen asignada la competencia en materia de protección internacional, sino la necesidad de mejorar la coordinación entre órganos y centros directivos de los distintos departamentos ministeriales para la gestión de las solicitudes de protección internacional y de acogida de los solicitantes. Para lograr esta mejora en la coordinación, resulta aconsejable revisar su dependencia orgánica y funcional.

La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, señala en su preámbulo que el servicio a los ciudadanos exige que la estructura y la planta de la Administración General del Estado se ajusten a la realidad social. Junto al principio de legalidad de la actividad administrativa, la ley señala que también vincula a la Administración General del Estado el principio de eficacia y que su funcionamiento debe adecuarse a la gestión por objetivos y a la calidad como forma ordinaria de prestación de los servicios públicos.

Las competencias en materia de protección internacional están asignadas a dos departamentos ministeriales distintos y para su coordinación no se ha designado Comisión Delegada u otro órgano colegiado o individual con la finalidad de abordar los problemas o carencias que se produzcan y proponer medidas que mejoren la gestión. El Consejo de Ministros de 4 de septiembre de 2015 creó la Comisión Interministerial para la Crisis de los Refugiados, asumiendo su presidencia la vicepresidenta del Gobierno de España.

Se considera que la citada revisión orgánica y funcional dotaría de mayor eficacia a la gestión del servicio público. Además, la institución del asilo tiene una vertiente externa que se desarrolla en ámbitos internacionales y por ello se considera que tal decisión sería acogida favorablemente tanto por el Consejo Europeo como por la Comisión.

### 3.2.2 Intérpretes y entrevista

La Directiva 2013/32/UE, de 26 de junio, en su artículo 12 establece que los Estados miembros garantizarán que los solicitantes sean informados en una lengua que comprendan, o que sea razonable suponer que comprenden, sobre diversas cuestiones relacionadas con el procedimiento. Se trata de información sustancial sobre sus derechos, obligaciones y consecuencias de su incumplimiento o falta de cooperación, así como de las consecuencias de la retirada de su solicitud explícita o implícita. Esta garantía de informar adecuada y eficazmente a los solicitantes se extiende al resultado de la resolución de su solicitud y a las actuaciones que pueden llevar a cabo para su impugnación, si fuera desestimatoria. El precepto incluso señala que en este y en otros casos en los que el interesado sea convocado, los servicios se abonarán a través de fondos públicos.

En la tramitación del expediente cobra una importancia esencial la selección del intérprete. El artículo 15 de la Directiva 2013/32/UE dispone en su apartado 3.c) que los Estados miembros seleccionarán a un intérprete que pueda garantizar una correcta comunicación entre el solicitante y la persona que celebre la entrevista y que la comunicación se mantendrá en la lengua que prefiera el solicitante, a menos que haya otra lengua que comprenda y en la que sea capaz de comunicarse claramente. El precepto mencionado se refiere, asimismo, al género del intérprete.

El ACNUR considera que la colaboración de un buen intérprete es un requisito indispensable para un procedimiento justo y cuando no se cuenta con una persona cualificada a estos efectos, cualquier prueba obtenida en el curso de la entrevista personal puede ser poco fiable.

La guía práctica sobre las entrevistas elaborada por la EASO, que recoge una versión refundida del artículo 15 de la Directiva de Procedimientos (2013/32/UE), señala que las peticiones de designación de funcionarios e intérpretes del mismo género que el solicitante realice deberán atenderse siempre que sea posible, salvo que la autoridad decisoria tenga razones para creer que tales peticiones se basan en motivos ajenos a las dificultades por parte del solicitante para presentar los fundamentos de su solicitud de un modo exhaustivo.

Deberá hacerse todo lo posible para posibilitar que el solicitante lleve a cabo un relato completo y preciso de los hechos, designando un funcionario y un intérprete de un género que no lleve al solicitante a sentirse amenazado o incómodo. Se trata de una cuestión de vital importancia cuando el solicitante haya sido víctima de una violación o de otro tipo de abuso sexual. En algunos casos, el solicitante podrá expresar su preferencia por un entrevistador o intérprete de distinto sexo al propio. En

algunos Estados miembros, la práctica consolidada consiste en atender tal petición siempre que resulte posible<sup>41</sup>.

La OAR cuenta en la actualidad con un solo intérprete de ruso y armenio. Para el resto de los idiomas, se solicitan intérpretes a la organización no gubernamental Accem. Esta organización fue contratada por la Oficina de Asilo en 2015 y en el momento de la visita de esta institución se comunicó que estaba abierto el procedimiento para una nueva adjudicación mediante concurso público<sup>42</sup>.

Respecto a la entrevista, el ACNUR considera que es crucial, al proporcionar al solicitante la oportunidad de explicar de forma exhaustiva y directa las razones de su solicitud<sup>43</sup>. Por ello, recomienda que todos los Estados miembros elaboren e impartan un programa obligatorio de formación especializada a cada nuevo entrevistador en el momento de su incorporación y antes de empezar a realizar entrevistas personales.

La Directiva de Procedimientos de 2013, que dedica cuatro artículos a la entrevista personal, dispone en su artículo 15.3.a) que los Estados miembros asegurarán que la persona que vaya a celebrar la entrevista es competente para tener en cuenta las circunstancias personales y generales que rodean la solicitud, incluidas las raíces culturales del solicitante, su género, su orientación sexual, su identidad de género o su vulnerabilidad<sup>44</sup>.

Se establecen además las condiciones para la realización de la entrevista referidas a la competencia del entrevistador en situaciones complejas (menores, personas con síntomas de tortura, etc.), al lugar de la entrevista y se incluye mención expresa sobre la ropa que el entrevistador no debe llevar (ni uniforme de las fuerzas del orden ni militar).

El artículo 14 de la directiva citada introduce la posibilidad de que los Estados miembros dispongan que el personal de una autoridad distinta intervenga temporalmente en la celebración de entrevistas cuando el volumen de solicitudes haga imposible que la autoridad decisoria lleve a cabo a tiempo entrevistas sobre el fondo de cada solicitud y que, en tales casos, el personal de esa otra autoridad recibirá de antemano la formación correspondiente, según lo establecido en el Reglamento UE núm. 439/2010<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> <http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/ES%20-%20EASO-Practical-Guide-Personal-Interview-ES.pdf>, pág. 17. *Guía Práctica de la EASO*, «Entrevista Personal». EASO Series de Guías Prácticas. Diciembre 2014 (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

<sup>42</sup> Información obtenida el 21 de abril de 2016.

<sup>43</sup> El ACNUR considera que aquellos Estados miembros que disponen de una legislación nacional que permite la omisión de la entrevista personal basándose en que las cuestiones planteadas son irrelevantes, incoherentes, contradictorias, inverosímiles, insuficientes o que buscan solo retrasar o frustrar una expulsión, deberían suprimir esta disposición legislativa, ACNUR, *Mejorando los procedimientos ...*, op. cit. pág. 27.

<sup>44</sup> Artículos 14 «entrevista personal», 15 «requisitos de una entrevista personal», 16 «contenido de una entrevista personal» y 17 «informe y grabación de las entrevistas personales». Directiva 2013/32/UE, de 26 de junio.

<sup>45</sup> Reglamento (UE) nº 439/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo.

El artículo 14.2 establece de manera expresa los casos en los que se puede prescindir de la entrevista personal y aquellos casos en los que se tendrá en cuenta el hecho de que el solicitante no acuda a la entrevista, salvo ausencia debidamente justificada.

La ley que regula el derecho de asilo en España únicamente alude a la formación de los instructores en términos genéricos. Señala que la Administración velará por que los empleados públicos y demás personas que se ocupen de los solicitantes de protección internacional, refugiados y personas beneficiarias de protección subsidiaria dispongan de la formación adecuada y que los ministerios competentes elaboren programas formativos destinados a la adquisición de las capacidades necesarias para el desempeño de los puestos de trabajo<sup>46</sup>.

Resulta imprescindible, a juicio de esta institución, que la incorporación de la Directiva de Procedimientos de 2013 aún pendiente, desarrolle de manera expresa las competencias del entrevistador. También se deben considerar obligatorios los programas de formación inicial y continua de las personas encargadas de la tramitación de los expedientes de protección internacional.

El sistema habitual de tramitación comienza con la petición de cita y cumplido ese trámite, el interesado celebra la denominada primera entrevista, con o sin letrado, dado que la asistencia letrada solo es preceptiva en las solicitudes de frontera<sup>47</sup>.

Dicha entrevista se celebra en despachos individuales que reúnen las características adecuadas de privacidad y confidencialidad. Sin embargo, la entrevista no está a cargo de los instructores sino de personal auxiliar que utiliza documentos elaborados por el instructor. En los documentos constan una serie de cuestiones que el funcionario debe tener en cuenta en la entrevista: alusiones que deben evitarse, preguntas-guías sobre los motivos de persecución, preguntas generales y específicas referidas al relato del interesado, etc. La finalidad de estas preguntas es la detección temprana de fraudes y se incluyen instrucciones para el caso de que sea necesario realizar el cuestionario de nacionalidad<sup>48</sup>.

Los instructores celebran una segunda entrevista con los solicitantes cuando consideran que la aportada al expediente es insuficiente. La Ley 12/2009, dispone que se planteará la posibilidad de una nueva audiencia personal sobre su solicitud de asilo, en los términos previstos reglamentariamente. La ponderación sobre la necesidad o no

---

<sup>46</sup> Disposición Adicional Tercera de la Ley 12/2009.

<sup>47</sup> Según la información obtenida por esta institución en las solicitudes que se presentan directamente en la OAR en Madrid hay un porcentaje muy alto de casos en los que el solicitante presenta su solicitud sin letrado. Ello se debe fundamentalmente a que al solicitar cita telefónica no se le informa de que puede ir asistido de abogado y una vez en las dependencias si desea letrado tienen que facilitarle una nueva cita. Muchos solicitantes optan por seguir adelante sin letrado.

<sup>48</sup> Estas entrevistas responden más a lo que el proyecto de investigación del ACNUR denomina una entrevista inicial o de detección, cuyo objetivo es el registro y la recopilación de información y pruebas relativas al perfil del solicitante. En realidad este tipo de entrevista puede ser muy útil para la preparación de la entrevista, pero no puede considerarse suficiente. ACNUR. *Mejorando los procedimientos de asilo: análisis comparativo y recomendaciones legales y prácticas*. Marzo 2010. pág 31. [http://www.acnur.es/PDF/7399\\_20120830130348.pdf](http://www.acnur.es/PDF/7399_20120830130348.pdf) (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).



de efectuar nuevas entrevistas será motivada (artículo 17.8). Sin embargo, los informes de instrucción no aluden de manera sistemática a la necesidad o no de una segunda entrevista<sup>49</sup>.

La realización de segundas entrevistas es porcentualmente muy pequeña, y ello pese a que las personas que realizan la primera entrevista carecen de la necesaria formación. Por ello, se debe reclamar la obligatoriedad de la realización de una segunda entrevista, cuando la primera no haya sido realizada por el instructor, que, a juicio de esta institución debería asumir dicha tarea, al igual que ocurre en la mayoría de los Estados miembros<sup>50</sup>.

Según se ha podido comprobar, las solicitudes del ACNUR en el seno de la CIAR para que se realice una nueva entrevista, no son aceptadas en un número significativo de casos. Si el instructor considera necesario realizar una entrevista adicional y el solicitante no está en Madrid, se puede utilizar la sede del Ministerio de Administraciones Públicas, donde existe un soporte para videoconferencias.

El perfil del entrevistador es diferente según el lugar en el que se presente la demanda y, por tanto, la calidad de la entrevista varía mucho en función de la persona que asume esta función. En los aeropuertos internacionales y en los puestos fronterizos, la entrevista se realiza por funcionarios de policía; en los centros penitenciarios se realiza por personal del propio centro; en Ceuta, las entrevistas de las solicitudes presentadas en territorio están a cargo de un funcionario de la Delegación del Gobierno. Las entrevistas de las solicitudes presentadas en territorio en Melilla se realizan por un funcionario de la Jefatura Superior de Policía; y en Valencia y Cataluña la entrevista se suele realizar en las oficinas de extranjeros.

Las entrevistas realizadas a personas recluidas en centros penitenciarios suelen realizarse por una persona perteneciente al equipo técnico del centro penitenciario y se realizan sobre la base de un cuestionario que remite la Oficina de Asilo y Refugio. En este caso, por lo general, la persona que realiza la entrevista no suele tener formación suficiente para llevarla a cabo por lo que se estima que debería ser obligatoria una segunda entrevista por parte del instructor mediante la utilización de las tecnologías que permiten esta posibilidad sin necesidad de desplazamiento.

La guía elaborada por la EASO a la que se ha aludido, se creó para ayudar a los Estados miembros a lo que se considera una de las obligaciones esenciales en materia de protección internacional: brindar al solicitante una oportunidad justa y efectiva de presentar los motivos de su solicitud. La guía indica que la preparación es

---

<sup>49</sup> En algunos se indica que no es necesaria, en otros no se menciona o no se deja constancia, en otros se incorpora la transcripción completa de la entrevista.

<sup>50</sup> Según la investigación realizada por el ACNUR sobre la aplicación de las disposiciones clave de la Directiva de Procedimientos de Asilo en determinados Estados miembros, en la mayoría de estos, se realiza por un funcionario de la autoridad decisoria que es responsable del examen de la solicitud, de examinar la información sobre el país de origen del interesado y la obtención de otras pruebas. También es el encargado de la propuesta de resolución. ACNUR. *Mejorando los procedimientos de asilo: análisis comparativo y recomendaciones legales y prácticas*. Marzo 2010. pág. 24. [http://www.acnur.es/PDF/7399\\_20120830130348.pdf](http://www.acnur.es/PDF/7399_20120830130348.pdf) (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

la clave para una buena entrevista y cuanto mejor preparado esté el funcionario, más eficaz resultará y más pertinentes las preguntas planteadas. También se afirma que deberá asignarse un período de tiempo suficiente a la entrevista. Mediante una preparación adecuada, el entrevistador se asegura de que el tiempo disponible pueda centrarse en el fundamento de la reclamación, y no en aspectos de menor relevancia para la solicitud.

La guía señala que una entrevista eficaz en la que se recaben los datos acreditativos pertinentes respecto a los aspectos esenciales de la reclamación resulta imprescindible para la determinación justa de la solicitud. La citada guía se ha concebido fundamentalmente para asistir a los funcionarios competentes en el examen de los casos en su labor ordinaria, no solo para los de nueva incorporación sino también para los que acumulan años de experiencia, a modo de recordatorio de su trabajo.

Durante la entrevista se pueden producir bloqueos del entrevistado como consecuencia de la rememoración que provoca el relato. En estos casos, es usual suspender la entrevista y solicitar al letrado informe psicológico o una nueva entrevista con el psicólogo presente, si es posible. La dificultad como se ha dicho antes radica en que muchas entrevistas se celebran sin letrado y la OAR no cuenta con un protocolo para estos casos ni los entrevistadores reciben formación específica para enfrentarse a situaciones de estrés.

Tras analizar el procedimiento que se sigue en la actualidad y tomando en consideración la relevancia de la entrevista, esta institución considera que uno de los objetivos inmediatos de la Administración debe ser mejorar su fiabilidad.

### 3.2.3 Instrucción y resolución

Tras la primera entrevista, el instructor comienza a evaluar el expediente y su intervención concluye tras la elaboración del informe de instrucción que fundamenta la propuesta de resolución favorable o desfavorable a la concesión del estatuto de refugiado o de la protección subsidiaria.

En la actualidad no existe una guía completa para la elaboración de estos informes de instrucción, aunque los instructores sí reciben órdenes concretas, por ejemplo, la de paralizar la resolución de determinadas nacionalidades, la de otorgar con carácter preferente el estatuto de protección subsidiaria a determinadas nacionalidades (como ha ocurrido con los ciudadanos sirios), etc. Sin embargo, no existen directrices para que se efectúe una instrucción homogénea, a excepción de alguna referida a la estructura formal del informe. La OAR tampoco cuenta con un código de buenas prácticas.

Los informes de los instructores toman en consideración tres factores: 1) el relato del solicitante, 2) la prueba aportada en apoyo de su petición y 3) la información sobre el país de origen. Por tanto, en la valoración de las solicitudes de protección

internacional cobra una importancia singular la credibilidad de las afirmaciones del solicitante, dado que, en muchos casos, no es posible presentar documentación que avale tales manifestaciones<sup>51</sup>.

El análisis de credibilidad es particularmente necesario en las solicitudes basadas en la orientación sexual o relativas a cuestiones de género, dado que la decisión se adopta fundamentalmente a partir de la credibilidad del solicitante.

La Directiva 2011/95/UE, de 13 de diciembre, dispone en su artículo 4 que, cuando los Estados miembros apliquen el principio según el cual el solicitante ha de fundamentar la solicitud de protección internacional y si las declaraciones del solicitante presentan aspectos que no están avalados por pruebas documentales o de otro tipo, tales aspectos no requerirán confirmación si se cumplen determinadas condiciones y, entre ellas, la de que se haya comprobado la credibilidad general del solicitante<sup>52</sup>.

La necesidad del análisis de credibilidad se puso de manifiesto en el proyecto denominado «*CREDO. Mejora del análisis de credibilidad en los procedimientos de asilo en la Unión Europea*», en el que participó la Unión Europea y el ACNUR, cuyo objetivo ha sido el de contribuir al establecimiento de prácticas mejor estructuradas, más objetivas, de mayor calidad y con un enfoque de protección por parte de los Estados miembros de la Unión Europea en el análisis de credibilidad en los procedimientos de asilo.

El citado objetivo debía ser alcanzado identificando buenas prácticas y deficiencias en las recomendaciones que ofrecen los Estados miembros de la UE, en relación con la credibilidad en las prácticas de asilo. Debe establecerse y promover una formación multidisciplinar en el análisis de credibilidad y sensibilizar a las autoridades nacionales competentes en la toma de decisiones, y a los legisladores de la Unión Europea en la necesidad e importancia de realizar análisis de credibilidad estructurados y objetivos<sup>53</sup>.

La información del país de origen se recoge habitualmente por los instructores a través de consultas efectuadas a diversas páginas web. Una parte de la información sobre el país de origen se encuentra en inglés por lo que es importante que los instructores tengan un nivel aceptable de comprensión de dicha lengua, sin perjuicio de que, en caso de necesidad, puedan precisar del apoyo de intérpretes<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> En las solicitudes realizadas en frontera resulta especialmente necesario si el interesado carece de documentación, dado que los plazos para dictar resolución en la petición son muy cortos.

<sup>52</sup> Directiva 2011/95/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, DOUE L 337/9, 20.12.2011, artículo 4, apartado 5 e).

<sup>53</sup> En el marco de este proyecto se organizó un Seminario sobre evaluación de la credibilidad organizado en Madrid el 28-29 de noviembre de 2012 y dirigido a instructores y magistrados españoles y portugueses que contó con una escasa participación de instructores. En dicho seminario se trataron cuestiones como «el concepto de la credibilidad y su aplicación en el procedimiento de asilo, la aplicación del principio del beneficio de la duda, el decisor es un ser humano (la influencia de la actitud y experiencias personales, etcétera)».

<sup>54</sup> Páginas de consulta habitual:

La información del país incluye no solo la legislación, sino también las circunstancias políticas, sociales y el nivel de aplicación efectiva de las normas. Cada instructor consulta fuentes específicas de los países de donde proceden los expedientes que evalúa y debe tener en cuenta la información que proporciona el ACNUR sobre la situación legal y política de dichos países, así como los hechos acaecidos durante el trayecto migratorio del solicitante de protección internacional en situaciones concretas.

La utilización de otras lenguas, por tanto, no se limita a la utilización de intérprete-traductor en las entrevistas, sino que en muchos expedientes abarca la investigación misma. Sin embargo, el nivel de inglés de los instructores no en todos los casos es suficiente. Parece imprescindible que se faciliten los apoyos necesarios a las personas que instruyen actualmente los procedimientos y que en las nuevas convocatorias para la cobertura de plazas de instructores se exija un nivel de inglés adecuado para el desempeño de sus funciones.

Además, resulta preciso reforzar el servicio de apoyo documental existente en la OAR, al que deben recurrir los instructores cuando los buscadores no arrojan resultados suficientes para detectar el problema concreto al que alude el demandante de protección internacional. Ante la ausencia de fuentes, el análisis de credibilidad vuelve a ser esencial, dado que si el instructor carece de formación al respecto, deberá acudir a su intuición personal o a otras habilidades fruto de su experiencia.

La importancia de una instrucción correcta y completa es incuestionable dado que la decisión que se adopte en el expediente puede tener consecuencias muy importantes para la vida del solicitante. La denegación de la solicitud lleva aparejada la salida obligatoria del país y, en su caso, la expulsión al país del que el interesado ha huido, siempre que no tenga legitimación para residir en España por otras vías. En las solicitudes de frontera, el retorno al lugar de procedencia es inmediato. El riesgo que podía suponer el retorno o la expulsión motivó que el Defensor del Pueblo formulara una Recomendación para que los órganos policiales mantengan contacto permanente con el ACNUR y se efectúe una valoración del riesgo en función de la situación

actualizada del país del interesado, antes de materializar alguna de estas medidas<sup>55</sup>.

La Recomendación fue aceptada aunque posteriormente se ha podido conocer que no se deja constancia de tal valoración en el expediente, lo que impide supervisar la actuación policial. Las autoridades policiales han insistido en que, desde la

---

<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=index>; <http://www.state.gov/j/prm/>; <http://eige.europa.eu/gender-based-violence/resources/france/french-office-protection-refugees-and-stateless-people-ofpra-doctrine-modification-granting-subsiary-protection-status>; <https://freedomhouse.org/> (enlaces consultados a fecha de 23 de junio de 2016).

<sup>55</sup> Recomendación 190/2013, de 15 de noviembre, formulada a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras del Ministerio del Interior [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2013\\_Anexo\\_E\\_1\\_Recomendaciones\\_2013.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2013_Anexo_E_1_Recomendaciones_2013.pdf) (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

aceptación de la citada recomendación, se efectúan consultas para valorar el riesgo de manera sistemática antes de proceder al retorno o expulsión de extranjeros.

Para lograr el objetivo de una instrucción correcta, es necesario que los instructores reciban formación de calidad y conozcan la experiencia de otros operadores jurídicos, lo que contribuiría a minimizar los errores en las resoluciones. Resulta imprescindible que, antes de iniciar la función que tienen asignada reciban formación sobre técnicas de entrevista, técnicas para un efectivo análisis de credibilidad y formación para tratar expedientes sobre LGTB o cuestiones de género. En la actualidad, la OAR no cuenta con ninguna persona especializada en violencia de género. Según la información de la que ha podido disponer esta institución, la OAR había ampliado la formación en 2015 y recientemente los instructores han podido asistir a cursos de especialización en materia de LGTB. Sin embargo, el acceso a la formación no ha sido fácil en años anteriores, dado que, además de que se organizaban pocos cursos, los instructores no recibían información suficiente sobre los ofertados por el ACNUR o la EASO.

Tras evaluar la instrucción de los expedientes de protección internacional, esta institución considera que deben abordarse las siguientes modificaciones:

- 1) Que exista una rotación en la asignación de expedientes para evitar que se pierda la objetividad que debe tener el instructor al abordar cada caso<sup>56</sup>.
- 2) La tramitación de las solicitudes en las que concurre alguna causa de exclusión debe ser revisada, a fin de que el solicitante reciba notificación formal de la causa por la cual se ha decidido su exclusión antes de dictar resolución en el expediente y pueda efectuar alegaciones en defensa de su derecho, si lo estima oportuno.
- 3) Se deben determinar líneas de actuación que alcancen a todos los aspectos de la instrucción, salvo la valoración individual de cada caso.
- 4) Se debe conceder a los menores el mismo nivel de protección que al progenitor, aun cuando el otro no esté localizable o cuando se constata la existencia de violencia de género. La necesidad del consentimiento del padre cuando se está en presencia de peticiones de personas que huyen de la guerra o en otras circunstancias en las que sea posible deducir un alto riesgo para la vida de las personas no resulta adecuada.

Respecto a la resolución administrativa, la Directiva de Procedimientos determina que en las desestimaciones se procurará detallar las razones de hecho y de

---

<sup>56</sup> Se ha podido comprobar que algunos informes de instrucción contienen afirmaciones de carácter general que cuestionan la credibilidad del interesado y la documentación que aporta, debido a que el instructor ha comprobado la existencia de falsedad o la irracionalidad de la actuación en otros solicitantes de la misma nacionalidad.

derecho, así como las actuaciones a seguir tras una denegación<sup>57</sup>. Aunque la Ley 12/2009 no hace referencia al contenido o requisitos de la resolución, el Reglamento 203/1995, de la Ley de Asilo anterior, sí se refiere a esta cuestión y establece que la resolución deberá ser motivada e individualizada.

Esta institución ha tenido acceso a resoluciones dictadas en solicitudes de asilo que no cumplen los requisitos mínimos exigibles en una resolución administrativa. A modo de ejemplo, cabe mencionar que en la resolución desfavorable de un ciudadano de Costa de Marfil la fundamentación solo contenía alusiones generales a las normas de procedimiento aplicables<sup>58</sup>.

Uno de los argumentos que se han utilizado reiteradamente para denegar las peticiones es la posibilidad del demandante de pedir asilo en otro país antes de su llegada a España. Aunque dicho argumento se utilice de manera conjunta con otros para la denegación, no parece razonable hacer mención a tal opción cuando los países de tránsito carecen de un sistema efectivo de asilo.

Recientemente se ha apreciado un avance en la motivación de las resoluciones, lo que debe valorarse positivamente. Hay que recordar que la motivación de las resoluciones es una exigencia del principio de transparencia y tiene como finalidad conocer las razones de una decisión para poder contrastarlas jurídicamente y, en su caso, impugnar la resolución.

La motivación no necesita ser exhaustiva, pero sí suficientemente expresiva de las razones legales y, en su caso, de las no jurídicas de la decisión. La doctrina insiste en que no es aceptable una motivación mediante fórmulas puramente convencionales y abstractas aplicables a cualquier supuesto. Tampoco resulta adecuada la utilización de razonamientos de tipo general para fundamentar y motivar una resolución que se dicta con referencia a situaciones particulares.

Por lo que se refiere al porcentaje de denegaciones e inadmisiones de solicitudes de protección internacional, las estadísticas muestran que España tenía un porcentaje muy bajo de concesiones de estatuto de refugiado si se compara con otros países de la Unión Europea.

La tasa de reconocimiento de las resoluciones adoptadas en 2013 fue de un 20,62% correspondientes a 203 estatutos de refugiado, 325 de protección subsidiaria y 4 autorizaciones por razones humanitarias<sup>59</sup>. En el año 2014, se ha producido un incremento de la tasa de reconocimiento que ha alcanzado el 40,48% debido en gran medida al alto porcentaje de concesión de estatutos de protección subsidiaria a los ciudadanos sirios, que han ascendido a un total de 1.199 mientras que estatutos de

---

<sup>57</sup> Artículo 11 de la Directiva 2013/32/UE.

<sup>58</sup> La petición formulada por el interesado fue presentada en fecha 1 de septiembre de 2011 y la resolución se dictó en agosto de 2013 (Expediente nº 13005621. Archivo Defensor del Pueblo).

<sup>59</sup> Fuente: Ministerio del Interior. Asilo en cifras 2013 [http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo\\_en\\_cifras\\_2013\\_126140719.pdf/5c514420-3dfc-48fa-9435-763d6bed4959](http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo_en_cifras_2013_126140719.pdf/5c514420-3dfc-48fa-9435-763d6bed4959) (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

refugiado se han concedido 384<sup>60</sup>. En el año 2015 la tasa de reconocimiento ha sido de un 31%<sup>61</sup>.

**CUADRO 5**  
**TASA DE RECONOCIMIENTO, 2015**

|                 | Total   | Positivas | Decisiones positivas |   |
|-----------------|---------|-----------|----------------------|---|
|                 |         |           | Total                | Tasa de reconocimiento (%)                    |
|                 |         |           | Total                | Status de refugiados y protección subsidiaria |
| EU              | 592.845 | 307.620   | 52%                  | 48%   |
| Bélgica         | 19.420  | 10.475    | 54%                  | 54%   |
| Bulgaria        | 6.175   | 5.595     | 91%                  | 91%   |
| República Checa | 1.335   | 460       | 34%                  | 33%   |
| Dinamarca       | 12.225  | 9.920     | 81%                  | 81%   |
| Alemania        | 249.280 | 140.910   | 57%                  | 56%   |
| Estonia         | 180     | 80        | 44%                  | 44%   |
| Irlanda         | 1.150   | 485       | 42%                  | 42%   |
| Grecia          | 9.640   | 4.030     | 42%                  | 42%   |
| España          | 3.240   | 1.020     | 31%                  | 31%   |
| Francia         | 77.910  | 20.630    | 26%                  | 26%   |
| Croacia         | 185     | 40        | 22%                  | 22%   |
| Italia          | 71.345  | 29.615    | 42%                  | 19%   |
| Chipre          | 2.065   | 1.585     | 77%                  | 77%   |
| Letonia         | 170     | 20        | 13%                  | 13%   |
| Lituania        | 180     | 85        | 46%                  | 46%   |
| Luxemburgo      | 775     | 185       | 24%                  | 24%   |
| Hungría         | 3.420   | 505       | 15%                  | 15%   |
| Malta           | 1.490   | 1.250     | 84%                  | 79%   |
| Países Bajos    | 20.465  | 16.450    | 80%                  | 78%   |
| Austria         | 21.095  | 15.045    | 71%                  | 70%   |
| Polonia         | 3.510   | 640       | 18%                  | 15%   |
| Portugal        | 370     | 195       | 52%                  | 52%   |
| Rumanía         | 1.320   | 480       | 36%                  | 36%   |
| Eslovenia       | 130     | 45        | 34%                  | 34%   |
| Eslovaquia      | 130     | 80        | 60%                  | 34%   |
| Finlandia       | 2.960   | 1.680     | 57%                  | 51%   |
| Suecia          | 44.590  | 32.215    | 72%                  | 69%   |
| Reino Unido     | 38.080  | 13.905    | 37%                  | 32%   |
| Islandia        | 235     | 50        | 22%                  | 20%   |
| Linchestein     | 30      | 5         | 14%                  | 7%  |
| Noruega         | 9.475   | 6.250     | 66%                  | 64%   |
| Suiza           | 21.840  | 14.000    | 64%                  | 41%   |

Fuente: Eurostat  
Elaboración propia

<sup>60</sup> Fuente: Ministerio del Interior. Asilo en cifras 2014 [http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo\\_en\\_cifras\\_2014\\_126150899.pdf/6e403416-82aa-482f-bcda-9a38e5a3a65c](http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo_en_cifras_2014_126150899.pdf/6e403416-82aa-482f-bcda-9a38e5a3a65c) (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

<sup>61</sup> Fuente: Eurostat. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7233417/3-20042016-AP-EN.pdf/34c4f5af-eb93-4ecd-984c-577a5271c8c5> (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

**CUADRO 6**  
**DECISIONES POSITIVAS DE DEMANDAS DE ASILO EN 2015**  
**Decisiones positivas**

|                 | Decisiones positivas |                      |                        |
|-----------------|----------------------|----------------------|------------------------|
|                 | Total                | Status de refugiados | Proteccion subsidiaria |
| EU              | 333.350              | 246.175              | 60.680                 |
| Bélgica         | 10.900               | 9.220                | 1.675                  |
| Bulgaria        | 5.605                | 4.705                | 895                    |
| República Checa | 460                  | 55                   | 390                    |
| Dinamarca       | 10.200               | 7.815                | 2.315                  |
| Alemania        | 148.215              | 142.305              | 2.230                  |
| Estonia         | 80                   | 20                   | 55                     |
| Irlanda         | 710                  | 335                  | 375                    |
| Grecia          | 5.875                | 5.020                | 705                    |
| España          | 1.030                | 220                  | 805                    |
| Francia         | 26.015               | 20.620               | 5.395                  |
| Croacia         | 40                   | 35                   | 5                      |
| Italia          | 29.630               | 3.575                | 10.280                 |
| Chipre          | 1.875                | 240                  | 1.630                  |
| Letonia         | 30                   | 5                    | 25                     |
| Lituania        | 85                   | 15                   | 65                     |
| Luxemburgo      | 210                  | 185                  | 25                     |
| Hungría         | 545                  | 170                  | 370                    |
| Malta           | 1.320                | 290                  | 955                    |
| Países Bajos    | 17.045               | 6.915                | 9.655                  |
| Austria         | 17.750               | 14.330               | 2.950                  |
| Polonia         | 695                  | 360                  | 195                    |
| Portugal        | 195                  | 35                   | 160                    |
| Rumanía         | 525                  | 250                  | 275                    |
| Eslovenia       | 50                   | 35                   | 15                     |
| Eslovaquia      | 80                   | 5                    | 40                     |
| Finlandia       | 1.795                | 1.110                | 510                    |
| Suecia          | 34.470               | 13.510               | 18.460                 |
| Reino Unido     | 17.920               | 14.785               | 210                    |
| Islandia        | 85                   | 45                   | 20                     |
| Linchestein     | 10                   | 5                    | 0                      |
| Noruega         | 7.150                | 5.610                | 780                    |
| Suiza           | 14.135               | 6.360                | 2.640                  |

Fuente: Eurostat  
 Elaboración propia

Las cifras reflejadas ponen de manifiesto que en España, la mayoría de los ciudadanos sirios reciben protección subsidiaria, mientras que en otros Estados miembros se les otorga el estatuto de refugiado. La diferencia en la protección otorgada se atribuye a las prácticas de los Estados miembros en la interpretación de los criterios de la Directiva de reconocimiento y de las políticas nacionales<sup>62</sup>.

El titular de la protección subsidiaria debe solicitar la renovación al transcurrir los cinco años y, en dicho momento, se analiza si procede o no su continuidad en dicha situación. Sin embargo, el titular del estatuto de refugiado únicamente renueva la tarjeta pero no se realiza un nuevo estudio del expediente. Para la concesión de la nacionalidad española tampoco resulta indiferente que el titular sea refugiado o que haya obtenido la protección subsidiaria. A los refugiados se les exige cinco años de

<sup>62</sup> EASO, *Annual Report Situation of Asylum in the European Union 2013*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014 <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-AR-final.pdf>, pág. 40 (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).



residencia mientras que los beneficiarios de protección subsidiaria no tienen ningún privilegio para el acceso a la nacionalidad<sup>63</sup>.

La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2015, referida a un caso en el que la Administración había concedido protección subsidiaria en lugar de estatuto de refugiado a una mujer siria, señala que la sala de instancia incurrió en un error de Derecho, al no reconocer dicho estatuto. Considera que, aunque no existe prueba plena de la persecución, se habría desvalorizado, sin justificación alguna, el informe emitido por el ACNUR de 30 de mayo de 2014 y el elaborado por la Accem. La sentencia también cita las consideraciones de protección internacional del informe de ACNUR de 22 de octubre de 2013, respecto a las personas que huyen de la República Árabe Siria, la generalización de las hostilidades armadas y la ampliación de los frentes de batalla, que abarcan a todo el territorio nacional, y que afectan a la población civil, que sufre una absoluta desprotección.

El Tribunal Supremo considera que la decisión del Gobierno español de no retornar a su país de origen a los ciudadanos procedentes de Siria para paliar el potencial riesgo de amenazas graves contra sus vidas o integridad, concediendo protección subsidiaria, no puede ser obstáculo para que no se reconozca el estatuto de refugiada en este caso a la solicitante, cuando se estima que concurren los presupuestos legalmente exigidos para reconocer dicha condición de asilada<sup>64</sup>. La resolución judicial recuerda que si bien la situación de conflicto bélico en un país conlleva la concesión de protección internacional, no puede determinar el nivel de protección y que es imprescindible analizar de manera particular cada caso.

En términos similares, se expresa el Tribunal Supremo en su otra sentencia de 19 de febrero de 2016, en la que se reconoce el derecho a obtener el estatuto de refugiado de los demandantes por no estimarse suficiente la concesión de la protección subsidiaria<sup>65</sup>.

### 3.2.4 Intervención del ACNUR

La Directiva de Procedimientos del año 2013 establece el derecho de los solicitantes a contactar con el ACNUR y el deber de los Estados de velar por obtener información precisa y actualizada sobre los países de origen de los solicitantes consultando fuentes pertinentes, entre las que destaca las facilitadas por el ACNUR.

---

<sup>63</sup> Artículo 22 del Código Civil.

<sup>64</sup> STS 5211/2015. Sala de lo Contencioso, Sección 3. Primera sentencia del Tribunal Supremo sobre los recursos formulados contra las denegaciones del reconocimiento de la condición de refugiado a los solicitantes de nacionalidad siria que obtuvieron la protección subsidiaria.

<sup>65</sup> STS 569/2016. Sala de lo Contencioso, Sección 3.

La Ley de Asilo española dedica un capítulo a la intervención del ACNUR en el procedimiento y tramitación de las solicitudes<sup>66</sup>.

En su artículo 34 establece la obligación de la Administración de trasladar al ACNUR las solicitudes que se presenten, y se reconoce su derecho de acceso a los demandantes tanto en dependencias fronterizas como en centros de internamiento de extranjeros o penitenciarios, así como su derecho a informarse de la situación de los expedientes, estar presente en las audiencias a los solicitantes y presentar informes para su inclusión en el expediente.

Por su parte, el artículo 35 establece la obligación de convocar al representante del ACNUR en España a las sesiones de la CIAR y a ser informado inmediatamente de las solicitudes presentadas en frontera, así como a darle audiencia con carácter previo a dictar resoluciones en este tipo de solicitudes. Corresponde al ACNUR decidir si presenta o no informe en estos casos. Se prevé también que se le otorgue un plazo de diez días para emitir informe en las solicitudes que se tramiten por el procedimiento de urgencia y, en los casos de no admisión del artículo 20, si la propuesta de resolución de la OAR fuera desfavorable<sup>67</sup>.

La intervención del ACNUR ha sufrido un cambio significativo en la ley vigente con respecto a la anterior, particularmente en la posibilidad de establecer un «veto» en el procedimiento en frontera.

El artículo 21.2 de la Ley de asilo anterior contenía una previsión para los procedimientos tramitados en frontera que, si bien no suspendía la ejecución del acto, permitía la entrada en territorio español del solicitante, cuando constaba un informe del ACNUR discrepando de la resolución desfavorable de la Administración. Dicha autorización se vinculaba a la interposición por parte del interesado de un recurso en vía contencioso-administrativa.

Los informes del ACNUR no se reconocen como vinculantes por la ley vigente en ninguno de los procedimientos, aunque se reconoce su relevancia.

Según información proporcionada por la delegación del ACNUR en España, a petición del Defensor del Pueblo, durante el año 2015 el ACNUR valoró 3.990 casos, que fueron elevados a las 11 reuniones de la CIAR que tuvieron lugar en ese año.

En dichas reuniones, ACNUR realizó propuestas para el reconocimiento del Estatuto de Refugiado a la gran mayoría de los solicitantes procedentes de Siria (1.725 casos) en virtud de sus consideraciones sobre Protección Internacional en relación con las personas que huyen de la República Árabe de Siria, de octubre de 2014 y noviembre de 2015<sup>68</sup>. Sin embargo, en la práctica totalidad de estos casos, la

---

<sup>66</sup> Capítulo IV, Título II de la Ley 12/2009.

<sup>67</sup> Artículo 20: «No admisión de solicitudes presentadas dentro del territorio español». Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

<sup>68</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic*, Update III, October 2014. Disponible en: <http://www.refworld.org/docid/544e446d4.html> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR),

Administración no siguió la recomendación efectuada por el ACNUR, otorgando protección subsidiaria.

Con relación a los casos del resto de nacionalidades, el ACNUR elevó propuestas de modificación en 96 casos (relativos a 138 personas), de cara a elevar la protección otorgada o relativas a la mejora del procedimiento, atendiendo la CIAR total o parcialmente la recomendación realizada en un 17,89%.

En determinados casos se realizaba propuesta de concesión del estatuto de refugiado de la Convención de Ginebra. La tipología de dichos casos se refería a supuestos de persecución por nacionalidad, por motivos religiosos, orientación o identidad sexual, motivos políticos, pertenencia a grupo social determinado y de género y aplicación del art. 1D de la Convención de Ginebra.

Las propuestas realizadas en el resto de casos se encaminaban a la necesidad de conceder algún tipo de protección internacional, a la concesión de la extensión familiar con criterios más flexibles de acuerdo con la propia legislación española y a la valoración de posiciones doctrinales del ACNUR relacionadas con la aplicación de cláusulas de exclusión o la revocación del estatuto de refugiado. Asimismo, en algunos casos en los que no se observaba una necesidad de protección internacional, se instaba la aplicación del artículo 46.3 de la ley y la consiguiente concesión de autorizaciones de residencia por razones humanitarias.

Por último, en un elevado número de casos, el ACNUR solicitó posponer la valoración, al objeto de realizar nueva entrevista o estudio por la instrucción. En estos supuestos las peticiones se referían a casos de mujeres víctimas de violencia física y sexual u otra forma de persecución relacionada con motivos de género, víctima de torturas, personas pertenecientes al colectivo LGBT, así como a peticiones de protección por motivos religiosos o políticos.

Las razones por las que ACNUR valoró la necesidad de celebración de una nueva entrevista o un nuevo estudio del caso estaban relacionadas con la calidad del procedimiento que se había seguido: problemas de valoración de la credibilidad de los hechos alegados y del temor manifestado por el solicitante; deficiencias de la entrevista inicial por distintas razones, entre otras, la falta de realización de la misma o el haberse sustituido por alegaciones escritas, etc.

En el procedimiento para la tramitación de las solicitudes en frontera y en los centros de internamiento de extranjeros, ACNUR estudió un total de 4.667 solicitudes: 744 procedentes de CIE, recomendando la admisión de 127, y 3.923 procedentes de puestos fronterizos, de los que recomendó admitir a trámite 3.297. El seguimiento de

---

*International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic*, Update IV, Noviembre 2015, disponible en: <http://www.refworld.org/docid/5641ef894.html> (enlaces consultados a fecha de 23 de junio de 2016).

las propuestas de admisión del ACNUR por parte de la Administración fue de un 99,80% en el caso de Siria o Palestina y del 21,52% en el resto de nacionalidades<sup>69</sup>.

Las cuestiones en las que se observan las discrepancias principales entre ACNUR y la OAR en el marco del procedimiento del artículo 21 de la Ley 12/2009 se refieren a la valoración de solicitudes relacionadas con cuestiones de género (mujeres posibles víctimas de trata, casos de matrimonio forzoso y mutilación genital femenina) y vinculadas a orientación sexual e identidad de género (aunque en el año 2015 ha habido un mayor índice de admisión a trámite de este tipo de solicitudes). En ambos casos, las discrepancias se centran en la valoración de la credibilidad de las alegaciones y en el análisis de la información de los países de origen.

También existió discrepancia entre el ACNUR y las autoridades de asilo en la valoración de solicitudes en las que el solicitante alegaba minoría de edad debido a la disconformidad con el procedimiento seguido para la determinación de la edad. Asimismo, se apreció que no existe un protocolo especial para la valoración de solicitudes de personas vulnerables en aquellos supuestos en los que los solicitantes se encuentran en CIE o puesto fronterizo.

El Defensor del Pueblo considera que la decisión de no seguir la propuesta del ACNUR debe ser argumentada de manera suficiente. Se ha de dejar constancia del alto porcentaje de casos en los que la Administración decide no seguir estas propuestas, teniendo en cuenta que se trata de una opinión especializada de la máxima relevancia.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado en reiteradas ocasiones sobre esta falta de seguimiento de los informes del ACNUR. En su sentencia de 28 de febrero de 2014, fundamento jurídico séptimo señala: «No consta que la Administración tuviera en cuenta lo apuntado por el ACNUR en sus informes de fecha 15 y 18 de febrero de 2011, en que recomendaban la admisión a trámite de la petición, pues no figura ninguna mención o razonamiento, lo que supone una evidente infracción de la Ley 12/2009, que atribuye a este organismo un trascendente papel en la investigación de las solicitudes de asilo, tal y como se resalta, en la propia exposición de motivos de la ley, que indica: “Mención específica debe hacerse en este punto al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), a quien se le reconoce el importante papel que desempeña en la tramitación de las solicitudes de asilo en España, reforzando así las garantías del procedimiento”»<sup>70</sup>.

En la actualidad, la Administración no convoca al ACNUR cuando se trata de solicitudes cuyo examen corresponde a otro Estado miembro, según las reglas de reparto establecidas por el Reglamento UE 604/2013, de 26 de junio. Aunque el Reglamento de la Unión Europea no exige que se convoque al ACNUR en estos

---

<sup>69</sup> Fuente: ACNUR.

<sup>70</sup> En términos similares se ha expresado en sentencias de 27 de enero de 2014, 27 de marzo de 2013 y 24 de junio de 2013.

casos, tal decisión no reconoce la autoridad que en materia de asilo está depositada en el citado organismo. En el caso de que por distintas razones pudiera ser España la responsable de la solicitud, no existe justificación para que el ACNUR sea excluido de la evaluación y tramitación del expediente, por lo que esta institución considera que debe ser convocado.

Con respecto a la intervención del ACNUR en la CIAR, esta institución considera que debe dejarse constancia de su opinión respecto a cada uno de los expedientes y recogerse en el acta si la misma fuera discrepante con la posición mantenida por la Administración, lo que en la actualidad no se produce.

### 3.2.5 La Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR)

Una vez instruido el expediente y efectuada la propuesta de resolución, se eleva el expediente a la CIAR. En caso de denegación o no admisión a trámite, la resolución que se dicte agota la vía administrativa y el interesado tiene la posibilidad de interponer recurso de reposición o acudir a la vía contenciosa, salvo que se trate de una petición en frontera en cuyo caso puede solicitar reexamen<sup>71</sup>. En la resolución se advierte de la obligación de abandonar territorio español en quince días si el solicitante carece de autorización para permanecer en España en aplicación de la normativa de extranjería.

La CIAR no cuenta con un reglamento de funcionamiento específico. Le resultan aplicables las previsiones sobre funcionamiento de los órganos colegiados de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, conforme establece el Real Decreto 203/1995<sup>72</sup>.

El artículo 23 de la vigente Ley de Asilo, establece en su apartado 2, que «La Comisión Interministerial de Asilo y Refugio es un órgano colegiado adscrito al Ministerio del Interior, que está compuesto por un representante de cada uno de los departamentos con competencia en política exterior e interior, justicia, inmigración, acogida de los solicitantes de asilo e igualdad» y señala que sus funciones son las previstas en la ley y aquellas otras que, junto con su régimen de funcionamiento, se establezcan reglamentariamente<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Artículo 21.4 de la Ley 12/2009. Establece que en el plazo de dos días contados desde su notificación, se podrá presentar una petición de reexamen que suspenderá los efectos de la resolución de inadmisión o denegación de la solicitud. La resolución de dicha petición de reexamen corresponde al Ministerio del Interior y debe notificarse a la persona interesada en el plazo de dos días desde que se presentó.

<sup>72</sup> Artículo 2. Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo.

<sup>73</sup> El artículo 2 del Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, establece: La CIAR estará compuesta por representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Justicia e Interior y Asuntos Sociales. Preside el director general de Procesos Electorales, Extranjería y Asilo y en su defecto el subdirector general de Asilo. Desempeñará las funciones de secretario de la CIAR con voz pero sin voto, el subdirector general de Asilo y en su defecto, cualquier otro funcionario de la Oficina de Asilo y Refugio que designe el

La CIAR está compuesta por cinco miembros y no es usual pedir la colaboración de expertos, aun cuando puede haber casos concretos que puedan merecer opiniones especializadas. Las actas de la reunión de la Comisión no recogen las votaciones de sus miembros, salvo petición expresa. No existe ninguna fórmula que permita otorgar mayor relevancia al voto emitido por el miembro que, por razón de las competencias asignadas a su Ministerio tenga un mayor conocimiento del asunto tratado. La Comisión, además, no trata todos los casos sino solo aquellos en los que existe discrepancia con la propuesta de la instrucción.

Es importante señalar que en la práctica no se exige formación en protección internacional ni en derechos humanos a los componentes de la Comisión, pese a la importancia de su función. Los expedientes se les remiten con un mes de antelación aproximadamente para su estudio.

El Defensor del Pueblo recuerda que, si bien la regulación que contiene la Ley de Asilo acerca de la CIAR es escasa y remite su funcionamiento al desarrollo reglamentario, a la Comisión le resulta de aplicación lo establecido en su Disposición Adicional Tercera que establece que la Administración General del Estado velará por que los empleados públicos y demás personas que se ocupen de los solicitantes de protección internacional, refugiados y personas beneficiarias de protección subsidiaria, dispongan de la formación adecuada.

Por tanto, debe exigirse dicha formación a los componentes de la CIAR. Igualmente se considera que se debe contar con expertos en los casos necesarios y, en particular, en materias en las que se susciten dudas que merezcan una evaluación más profunda o de personas con conocimientos especializados.

De los casos evaluados se desprende que en las resoluciones no se hace constar la posición adoptada por el ACNUR. Para reflejar su intervención en el procedimiento se utilizan fórmulas que no aclaran cual ha sido su posición en el caso particular, tales como: «La Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, en su reunión de fecha..., contando con la asistencia de todos sus miembros y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) acordó formular propuesta de resolución...»; «oído el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados...».

### 3.2.6 Calidad de las estadísticas

El Reglamento 862/2007, de 11 de julio, referido a estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y protección internacional, señala que las estadísticas comunitarias sobre migración y asilo armonizadas y comparables son fundamentales para el desarrollo y seguimiento de la legislación y políticas comunitarias relativas a

---

presidente. A sus sesiones será convocado el representante de España del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados que asistirá con voz pero sin voto.

inmigración y asilo y a la libre circulación de personas, y añade que es esencial disponer de información en toda la Unión Europea a los efectos del seguimiento del desarrollo y la aplicación de la legislación y las políticas comunitarias.

El Reglamento establece normas comunes en materia de recogida y elaboración de estadísticas comunitarias referidas, entre otras, a los procedimientos y procesos administrativos y judiciales de los Estados miembros relativos al asilo y otras formas de protección internacional. En su artículo 4 señala que los Estados miembros proporcionarán a la Comisión (Eurostat) determinadas estadísticas referidas a solicitudes de personas sobre un determinado período de referencia, que se desagregarán por edad, sexo y nacionalidad. El período que se establece es de un mes natural y la entrega de los datos a Eurostat es de dos meses a partir del final del mes de referencia.

El citado artículo determina la obligación de proporcionar estadísticas referidas a decisiones adoptadas que se desagregarán en el mismo sentido que las anteriores, siendo el período de referencia de tres meses naturales y se facilitarán a Eurostat en un plazo de dos meses. También se establece la obligación de facilitar datos relativos a solicitantes considerados menores no acompañados, a la aplicación del Reglamento de Dublín y otros datos como el número de personas a las que se haya concedido la autorización para residir en un Estado miembro en el marco de un programa nacional o comunitario de reasentamiento. En estos casos, el período de referencia es de un año natural y el plazo para la entrega de los datos, de tres meses.

El artículo 9 señala, en su apartado 1 que las estadísticas se basarán en las fuentes de datos que enumera, en función de su disponibilidad en el Estado miembro, y, entre ellas, registros de procedimientos administrativos y judiciales, registros relativos a procedimientos administrativos, registros de población de personas o de un subgrupo determinado de dicha población, censos, etc. Su apartado 2 dispone que los Estados miembros informarán a Eurostat sobre las fuentes de datos utilizadas, los motivos para la selección de dichas fuentes, los efectos de las fuentes sobre la calidad de las estadísticas y los métodos de estimación utilizados, manteniendo informada a la Comisión de los cambios. Además, a solicitud de la Comisión los Estados miembros proporcionarán toda la información necesaria para evaluar la calidad, comparabilidad y exhaustividad de la información estadística.

Según el informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 30 de julio de 2015, se ha producido una mejora en la disponibilidad y exhaustividad de los datos y una mejora general en la calidad en cuanto a su precisión, coherencia y comparabilidad. Sin embargo, el informe también pone de manifiesto que la Comisión continúa adoptando medidas de seguimiento debido al incumplimiento del reglamento

y que, en algunos casos, los países han proporcionado datos incompletos, de baja calidad o fuera de los plazos legales<sup>74</sup>.

Durante la visita realizada a la Oficina de Asilo en el año 2016 se puso de manifiesto la necesidad de implantar un nuevo sistema informático que responda a las obligaciones y requerimientos de la normativa europea. El sistema informático que utiliza la OAR está obsoleto por lo que existen dificultades para cumplir las obligaciones impuestas por la normativa europea. Esta puede ser una de las causas por las que la Administración española dilate en exceso los datos estadísticos que se reclaman por los distintos actores en esta materia.

Hay que recordar que la disponibilidad de las estadísticas y su fiabilidad es una exigencia de la transparencia del sistema y tiene efectos directos en la gestión de la acogida, dado que facilita la adopción de medidas sobre la base de datos reales y recientes. Por ello, esta institución considera de la mayor relevancia que se implante un nuevo sistema informático que permita cumplir los requerimientos de la normativa europea y que se publiquen los datos en España a través de los canales ministeriales correspondientes y se efectúen desagregaciones adicionales como las de género o pertenencia a colectivos vulnerables, incluyendo en dichos datos los tiempos medios de resolución de los expedientes de protección internacional. Como ejemplo de la demora en la publicación de los datos en materia de asilo se ha de señalar que a la fecha de cierre de este estudio, no consta en la página web del Ministerio del Interior, ningún dato sobre protección internacional referido a 2015 por lo que se ha debido acudir a Eurostat y otras fuentes para conseguir datos sobre España<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo acerca de la aplicación del Reglamento (CE) nº 862/2007, sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional (Bruselas, 30.7.2015. COM (2015) 374 final. Pág 11).

<sup>75</sup> La última consulta a la página web del Ministerio del Interior se ha realizado el 6 de julio de 2016.



## 4. CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO

### 4.1 ACCESO AL PROCEDIMIENTO

El acceso al procedimiento de asilo de todas aquellas personas que puedan encontrarse en necesidad de protección internacional es uno de los mayores retos a los que se enfrenta el sistema español y europeo. La EASO recordaba en su informe anual del año 2013 que el acceso al procedimiento en la UE sigue presuponiendo en la práctica el acceso al territorio<sup>76</sup>. El Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) está más centrado en garantizar que los solicitantes de asilo reciban un trato igual en la Unión Europea que de garantizar el acceso al procedimiento<sup>77</sup>.

La Ley 12/2009, no menciona los lugares en los que se pueden presentar las solicitudes de protección internacional. El Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, en vigor en todo lo que no se oponga a la citada ley, indica que puede formalizarse la solicitud en la OAR, puestos fronterizos de entrada al territorio nacional, oficinas de extranjeros, comisarías provinciales de policía o comisarías de distrito que se señalen mediante Orden del Ministerio de Justicia e Interior<sup>78</sup>.

Solo pueden solicitar protección internacional los nacionales de terceros países, y la Ley 12/2009, a diferencia de la ley anterior, no permite la presentación de solicitudes de asilo en las representaciones diplomáticas y deja en manos del embajador la posibilidad de promover el traslado a España del solicitante si considera que corre peligro físico.

La alta conflictividad existente en la actualidad en muchos países, junto a la limitación de no permitir la presentación de la demanda en las representaciones de España en el exterior, contribuyen a dificultar el acceso al procedimiento, lo que, a juicio de esta institución, puede menoscabar los compromisos internacionales asumidos por España y la finalidad de dicho instrumento<sup>79</sup>. Por ello, se estima imprescindible que se rehabilite esta posibilidad y también que se regule la concesión de visados por razones humanitarias para permitir el acceso a territorio español y al procedimiento.

---

<sup>76</sup> EASO, *Annual Report Situation of Asylum in the European Union 2013*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014 <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-AR-final.pdf>, pág. 75 (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

<sup>77</sup> V. Informe Anual de Migración y Asilo (2013) Bruselas, 22.05.2014. COM (2014) 288 final.

<sup>78</sup> Artículo 4 del Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo.

<sup>79</sup> De hecho, una de las recomendaciones del Consejo Europeo sobre Refugiados y Exiliados (ECRE) se refiere precisamente a conceder acceso a la protección a través de las Embajadas. El Consejo es una alianza pan-europea de 85 ONG para proteger y promover los derechos de los refugiados, solicitantes de asilo y desplazados.

Han llegado a esta institución quejas que ponen de manifiesto esa necesidad y que han motivado las intervenciones correspondientes. Se iniciaron actuaciones para la concesión de visados a intérpretes afganos que habían sido contratados por el Ministerio de Defensa español y que estaban en situación de riesgo en su país al finalizar el contrato. Finalmente la Embajada de España en Kabul (Afganistán) concedió los visados. Por el contrario en otro caso, la Embajada de España en Ankara (Turquía) no facilitó la emisión de visado por motivos humanitarios para que un menor sirio con quemaduras en un porcentaje alto de su cuerpo pudiera venir a España para formalizar su solicitud de asilo, pese a que se encontraba aquí su familia directa. Sí que se ha aceptado la sugerencia para el traslado a España de una persona que necesita ser operada con urgencia<sup>80</sup>.

El acceso al procedimiento debe estar necesariamente complementado con una correcta información sobre la posibilidad de ejercer ese derecho. Por ello, el Defensor del Pueblo ha insistido de manera reiterada en la necesidad de que los extranjeros que acceden a territorio español, sea cual sea su forma de entrada, reciban información adecuada sobre la posibilidad de solicitar protección internacional. La obligación de facilitar dicha información debe ser considerada como una garantía de que las personas que se encuentren en esta situación conozcan que tienen ese derecho. Por ejemplo, las entrevistas que se realizan periódicamente a extranjeros durante las visitas a los CIE por parte del equipo técnico de esta institución reflejan que muchos desconocen la posibilidad de solicitar asilo.

A su llegada a los CIE, los extranjeros reciben una hoja informativa sobre este derecho pero se ha podido comprobar que dicha fórmula no es eficaz, porque se ha constatado que no todas las personas reciben esta información y los que la reciben no siempre la entienden. También se ha comprobado que, en muchos casos, los internos guardan la hoja informativa entre sus enseres, sin reparar en su contenido y que también se entrega a personas analfabetas<sup>81</sup>.

La Administración edita en varios idiomas folletos con el título «información para los solicitantes de protección internacional en España: derecho de asilo y protección subsidiaria», que facilitan información más completa que la hoja informativa mencionada, si bien el lenguaje y el contenido no están adaptados a todas las personas.

La Ley de extranjería en su artículo 62.bis señala que se debe facilitar a los internos el ejercicio de los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico, sin más limitaciones que las derivadas de su situación de internamiento (apartado 1c). Un

---

<sup>80</sup> <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/impartir-instrucciones-urgentes-para-el-traslado-por-razones-humanitarias-a-espana-de-un-solicitante-de-asilo-enfermo-que-se-encuentra-en-grecia-y-pueda-recibir-el-tratamiento-medico-que-necesita/>

<sup>81</sup> [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2013\\_Informe\\_Anual\\_Vol\\_I\\_Informe\\_2013.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2013_Informe_Anual_Vol_I_Informe_2013.pdf) Véase pp. 214-215 (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

número significativo de los extranjeros que entran por puestos no habilitados en nuestro país, especialmente en Ceuta y Melilla y que son trasladados a CIE antes de ser expulsados, proceden de países en los que existen graves conflictos bélicos y, por tanto, pueden necesitar protección internacional. Estos conflictos pueden ocasionar también que personas que ya se encuentren en España, a la vista de la situación de su país tengan temor a regresar.

Esta institución formuló un Recordatorio de deberes legales a la Administración para que todos los extranjeros ingresados en centros de internamiento recibieran información suficiente y en un idioma que comprendan, sobre el derecho a solicitar protección internacional, conforme a lo previsto en el artículo 62.1 c de la Ley Orgánica 4/2000<sup>82</sup>.

Se considera esencial que la información sea comprensible para todas las personas y así se ha trasladado reiteradamente a la Administración. El Defensor del Pueblo, en su informe sobre *Asistencia Jurídica a los Extranjeros en España* señalaba que estos folletos deben resultar accesibles para los usuarios a los que están dirigidos, teniendo en cuenta, además, que se trata de hacer comprensible un procedimiento con un apreciable nivel de complejidad. La edición de una publicación en unos términos que no permita su comprensión por parte de una persona con el nivel cultural medio de los solicitantes que recibe nuestro país, constituye una garantía meramente formal, que no puede resultar satisfactoria<sup>83</sup>.

El documento informativo debe ser una herramienta para que el extranjero lo consulte y pueda decidir si se encuentra en alguno de los supuestos que dan lugar a la protección internacional<sup>84</sup>.

Se considera de la mayor relevancia que se informe correctamente sobre el derecho de asilo y para alcanzar esta finalidad se deben adoptar medidas que complementen la entrega de la documentación. Tanto la OAR como la Dirección General de la Policía y la Secretaría General de Inmigración y Emigración deben permanecer al tanto de las iniciativas que EASO y FRONTEX están llevando a cabo para mejorar la formación de los funcionarios encargados de la atención de personas con necesidades de protección internacional. Se destacan como iniciativas de especial relevancia las herramientas prácticas en materia de asilo para funcionarios que han

---

<sup>82</sup> [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2013\\_Informe\\_Anual\\_Vol\\_I\\_Informe\\_2013.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2013_Informe_Anual_Vol_I_Informe_2013.pdf), pág. 193. (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

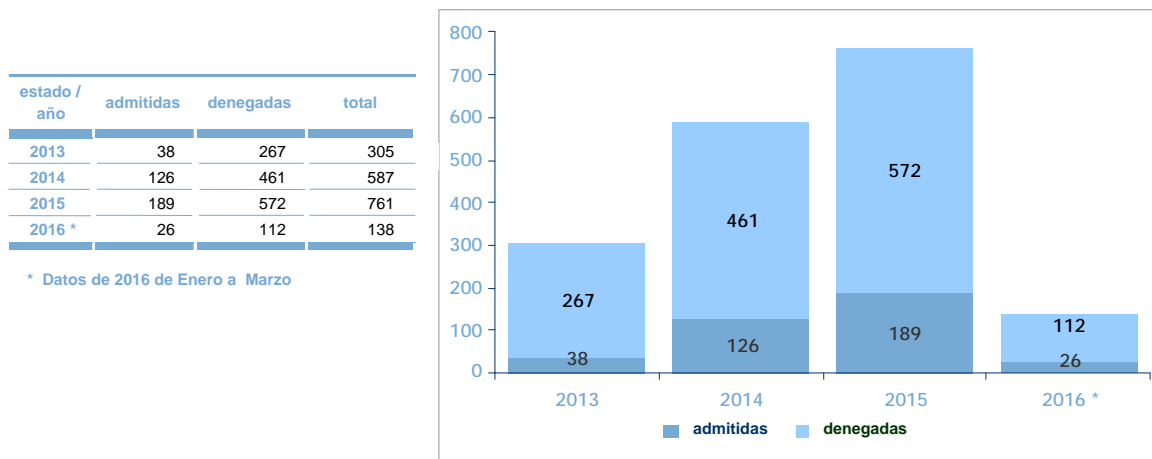
<sup>83</sup> Defensor del Pueblo, Informe sobre *Asistencia Jurídica a los Extranjeros en España*, Madrid, 2005, pág. 223 <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2005-05-Informe-sobre-asistencia-jur%C3%ADdica-a-los-extranjeros-en-Espa%C3%B1a.pdf> (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016)

<sup>84</sup> <http://www.interior.gob.es/documents/642012/1557834/10971.pdf/6b313dab-c420-4ca8-b645-536af49721de> (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

sido publicadas en inglés en la página web de EASO<sup>85</sup>.

Si el funcionario constata que la persona es analfabeta debe informar sobre el derecho de asilo a través de otros medios, que deberán estar protocolizados. Además, resulta imprescindible incluir una perspectiva de género, así como traducir la documentación a un amplio número de idiomas. El objetivo de informar adecuadamente a los extranjeros sobre este derecho requiere estudiar nuevas fórmulas. El reducido número de solicitudes de protección internacional formuladas en los CIE revelan la necesidad de dicho estudio.

**CUADRO 7**  
SOLICITUDES DE ASILO 2013-2016 EN CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS (CIE)



Fuente: Archivo Defensor del Pueblo. Datos remitidos por el Ministerio del Interior el 4 de mayo de 2016. Elaboración propia

## 4.2 ESPECIAL SITUACIÓN DEL ACCESO AL PROCEDIMIENTO EN LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

Hasta septiembre de 2014, los extranjeros con necesidades de protección internacional no tenían acceso a los puestos fronterizos de las ciudades autónomas de

<sup>85</sup> Access to the Asylum Procedure. Practical Tools for First-Contact Officials <https://www.easo.europa.eu/accesstoprocedure> De una manera gráfica y de fácil comprensión se explica en una guía práctica el acceso al procedimiento de asilo: [https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/Practical-Guide1\\_0.pdf](https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/Practical-Guide1_0.pdf) La citada guía está acompañada de un póster con la información destacada: [https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/Poster\\_0.pdf](https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/Poster_0.pdf) así como de un folleto de bolsillo [https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/Pocket-Book\\_0.pdf](https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/Pocket-Book_0.pdf) y una guía con las preguntas y respuestas más frecuentes [https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/FAQs\\_0.pdf](https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/FAQs_0.pdf) Todo este material ha sido elaborado por expertos y ha sido validado por todos los países miembros de la Unión Europea (enlaces consultados a fecha de 23 de junio de 2016).

Ceuta y Melilla. Esta situación provocó denuncias de organizaciones no gubernamentales y de los propios solicitantes cuando lograban por otros medios acceder a territorio español. El ACNUR también se pronunció sobre esta situación y manifestó que la imposibilidad de solicitar protección internacional en la frontera con Marruecos, unida a la existencia de la valla que rodea el perímetro fronterizo, provoca que solo los más fuertes o con más recursos, y no necesariamente los que se encuentran en necesidad de protección internacional, puedan lograr el acceso a un territorio seguro. El repaso de los datos de solicitantes de protección internacional del Centro de Estancia Temporal de Melilla entre 2010 y 2013 así lo corroboran. En 2010 las solicitudes de asilo suponían el 10,87 % de las personas residentes y en 2013 las solicitudes suponían el 2 %.

El Defensor del Pueblo alertó de esta situación en su informe anual correspondiente al año 2013 y advirtió de que ese descenso se debía a la interpretación que se realizó en su día por parte de la Secretaría de Estado de Seguridad, acerca de las consecuencias de la admisión a trámite de una solicitud de protección internacional, tras la entrada en vigor de la Ley de asilo de 2009, que impide a los solicitantes de asilo de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla su libre circulación por el resto del territorio español.

Esta práctica ha sido declarada contraria a la legalidad por diversas resoluciones judiciales pero continúa realizándose hasta la fecha<sup>86</sup>.

El año 2013 marcó un cambio de tendencia ya que comenzó a aumentar en las dos ciudades autónomas el número de personas nacionales de países respecto de los que el ACNUR ha realizado llamamientos para la no devolución de sus nacionales.

Sin embargo, de las conversaciones mantenidas con el personal que realizaba las entrevistas de acogida y con el servicio jurídico especializado en cuestiones de asilo de la ONG que presta sus servicios en el centro, se concluyó que un número significativo de las personas residentes deberían haber formulado solicitud de asilo, al tener necesidades de protección internacional y el único motivo por el que no lo hacían era porque habían constatado que dicha petición prolongaba su estancia en el CETI.

El Defensor del Pueblo recomendó que se revisaran los criterios de inclusión en las listas de traslado a la península de los residentes del CETI y se diera prioridad a los solicitantes de protección internacional procedentes de países sobre los que

---

<sup>86</sup> Las resoluciones judiciales diferencian los límites que la administración puede imponer al derecho a la libre circulación dentro de territorio nacional a los solicitantes de asilo. Así, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía señala que, cuando el derecho de asilo se ha concedido, el derecho a la libre circulación tiene carácter definitivo y sin condicionantes. Cuando la demanda ha sido admitida a trámite, el demandante está obligado a comunicar a la administración su cambio de domicilio. TSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) Sentencia num. 1177/2010 de 25 octubre; TSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia de 13 enero 2011; TSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia de 24 de febrero de 2011.

Hay que recordar que en su día el informe de la Abogacía del Estado ya analizó este asunto e instó a una aclaración sobre la restricción de la libertad de circulación en el nuevo reglamento de asilo.

existieran llamamientos de no devolución por parte de ACNUR y a los grupos vulnerables como las familias con menores de edad a cargo<sup>87</sup>. Paralelamente, se formularon varias Sugerencias, que fueron aceptadas, para el traslado inmediato de algunos solicitantes de asilo debido a su situación de vulnerabilidad.

En 2014 se produjo un cambio de tendencia en Melilla al acceder un grupo numeroso de ciudadanos sirios al puesto fronterizo de Beni Enzar expresando su deseo de solicitar asilo a las autoridades españolas. Ese cambio de tendencia se consolidó en 2015. Así, en el año 2015 las solicitudes de asilo suponían el 70 % de las personas residentes. Hasta el mes de abril de 2016 aproximadamente el 60 % de los residentes en el CETI eran solicitantes de asilo.

La nueva situación planteó la necesidad de adaptar las instalaciones del puesto fronterizo y de reorganizar el trabajo de los funcionarios de policía para contar con dependencias adecuadas para tramitar las solicitudes y albergar a los solicitantes durante el tiempo previsto por la ley para este tipo de procedimiento y también contar con personal formado en esta materia que se pudiera hacer cargo de los trámites, dada su naturaleza y dificultad.

El Ministerio del Interior habilitó dependencias en los puestos fronterizos de ambas ciudades autónomas. En primer lugar se abrió el puesto fronterizo de Beni Enzar (Melilla) y, como se ha indicado, a partir del mes de septiembre de 2014, se comenzaron a recibir solicitudes de protección internacional. En marzo de 2015 se abrió el puesto fronterizo de El Tarajal (Ceuta).

Durante las visitas realizadas al puesto fronterizo de Beni Enzar (Melilla) se detectaron serias carencias respecto a la atención social a los solicitantes. Se constató que las personas que llegaban al puesto fronterizo presentaban un alto nivel de angustia fruto de las dificultades padecidas hasta su llegada al puesto; que un número significativo de estas personas presentaban necesidades médicas que los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía no podían identificar y derivar correctamente, y que la presencia de menores no acompañados era habitual. Además, los acuerdos de manutención con el CETI no eran suficientes. De todo ello se dio traslado a la Secretaría General de Inmigración y Emigración y se formuló una Recomendación reclamando la misma atención social en estos puestos que la existente en otros puestos fronterizos, concretamente Madrid y Barcelona. La recomendación ha sido rechazada<sup>88</sup>.

Además, el puesto fronterizo tenía un funcionamiento anómalo desde el punto de vista procedimental, puesto que, ante el número de personas que llegaban al puesto, no se formalizaba la solicitud a la entrada sino que se les daba cita para que

---

<sup>87</sup> Recomendación 153/2013, de 10 de septiembre, formulada a la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior, sobre los cambios en los criterios de inclusión en el programa de traslado a la península y acogida humanitaria en el CETI de Melilla.

<sup>88</sup> <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/recomendacion-a-la-secretaria-general-de-inmigracion-y-emigracion-para-adoptar-las-medidas-que-procedan-para-prestar-un-servicio-de-asistencia-social-a-los-solicitantes-de-asilo-en-el-puesto-fronterizo/> (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

acudieran otro día y mientras tanto los solicitantes eran acogidos en el CETI. Esta situación provocó que en varias ocasiones grupos de ciudadanos sirios, al llegar la fecha de su cita, no formalizaron su solicitud de asilo con la idea de realizar dicho trámite en otros países europeos.

Por otro lado, no se ha recibido ninguna solicitud de protección internacional de ciudadanos subsaharianos en los puestos fronterizos en Ceuta y Melilla. Los intentos de entrada por puestos no habilitados y la formalización de solicitudes de protección internacional de aquellos que consiguen entrar, permiten afirmar que este colectivo no tiene acceso al puesto fronterizo y, por tanto, no tiene acceso al procedimiento.

Se han recibido quejas y se han iniciado actuaciones ante la Administración, tras comprobar que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que prestan servicios en las fronteras de las ciudades de Ceuta y Melilla, o que han interceptado a extranjeros en el mar, han entregado a estas personas a la policía marroquí obviando la posibilidad de que se trate de personas que necesiten protección internacional. La Administración admite y justifica tal actuación en aras de la defensa de las fronteras y en aplicación del Acuerdo Hispano-Marroquí<sup>89</sup>. No obstante, analizado el contenido del citado Convenio, no existe a juicio de esta institución previsión que ampare las actuaciones descritas<sup>90</sup>.

La recepción de denuncias sobre devoluciones de extranjeros en el mar ha sido constante en el período que recoge el presente informe. Tanto personas a título individual, como organizaciones no gubernamentales, se dirigieron al Defensor del Pueblo aportando material audiovisual que registraba estas prácticas.

Esta institución ha manifestado en reiteradas ocasiones que las autoridades españolas deben garantizar que los extranjeros puedan formalizar solicitudes de protección internacional cuando sean interceptados por funcionarios españoles, con independencia de que esta eventualidad se produzca fuera o dentro de las aguas territoriales españolas<sup>91</sup>. Las devoluciones expeditivas de personas rescatadas del

---

<sup>89</sup> El Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente, hecho en Madrid el 13 de febrero de 1992, entró en vigor el 21 de octubre de 2012, 30 días después de que ambas partes contratantes se notificaran el cumplimiento de los requisitos constitucionales para su ratificación, según se establece en su artículo 16. *BOE* núm. 299, de 13 diciembre 2012.

<sup>90</sup> El artículo 2 del Acuerdo señala: «La readmisión se efectuará si se aprueba, por cualquier medio, que el extranjero cuya readmisión se solicita proviene efectivamente del territorio del Estado requerido. La solicitud de readmisión deberá ser presentada en los diez días posteriores a la entrada ilegal en el territorio del Estado requerido. En ella se harán constar todos los datos disponibles relativos a la identidad, a la documentación personal eventualmente poseída por el extranjero y a las condiciones de su entrada ilegal en el territorio del Estado requirente, así como cualquier otra información de que se disponga sobre el mismo...».

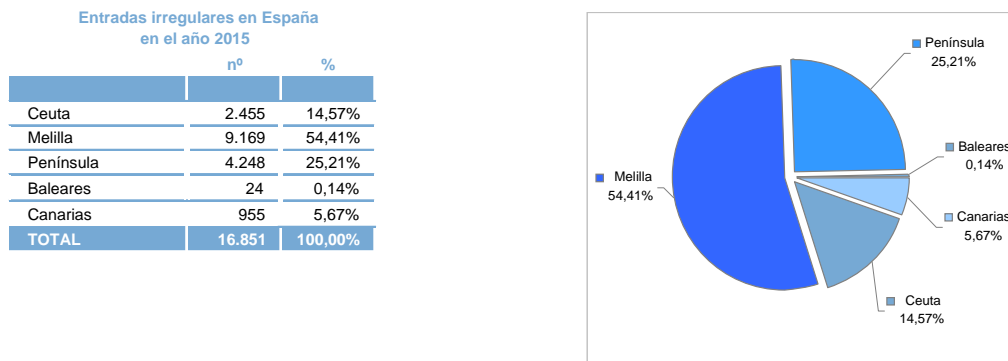
<sup>91</sup> El Reglamento (UE) 656/2014, de 15 de mayo, por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la UE, dispone en su Considerando nº 13 que «la posible existencia de un acuerdo entre un Estado miembro y un tercer país, no exime a los Estados miembros de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión e internacional, especialmente las relativas al cumplimiento del principio de no devolución, en los casos en que sepan o deban saber que las deficiencias sistémicas en el procedimiento de asilo y en las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo en ese tercer país

mar no respetan la normativa en materia de asilo, tal y como ha señalado el Defensor del Pueblo en sus informes anuales<sup>92</sup>. Este tipo de actuación no permite que potenciales solicitantes de asilo puedan recibir la protección que garantiza el Convenio de Ginebra. A salvo de las situaciones de persecución individual, procede recordar también que el ACNUR ha hecho llamamientos para que no se devuelvan, retornen o expulsen a personas a países cuya situación conflictiva puede poner en riesgo sus vidas<sup>93</sup>.

El Defensor del Pueblo considera que la Administración española tiene la obligación de detectar cuáles son los obstáculos que existen para que personas en necesidad de protección no puedan acceder a los puestos fronterizos sin poner en riesgo sus vidas. Para ello deben encontrarse vías de acuerdo con Marruecos para que permita el paso de aquellos extranjeros que quieren solicitar asilo. En el año 2015 se incrementó el número de intervenciones de los servicios de Salvamento Marítimo y, en 2016, los intentos de salto de las vallas fronterizas, así como naufragios de pateras con pérdidas de vidas, han continuado y en muchos casos, las personas que pretendían acceder a territorio español eran subsaharianos.

A continuación, se indica el detalle de las entradas irregulares en Ceuta y Melilla en el año 2015.

**CUADRO 8**  
**NÚMERO DE ENTRADAS IRREGULARES EN ESPAÑA EN EL AÑO 2015, DIFERENCIANDO ENTRE CEUTA, MELILLA, ISLAS CANARIAS, PENÍNSULA E ILLES BALEARS<sup>1</sup>.**



<sup>1</sup> El número incluye también a los solicitantes de asilo que accedieron a territorio español sin reunir los requisitos de entrada.  
 Fuente: Archivo del Defensor del Pueblo. Datos remitidos por el Ministerio del Interior el 1 de marzo de 2016  
 Elaboración propia

constituyen una razón válida para creer que el solicitante de asilo se enfrentaría a un riesgo grave de ser sometido a un trato inhumano o degradante o cuando sepan o deban saber que ese tercer país lleva a cabo prácticas que violan el principio de no devolución».

<sup>92</sup> [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2013\\_Informe\\_Anual\\_Vol\\_I\\_Informe\\_2013.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2013_Informe_Anual_Vol_I_Informe_2013.pdf) (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

<sup>93</sup> <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5600f2f54>; <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5003d75cbdf> (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).



La Ley 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, publicada en el *Boletín Oficial del Estado (BOE)* el 31 de marzo de 2015 incluyó una disposición que modifica la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social<sup>94</sup>. La disposición señala en su apartado 1 que los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla, mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera, podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España. Este rechazo, según su apartado 2, se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte. El apartado 3 dispone que las solicitudes de protección internacional se formalizarán en los lugares habilitados al efecto en los pasos fronterizos y se tramitarán conforme a lo establecido en la normativa en materia de protección internacional.

El Defensor del Pueblo no interpuso el recurso de inconstitucionalidad solicitado por varios ciudadanos y entidades sociales pero resolvió formular dos recomendaciones relativas al contenido de la disposición mencionada.

En el informe anual correspondiente al año 2015, se ha dejado constancia una vez más de la posición que esta institución mantiene desde el año 2005 respecto a que la entrada en territorio nacional se efectúa cuando se han traspasado los límites internacionalmente establecidos y se ha señalado que los límites de la actuación de los funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españoles que actúan, dentro y fuera de nuestro territorio y singularmente en las zonas neutras que separan Ceuta y Melilla del territorio marroquí, están también regulados por la ley española. También se explica la posición del Defensor del Pueblo respecto a la Disposición Adicional Décima de la Ley 4/2015. Si bien el legislador ha optado por establecer un nuevo procedimiento para las dos ciudades autónomas que se aplicará a «los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos», la disposición no indica cual debe ser ese procedimiento, más allá de la alusión genérica al respeto a la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional, de la que España es parte.

En el informe presentado a las Cortes Generales se realiza también un análisis para comprobar si la acotación territorial realizada para la aplicación de los procedimientos previstos en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, en los supuestos de interceptación de un extranjero que intenta acceder irregularmente a territorio nacional, es respetuosa o no con las normas constitucionales. El Defensor del Pueblo considera que deben tenerse en cuenta en primer lugar los límites establecidos por el Tribunal Constitucional para que sean asumidos por el legislador en la regulación de los derechos de los extranjeros (STC 236/2007, de 27 de noviembre, F.4), concretamente el grado de conexión de los concretos derechos con la garantía de la

---

<sup>94</sup> Disposición Adicional Décima. Entró en vigor al día siguiente de la publicación de la ley mencionada en el *BOE*, mientras que el resto de los preceptos de la ley citada entraron en vigor el 1 de julio de 2015.

dignidad humana, el contenido preceptivo del derecho, cuando este venga reconocido a los extranjeros directamente por la Constitución, el contenido delimitado para el derecho por la Constitución y los tratados internacionales y las condiciones de ejercicio establecidas por la ley deberán dirigirse a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos, y guardar adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida.

En cuanto a los límites de la regulación de los intentos de entrada irregular en España, el Tribunal Constitucional en su sentencia del Pleno 17/2013, de 31 de enero, analizó la naturaleza de la devolución, y estableció que la devolución no es, en sentido jurídico-técnico, una sanción, sino una medida gubernativa de reacción inmediata frente a una perturbación del orden jurídico, articulada a través de un cauce flexible y rápido. Sin embargo, esa flexibilidad y rapidez no significa que la resolución que acuerda la devolución no haya de respetar las garantías previstas en la legislación general sobre procedimiento administrativo. El Alto Tribunal se refiere especialmente a la necesidad de que la resolución que se dicte en el procedimiento de devolución atienda a los principios de publicidad de las normas, contradicción, audiencia del interesado y motivación de las resoluciones.

La citada STC 17/2013 estableció también con carácter general respecto de los procedimientos de extranjería que no existe un derecho a la completa tramitación de un procedimiento administrativo en materia de extranjería que concluya, en todo caso, con una resolución sobre el fondo del asunto. Sin embargo, deja claro que las garantías derivadas del artículo 106 CE se satisfacen si los interesados tienen derecho a someter al examen de los Tribunales la legalidad de lo que ellos consideran un incumplimiento por parte de la Administración de las obligaciones nacidas de la ley, extremo que se asegura mediante la obligación de motivación y el carácter impugnabile de la decisión administrativa, evitando así que existan comportamientos de la Administración pública inmunes al control judicial.

Por su parte, la Directiva 2013/32/UE, sobre procedimientos, dispone que las principales garantías que habrán de ser tenidas en cuenta en el desarrollo del procedimiento con vistas a garantizar un acceso efectivo al procedimiento de examen, incluye una adecuada formación de los funcionarios que entren en primer lugar en contacto con personas que busquen protección internacional, en particular, aquellos que lleven a cabo labores de vigilancia de las fronteras terrestres o marítimas o que realicen controles fronterizos. Además, los Estados miembros deben esforzarse por identificar a los solicitantes que necesitan garantías procedimentales especiales (por razón, entre otros, de su edad, género, orientación sexual, identidad de género, discapacidad, enfermedad grave, enfermedad mental o consecuencias de torturas, violación u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual).

Hay que recordar que el principio de no devolución (*non-refoulement*) impide a un Estado entregar un individuo a otro Estado en el que existan riesgos graves para su vida o su integridad física debido a su raza, nacionalidad, religión, etcétera. El derecho internacional no solo prohíbe esta forma directa de devolución; también prohíbe la

entrega de una persona a un Estado que podría a su vez entregarlo a un tercer Estado donde ese riesgo existe (artículo 33 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el estatuto de los refugiados y artículo 3 del CEDH).

Además, las expulsiones colectivas no permiten que el Estado examine la situación particular de cada individuo y por lo tanto no se puede evaluar si está bajo el riesgo de daños graves en el sentido del principio de *non-refoulement*. Por ello, este tipo de expulsión está prohibida y así se determina por numerosos tratados internacionales, entre otros en el artículo 19.1 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. También se reconoce en el artículo 4 del protocolo 4 al CEDH.

La primera de las Recomendaciones formuladas se refería a la necesidad de desarrollar con carácter urgente y por disposición reglamentaria, el procedimiento establecido en la Disposición Adicional Décima de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social. Se recomendó que el citado procedimiento contemplara la necesidad de dictar una resolución administrativa, con asistencia letrada y de intérprete e indicación de los recursos que se podrán interponer contra ella. Todo ello de conformidad con la interpretación realizada del alcance del artículo 106 de la Constitución española para los procedimientos de extranjería, por la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/2013, de 31 de enero.

La segunda Recomendación se centraba en la necesidad de dejar constancia escrita en el procedimiento de que al extranjero se le ha facilitado información sobre protección internacional y que se ha verificado, mediante un mecanismo adecuado de identificación y derivación, las necesidades de protección internacional, que no es menor de edad o la concurrencia de indicios de que pudiera ser víctima de trata de seres humanos. Todo ello de conformidad con lo previsto en la Directiva 2013/32/UE, sobre procedimientos.

Las recomendaciones no han sido aceptadas y esta institución ha manifestado su diferencia de criterio con la posición del Ministerio del Interior<sup>95</sup>.

A juicio del Defensor del Pueblo, la protección de los solicitantes de asilo, además de responder a una obligación adquirida al suscribir los acuerdos internacionales, debe ser una prioridad y, por ello, el objetivo de las políticas estatales debe ser facilitar el acceso al procedimiento de las personas que se encuentren en necesidad de protección internacional. Resulta urgente la modificación de los criterios de actuación de los agentes encargados del control de fronteras a fin de que entreguen a las personas que detecten intentando acceder irregularmente a territorio nacional a la Policía Nacional para que esta realice los trámites establecidos por la normativa de extranjería y pueda informar a los interesados sobre la posibilidad de solicitar protección internacional.

---

<sup>95</sup> <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/02/Informe2015.pdf>, pág. 258-262 (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

### 4.3 LA ASISTENCIA JURÍDICA EN EL PROCEDIMIENTO

El artículo 16 de la Ley 12/2009, dispone que los solicitantes de protección internacional tendrán derecho a asistencia jurídica gratuita. A este derecho hace referencia asimismo el artículo 18. La asistencia es preceptiva únicamente cuando las solicitudes se formalizan en puestos fronterizos y en centros de internamiento.

Sin embargo, cuando el solicitante pide cita para formalizar su solicitud de protección internacional en la OAR no se le facilita dicha información. El solicitante, en muchos casos declina el ofrecimiento de asistencia letrada porque la aceptación conlleva el aplazamiento de la presentación de la solicitud hasta que disponga de letrado y concierte una nueva cita. Según datos facilitados por el Ministerio del Interior, desde el 1 de enero al 6 junio de 2016, el número de entrevistas realizadas ha sido de 584 de las que solo 33 han contado con asistencia letrada. En la Brigada Provincial de Extranjería de Madrid se realizaron 1060 entrevistas hasta el 6 de junio de 2016 y solo 67 fueron con asistencia letrada<sup>96</sup>.

El proyecto de reglamento de la Ley 12/2009 fue informado por el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ). El citado informe indica: «La regulación dada al derecho a la asistencia letrada parece insuficiente en tanto no contempla aspectos sustanciales de la asistencia letrada, debiendo incorporar el Real Decreto aspectos sustanciales como que la designación que se realice se extenderá, salvo renuncia del solicitante (que habría de ser expresa, por escrito y ante el letrado, una vez informado con detalle de lo que supone la renuncia y de sus eventuales consecuencias) tanto a la solicitud inicial como a la petición de reexamen y a los subsiguientes eventuales recursos administrativos y jurisdiccionales, así como reconocer el derecho del abogado a entrevistarse privadamente con el solicitante con carácter previo a la formalización de la solicitud, el derecho del letrado a comunicarse con el solicitante en cualquier momento del procedimiento, y la facultad del abogado para formular preguntas en el curso de la entrevista, y manifestar las observaciones y objeciones que considere necesarias en cualquier momento del procedimiento».

Tomando en consideración la importante labor que realizan los servicios especializados de los colegios y la posibilidad de acceder al beneficio de justicia gratuita, el informe señala asimismo que en los folletos informativos sobre asilo debería incluirse una referencia a los colegios de abogados del lugar en el que se formula la solicitud, además de mencionar las organizaciones no gubernamentales especializadas.

El ACNUR, también ha expresado su disconformidad con la regulación de la asistencia letrada que preveía dicho proyecto de reglamento, dado que, entre otras

---

<sup>96</sup> Archivo Defensor del Pueblo. Expediente 16002948.

cosas, establecía que el solicitante podía renunciar a este derecho, mediante una simple declaración que quedaría incorporada al expediente.

Precisamente la importancia de la asistencia jurídica fundamentó la elaboración de una Guía de Actuación elaborada por el ACNUR y el Colegio de Abogados de Madrid, con el objetivo de contribuir a la calidad de la asistencia jurídica y facilitar la detección y el acceso al procedimiento de los potenciales refugiados y beneficiarios de la protección subsidiaria<sup>97</sup>.

La asistencia letrada resulta muy necesaria para explicar al demandante de protección internacional el procedimiento en detalle y los trámites subsiguientes. También ayuda a encauzar la entrevista buscando, a través del solicitante, la aclaración de aquellos puntos que puedan resultar confusos. El letrado puede realizar observaciones por escrito sobre aspectos que puedan incidir en el normal desarrollo de la entrevista: estado del solicitante, problemas de comunicación, condiciones de la sala, etc.

El Defensor del Pueblo considera esencial garantizar la asistencia letrada a los solicitantes al tratarse de un aspecto muy relevante en el procedimiento de asilo. Así lo entiende también el Tribunal Supremo que afirma que una deficiente información de derechos a los demandantes y más concretamente la falta de información sobre la posibilidad de recabar asistencia letrada de un abogado de oficio puede derivar en una situación real y efectiva de indefensión, que se agrava en los casos de extranjeros desconocedores del idioma y del Derecho español, indefensión que puede gozar de transcendencia invalidante de las actuaciones administrativas<sup>98</sup>.

Es necesario que quienes prestan asistencia letrada lo hagan correctamente para lo que es imprescindible que reciban formación especializada. El ACNUR ha expresado su preocupación por la calidad de la asistencia jurídica que reciben los solicitantes en diversos países, entre los que cita a España, dado que varía enormemente en función del abogado. Señala también que no todos los extranjeros pueden contar con asesores especializados en las leyes de extranjería y el Derecho de refugiados y se muestra particularmente preocupado por los solicitantes de asilo en situación de internamiento o los que presentan necesidades específicas<sup>99</sup>.

La relevancia de la asistencia letrada ha sido el fundamento de la Recomendación formulada por esta institución a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras para que los solicitantes de protección internacional no sean trasladados de

---

<sup>97</sup> *Guía de Actuación en la asistencia jurídica a solicitantes de protección internacional*. En el contexto de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. ACNUR. Ilustre Colegio de Abogados de Madrid: [http://www.acnur.es/PDF/acnur\\_guia\\_abogados2011\\_20120216095526\\_20120511131338.pdf](http://www.acnur.es/PDF/acnur_guia_abogados2011_20120216095526_20120511131338.pdf) (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

<sup>98</sup> STS de 17 de junio de 2013 (RJ 2013, 5078), que cita las del mismo tribunal de 31 (RJ 2006,8896) y 6 de octubre de 2006 (RJ 2006, 10068).

<sup>99</sup> EASO, *Annual Report Situation of Asylum in the European Union 2013*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014 <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-AR-final.pdf>, pág. 78 (Nota a pie de página 252) (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

un centro de internamiento a otro, a fin de que continúen siendo asistidos por su abogado. En uno de los casos tratados el solicitante de asilo que contaba con asistencia letrada en el CIE de Madrid había sido trasladado al de Algeciras. Esta institución consideró que el traslado de solicitantes de asilo obstaculiza el derecho a la asistencia letrada al impedir en la práctica que el abogado actuante continúe asesorando y representando a su defendido. La posibilidad de que en plazos tan cortos se designe un nuevo letrado y este comience a actuar en las mismas condiciones que el anterior es puramente teórica, al existir dificultades de toda índole, subjetivas (acomodación del solicitante de asilo al nuevo letrado en un período rápido) y objetivas (dificultades incluso para encontrar un letrado de oficio o de alguna organización con especialidad en esta materia). Se recordó que la Directiva 2013/32/UE, de 26 de junio, dedica varios preceptos al derecho a la asistencia jurídica y representación legal y al alcance de la asistencia jurídica y de la representación legal y que su artículo 23 dispone que los Estados miembros establecerán procedimientos nacionales que garanticen el respeto del derecho de defensa del solicitante. La Recomendación fue aceptada<sup>100</sup>.

#### 4.4 DEMORAS EN LAS CITAS PARA FORMALIZAR LA PETICIÓN

Las demoras para formalizar las demandas de asilo fueron frecuentes, especialmente desde finales de 2014 y durante el año 2015, y se produjeron en Madrid, Valencia, Málaga y Alicante.

La OAR no ha estado dotada de personal suficiente para gestionar adecuadamente sus competencias desde hace tiempo. Por tanto, en este caso, como en otros, para afrontar la gestión que suponía la llegada de gran número de solicitantes de asilo a España tuvo que reclamar la colaboración de la Policía Nacional. Hay que recordar que hasta la formalización de la solicitud, los interesados no podían acceder a las prestaciones que les otorga la normativa por su condición de solicitantes, que incluyen alojamiento, comida, atención sanitaria, etc. Además, hasta la efectiva presentación de la solicitud, estaban expuestos a la incoación de expedientes de expulsión, dada su situación de irregularidad.

El plan de choque que se puso en marcha para resolver la situación supuso la incorporación de un número importante de funcionarios de la policía que procedían en su mayoría de la Brigada de Extranjería de Madrid. Para la formalización de las solicitudes y celebración de las primeras entrevistas se habilitaron dependencias en la sede de dicha brigada que está ubicada en un recinto en el que también se encuentra el Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid, una Comisaría de Policía y otras dependencias policiales. Por razones de uso de los espacios con los que cuenta esa zona, las personas que se desplazaban para visitar a los extranjeros internos en el CIE

---

<sup>100</sup> Defensor del Pueblo, Informe anual 2013, pág. 218.

confluían en la espera con los solicitantes de asilo. La situación expuesta ha provocado que algunas personas no acudieran a formalizar su solicitud por temor a acudir a dicho recinto. Se debe dejar constancia de la inadecuación del lugar elegido para presentar las solicitudes, teniendo en cuenta la vulnerabilidad y temores sobre su seguridad que suelen tener los solicitantes de asilo<sup>101</sup>.

Las citas se demoraron hasta cinco meses, lo que motivó que esta institución instara a la Administración a dar una solución rápida a este asunto. Paralelamente, se formularon sugerencias para que se archivaran expedientes de expulsión incoados a solicitantes que no podían acreditar su condición debido a que su cita se había otorgado por teléfono y tendría lugar meses después.

Como ya se ha indicado, la Directiva de Procedimientos de 2013, establece un plazo de tres días hábiles para registrar la solicitud si es ante autoridad competente. En el caso de que la petición se presente ante autoridad no competente, esta debe adoptar las medidas necesarias para que el registro se lleve a cabo en un máximo de seis días hábiles. Las demoras en el registro de la solicitud pueden dar lugar al retraso en la introducción de los datos del solicitante en diversos sistemas de información, incluido Eurodac, lo que puede repercutir a su vez en los procedimientos de Dublín y en el procedimiento a utilizar en cada caso, dado que la información que facilita el interesado puede determinar si su petición debe ser tramitada por un procedimiento regular o de urgencia<sup>102</sup>.

En el informe sobre asistencia jurídica a los extranjeros, elaborado por esta institución en el año 2005, ya se exponía que, a juicio del Defensor del Pueblo, las personas que habían manifestado su intención de solicitar asilo deben estar protegidas desde ese mismo instante frente a una eventual expulsión o retorno al país del que huyen. Se indicaba en el citado informe que el ACNUR consideraba que este principio forma parte del Derecho internacional consuetudinario y resulta vinculante para todos los Estados, sean o no parte de la Convención<sup>103</sup>.

El Defensor del Pueblo considera que esta garantía debe alcanzar a las llamadas «devoluciones indirectas», es decir, a las expulsiones con destino a países que admiten a extranjeros no nacionales en virtud de convenios de readmisión y que no ofrecen garantías de que los readmitidos no serán trasladados al país del que han huido.

La justificación alegada por la Administración ante las demoras producidas ha sido la falta de recursos humanos y la complejidad de las demandas. Por lo que se refiere a la primera cuestión, tras las visitas realizadas a la OAR se ha concluido que,

---

<sup>101</sup> Continúan abiertas varias quejas en el momento de cierre de este estudio sobre esta cuestión.

<sup>102</sup> *Informe anual sobre la situación del asilo en la Unión Europea 2013*. European Asylum Support Office. Julio 2014, págs. 80-81.

<sup>103</sup> Defensor del Pueblo, *Informe sobre Asistencia Jurídica a los Extranjeros en España*, Madrid, 2005, pág. 195.

en efecto, el número de funcionarios destinado a instruir los expedientes es claramente insuficiente.

La constatación de este hecho implica que la lentitud en la adopción de medidas para solicitar refuerzo de personal ha provocado graves disfunciones y con ello perjuicios a los solicitantes. La complejidad de las demandas exige contar con suficientes funcionarios formados que puedan dedicar el tiempo necesario a los expedientes complejos. Por el contrario, el recurso habitual a funcionarios policiales en situaciones en las que el órgano administrativo competente se ve desbordado por las circunstancias, no se considera adecuado y, obviamente, la calidad del procedimiento puede quedar afectada.

#### 4.5 DEMORAS EN LAS RESOLUCIONES

El artículo 31 de la Directiva 2013/32/UE, de 26 de junio, dispone en su apartado 3, que los Estados miembros procurarán que el procedimiento de examen termine en el plazo de seis meses a partir de la presentación de la solicitud y establece un aplazamiento máximo de nueve meses en determinadas circunstancias.

De forma excepcional, para garantizar un examen adecuado y completo de la solicitud se podrá ampliar el plazo por un máximo de tres meses. El apartado 4 de dicho precepto señala que los Estados miembros podrán posponer la conclusión del procedimiento de examen cuando no quepa esperar razonablemente que la autoridad decisoria adopte una resolución en los plazos establecidos debido a una situación incierta en el país de origen que se espera sea temporal.

El precepto determina que si se diera este caso, los Estados miembros tendrán las siguientes obligaciones: a) procederán a revisar la situación en dicho país de origen cada seis meses como mínimo; b) informarán en un plazo razonable a los interesados de los motivos del aplazamiento; c) informarán en un plazo razonable a la Comisión del aplazamiento de los procedimientos correspondientes a ese país de origen. El apartado 5 del citado artículo dispone que «en cualquier caso los Estados miembros concluirán el procedimiento de examen en un plazo máximo de veintidós meses a partir del momento de la presentación de la solicitud»<sup>104</sup>.

En España, la Ley de asilo 12/2009, establece en su artículo 19.7 que si la tramitación de una solicitud pudiese exceder de seis meses, ampliables de acuerdo con lo previsto en el artículo 49 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común,

---

<sup>104</sup> El artículo 51 de la Directiva 2013/32/UE, de 26 de junio, dispone en su apartado 2: «Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 31, apartados 3, 4 y 5, a más tardar el 20 de julio de 2018...».



para su resolución y notificación, se informará a la persona interesada del motivo de la demora.

El Defensor del Pueblo ha constatado en el período de elaboración del presente estudio que se producían demoras y ha detectado problemas específicos en solicitudes presentadas por ciudadanos de nacionalidades concretas como Costa de Marfil, Malí, República Centroafricana del Congo, Ucrania o Irak.

Respecto de las solicitudes de nacionales de Mali, la Subdirección General de Asilo comunicó que la demora en resolver estaba asociada a la evolución de la situación del país de origen y que su situación exigía un margen de prudencia razonable para analizar la información de ese país, que permitiera establecer y conformar los criterios para elevar una propuesta concreta de los ciudadanos malienses. La Administración comunicó a esta institución que esta posición era compartida en el espacio europeo. Sin embargo, la consulta de datos efectuada a Eurostat puso de manifiesto que algunos Estados europeos sí habían adoptado decisiones sobre las solicitudes de malienses y, en particular, Italia, había reconocido la protección a estos ciudadanos.

En enero de 2014, el ACNUR, aconsejó que las solicitudes de personas del sur de Mali, que por razones individuales seguían buscando protección internacional, fueran evaluadas de acuerdo con los procedimientos de asilo establecidos, tomando en cuenta las circunstancias individuales del caso. Consideraba el ACNUR que las condiciones de seguridad en muchas zonas del norte de Mali continuaban inestables por lo que podía existir riesgo de agresiones y represalias para todos aquellos que retornaran del extranjero o para desplazados internos retornados. Además, se indicaba que las condiciones sociales y económicas no se habían equiparado a la situación de antes del conflicto y seguía solicitando la suspensión de los retornos forzados a la zona norte del país por considerar que, en general, no era razonable para las personas originarias del norte de aquel país, la alternativa de huida interna o reubicación a la zona sur del país, debido a que muchas de estas personas podrían terminar en una situación de desplazamiento interno. También consideraba que la situación de Mali no garantizaba la cesación de la condición de refugiado de acuerdo con el artículo 1C (5) de la Convención de 1951<sup>105</sup>.

La OAR, aun sin incorporar la Directiva de procedimientos de 2013 al derecho español, ha adoptado decisiones de aplazamiento de expedientes, sin cumplir las obligaciones que establece la norma, al menos en lo que se refiere a la comunicación y explicación a los solicitantes. La práctica mencionada continúa y recientemente se han apreciado demoras respecto de solicitudes de ciudadanos de Ucrania, República Centroafricana del Congo e Irak.

---

<sup>105</sup> UNHCR *Position on Returns to Mali-Update I*. <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=52cc405a4> (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

A juicio del Defensor del Pueblo, la decisión de aplazar la resolución de los expedientes de protección internacional debe ser excepcional y, en el caso de que se considere una opción adecuada, se debe adoptar respetando de manera estricta lo establecido en el artículo 31.5 de la Directiva de Procedimientos.

Las demoras en la resolución de los expedientes contribuyen también a desincentivar la presentación de solicitudes de asilo. Por otra parte, la denegación de solicitudes tras largos años de residencia en España perjudica notablemente a los interesados, que cuando se produce la resolución final suelen estar integrados en la sociedad española. Hay que recordar que la denegación incluye una salida obligatoria del territorio nacional y las alternativas que ofrece la legislación de extranjería para evitar situarse en la irregularidad son en la práctica muy difíciles de cumplir. El arraigo podría ser una fórmula para que el interesado se regularizara. No obstante, la exigencia de aportar un contrato de trabajo por un año, hace en la práctica imposible esta vía, aun cuando el interesado cumpla el resto de los requisitos.

También se debe dejar constancia de que la aplicación del artículo 46.3 de la Ley de Asilo es mínima, lo que la Administración justifica por la falta de desarrollo reglamentario. El citado precepto señala que por razones humanitarias distintas de las señaladas en el estatuto de protección subsidiaria, se podrá autorizar la permanencia de la persona solicitante de protección internacional en España en los términos previstos por la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración. La restricción en la concesión de autorizaciones por razones humanitarias es máxima y prácticamente solo se conceden en vía judicial.

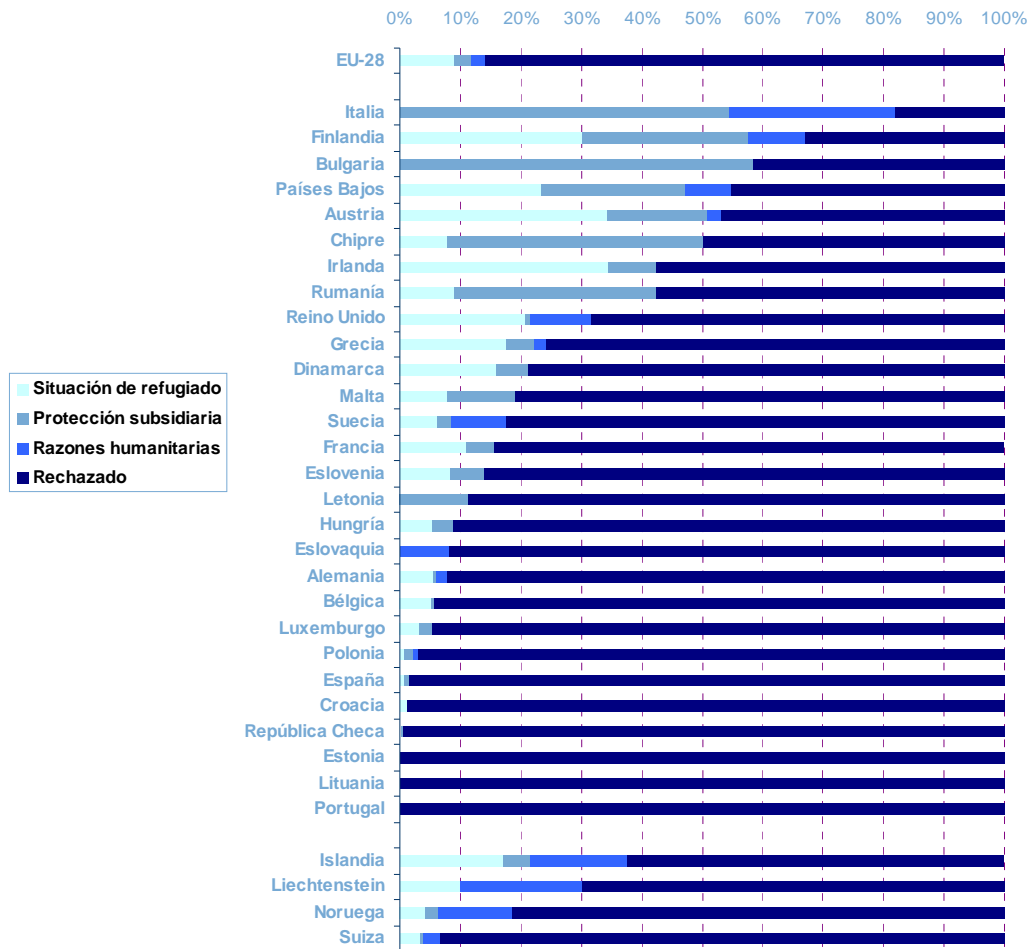
| <b>CUADRO 9</b>  |                |                |              |
|--|----------------|----------------|--------------|
| <b>AUTORIZACIONES DE ESTANCIA O RESIDENCIA EN ESPAÑA POR RAZONES HUMANITARIAS, POR CONTINENTE, PAIS DE ORIGEN Y SEXO</b> |                |                |              |
| <b>País de origen</b>  | <b>Hombres</b> | <b>Mujeres</b> | <b>Total</b> |
| <b>ÁFRICA</b>  | <b>1</b>       | <b>1</b>       | <b>2</b>     |
| Marruecos  | 1              | 0              | 1            |
| Nigeria  | 0              | 1              | 1            |
| <b>AMÉRICA</b>   | <b>2</b>       | <b>0</b>       | <b>2</b>     |
| El Salvador  | 1              | 0              | 1            |
| Haití  | 1              | 0              | 1            |
| <b>TOTAL</b>   | <b>3</b>       | <b>1</b>       | <b>4</b>     |

Fuente: Asilo en Cifras 2013, pág. 64  
Elaboración propia

| <b>CUADRO 10</b>   |                |                |              |
|--|----------------|----------------|--------------|
| <b>AUTORIZACIONES DE ESTANCIA O RESIDENCIA EN ESPAÑA POR RAZONES HUMANITARIAS, POR CONTINENTE, PAIS DE ORIGEN Y SEXO</b> |                |                |              |
| <b>País de origen</b>  | <b>Hombres</b> | <b>Mujeres</b> | <b>Total</b> |
| <b>ÁFRICA</b>  | <b>1</b>       | <b>1</b>       | <b>2</b>     |
| Argelia  | 1              | 1              | 2            |
| <b>TOTAL</b>   | <b>1</b>       | <b>1</b>       | <b>2</b>     |

Fuente: Asilo en Cifras 2014, pág. 62  
Elaboración propia

| <b>CUADRO 11</b>   |                             |
|--|-----------------------------|
| <b>DISTRIBUCIÓN DE LAS DECISIONES FINALES SOBRE LAS SOLICITUDES DE ASILO (NO UE), 2015</b> |                             |
|  | <b>Razones humanitarias</b> |
| EU-28  | 2,4                         |
| Italia   | 27,3                        |
| Finlandia  | 9,4                         |
| Bulgaria   | 0,0                         |
| Países Bajos   | 7,7                         |
| Austria  | 2,3                         |
| Chipre   | 0,0                         |
| Irlanda  | 0,0                         |
| Rumanía  | 0,0                         |
| Reino Unido  | 10,1                        |
| Grecia   | 1,8                         |
| Dinamarca  | 0,0                         |
| Malta  | 0,0                         |
| Suecia   | 9,0                         |
| Francia  | 0,0                         |
| Eslovenia  | 0,0                         |
| Letonia  | 0,0                         |
| Hungría  | 0,0                         |
| Eslovaquia   | 8,0                         |
| Alemania   | 1,7                         |
| Bélgica  | 0,0                         |
| Luxemburgo   | 0,0                         |
| Polonia  | 0,7                         |
| España   | 0,2                         |
| Croacia  | 0,0                         |
| República Checa  | 0,0                         |
| Estonia  | 0,0                         |
| Lituania   | 0,0                         |
| Portugal   | 0,0                         |
| Islandia   | 16,1                        |
| Liechtenstein  | 20,0                        |
| Noruega  | 12,3                        |
| Suiza  | 2,7                         |



Fuente: Eurostat. Basado en las cifras originales (no redondeado)  
Elaboración propia

A día de hoy y pese al refuerzo de personal en la OAR continúan recibéndose quejas de solicitantes referidas a demoras, en algunos casos de más de dos años de espera para obtener una resolución. La Administración ha adoptado medidas para resolver cuanto antes los expedientes de ciudadanos sirios, pero al otorgar dicha prioridad ha demorado la resolución de expedientes de otras nacionalidades, respecto de los que no se han adoptado medidas específicas que eviten su paralización.

#### 4.6 EXTENSIÓN FAMILIAR Y REAGRUPACIÓN FAMILIAR

La situación familiar de las personas a las que se ha otorgado la condición de refugiado tiene una dimensión personal y social que necesita de una atención específica.

El Título III «De la unidad familiar de las personas beneficiarias de protección internacional» de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, contiene tres artículos dedicados a

regular el principio de unidad familiar, estableciéndose la garantía del mantenimiento de la unidad familiar, la concesión de residencia provisional para las personas de la familia del solicitante que ya estén en España y que no hayan presentado solicitud de asilo, la extensión y la reagrupación familiar. Esta última, regulada en el artículo 41 de la ley, supone una innovación legal, como ya se ha dicho.

La diferencia entre la extensión familiar y la reagrupación familiar se centra en que, en el primer caso, al familiar se le otorga el estatuto de refugiado, y en el segundo, no se concede propiamente el estatuto sino una autorización de residencia de análoga validez a la de la persona reagrupante (titular de la protección internacional). La extensión familiar, regulada en el artículo 40, solo es posible cuando las personas de la familia tienen la misma nacionalidad. Para el supuesto de distinta nacionalidad existe la posibilidad de la reagrupación familiar.

La falta de desarrollo reglamentario supone un problema para la aplicación del artículo 41 y ha motivado la intervención de esta institución, al igual que la falta de respuesta de la Administración a solicitudes de extensión familiar presentadas por beneficiarios de protección internacional para la reunificación con sus cónyuges, en supuestos en los que el matrimonio se había celebrado con posterioridad a la concesión del estatuto. La extensión familiar abarca a los cónyuges o persona ligada por análoga relación de afectividad y convivencia, salvo los supuestos de divorcio, separación legal, separación de hecho, distinta nacionalidad o concesión del estatuto de refugiado por razón de género.

El Defensor del Pueblo pudo conocer que cuando el matrimonio es posterior a la concesión del estatuto, la Administración denegaba la petición, aunque la Ley 12/2009, no menciona esta limitación de manera expresa. La Administración considera que en estos casos es aplicable el artículo 35 del Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, que establece que cuando el matrimonio o convivencia estable se constituyan con posterioridad al reconocimiento de la condición de refugiado, el interesado no podrá solicitar la extensión del asilo para sus dependientes, sino el trato más favorable con arreglo a la normativa vigente de extranjería.

La Secretaría General de Inmigración y Emigración comunicó a esta institución que para facilitar la reunificación familiar en estos casos se había propuesto la modificación del Reglamento de Extranjería, a fin de incluir un artículo que regulara la autorización de residencia por reagrupación familiar de beneficiarios de protección internacional. Tal inclusión se podría realizar a través del Reglamento de Asilo y supondría la transposición de los preceptos contenidos en el artículo 12 de la Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho de reagrupación familiar.

Un caso de matrimonio posterior a la concesión motivó que esta institución formulara una Sugerencia y un Recordatorio de deberes legales. El caso afectaba a un ciudadano somalí que había obtenido la protección subsidiaria y que en el año 2012 solicitó la extensión familiar para su esposa, también somalí que se encontraba en el

Cairo (Egipto). La Sugerencia formulada en febrero de 2014 para que se resolviera de manera inmediata fue aceptada por la Subdirección General de Asilo en agosto de 2015. Se indicaba que se iban a buscar alternativas para resolver el expediente<sup>106</sup>. Recientemente la Administración ha comunicado que «dentro del ánimo de encontrar una vía de reunificación para esta familia, se están valorando las distintas vías que el ordenamiento permite para, en su caso, realizar un eventual traslado a España».

La huida, acogida y protección del país que otorga la protección no debe impedir o dificultar en exceso la posibilidad de que el interesado realice su proyecto familiar que puede haber previsto con antelación o después de la concesión del estatuto. La exigencia de convivencia previa o matrimonio antes de la concesión del estatuto es demasiado rígida, obstaculiza la reunificación y no responde a una imposición de la normativa de la Unión Europea.

Hay que recordar que, si bien la Directiva 2011/95/UE de 13 de diciembre, se refiere a los miembros de la familia que ya existieran en el país de origen (artículo 2j), el artículo 3 de la Directiva dispone que los Estados miembros podrán introducir o mantener normas más favorables para determinar quién reúne los requisitos para ser reconocido como refugiado o persona con derecho a protección subsidiaria y para determinar el contenido de la protección internacional, siempre que tales normas sean compatibles con la presente Directiva.

En el informe del Defensor del Pueblo correspondiente al ejercicio 2015, se pone de manifiesto la preocupación de esta institución por la falta de acceso al procedimiento de familiares de refugiados que ya viven en España y se alerta sobre la rigidez del sistema de reunificación familiar que no ha sido modificado para favorecer la reagrupación familiar en casos de conflicto bélico como el de Siria.

En una de las quejas recibidas, se comunicaba que dos menores de edad, hijas de un refugiado que vive en España, habían huido de Siria junto a otro familiar debido al riesgo en el que se encontraban, y tras llegar a Turquía habían cruzado a Grecia a través del mar, arriesgando sus vidas. La Administración española exigía para la concesión de visados que finalizara el expediente de extensión familiar que se había formalizado unos días antes. Se formuló una Recomendación a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios para que se elabore con carácter urgente y en coordinación con el Ministerio del Interior, un protocolo de actuación para facilitar el acceso a España a los familiares de ciudadanos que ya son beneficiarios de protección internacional, sin esperar a la resolución del expediente de extensión familiar. Además, se solicitó a la Dirección General de Política Interior información para conocer si se había evaluado la posibilidad de convocar las reuniones de la CIAR de manera extraordinaria para agilizar las solicitudes de extensión familiar o si se tiene conocimiento de expedientes en los que la familia está en situación de riesgo o es urgente resolver. La Recomendación ha sido rechazada

---

<sup>106</sup> Archivo Defensor del Pueblo: expediente 13031694.

por la citada dirección general por considerar que es el Ministerio del Interior el que debe agilizar el trámite para que no haya retrasos en el procedimiento<sup>107</sup>.

El Defensor del Pueblo insiste en la necesidad de contar con vías rápidas de acceso para los familiares de los beneficiarios de protección internacional que ya están en España. La aplicación de la normativa en materia de visados por parte de las representaciones de España en el exterior a familiares de refugiados no resulta adecuada, al igual que la exigencia de aportar a los expedientes de extensión o reagrupación familiar determinada documentación a la que no es posible tener acceso en situaciones de conflicto bélico.

Las circunstancias de otro expediente que llegó a conocimiento del Defensor del Pueblo revelan que la actuación administrativa se rige en ocasiones por criterios excesivamente rígidos. En el expediente de una refugiada de Sudán se concedió la reunificación familiar a dos de sus tres hijos y se denegó la de otro debido a que cuando la solicitante estuvo en condiciones de poder presentar la solicitud, su hijo mayor había alcanzado la mayoría de edad. La situación de vulnerabilidad de la demandante era evidente tras haber presenciado el asesinato de su marido, de dos hijos y de su madre, sufriendo ella misma una brutal agresión. Durante tales hechos perdió la pista de los tres hijos que sobrevivieron y, tras su localización con la ayuda de organismos internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), presentó la solicitud de extensión familiar.

El Defensor del Pueblo considera que los dramáticos hechos que concurren avalan la resolución favorable del expediente de extensión familiar con la inclusión del hijo mayor, al amparo del artículo 40.1.d) de la Ley 12/2009, de 30 de octubre<sup>108</sup>. La Administración no estimó la Sugerencia formulada que fue reiterada y volvió a ser denegada, pese a que, a juicio de esta institución, existía la posibilidad de conceder la protección al amparo del artículo 40.1.d) de la Ley 12/2009. Se considera que, con relación a la reagrupación familiar, no puede tener menos derechos el hijo mayor de edad de un beneficiario de protección internacional que otro miembro de la familia y, por ello, se solicitó información sobre el criterio de interpretación que aplica la Administración en estos casos. Recientemente se ha recibido respuesta en la que se afirma que no es posible que sea beneficiario por extensión familiar del asilo concedido a su madre porque no concurren ninguna de las circunstancias para ello: minoría de edad y dependencia y convivencia previa en el país de origen. Del relato efectuado se desprende claramente que la dependencia y convivencia existían antes

---

<sup>107</sup> <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/02/Informe2015.pdf>, pág. 292 (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

<sup>108</sup> Artículo 40.1.d) de la Ley 12/2009: «Podrá también concederse asilo o protección subsidiaria por extensión familiar a otros miembros de la familia de la persona refugiada o beneficiaria de protección subsidiaria siempre que resulte suficientemente establecida la dependencia respecto de aquellas y la existencia de convivencia previa en el país de origen».

de que se produjera la ruptura por las razones que han llevado a la concesión del estatuto a la madre<sup>109</sup>.

El TEDH, al analizar un caso similar, ha recordado en su sentencia de 10 de julio de 2014, que la unidad de la familia es un derecho esencial del refugiado y la reagrupación familiar es un elemento fundamental para permitir a las personas que han sufrido persecuciones la reanudación de una vida normal.

---

<sup>109</sup> Fuente: Archivo Defensor del Pueblo. Expediente: 14021973



## 5. COLECTIVOS ESPECIALMENTE VULNERABLES

La Directiva 2013/32/UE, dedica su artículo 24 a los solicitantes de protección internacional que necesitan garantías procedimentales especiales y señala que los Estados miembros velarán por que se les preste el apoyo adecuado. Si el interesado hubiera sido objeto de torturas, violación y otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual se deberán ofrecer las garantías que prevé la propia norma y se deberán atender estas necesidades procedimentales especiales si se hacen patentes en una fase posterior del procedimiento, sin necesidad de reiniciarlo.

La Ley 12/2009, incluye entre las personas vulnerables a:

- Menores
- Personas con discapacidad
- Personas de edad avanzada
- Mujeres embarazadas
- Familias monoparentales con menores de edad
- Personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica o física o sexual
- Víctimas de trata de seres humanos

La norma dispone que «cuando sea preciso» se dará un tratamiento diferenciado a las solicitudes de protección formuladas por las personas mencionadas. También establece un tratamiento específico para aquellas que hayan sido objeto de persecución por varios de los motivos previstos en la presente ley, si bien la generalidad de esta redacción no permite conocer qué tipo de atención o cuidado se otorgará en estos casos. Únicamente en el caso de menores víctimas de abusos, negligencia, explotación, torturas, etc., el artículo 46 dispone que recibirían la atención psicológica, sanitaria y cualificada que precisen.

Esta institución debe expresar su preocupación al haber advertido que la situación de vulnerabilidad que puede concurrir en solicitantes que están en ingresados en centros de internamiento o retenidos en puestos fronterizos no origina ninguna intervención o actuación especial, por lo que el tratamiento que se les otorga es el mismo que a personas que no pertenecen a colectivos vulnerables y su solicitud se trata mediante procedimientos acelerados. Tal actuación debe ser revisada. Este tipo de solicitudes exige una evaluación en profundidad y ni el puesto fronterizo ni un

centro de detención son lugares adecuados para que se pueda identificar de manera correcta si la persona necesita protección internacional.

## 5.1 MENORES

Las circunstancias específicas a las que se enfrentan los niños solicitantes de asilo, como individuos con solicitudes independientes de la condición de refugiado, no son generalmente bien entendidas, pues se tiende a percibirlos como parte de una familia y no como personas con sus propios derechos e intereses. El ACNUR considera que esto se explica en parte por el papel subordinado, las posiciones y la condición que los niños siguen manteniendo en muchas sociedades en el mundo<sup>110</sup>.

El derecho a ser escuchado de un menor en un procedimiento de asilo presenta aspectos complejos que no siempre son bien resueltos por las autoridades encargadas de recibir la solicitud. Los relatos de los niños tienen más probabilidades de ser examinados individualmente cuando el niño es un menor no acompañado. En los casos en los que el menor está con sus familiares la tendencia es considerarlo un miembro más de la familia y no tramitar una solicitud individualizada al considerar que es el progenitor el que debe tramitar la solicitud en nombre de la familia.

La Directiva de Procedimientos de 2013 dedica su artículo 25 a las garantías de las solicitudes de los menores no acompañados y regula los deberes de los Estados miembros. Entre ellos el nombramiento de representante y sus deberes, como asesorar al menor respecto de la entrevista, la presencia de abogado en la misma y la competencia del entrevistador y del funcionario que prepara la propuesta de resolución.

**CUADRO 12**  
SOLICITUDES DE MENORES NO ACOMPAÑADOS EN LOS ESTADOS MIEMBROS UE, 2015

|                 | Total en 2015 | de los cuales |               |
|-----------------|---------------|---------------|---------------|
|                 |               | Hombres       | Menores de 14 |
| EU              | 88.265        | 91%           | 13%           |
| Bélgica         | 2.650         | 92%           | 15%           |
| Bulgaria        | 1.815         | 94%           | 14%           |
| República Checa | 15            | 71%           | 29%           |
| Dinamarca       | 2.125         | 90%           | 14%           |
| Alemania        | 14.440        | 89%           | 9%            |
| Estonia         | -             | -             | -             |
| Irlanda         | 35            | 88%           | 3%            |
| Grecia          | 420           | 87%           | 10%           |
| España          | 25            | 85%           | 4%            |
| Francia         | 320           | 70%           | 7%            |
| Croacia         | 5             | 100%          | 40%           |
| Italia          | 4.070         | 97%           | 1%            |

<sup>110</sup> ACNUR, *Directrices para la determinación del interés superior del niño*. Disponible en línea en [http://www.acnur.es/PDF/7126\\_20120417163205.pdf](http://www.acnur.es/PDF/7126_20120417163205.pdf) (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

**CUADRO 12**  
SOLICITUDES DE MENORES NO ACOMPAÑADOS EN LOS ESTADOS MIEMBROS UE, 2015

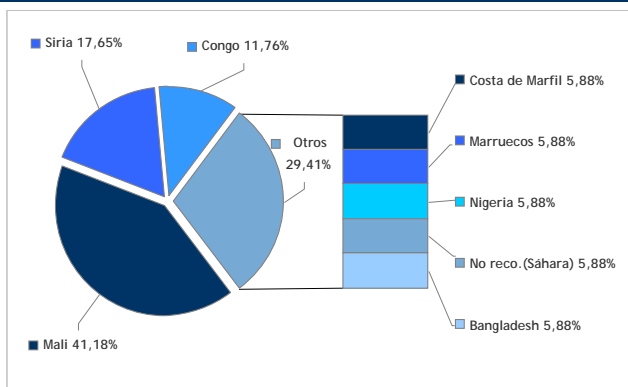
|              | Total en 2015 | Hombres | de los cuales<br>Menores de 14 |
|--------------|---------------|---------|--------------------------------|
| Chipre       | 105           | 62%     | 7%                             |
| Letonia      | 10            | 92%     | 0%                             |
| Lituania     | 5             | 100%    | 0%                             |
| Luxemburgo   | 105           | 95%     | 5%                             |
| Hungría      | 8.805         | 86%     | 33%                            |
| Malta        | 35            | 94%     | 3%                             |
| Países Bajos | 3.855         | 82%     | 12%                            |
| Austria      | 8.275         | 95%     | 9%                             |
| Polonia      | 150           | 55%     | 72%                            |
| Portugal     | 75            | 62%     | 4%                             |
| Rumanía      | 55            | 93%     | 13%                            |
| Eslovenia    | 40            | 100%    | 14%                            |
| Eslovaquia   | 5             | 33%     | 0%                             |
| Finlandia    | 2.535         | 95%     | 5%                             |
| Suecia       | 35.250        | 92%     | 14%                            |
| Reino Unido  | 3.045         | 91%     | 8%                             |
| Islandia     | 5             | 100%    | 0%                             |
| Linchestein  | 5             | 100%    | 17%                            |
| Noruega      | 5.050         | 93%     | 10%                            |
| Suiza        | 2.670         | 87%     | 7%                             |

Fuente: Eurostat  
Elaboración propia

Las bajas cifras de demandas de protección internacional presentadas por menores no acompañados en España son llamativas. El número de solicitudes de protección internacional formuladas por menores extranjeros no acompañados en España durante el año 2014 fue de 17 y en el año 2015 hubo un total de 25 peticiones<sup>111</sup>.

**CUADRO 13**  
SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL MENORES NO ACOMPAÑADOS EN ESPAÑA, POR CONTINENTE Y PAÍS DE ORIGEN, 2014

| País de origen    | Solicitantes |                |
|-------------------|--------------|----------------|
|                   | nº           | %              |
| <b>ÁFRICA</b>     | <b>13</b>    | <b>76,47%</b>  |
| Congo             | 2            | 11,76%         |
| Costa de Marfil   | 1            | 5,88%          |
| Mali              | 7            | 41,18%         |
| Marruecos         | 1            | 5,88%          |
| Nigeria           | 1            | 5,88%          |
| No reco. (Sáhara) | 1            | 5,88%          |
| <b>ASIA</b>       | <b>4</b>     | <b>23,53%</b>  |
| Bangladesh        | 1            | 5,88%          |
| Siria             | 3            | 17,65%         |
| <b>Total</b>      | <b>17</b>    | <b>100,00%</b> |



Fuente: Mº Interior. Asilo en Cifras 2014. pág 58  
Elaboración propia

<sup>111</sup> Ministerio del Interior. *Asilo en cifras 2014*. Disponible en línea en [http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo\\_en\\_cifras\\_2014\\_126150899.pdf/6e403416-82aa-482f-bcda-9a38e5a3a65c](http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo_en_cifras_2014_126150899.pdf/6e403416-82aa-482f-bcda-9a38e5a3a65c) (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

El Defensor del Pueblo, con anterioridad a la entrada en vigor de la actual Ley de asilo, se ocupó de las carencias detectadas en las solicitudes de asilo de los menores extranjeros no acompañados<sup>112</sup>.

Tras un examen de las directrices del Comité de los Derechos del Niño y del ACNUR con relación a las especiales garantías que deben rodear las solicitudes de protección internacional de menores de edad, se ha de concluir que existen significativas carencias en el procedimiento específico para la detección de necesidades específicas de protección internacional y determinación del interés del menor<sup>113</sup>.

En el título V de la Ley de asilo, bajo la rúbrica «de los menores y otras personas vulnerables» se establece un procedimiento para el tratamiento diferenciado de estas solicitudes a fin de dotarlas de mayores garantías y, en el caso de los menores, para permitir establecer con más claridad su interés superior.

Sin embargo, es la Administración la que decide cuándo es preciso iniciar este trato diferenciado en el procedimiento en el que se detecte la vulnerabilidad del solicitante. A juicio del Defensor del Pueblo ese sistema no es correcto. La técnica de los conceptos jurídicos indeterminados, no implica una libre elección entre dos o varias posibilidades sino un problema de aplicación del derecho que se reduce, esencialmente a someter el problema jurídico a una única solución justa.

Por ello se formuló una Recomendación al considerar que debía constituir un principio insoslayable el dar un trato diferenciado a todas las peticiones de protección internacional de los menores de edad teniendo en cuenta la naturaleza de la institución

---

<sup>112</sup> En el año 2006, se recomendó que se impartieran las instrucciones pertinentes para que los menores tutelados solicitantes de asilo tuvieran asistencia letrada en el procedimiento. Se indicaba que, aun cuando se trataba de un derecho renunciabile, tanto la doctrina como la jurisprudencia otorgan una gran importancia a la asistencia letrada en el procedimiento hasta el punto de que si el demandante acepta el ofrecimiento de asistencia letrada y no se le facilita un abogado, la resolución suele ser anulada en vía judicial. Defensor del Pueblo. *Recomendaciones y Sugerencias 2006*. Recomendación 41/2006, de 21 de abril, para que «se impartan instrucciones a fin de que los menores extranjeros, tutelados por la administración, cuenten con asistencia letrada en los procedimientos de solicitud de asilo». Defensor del Pueblo. Madrid, 2007, pág. 357.

<sup>113</sup> Para ilustrar la situación se relata un caso que motivó la intervención de esta institución y que se refiere a la situación de dos menores de edad, cuya madre se encontraba ya en España y había formulado una solicitud de protección internacional. Los menores intentaron entrar junto a su abuela en España. La abuela formuló solicitud de protección internacional en el puesto fronterizo y las solicitudes de los dos niños se acumularon a las de su abuela. La solicitud de la abuela fue inadmitida a trámite junto a las de los dos menores. El Defensor del Pueblo consideró que la actuación de la administración había sido incorrecta ya que existía un dato de gran relevancia que debiera haber conducido a dar un trato diferenciado a las peticiones de los menores. El dato de relevancia lo constituía el hecho de que la madre de estos se encontraba en España y que su solicitud de asilo aún no había sido resuelta. En definitiva, cuando se planteó la solicitud de asilo por la abuela y los menores, se desconocía el curso de las actuaciones a las que daría lugar la resolución administrativa que se dictara en la demanda de la madre. Lo anteriormente expuesto junto con el principio de unidad familiar, hubiera demandado en el presente caso, un tratamiento diferenciado de las solicitudes de los menores, lo que no se realizó, sin que la intervención de esta institución llegase a tiempo de paralizar la devolución de los menores a su país de origen junto a su abuela.

de la protección internacional y los destinatarios a los que se refiere el artículo 46 de la Ley de asilo.

El enfoque a aplicar en las solicitudes de protección internacional presentadas por los menores es absolutamente distinto al que debe aplicarse a las solicitudes de los adultos y, en consecuencia, la única forma de evaluar en profundidad y con las suficientes garantías la procedencia o improcedencia de otorgar la protección es la de dar un trato diferenciado a las solicitudes de los menores. Es evidente que solo resultará posible determinar la situación del menor si se le escucha utilizando la metodología adecuada para ello, y se efectúa la valoración correspondiente, que deberá tener en cuenta no solo sus manifestaciones sino también sus expresiones no verbales y su madurez.

Se recomendó que se evaluara la procedencia de incluir en el Reglamento de Asilo una disposición que determinase de forma expresa el derecho de las personas incluidas en el mencionado artículo y, en particular, de los menores de formular solicitudes de asilo independientes, estableciéndose un procedimiento específico para ello que tome en consideración el grado de madurez del menor<sup>114</sup>.

La Administración contestó que se tendría en cuenta el contenido de la recomendación en el desarrollo reglamentario que, como se ha señalado, continúa sin publicarse. Un repaso a los informes anuales posteriores del Defensor del Pueblo pone de manifiesto que la cuestión está lejos de resolverse y que la falta de tramitación de expedientes individuales a menores de edad, puede poner en grave riesgo hasta la integridad física de estos y dejar en manos de potenciales traficantes de seres humanos a menores que vienen acompañados de adultos con los que supuestamente tienen una relación<sup>115</sup>.

---

<sup>114</sup> DEFENSOR DEL PUEBLO, *Recomendaciones y Sugerencias 2011*. Recomendación 74/2011, de 7 de septiembre, sobre adopción de medidas en relación con determinadas solicitudes de protección internacional. BOCG, Sección Cortes Generales, X Legislatura, Serie A, Nº 35, p. 503.

<sup>115</sup> Para ilustrar la anterior afirmación sirva como ejemplo otro caso del que se dio cuenta en el informe anual del Defensor del Pueblo del año 2011. Se formuló una sugerencia urgente a la Subdirección General de Asilo para que se permitiera formalizar demanda individual a una presunta menor congoleña (en la que el ACNUR y una ONG habían apreciado indicios de trata) que llegó al aeropuerto de Barajas junto a un adulto que declaró ser su tío y posteriormente afirmó ser su progenitor. La OAR había incluido en la demanda de asilo del adulto a la presunta menor, aunque no existían datos concluyentes sobre los lazos familiares que unían a los viajeros. La interesada finalmente pudo formalizar solicitud individual, tras ser sometida a pruebas de determinación de edad con resultado de mayoría de edad. El ACNUR mantuvo que la demanda debía ser admitida para valorar adecuadamente la necesidad de protección internacional de la presunta menor y expresó reiteradamente que esta tenía un perfil extremadamente vulnerable que podía incluir una situación de trata o de tráfico de menores, instando a la Subdirección General para que aplicara el Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos. También se cuestionó la decisión de decretar la mayoría de edad de la interesada. La demanda de asilo fue denegada y no se activó el Protocolo mencionado por parte de la OAR. La asociación que atendía a la interesada se dirigió a esta institución expresando su disconformidad con la actuación de la Fiscalía en relación con la decisión de decretar la mayoría de edad de la interesada. El fiscal decretó la mayoría de edad con base en el pasaporte falsificado que portaba la presunta menor, en el que constaba su mayoría de edad. Finalmente, tras la intervención del Defensor del Pueblo, la Comisaría de Extranjería y Fronteras puso en marcha el procedimiento e informó favorablemente la concesión del período de restablecimiento y reflexión. La interesada fue trasladada a un recurso especializado para víctimas de trata mayores de edad, ya que el fiscal había decretado su mayoría de edad, de donde desapareció días después.

Otra cuestión de vital importancia con relación a este colectivo es la necesidad de concienciar a los operadores jurídicos para mejorar los procedimientos de determinación de edad. Todas las personas que participan en estos procesos reconocen que no son suficientemente fiables, sin embargo, no se ha producido un avance significativo en este punto. En los informes anuales de esta institución correspondientes a 2014 y 2015 se ha hecho referencia a la doctrina jurisprudencial del Pleno de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, que establece en que el extranjero de cuyo pasaporte o documento de identidad se desprenda su minoría de edad no puede ser considerado un extranjero indocumentado y sometido a pruebas complementarias de determinación de la edad. No cabe cuestionar sin una justificación razonable por qué se realizan tales pruebas cuando se dispone de un pasaporte válido. Tal y como se indicaba en el informe anual, durante el año 2015 se tuvo conocimiento de que el tribunal citado ha dictado, al menos, nueve resoluciones en el mismo sentido y, sin embargo, continúan recibéndose quejas en las que se pone de manifiesto que la Administración no acata la doctrina jurisprudencial referida<sup>116</sup>.

El ACNUR también ha alertado sobre la situación de vulnerabilidad en la que pueden encontrarse estas personas. Hay que tener en cuenta que la minoría de edad de los extranjeros no acompañados implica un tratamiento muy distinto, al ser derivados a centros de protección de menores, en lugar de ser derivados a recursos de acogida.

Para finalizar este apartado se ha de hacer referencia a la situación y los problemas que afectan a los menores extranjeros acompañados y no acompañados con necesidades de protección internacional que han accedido al puesto fronterizo de Beni Enzar (Melilla).

Desde la apertura del puesto fronterizo de Beni Enzar (Melilla) se observó con preocupación el importante número de familias con niños y el creciente número de menores no acompañados que accedían al citado puesto fronterizo para solicitar asilo, así como la inadecuación de las instalaciones habilitadas para la espera hasta que se procedía a la formalización de la solicitud.

Aunque tal carencia intentaba suplirse con la actuación de los funcionarios de policía, desde esta institución se reclamó a la Secretaría General de Inmigración y Emigración la presencia de una organización humanitaria que apoyara la labor policial desde el primer momento, si bien el citado organismo consideró que no era necesario tal apoyo pues, a su juicio, la atención que facilitaba el CETI era suficiente. Desde esta institución se realizó una nueva visita a las dependencias en las que se comprobó que el número de mujeres y menores era muy alto y que las circunstancias en las que se realizaba la formalización de la solicitud no eran adecuadas. En algunos casos, los menores estaban solos mientras que el progenitor formalizaba su solicitud o en otros casos, no se querían separar y el solicitante se veía obligado a celebrar la entrevista

---

<sup>116</sup> <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/02/Informe2015.pdf> págs. 265-266 (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

con el menor presente, aunque el relato fuera absolutamente inapropiado para la escucha de un menor.

Se formuló una Recomendación a la Secretaría General de Inmigración y Emigración para que se prestara un servicio de asistencia social a los solicitantes de asilo en el puesto fronterizo, que fue rechazada y reiterada de nuevo por considerar esta institución su necesidad. El citado organismo rechazó de nuevo la recomendación manifestando que, al tratarse de instalaciones del Ministerio del Interior, dicho órgano carece de competencias. No se considera adecuada dicha respuesta ya que la asistencia reclamada por esta institución se presta desde hace años en dependencias fronterizas aeroportuarias gestionadas también por el Ministerio del Interior.

La llegada de menores solos al puesto fronterizo o acompañados de adultos determinaba diferentes actuaciones. En función de la situación, los menores eran derivados al centro de protección de menores Fuerte de la Purísima o, si llegaban acompañados de adultos con los que había indicios de que fueran familiares se derivaba al grupo al CETI y, posteriormente, se realizaban pruebas de ADN para acreditar la existencia de vínculos familiares. En muchos casos, los menores alojados en el centro de protección eran trasladados al CETI si se acreditaba que había vínculos familiares con residentes llegados antes o después a Melilla<sup>117</sup>.

Durante las visitas realizadas al centro de menores citado, se pudo apreciar que la llegada de menores extranjeros no acompañados con necesidades de protección internacional, fundamentalmente de nacionalidad siria, agravaba la complicada situación que ya tenía con anterioridad el centro y que el alojamiento y atención en dicho recurso de este colectivo, al que la Directiva 2013/33/UE califica como vulnerable, con necesidades de acogida particulares no reunía las condiciones necesarias. La citada norma dispone que los Estados miembros iniciarán cuanto antes la búsqueda de los miembros de su familia con asistencia, en su caso, de las organizaciones internacionales u otras organizaciones competentes, garantizando que la recogida, el tratamiento y la comunicación de la información referente a estas personas se realice de forma confidencial, a fin de no poner en peligro su seguridad. También determina dicha norma que los menores extranjeros no acompañados, con una solicitud de protección internacional en trámite o que tienen concedido el estatuto de refugiado, necesitan de una atención específica y de un personal altamente cualificado.

Tomando en consideración lo expuesto y la situación geográfica de la ciudad de Melilla, así como la sobreocupación sistemática del centro de protección de menores, se ha formulado una Recomendación, a fin de que se valore poner en marcha, en coordinación con las comunidades autónomas y con el apoyo del ACNUR, proyectos para la integración social y laboral de los menores extranjeros no acompañados en necesidad de protección internacional que se encuentran en la ciudad de Melilla, que

---

<sup>117</sup> Según los datos facilitados por la administración el número de pruebas de ADN realizadas en Melilla en el año 2015 fue de 456 y el plazo medio para obtener el resultado es de dos semanas.

contemplan la posibilidad de traslado de estos menores a la península. Uno de los órganos administrativos ha expresado su aceptación a la recomendación y ha propuesto impulsar estas medidas en una próxima reunión de coordinación con las comunidades autónomas.

El número de menores acompañados que presentaron solicitud de protección internacional ascendió en el año 2015 a un total de 3.728, de los que 1.777 eran niñas y 1.951 niños.

## 5.2 VÍCTIMAS DE TRATA

La posibilidad de que se conceda refugio a las víctimas de trata ha sido objeto de estudio en el informe monográfico elaborado por el Defensor del Pueblo en el año 2012: *La Trata de seres humanos en España: víctimas invisibles*. La Administración española considera que la trata de seres humanos no debe incluirse en la protección internacional, opinión con la que discrepa esta institución y el ACNUR. Según se ha podido conocer en 2015 y en el primer trimestre de 2016 no ha habido resoluciones favorables a la concesión de estatuto de refugiado o protección subsidiaria a víctimas de trata.

En los procedimientos de identificación de víctimas de trata, especialmente los que se activan en frontera, es muy habitual que el ACNUR estime procedente la admisión a trámite de la solicitud de asilo con la finalidad de evaluar en profundidad el caso. Lamentablemente, la activación del protocolo de trata, provoca que solo se revise la situación de la persona a la luz del protocolo sin que se amplíe el objetivo para considerar si la persona se encuentra en necesidad de protección internacional<sup>118</sup>.

En el informe antes mencionado, esta institución aludía a la interacción entre la protección internacional y la trata de seres humanos. La necesidad de un procedimiento específico para la derivación de víctimas de trata a protección internacional y en sentido inverso, es muy evidente, pero hasta el momento no existe. El Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos establece pautas de actuación que son insuficientes. Sin embargo, hasta el momento, la Administración no ha estimado necesario el establecimiento de un procedimiento específico cuando concurren ambos procedimientos y lo habitual es que si existen indicios de trata, se aplique el procedimiento regulado en el régimen de extranjería. A juicio del Defensor del Pueblo el establecimiento de un procedimiento específico es lo

---

<sup>118</sup> En el año 2013, se inició una actuación tras el rechazo en frontera de una mujer embarazada, que afirmaba haber sido víctima de una violación y presentaba indicios de trata, según las entidades especializadas que la asistieron en el puesto fronterizo de Madrid-Barajas. Se formuló una Recomendación a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras para que se adoptaran medidas tendentes a facilitar la comunicación con el ACNUR lo que permitiría valorar el riesgo que puede suponer la expulsión o retorno de un extranjero a su país de origen. También se recomendó que se dejara constancia de tal valoración en el expediente antes de materializar la medida de retorno o expulsión.



único que ofrece garantías reales de que la persona recibirá la atención que precise<sup>119</sup>.

El tratamiento diferenciado que establece el artículo 46, apartado 2, de la Ley de asilo en España «De los menores y otras personas vulnerables» no está garantizado. Como se ha dicho, la norma utiliza la expresión «si procede» y, por tanto, la Administración decide libremente. La constatación de que no se ha dado ese tratamiento diferenciado en casos que a juicio de esta institución lo requerían motivó que se formulara una Recomendación a la Subdirección General de Asilo para que se garantizara dicho tratamiento diferenciado y para que se incluyera una disposición específica en el Reglamento de Asilo. La Recomendación no fue aceptada<sup>120</sup>.

Los organismos del Consejo de Europa han expresado su preocupación por la carencia de procedimientos adaptados a la persecución por motivos de género y la situación específica de la mujer en la institución del asilo. En la Recomendación 1940 (2010) y Resolución 1765 (2010) sobre las solicitudes de asilo por motivos de género, la Asamblea Parlamentaria llamó la atención sobre la situación de mujeres y niñas que han sufrido diferentes formas de violencia de género y de persecución, como la mutilación genital femenina, la trata de seres humanos, los llamados «crímenes de honor» o la violencia sexual como método de guerra<sup>121</sup>. La Asamblea consideró que se debían aumentar los esfuerzos en la recopilación, análisis y publicación de estadísticas e información sobre estas víctimas y adecuar todo el procedimiento de asilo, desde la fase de reconocimiento hasta el final de la acogida, a necesidades particulares de las víctimas de violencia de género y la persecución por motivos de género.

Un paso más en la adopción de medidas para que exista un enfoque de género es la publicación del Instrumento de ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011<sup>122</sup>.

El artículo 60 relativo a las solicitudes de asilo basadas en el género y el 61 a la no devolución establecen la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro tipo para que pueda reconocerse la violencia contra la mujer basada en el género como una forma de persecución dando lugar a la obtención del estatuto de refugiado o la protección subsidiaria o complementaria y a las medidas que garanticen la no devolución.

---

<sup>119</sup> <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/06/Informe2014.pdf> , pág. 239 (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

<sup>120</sup> Recomendación nº 74/2011, de 7 de septiembre, sobre adopción de medidas en relación con determinadas solicitudes de protección internacional (BOCG. Sección Cortes Generales. X Legislatura. Serie A, núm. 35, pág. 503).

<sup>121</sup> Resolution 1765 (2010) and Recommendation 1940 (2010) on Gender-related claims for asylum, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17915&lang=en> (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

<sup>122</sup> BOE de 6 de junio de 2014, pp. 42946-42976.

### 5.3 POR ORIENTACIÓN SEXUAL (LGTB)

El Consejo de Europa ha alertado acerca de la necesidad de adoptar instrucciones comunes en todos los países para el tratamiento de solicitantes de asilo y refugio pertenecientes a gays, lesbianas y sus familias. En la Recomendación 1470 (2000) sobre la situación de los gays, lesbianas y sus familiares en materia de inmigración y asilo en los Estados miembros del Consejo de Europa, la Asamblea Parlamentaria sostuvo la necesidad de adoptar instrucciones comunes en todos los países para el tratamiento de solicitantes de asilo y refugio pertenecientes a este colectivo<sup>123</sup>.

La EASO ha incluido en sus series de Guías Prácticas la denominada «Investigación de la situación de las personas lesbianas, gays y bisexuales (LGB) en los países de origen». Esta guía trata de ofrecer información sobre el contexto, así como consejos y fuentes útiles para investigar la situación de las personas LGTB en los países de origen y de atender las necesidades de los profesionales encargados de la tramitación de estas solicitudes<sup>124</sup>.

Un aspecto esencial lo constituye la adecuada orientación a la persona que está realizando la entrevista, informándole de su derecho a solicitar asilo por razón de su orientación sexual e identidad de género.

La Oficina Europea impartió en enero de 2016 formación a los instructores en género, identidad de género y orientación sexual. El ACNUR también impartió un curso sobre peticiones formuladas por el colectivo LGTB, al que acudió una parte de los instructores con el compromiso de trasladar las conclusiones al resto. Por su parte, la Oficina de Asilo, ha impartido en el año 2015 sesiones formativas referidas a protección internacional y diversidad sexual; contextos culturales en los enfoques del colectivo LGTB y violencia de género: retos y dificultades en la detección, atención y reparación.

La capacitación de los entrevistadores en casos de solicitudes de protección internacional por orientación sexual o por cuestiones de género es esencial, dada la dificultad para evaluarlas. Sobre este asunto, Países Bajos presentó una petición de decisión prejudicial y la abogado general concluyó que ni la Directiva de reconocimiento ni la Directiva sobre los procedimientos recogen una disposición específica referente a cómo debe evaluarse la credibilidad de un solicitante. Por tanto, según se explica debe ser el ordenamiento jurídico interno el competente para regular las modalidades procesales de los recursos en vía judicial que hayan de procurar la protección conferida por el Derecho de la Unión. También se incluye el tipo de preguntas que no pueden hacerse, bien por atentar al derecho a la intimidad o por ser improcedentes. Se concluye que «dado que no es posible determinar la orientación sexual de una persona de forma definitiva, las prácticas que tienen esa finalidad no

---

<sup>123</sup> Recommendation 1470 (2000) Situation of gays and lesbians and their partners in respect of asylum and immigration in the member states of the Council of Europe.

<sup>124</sup> Investigación de la situación de las personas lesbianas, gays y bisexuales (LGB) en los países de origen, European Asylum Support Office (EASO), Abril 2015. pág 10.

deberían utilizarse en el proceso de evaluación conforme al artículo 4 de la Directiva de reconocimiento. Tales prácticas infringen los artículos 3 y 7 de la Carta. En función de las circunstancias del caso, pueden vulnerar otros derechos garantizados en la carta. La evaluación para determinar si debe concederse el asilo debería centrarse en cambio en si el solicitante es creíble. Ello supone considerar si su versión es verosímil y coherente»<sup>125</sup>.

La sentencia dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declaró que las directivas europeas referidas a los refugiados, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que las solicitudes que se presenten por razón de la orientación sexual, sean objeto de apreciación por las autoridades mediante interrogatorios basados únicamente en conceptos estereotipados relativos a los homosexuales; a que las autoridades nacionales competentes lleven a cabo interrogatorios detallados sobre las prácticas sexuales de un solicitante de asilo; a que se acepten pruebas como la práctica de actos homosexuales por el solicitante de asilo de que se trate, su sumisión a «exámenes» para demostrar su homosexualidad o la presentación por dicho solicitante de grabaciones en vídeo de tales actos y a que las autoridades nacionales competentes concluyan que carecen de verosimilitud las declaraciones del solicitante de asilo por el único motivo de que este no invocó su orientación sexual en la primera ocasión que se le ofreció de exponer los motivos de persecución<sup>126</sup>.

El análisis de credibilidad sigue siendo una asignatura pendiente en la instrucción de las demandas de protección internacional<sup>127</sup>. En todo caso, la OAR debería promover la creación de un grupo de especialistas, al igual que se ha hecho en otros países para otorgar un tratamiento homogéneo y adecuado para este tipo de demandas<sup>128</sup>.

---

<sup>125</sup> Conclusiones de la abogada general Eleanor Sharpston presentadas el 17 de julio de 2014. Asuntos acumulados C-148/13, C-149/13 y C-150/13. Petición de Decisión prejudicial interpuesta por el Raad van State (Países Bajos), pág. 69.

<sup>126</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 2 de diciembre de 2014, Asuntos acumulados C-148/13 a C-150/13.

<sup>127</sup> José Díaz Lafuente, *Asilo y refugio por motivos de orientación sexual e identidad de género*, Madrid, Cuadernos del Congreso de los Diputados nº 14, 2016.

<sup>128</sup> Francia y Suecia han creado un grupo de trabajo de especialistas en LGBT que prestan su apoyo a los encargados de la tramitación de los asuntos y de la toma de decisiones en la gestión y el procesamiento de las solicitudes de asilo, cuando estas las presentan LGBT. EASO, *Annual Report Situation of Asylum in the European Union 2013*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014 <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-AR-final.pdf>. pág. 99 (Nota a pie de página núm. 364) (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

## 6. LA ACOGIDA PARA SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

La Directiva 2013/33/UE, de 26 de junio, que aprueba normas para la acogida de solicitantes de protección internacional, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea el 29 de junio de 2013. El plazo para su incorporación al Derecho español expiró el 21 de julio de 2015. Sin pretender un análisis exhaustivo de dicha norma, resulta esencial hacer referencia a determinados aspectos de la misma, dado que introduce modificaciones sustanciales respecto a la anterior. Entre estas, destaca la extensión del derecho de acogida de los solicitantes a todo el procedimiento, es decir, desde la presentación de la solicitud de protección internacional hasta la resolución<sup>129</sup>.

También es importante la extensión de su ámbito de aplicación a los solicitantes de protección subsidiaria, para garantizar la igualdad de trato a todos los solicitantes de protección internacional y la coherencia con el actual acervo de la Unión Europea en materia de asilo, en particular con la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011 (considerando nº 13). Por dicha causa, la norma alude a los «solicitantes de protección internacional» en lugar de a los «solicitantes de asilo», expresión que utilizaba la directiva anterior.

La Directiva consta de siete capítulos y, además de las modificaciones ya mencionadas, incluye asuntos de gran relevancia como la regulación del internamiento de los solicitantes de protección internacional así como otras cuestiones que amplían la protección de los solicitantes.

Respecto a la escolarización y educación de los menores dispone que, de ser necesario, se les ofrecerán clases preparatorias, incluidos cursos de idiomas, para facilitar su acceso al sistema educativo y su participación en el mismo. En materia de empleo obliga a los Estados a velar para que los solicitantes, en determinadas circunstancias, tengan acceso al mercado laboral a los nueve meses desde la fecha de presentación de la solicitud. También dispone que los Estados velarán por la protección de la salud física y psíquica de los solicitantes. En este punto se alude expresamente al tratamiento básico de enfermedades o trastornos psíquicos graves y, con relación a las víctimas de tortura y violencia, dispone que los Estados miembros velarán para que puedan acceder a la asistencia o tratamiento médico y psicológico adecuado.

Respecto de los solicitantes alojados en locales o centros de acogida, obliga a los Estados a tomar en consideración factores específicos de género y edad y la

---

<sup>129</sup> Su considerando nº 8 dispone que «para garantizar la igualdad de trato de los solicitantes en toda la Unión, deberá aplicarse en todas las fases y tipos de procedimientos de solicitud de protección internacional, en todos los lugares e instalaciones en los que se alojen los solicitantes y a todo el período en que se les permita permanecer en el territorio de los Estados miembros como solicitantes».

situación de las personas vulnerables, así como a adoptar las medidas adecuadas para prevenir el acoso y los actos de violencia de género, incluida la violencia y el acoso sexuales, en los locales y centros de acogida.

Por lo que se refiere a las personas en situación de vulnerabilidad, incluye a las víctimas de trata de seres humanos, personas con enfermedades graves, con trastornos psíquicos y personas que hayan padecido torturas, violaciones y otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual, como las víctimas de la mutilación genital femenina. También establece normas para la evaluación de solicitantes con necesidades de acogida particulares, debido a su situación de vulnerabilidad, sin embargo, precisa que no es necesario que la evaluación adopte la forma de un procedimiento administrativo.

A juicio de esta institución, la incorporación de la Directiva debe incluir el procedimiento a seguir para realizar estas evaluaciones y asignar la competencia para otorgar dicha calificación.

## 6.1 SISTEMA ESPAÑOL DE ACOGIDA

La Ley de Asilo 12/2009, dedica el capítulo III a regular los derechos sociales de los demandantes de asilo, la acogida y la posibilidad de obtener autorización para trabajar, así como la reducción o retirada de estos derechos. Una vez más, la ley se remite a un futuro reglamento para concretar los servicios sociales y de acogida específicamente destinados a los solicitantes de protección internacional.

El artículo 31 dispone que la acogida se realizará, principalmente, a través de los centros propios del Ministerio competente y de aquellos que sean subvencionados a organizaciones no gubernamentales. El sistema español de acogida de personas solicitantes o beneficiarios de protección internacional distingue, de un lado, una red de centros de migraciones de carácter público y de otro, dispositivos de acogida y programas de atención gestionados por ONG y subvencionados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

La Disposición Adicional Primera de la ley señala que el marco de protección previsto en dicha norma será de aplicación a las personas acogidas en España en virtud de programas de reasentamiento elaborados por el Gobierno en colaboración con el ACNUR y, en su caso, otras organizaciones relevantes.

El reasentamiento es la transferencia de nacionales de terceros países o apátridas, sobre la base de una evaluación de sus necesidades de protección internacional y de una solución duradera, a un Estado miembro en el que les está permitido residir con un estatuto jurídico seguro<sup>130</sup>. La reubicación, que consiste en trasladar solicitantes de asilo entre países miembros de la Unión, encuentra cobertura

---

<sup>130</sup> Artículo 2. Definiciones. Reglamento (CE) núm. 862/2007, de 11 de julio.

en el artículo 78, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece que «si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo»<sup>131</sup>.

En aplicación de la citada disposición adicional primera, se aprobó mediante acuerdo de Consejo de Ministros el Programa de reasentamiento para el año 2015, que incorpora el compromiso asumido por España en el seno del Consejo Europeo extraordinario de 20 de julio de 2015, en el que se acordó el reasentamiento de 22.504 refugiados en un plazo de dos años, siendo el compromiso de España acoger a 1.449 personas. En 2016 se prevé el reasentamiento de 854 personas, 724 de ellas procedentes del cupo asumido por España en sus compromisos europeos a los que se han sumado las 130 plazas previstas en el programa de 2014, pendiente de ejecución.

Según las previsiones durante la primera etapa se procedería al reasentamiento de 285 personas, la segunda fase, entre los meses de septiembre y octubre de 2016 a otros 285 y el tercer reasentamiento sería de 284 refugiados que se produciría entre diciembre de 2016 y enero de 2017. En cuanto al perfil de las personas que van a ser reasentadas, la Administración ha solicitado al ACNUR que atienda a su capacidad de integración. Además, tras la reunión que se ha mantenido en la Unión Europea, los reasentamientos se van a realizar preferentemente desde los campos de refugiados de Turquía<sup>132</sup>.

A fecha de cierre de este informe se preveía la inminente llegada a España de 150 solicitantes de asilo procedentes de Grecia.

El flujo de solicitantes de protección internacional continuó creciendo durante el año 2015 como consecuencia fundamentalmente del conflicto sirio y del desplazamiento de un importantísimo número de personas de dicha nacionalidad. Todo ello motivó que el sistema de acogida fuera colapsando progresivamente hasta el punto de que muchos solicitantes se vieron en una situación de desprotección, sin recibir alojamiento a su llegada ni el resto de prestaciones que les correspondían. En algunos casos, ni siquiera pudieron entrar en el circuito del sistema de acogida debido a que tampoco podían formalizar su solicitud de protección dada la demora existente en la asignación de citas.

El incremento de recursos económicos no se produjo hasta muy avanzado el año 2015. Como consecuencia de la lentitud en la adopción de medidas por parte de la Administración, a lo largo de ese año, ha sido habitual la recepción de quejas en las

---

<sup>131</sup> Tratado de 25 de marzo de 1957. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, firmado en Roma, el 25 de marzo de 1957.

<sup>132</sup> Fuente: Ministerio del Interior. Abril 2016.

que los interesados reclamaban los derechos que les correspondían en su condición de solicitantes de asilo.

En algunos casos las quejas se referían a la inadecuación de los recursos en los que habían sido alojados. En una de las actuaciones realizadas por esta institución se consiguió el traslado de dos grupos familiares emparentados entre sí con menores de corta edad y una de las madres en avanzado estado de gestación a recursos adecuados<sup>133</sup>. En otros supuestos, los interesados se quejaban de que no se les había asignado ningún alojamiento y se vieron obligados a pernoctar en la calle o en albergues para personas sin techo. Se recibieron quejas en las que se relataba la búsqueda de estas personas de lugares para pasar la noche y las respuestas que recibían por parte de la Administración: en algún caso se ofreció cama por una noche. Incluso se llegó a ofrecer una silla ante la falta de recursos para solicitantes de asilo y la saturación de los albergues para personas sin techo. Lo expuesto llevó a solicitar información a la Secretaría General de Inmigración y Emigración para conocer las medidas previstas para resolver el problema detectado que, en definitiva, suponía el incumplimiento de la normativa en materia de asilo.

Además ha sido habitual que los solicitantes se hayan visto obligados a abandonar los recursos sin medios para cubrir sus necesidades básicas. Aunque la normativa permite que los solicitantes desarrollen actividades laborales transcurridos seis meses, tal posibilidad suele ser inviable en la mayoría de los casos, dadas las dificultades para encontrar empleo.

La anterior circunstancia junto a otras tales como las condiciones de la acogida temporal y salida obligatoria de los recursos antes de que finalice la tramitación de la solicitud, familia en otros países, etc., contribuye a que los solicitantes tengan el deseo de salir cuanto antes de España y convierte a nuestro país en un lugar de tránsito. La salida obligatoria de los centros afecta también a personas que están a la espera de traslado en aplicación del Reglamento de Dublín III, y a personas a las que se ha denegado en vía administrativa la protección pero han impugnado tal decisión y están a la espera de resolución judicial. En estos casos, al interesado no se le permite volver al sistema de protección mientras espera el pronunciamiento judicial<sup>134</sup>.

La falta de recursos para acoger a los demandantes de asilo fue notoria durante el ejercicio 2015 y supuso un perjuicio para las personas que padecieron esta situación, además de un incumplimiento de la normativa en materia de acogida.

---

<sup>133</sup> Sugerencia dirigida a la Secretaría General de Inmigración y Emigración el 9 de julio de 2015, en los siguientes términos: Reubicar a las familias mencionadas en un recurso adecuado a sus necesidades y, en caso de que no existan plazas en centros de acogida residenciales, facilitar alojamiento de las características previstas en el artículo 18, apartado 1 de la Directiva 2013/33/UE y asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas en condiciones de dignidad, conforme al artículo 30 de la Ley 12/2009, de 31 de octubre. Expte. 15009533 <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/acogida-de-familia-solicitante-de-asilo/> (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

<sup>134</sup> Las impugnaciones de la resolución administrativa no determinan que se vuelva a proteger al demandante ni da derecho a la percepción de prestaciones.

Las actuaciones de esta institución han puesto de manifiesto que en muchos casos el alojamiento en recursos de los solicitantes se ha demorado hasta un mes, tiempo en el que los interesados estaban sin alojamiento. La merma en las subvenciones otorgadas a las organizaciones no gubernamentales para la gestión de plazas de acogida a solicitantes de protección internacional como consecuencia de la crisis coadyuvó al colapso del sistema, ya que no pudieron hacer frente a los servicios de acogida que venían asumiendo.

La Directiva de acogida es plenamente aplicable aunque no se haya incorporado al derecho interno. Resulta obligado que la Administración se haga cargo de las necesidades del solicitante hasta que finalice la tramitación de su solicitud.

### 6.1.1 Centro de Acogida a Refugiados (CAR)

La red pública cuenta con cuatro Centros de Acogida a Refugiados (CAR), gestionados directamente por la Administración y adscritos al Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Estos centros están especializados en la atención a solicitantes de asilo y dos de ellos se ubican en Madrid (Alcobendas y Vallecas) y otros dos en Sevilla y Valencia. Fueron creados mediante Orden de 13 de enero de 1989, sobre Centros de Acogida a Refugiados y Asilados del Ministerio de Asuntos Sociales.

Los CAR son establecimientos destinados a prestar alojamiento, manutención y asistencia psicosocial urgente y primaria, así como otros servicios sociales encaminados a facilitar la convivencia e integración socio comunitaria a las personas que solicitan la condición de refugiado o asilado en España y que carecen de medios económicos para atender a sus necesidades y a las de su familia<sup>135</sup>.

El número total de plazas de estos centros es de 416. Todos los CAR han sido visitados por esta institución, para la elaboración del presente informe<sup>136</sup>.

El incremento de solicitudes de protección internacional no ha motivado actuaciones en orden a la construcción o rehabilitación de edificios para su gestión directa por la Administración, sino que se ha optado por incrementar las plazas en los dispositivos de acogida que gestionan las organizaciones no gubernamentales.

---

<sup>135</sup> Artículo 1 de la Orden de 13 de enero de 1989, sobre Centros de Acogida a Refugiados y Asilados del Ministerio de Asuntos Sociales. <https://www.boe.es/boe/dias/1989/02/02/pdfs/A03187-03187.pdf> (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

<sup>136</sup> El día de la visita al Centro de Alcobendas (20 de mayo de 2014) había 81 residentes y la capacidad del centro es de 80 plazas. Las nacionalidades mayoritarias eran sirios, palestinos y somalíes. El día de la visita al Centro de Sevilla (27 de mayo de 2014) había 103 residentes y se esperaba la llegada de seis más ese mismo día, siendo su capacidad total de 120 plazas. Las nacionalidades mayoritarias eran de Camerún, Mali, Guinea, Palestina y Siria. El día de la visita al Centro de Valencia (2 de junio de 2014) había 111 plazas ocupadas. Su capacidad es de 120 plazas. Durante las visitas, en varias de ellas con la presencia de la Defensora del Pueblo, se pudo comprobar el buen funcionamiento de los centros. Según la información obtenida, los funcionarios realizan cursos formativos de manera regular y facilitan información a los residentes o les ayudan en sus trámites documentales incluso aunque hayan salido del centro. El día de la visita al Centro de Vallecas (14 de septiembre de 2015) había 92 personas. Se planteó la situación de especial vulnerabilidad de varias familias afganas que llevaban 18 meses residiendo en el centro.



Con carácter general, el programa de acogida dirigido a los solicitantes y beneficiarios de protección internacional está estructurado en tres fases (acogida, integración y autonomía). En la práctica, el programa alcanza una duración de dieciocho meses, si bien no todas las personas cumplen todas las fases ni permanecen en los centros o recursos todo ese tiempo.

**La primera fase** consiste en la acogida en un centro o dispositivo de acogida y pretende cubrir las necesidades básicas del destinatario desde el momento de su llegada a España, así como ayudarle en la adquisición de habilidades para facilitar una vida independiente a la salida del centro. Además del alojamiento y la manutención, se interviene en otras áreas: atención psicológica, formación, aspectos sociales, asesoramiento legal y traducción e interpretación de ser necesaria.

**La fase de integración** se inicia una vez que los interesados finalizan su estancia en el dispositivo de acogida, pero aún necesitan apoyo. Se lleva a cabo mediante acompañamiento para la inserción socio-laboral. En esta fase pueden concederse ayudas económicas para atender necesidades básicas como el alquiler de vivienda, entre otras.

En la tercera fase, denominada **de autonomía**, el destinatario puede necesitar asistencia o apoyo eventual o esporádico en determinadas áreas.

Según la información remitida por la Secretaría General de Inmigración y Emigración, la metodología expuesta tiene el objetivo de armonizar los procedimientos específicos de intervención con los beneficiarios, garantizar el acceso a las ayudas y prestaciones en igualdad de condiciones y al mismo tiempo permitir la detección de factores de vulnerabilidad, así como facilitar la integración de forma individualizada, aunque, según se explica, los procesos de adquisición de autonomía están condicionados por numerosos factores, lo que supone que el paso de una fase a otra no es automático.

El programa de acogida también incluye actuaciones dirigidas a sensibilizar a la sociedad de acogida, a la formación del personal de las ONG o al refuerzo de políticas de asilo (información documental y reasentamiento).

Como consecuencia de las demoras en la resolución de expedientes, motivada a su vez por el incremento de solicitudes de protección y de otros factores, el tiempo de estancia de los solicitantes en los CAR se ha tenido que adaptar atendiendo a las circunstancias particulares de los residentes. En muchos casos los solicitantes se han visto obligados a abandonar los centros sin que se hubiera dictado resolución en su expediente. El artículo 5.1 de la Orden de Centros de Acogida a Refugiados y Asilados, dispone que la estancia tendrá una duración de seis meses, salvo que el expediente se resuelva antes de ese período. El apartado 2 del citado artículo dispone que excepcionalmente, y por razones de probada necesidad, se podrá autorizar, por una sola vez, la prórroga de la estancia de los beneficiarios acogidos en los Centros de Acogida a Refugiados y Asilados, sin que tal prórroga pueda superar el tiempo de tramitación del expediente administrativo.

Durante las visitas realizadas por esta institución a los CAR, se tuvo conocimiento de que se intentaba prolongar la permanencia en el centro de grupos familiares o personas en situación de vulnerabilidad priorizando su permanencia sobre la de otros colectivos como el de jóvenes solos.

La Administración reconoció que debido al aumento de solicitantes de protección internacional, se había producido un incremento de beneficiarios de los citados recursos y, por ello, se habían dado instrucciones a la Unidad de Trabajo Social en la Oficina de Asilo, encargada de la valoración de las solicitudes y de la asignación de centro de las personas beneficiarias, para que se priorizara el acceso de las personas más vulnerables a los dispositivos de acogida. Se precisaba, no obstante, que las familias con un elevado número de integrantes requerían un tiempo mayor de espera hasta su derivación. Algunas familias se vieron obligadas a abandonar los recursos antes de que se resolvieran sus solicitudes.

En ocasiones, estas personas al salir de los centros no han tenido redes de apoyo u otras ayudas. La cantidad de dinero que se entrega a la salida en concepto de ayudas para facilitar la autonomía de los beneficiarios a la salida del centro resulta insuficiente para sobrevivir si se carece de otros recursos o no se encuentra empleo.

Los recortes presupuestarios motivados por la crisis económica tuvieron una incidencia negativa en la situación de los solicitantes a la salida de los centros, debido a las limitaciones de la asistencia social de los municipios y de las comunidades autónomas. En algunos supuestos, se permitió la estancia en los centros durante algún corto espacio de tiempo a personas a las que ya se les había denegado la protección, dada su situación de vulnerabilidad.

### 6.1.2 Dispositivos de acogida gestionados por ONG

Las plazas de acogida gestionadas por las organizaciones no gubernamentales son adjudicadas a través de procedimientos administrativos concretos y corresponde a la Administración la supervisión y control de la actuación de estas entidades<sup>137</sup>. Su funcionamiento está recogido en el «Manual de Gestión del Fondo de Asilo, Migración e Integración y Fondo Social Europeo».

El itinerario y ayudas a los solicitantes al que se ha hecho referencia en el apartado anterior, también se aplica en los recursos gestionados por las organizaciones no gubernamentales.

Según la información facilitada por la Administración, en el año 2015, el número de plazas gestionadas por las organizaciones no gubernamentales ascendía a 502. El desglose de esta cifra es el siguiente: Accem: 132 plazas; Comisión Española de

---

<sup>137</sup> El BOE de 2 de julio de 2016 publica la resolución de 22 de enero de 2016, de la Dirección General de Migraciones, por la que se publican las subvenciones y ayudas concedidas en el cuarto trimestre de 2015 con destino a las áreas de asilo y refugio e integración de inmigrantes.  
<https://www.boe.es/boe/dias/2016/07/02/pdfs/BOE-A-2016-6423.pdf>

Ayuda al Refugiado (CEAR) 181 plazas; Cruz Roja Española (CRE): 176 plazas; Fundación La Merced Migraciones 13 plazas.

El importante incremento de solicitantes de asilo ocasionó que la Administración decidiera conceder una subvención directa a CRE, CEAR y Accem, por un importe total de 13 millones de euros, lo que ha posibilitado que se haya incrementado el número de las plazas de acogida gestionadas por estas organizaciones, que actualmente se aproxima a 2000<sup>138</sup>. También se han incrementado las actuaciones para la acogida e integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional.

Como se verá en el siguiente apartado, en el año 2015 la saturación del CETI de Melilla provocó el constante traslado de solicitantes de asilo a la península para su acomodo en recursos más adecuados y, fundamentalmente, en dispositivos de las organizaciones no gubernamentales. El sistema utilizado consistía en el traslado a los solicitantes a Málaga donde las distintas organizaciones los recogían en autobuses para llevarlos a los distintos recursos de acogida.

Sin embargo, las plazas de acogida se ocuparon por poco tiempo o no se ocuparon porque los solicitantes decidían continuar viaje a otros países de Europa. Un importante número de ellos se concentraban en la estación de autobuses de Méndez Álvaro en Madrid, donde se veían obligados a esperar y pernoctar, sin recursos, con la finalidad de continuar su viaje. La actividad de organizaciones no gubernamentales que de manera voluntaria se hicieron cargo de esta situación, en coordinación con el Ayuntamiento de Madrid posibilitó que se pudiera trasladar a estas personas a lugares para pernoctar y comer. El Ayuntamiento habilitó un Albergue Juvenil para dar respuesta a esta situación.

En el año 2015, CRE atendió a 18.000 personas con necesidad de protección internacional, de las cuales el 85 % no se quedaron en España y el 60 % eran nacionales sirios. Del número total de personas que acudieron a esta organización, un 75% permaneció entre uno y diez días<sup>139</sup>.

### 6.1.3 Centros de Estancia Temporal de Ceuta y Melilla (CETI)

Estos centros también acogen a solicitantes de asilo. Sin embargo los residentes no cuentan con la asistencia integral que tienen los solicitantes de asilo en los centros mencionados en los apartados anteriores. Hay que tener en cuenta que estos centros no se crearon para la atención a este colectivo.

Con anterioridad a la llegada del colectivo de ciudadanos de nacionalidad siria a través de la frontera con Marruecos, los CETI alojaban a solicitantes de asilo, si bien,

---

<sup>138</sup> Real Decreto 816/2015, de 11 de septiembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a Cruz Roja Española, Comisión Española de Ayuda al Refugiado y Accem para la ampliación extraordinaria de los recursos del sistema de acogida e integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional. *BOE* núm. 219, de 12 de septiembre de 2015, pág. 80575.

<sup>139</sup> Datos facilitados por Cruz Roja.

como se ha explicado con anterioridad, estos eran claramente minoritarios. En el año 2015 se produjo un cambio radical del perfil de los residentes y el CETI de Melilla se convirtió en la práctica en un centro de refugiados, al acoger mayoritariamente a solicitantes de asilo.

La Administración ha sostenido que los CETI eran recursos similares a los CAR y ha afirmado que la atención que se presta en dichos centros es la misma. Sin embargo, los residentes de los CAR y los que están acogidos en dispositivos gestionados por las organizaciones no gubernamentales reciben una atención especializada, tienen más posibilidades de encontrar trabajo al estar en la península y los grupos familiares permanecen juntos, al contrario que en los CETI, en los que las madres con hijos están en un lado y los padres en otro.

El Defensor del Pueblo ha reiterado que la situación de estos centros no permite que puedan ser considerados como recurso adecuado para alojar y atender a los solicitantes de asilo. Se ha llamado la atención sobre la falta de asistencia especializada al colectivo de solicitantes de asilo y, particularmente, a personas que presentan una especial vulnerabilidad.

En una de las visitas realizadas al CETI por personal del Defensor del Pueblo, tras comprobar el alto grado de ocupación del centro y el importante número de menores que residían, se formularon dos Recomendaciones a la Secretaría General de Inmigración y Emigración para que procediera a trasladar urgentemente a las familias con menores de edad y a las personas con discapacidad física<sup>140</sup>. También se recomendó diseñar un plan para programar y atender, en coordinación con el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, las necesidades educativas específicas de los menores de edad que lleguen al CETI. Esta última recomendación también se formuló al Ministerio de Educación<sup>141</sup>.

Recientemente se ha podido conocer que Bélgica decidió no trasladar a España a una familia siria, con un menor de tres meses, en aplicación del Reglamento de Dublín III. El menor había nacido en Bélgica y cuando se les comunicó el traslado a España decidieron formular recurso. Alegaron que la transferencia a España podía suponer un riesgo real de daño, lo que prohibía el artículo 3 CEDH e informaron sobre las insuficientes condiciones de recepción en España, en particular, que la madre del menor, en avanzado estado de gestación, se vio obligada a separarse de su marido que tuvo que dormir en una tienda de campaña durante tres noches.

El órgano resolutorio tomó nota de la necesidad de tener en cuenta el interés superior del niño, prevista en el artículo 6 del Reglamento de Dublín y consideró a la vista de los informes presentados, entre ellos el del ACNUR, que había dudas acerca

---

<sup>140</sup> La visita se realizó el 30 de septiembre de 2015. La ocupación era de 1.700 personas, de ellas 500 eran menores de edad.

<sup>141</sup> <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/disenar-un-programa-educativo-especifico-para-los-menores-que-se-encuentran-en-el-centro-de-estancia-temporal-ceti-de-melilla/> (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

de si las condiciones de acogida en España cumplían con el artículo 3 del Convenio Europeo. Se llegó a la conclusión de que no se había producido una revisión suficientemente rigurosa de la situación de acogida en España y que del estudio del caso se podía deducir la existencia de un riesgo real (artículo 3 del Convenio Europeo) por lo que teniendo en cuenta todo ello y la edad del menor, se suspendió el traslado a España<sup>142</sup>.

La situación en el CETI de Melilla ha mejorado notablemente desde el comienzo del año 2016. La Secretaría General de Inmigración y Emigración ha facilitado datos de ocupación del CETI en marzo de 2016, del tiempo de permanencia y de las prioridades de traslado, así como las actuaciones en materia de escolarización de menores en edad escolar obligatoria. También se ha informado de las actuaciones realizadas por el CETI para la adaptación de los menores al entorno escolar, con personal del centro y de Accem y de las actuaciones que está llevando a cabo la organización Save the Children, dirigidas fundamentalmente a niños de 0-3 años y de 15 a 18 años de edad. Según estos datos, la cifra de ocupación del CETI de Melilla a 4 de marzo de 2016 era de 504 personas y la capacidad del centro después de las obras realizadas en 2015, asciende a 700 plazas. El tiempo medio de permanencia se redujo a dos meses en 2015<sup>143</sup>.

Tal y como se ha mencionado, durante años y concretamente desde la entrada en vigor de la vigente Ley de Asilo en el año 2009, la práctica habitual de la Administración era postergar el traslado a la península de los solicitantes de asilo que estaban acogidos en los CETI. Sin embargo, el importante número de sirios que llegaron al CETI de Melilla, como consecuencia del conflicto de su país, planteó la necesidad urgente de dar prioridad a este colectivo y postergar a los que no lo eran. Por ello, en el año 2015, se realizaron numerosos traslados de solicitantes de asilo a la península, como se ha dicho en el epígrafe anterior. Sin embargo, un importante número de sirios residentes en el CETI decidió no solicitar protección internacional por considerar que su petición en España les obligaba a quedarse en nuestro país y por distintas razones querían continuar viaje a otros países de la Unión Europea.

La información facilitada a estas personas sobre el sistema de asunción de responsabilidades impuesto por el sistema Dublín, no fue suficiente inicialmente para modificar su voluntad y algunos iniciaron una huelga de hambre para forzar su salida de Melilla, que finalmente abandonaron.

La evolución de la situación de los refugiados como consecuencia de las decisiones adoptadas por los países que tienen que atravesar para llegar a Europa, ha motivado que al cierre del presente estudio las entradas de ciudadanos sirios a Melilla haya disminuido notablemente. Sin embargo, diversas fuentes alertan de que el Acuerdo UE-Turquía podría modificar esta situación.

---

<sup>142</sup> [http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo\\_en\\_cifras\\_2014\\_126150899.pdf/6e403416-82aa-482f-bcda-9a38e5a3a65c](http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo_en_cifras_2014_126150899.pdf/6e403416-82aa-482f-bcda-9a38e5a3a65c), pág 70-72 (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

<sup>143</sup> Datos facilitados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Marzo de 2016.

#### 6.1.4 Sistema de Dublín

En el año 2014 comenzaron a producirse grandes movimientos de solicitantes de asilo, que han continuado en 2015, como consecuencia de la aplicación de Dublín III.

España recibió un total de 5.052 requerimientos de otros Estados miembros para la toma a cargo de demandantes, de las cuales se aceptaron 3.708. La Administración española dirigió requerimientos a otros Estados miembros por un total de 134, de los que se aceptaron 106<sup>144</sup>.

De las quejas recibidas se desprende que no existe un procedimiento específico para acoger a personas procedentes de otros Estados miembros a España, en aplicación del Reglamento de Dublín y, por tanto, los interesados han sufrido los mismos avatares que el resto de los solicitantes si su llegada se produjo cuando los recursos de acogida estaban saturados.

A su llegada se les derivaba a la OAR donde se les citaba para formalizar la petición y recibían información de la Unidad de Trabajo Social que les derivaba a algún recurso al igual que al resto de los solicitantes. En uno de los casos, un matrimonio presentó queja ante esta institución dado que en el Aeropuerto Adolfo Suárez de Madrid-Barajas el 9 de julio de 2015 únicamente se les facilitó billete de transporte para 10 viajes y se les derivó a la OAR, donde fueron informados de que se les asignaría un recurso para alojarse cuando se les hiciera la primera entrevista para la cual se les citó el 30 de julio siguiente. Finalmente, los interesados ingresaron en un centro en Málaga el 25 de agosto de 2015.

Según la información obtenida por esta institución, la OAR únicamente tiene la obligación de comunicar a la Secretaría General de Inmigración y Emigración la llegada de grupos importantes o de solicitantes con necesidades médicas. En estos casos el citado organismo remite comunicación a CRE.

En otro caso, el interesado llegó el 25 de agosto de 2015 y en el Aeropuerto de Madrid-Barajas se le derivó al SAMUR SOCIAL donde le dieron alojamiento por una noche. En la OAR le dieron cita para formalizar el 3 de septiembre de 2015 y la Unidad de Trabajo Social le derivó al albergue de personas sin hogar de Simancas donde quedó en lista de espera. La queja se formuló debido a que el interesado no tenía alojamiento para dormir. La Administración comunicó que finalmente había sido ingresado en un centro de acogida, pero su ingreso se produjo 14 días después de su llegada.

El Defensor del Pueblo considera imprescindible elaborar un protocolo de actuación para gestionar adecuadamente los flujos de salida y entrada de solicitantes y evitar situaciones de desprotección como las que se han producido. Además, la aplicación del Reglamento de Dublín III ha provocado que residentes en el CETI de

---

<sup>144</sup> Datos facilitados por el Ministerio del Interior. Julio 2015.

Melilla, con un claro perfil de encontrarse en necesidad de protección internacional o no la soliciten o renuncien a ella.

## 6.2 COLABORACIÓN DE OTROS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS. LA SOCIEDAD CIVIL

La anunciada llegada de ciudadanos sirios a España provocó que durante el año 2015 varias administraciones, numerosos ciudadanos y entidades sociales ofrecieran ayuda en su ámbito de competencias y entre ellos, señaladamente, la Administración municipal.

La Secretaría General de Inmigración y Emigración ha informado recientemente a esta institución de que, con el fin de canalizar la solidaridad de instituciones y ciudadanos, se ha creado un Centro de Recursos del Sistema Nacional de Acogida de Solicitantes y Beneficiarios de Protección Internacional (CRAI) que tiene por objeto gestionar, a través de puntos de contacto designados por las CC.AA. y por la Federación Estatal de Municipios y Provincias (FEMP), los recursos habitacionales y no habitacionales puestos a disposición del sistema de acogida, de manera voluntaria y gratuita, tanto por parte de la propia Administración autonómica y local como por los ciudadanos<sup>145</sup>.

Esta institución ha tenido la ocasión de comprobar que no siempre el sistema de acogida encuentra vías para coordinar las ayudas particulares con la protección que de manera obligada debe prestar la Administración a los solicitantes de protección internacional.

En uno de los casos tratados, la ayuda de una familia española a una familia de solicitantes de asilo de nacionalidad siria compuesta por matrimonio y varios hijos provocó que estos quedaran fuera del sistema de acogida y que no hayan recibido prestaciones. La causa de ello es que las ayudas a los solicitantes se vinculan con el hecho de que ingresen en recursos gestionados por la Administración o por las organizaciones no gubernamentales. En el caso planteado, la familia no siguió el itinerario previsto dado que cuando se consiguió plaza en un recurso, la familia ya residía en una vivienda prestada por particulares y el recurso asignado estaba en otra provincia. En aquellos momentos, la familia estaba integrada en el lugar en el que residía y los hijos estaban escolarizados.

Se han detectado también deficiencias en aquellos casos de solicitantes que salieron de España con destino a otros países de la Unión Europea y que al regresar solicitan de nuevo su ingreso en el sistema de acogida.

---

<sup>145</sup> Información facilitada por la SGIE en marzo de 2016.

### 6.3 FINANCIACIÓN

El Reglamento (UE) nº 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo creó el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI)<sup>146</sup>. Según se indica en las consideraciones de la norma, el objeto de este fondo es contribuir a desarrollar la política común de la Unión en materia de asilo e inmigración y a reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia a la luz de la aplicación de los principios de solidaridad y reparto de responsabilidades entre los Estados miembros y de cooperación con terceros países.

La norma señala, entre otras cosas, que la eficiencia de las medidas y la calidad del gasto constituyen los principios rectores para la ejecución del fondo y que, con objeto de garantizar una política de asilo uniforme y de gran calidad y de aplicar unas normas más exigentes de protección internacional, este instrumento debería contribuir al funcionamiento eficaz del sistema europeo común de asilo. También se indica que debería ofrecer el apoyo adecuado a los esfuerzos conjuntos de los Estados miembros destinados a definir, compartir y promover las mejores prácticas y establecer estructuras de cooperación efectivas que permitan reforzar la calidad de la toma de decisiones en el marco del sistema europeo común de asilo y debería complementar y reforzar las actividades de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo. El Reglamento establece la asignación a los Estados miembros de unos importes de base que se componen de un importe mínimo y de un importe calculado sobre la base del promedio de las asignaciones concedidas en 2011, 2012 y 2013 a los Estados miembros con arreglo al Fondo Europeo para los Refugiados (FER), establecido por la Decisión nº 573/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>147</sup>.

De la información facilitada por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social se desprende que el FAMI cofinancia los proyectos hasta un 75 % de su coste total. Por su parte, la tasa de cofinanciación del Fondo Social Europeo (FSE) varía según la localización del proyecto entre un 50 y un 80 %.

El programa global de atención a los refugiados ha estado cofinanciado por el FSE y por el FER, que ha finalizado en 2014. El FSE financia ayudas dirigidas a la promoción laboral de los beneficiarios de los CAR y las concedidas por ONG dirigidas al fomento de la empleabilidad e inserción laboral. El FER ha financiado programas de las ONG relacionados con las condiciones de acogida y el procedimiento de asilo, integración de beneficiarios y refuerzo de la capacidad de desarrollo, supervisión y evaluación de las políticas de asilo. El FAMI puede financiar actuaciones que antes se incluían en el FER.

---

<sup>146</sup> El Reglamento modificó la Decisión 2008/381/CE (LCEur 2008\790), del Consejo y derogó las Decisiones núm. 573/2007/CE (LCEur 2007\957), y núm. 575/2007/CE (LCEur 2007\959), del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2007/435/CE (LCEur 2007\1111), del Consejo.

<sup>147</sup> El Reglamento establece la asignación a los Estados miembros de unos importes de base. Los importes de base se componen de un importe mínimo y de un importe calculado sobre la base del promedio de las asignaciones concedidas en 2011, 2012 y 2013 a los Estados miembros con arreglo al Fondo Europeo para los Refugiados (FER). Decisión nº 573/2007 CE modificada por la Decisión nº 258/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo. <https://www.boe.es/doue/2014/150/L00168-00194.pdf> (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).



La primera versión del Programa Nacional FAMI para el período 2014-20, se aprobó por Decisión de la Comisión de 31 de julio de 2015 y, posteriormente, como consecuencia de otras Decisiones, el Programa nacional se modificó para incluir los compromisos asumidos por España en el marco de dichas decisiones<sup>148</sup>.

Si bien el Anexo I del Reglamento (UE) 516/2014, asignaba a España 257.101.877 euros para el período 2014-20, la contribución máxima del FAMI al Programa Nacional de España, ha quedado fijada en 330.129.877 euros para el citado período<sup>149</sup>. El Programa Nacional se modificó para incluir los compromisos asumidos por España. Además del importe base inicial, se adicionó un total de 17.090.000 euros, destinado al Programa de reasentamiento de la Unión Europea y otro de 55.938.000 euros, destinado a los Programas de reubicación de la UE<sup>150</sup>.

La Administración también comunicó la recepción de una ayuda de emergencia procedente de la UE de casi cinco millones de euros, en el mes de enero de 2015 para reforzar la capacidad de acogimiento de solicitantes<sup>151</sup>.

En el mes de febrero de cada año, a partir de 2016, la Autoridad Responsable debe presentar a la Comisión Europea las cuentas anuales relativas a la ejecución del fondo, incluyendo las acciones y cuantías ya ejecutadas y controladas durante los años financieros anteriores<sup>152</sup>. En cumplimiento de esta previsión, las primeras cuentas anuales ya han sido presentadas por una cuantía de 26.361.634 euros como contribución de la Unión Europea, lo que supone una ejecución global de proyectos por más de 34 millones de euros. El año 2016, se estima que se puede triplicar la cantidad mencionada en el párrafo anterior (ello, teniendo en cuenta el incremento de las partidas de los Presupuestos Generales del Estado 2016 destinadas a políticas cofinanciables por el FAMI, las actuaciones ya en ejecución, y las cantidades que en concepto de prefinanciación ya ha recibido España de la Comisión)<sup>153</sup>.

---

<sup>148</sup> Decisiones 2015/1523 del Consejo <https://www.boe.es/doue/2015/239/L00146-00156.pdf> y 2015/1601, de septiembre de 2015 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32015D1601> por las que se regula un mecanismo de reubicación temporal y excepcional, desde Italia y Grecia a otros Estados miembros, de personas en clara necesidad de protección internacional. (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

<sup>149</sup> La versión revisada del Programa Nacional FAMI se aprobó mediante la Decisión de Ejecución de la Comisión (2015) 9392 final, de 14 de diciembre de 2015. <http://www.interior.gob.es/documents/642012/4985075/DECISI%C3%93N+DE+EJECUCI%C3%93N+DE+LA+COMISI%C3%93N+14-12-2015.pdf/8f1d5a20-e818-468b-8a26-02a79a9e0a0e> (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

<sup>150</sup> De conformidad con el artículo 10 de la Decisión (UE) 2015/1523, y el artículo 10, apartado 1, letra a) de la Decisión (UE) 2015/1601.

<sup>151</sup> Fuente: Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería. Ministerio del Interior. Madrid, 27 de febrero de 2015.

<sup>152</sup> El 29 de diciembre de 2015, la Dirección General de Migraciones de la Secretaría General de Inmigración y Emigración, perteneciente al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, recibió de la Comisión su nombramiento definitivo como Autoridad Responsable (AR) del fondo. A ello se suma el nombramiento de una Autoridad Delegada (AD) del fondo en relación con el ámbito competencial del Ministerio del Interior, y que es la Subdirección General de Planificación y Gestión de Infraestructuras y Medios para la Seguridad, de la Secretaría de Estado de Seguridad.

<sup>153</sup> Además de la autoridad responsable, se ha nombrado una autoridad delegada y una autoridad de auditoría, esta última dependiente de la Intervención General del Estado.

El Reglamento (UE) núm. 514/2014, de 16 de abril, que establece disposiciones generales sobre el FAMI y sobre el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, a la prevención y la lucha contra la delincuencia, y a la gestión de crisis, señala en su artículo 53.1 que los Estados miembros y las autoridades responsables asumirán la responsabilidad de:

- a) crear un sitio o un portal web que proporcione información sobre los programas nacionales de dicho Estado miembro, así como el acceso a los mismos;
- b) informar a los beneficiarios potenciales de las oportunidades de financiación en el marco de los programas nacionales;
- c) dar a conocer a los ciudadanos de la Unión la función y los logros de los reglamentos específicos a través de acciones de información y comunicación sobre los resultados y el impacto de los programas nacionales<sup>154</sup>.

A este respecto, la defensora del pueblo europeo solicitó información a la Comisión Europea acerca de las medidas previstas para dar publicidad al contenido de estos programas y se dirigió al Defensor del Pueblo español solicitando la colaboración al objeto de conocer el contenido de los programas nacionales financiados a través del FAMI<sup>155</sup>. Esta institución inició una actuación de oficio (que continúa en trámite), ante la Secretaria General de Inmigración y Emigración, a fin de conocer, entre otras medidas, el respeto de los derechos humanos en la utilización del citado fondo.

La Administración ha comunicado la creación de un sitio web que proporciona información sobre el Programa nacional en la siguiente dirección:

[http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Fondos\\_comunitarios/fami/index.html](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Fondos_comunitarios/fami/index.html)<sup>156</sup>

Se han organizado varias jornadas de información a lo largo de 2014 y 2015, dirigidas a beneficiarios potenciales acerca de las oportunidades de financiación en el marco del fondo FAMI.

En el año 2015, como se ha mencionado con anterioridad, la urgente necesidad de reforzar el sistema de acogida hizo que se concedieran subvenciones extraordinarias a las organizaciones no gubernamentales. Además de la concesión directa mencionada con anterioridad a través del Real Decreto 816/2015, de 11 de

---

<sup>154</sup> <https://www.boe.es/doue/2014/150/L00112-00142.pdf> (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

<sup>155</sup> <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/otherdocument.faces/en/61742/html.bookmark> (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

<sup>156</sup> Enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016.

septiembre, puede consultarse la Resolución de 12 de noviembre de 2015, que hizo públicas las subvenciones concedidas durante el tercer trimestre de 2015<sup>157</sup>.

Para el área de asilo y refugio, inmigrantes vulnerables y atención sociosanitaria en los CETI se han concedido 159.651.050 euros y las entidades beneficiarias son CEAR CRE, Accem y Federación Andalucía Acoge.

Para el año 2016, el presupuesto destinado por el MEYSS al sistema nacional de acogida e integración de solicitantes/beneficiarios de protección internacional se eleva a 273.075.000 euros que se suma a los incrementos presupuestarios de las partidas de otros departamentos. Esta cantidad ha supuesto un incremento del 2.522% respecto al presupuesto de 2015<sup>158</sup>.

Pese a todo lo expuesto, continúan recibándose en esta institución quejas sobre las deficiencias en la acogida de solicitantes de asilo, dado que los solicitantes continúan sin recibir protección durante todo el tiempo que demora la tramitación de sus demandas de asilo ante la Administración.

#### 6.4 COORDINACIÓN ENTRE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS

Las visitas realizadas a los centros por esta institución han puesto de manifiesto la necesidad de introducir mejoras en la coordinación entre la Dirección General de Política Interior (Ministerio del Interior) y la Secretaría General de Inmigración y Emigración (Ministerio de Empleo y Seguridad Social). Estas carencias inciden negativamente en la gestión y resolución de los procedimientos para la obtención de la protección internacional.

El coste económico de las prórrogas de estancia en los centros por falta de resolución del expediente de asilo o por demoras en la notificación es asumido por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, que es el competente en materia de acogida. Sin embargo, el motivo de tales prórrogas se debe fundamentalmente a la demora en resolver las solicitudes de protección internacional, competencia del Ministerio del Interior.

La demora en la resolución y en la notificación tiene una incidencia negativa en la gestión de los recursos y plantea el problema de la falta de rotación de plazas. Sus consecuencias no son solo económicas sino que también repercuten en la convivencia en los centros en los que se producen tensiones por la incierta situación de los residentes.

---

<sup>157</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2015/12/10/pdfs/BOE-A-2015-13419.pdf> (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

<sup>158</sup> Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. 7 de marzo de 2016.

Deberían introducirse mecanismos de coordinación para que el personal de ambos departamentos ministeriales disponga de información actualizada sobre la situación del expediente y las circunstancias personales y familiares del solicitante.

La EASO ha puesto de manifiesto que la vinculación entre la duración del procedimiento de protección internacional y los costes de la acogida del solicitante es evidente y ha señalado que el principio de eficiencia debe aplicarse a las condiciones de acogida a fin de no destinar importantes recursos durante un período de tiempo prolongado a personas con alegaciones injustificadas a costa de quienes necesitan realmente protección<sup>159</sup>. Una mejor comprensión de las consecuencias que tiene la demora en resolver la demanda de protección supondría una importante mejora en el sistema de atención que presta la Administración al solicitante.

Las quejas sobre las carencias en la coordinación también afectan a cuestiones tan básicas como la asistencia sanitaria. Se ha tenido conocimiento de la dificultad de los residentes para recibir dicha asistencia, incluso por urgencias, en determinadas circunstancias (durante el período en el que los solicitantes de asilo cuentan con una documentación provisional antes de la entrega de la tarjeta identificativa emitida por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras o durante los períodos en que dicha tarjeta se renueva)<sup>160</sup>. La atención de médicos especialistas también presenta dificultades dado que la tarjeta sanitaria se otorga por un período temporal y si la persona necesita esa atención al final del período fijado en la tarjeta, no se otorga la cita. En ese caso, el solicitante debe esperar a la renovación para realizar una nueva solicitud, que tampoco se asigna si la tarjeta está en renovación pero aún no ha sido entregada.

También se debe dejar constancia de las dificultades que se han apreciado en aquellos supuestos en los que el solicitante de asilo decide solicitar autorización por arraigo, ante la demora en la resolución de su demanda de asilo. Esta institución ha tenido constancia a través de las quejas recibidas, de que en algunos casos se le informa de manera errónea que deben renunciar al asilo. En los casos en los que esta institución ha tenido conocimiento de esta irregularidad se ha subsanado la misma. No obstante, al tratarse de un asunto recurrente, parece necesario que se impartan instrucciones precisas que aclaren de manera expresa la compatibilidad de ambas vías.

Los solicitantes tienen dificultades para percibir ayudas al abandonar los CAR, incluso en aquellos supuestos en los que su solicitud ha sido resuelta favorablemente. Esta situación se debe a distintas causas entre las que se pueden citar el aumento de los trámites burocráticos y las demoras en la percepción de la renta de inserción

---

<sup>159</sup> EASO, *Annual Report Situation of Asylum in the European Union 2013*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014 <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-AR-final.pdf> pág. 68 (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

<sup>160</sup> Incluso se comunicó al personal del Defensor del Pueblo que se había girado factura desde el servicio de salud al CAR por una atención médica, aunque tras diversas gestiones, no se había llegado a cobrar.

(alrededor de 18 meses). El retraso en el libramiento de los pagos también afecta a los contratos de alquiler a sufragar por el centro.

También tienen difícil acceso a otras ayudas públicas debido a que no están adaptadas para este tipo de perfil, como por ejemplo en el caso de las becas, al exigirse la aportación de documentación que acredite los ingresos de la unidad familiar. Esta institución considera que deben realizarse las adaptaciones que procedan para que estas personas puedan acogerse a las ayudas públicas.

Resulta esencial establecer un sistema de control de calidad del procedimiento y acogida, para detectar problemas en el funcionamiento diario y proponer medidas de mejora, incluyendo aquellas que permitan supervisar la actuación de las organizaciones y contar con interlocutores a los que puedan acceder los solicitantes cuando sus quejas trascienden a las organizaciones que les atienden.

## 7. CONCLUSIONES

1. En el momento de cierre del presente estudio no se han incorporado al derecho español las directivas 2013/32/UE sobre procedimientos de asilo y 2013/33/UE sobre condiciones de acogida.
2. La falta de desarrollo reglamentario de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria dificulta gravemente la gestión de las obligaciones de protección internacional suscritas por España.
3. El citado Reglamento deberá incorporar normas que clarifiquen la compatibilidad de los procedimientos de asilo con los de la Ley de extranjería y, entre ellos, los relativos a menores y trata de seres humanos.
4. La limitación establecida en la Ley de asilo para presentar demandas de protección en las representaciones diplomáticas en el exterior impide el acceso al procedimiento a potenciales solicitantes de asilo, y puede menoscabar los compromisos internacionales asumidos por España al suscribir la Convención de Ginebra. Resulta imprescindible recuperar esta opción o, alternativamente, regular la concesión de visados humanitarios.
5. El incremento de solicitudes de protección internacional origina demoras importantes en el otorgamiento de citas para realizar dicho trámite y provoca perjuicios a los solicitantes.
6. El funcionamiento de la Oficina de Asilo y Refugio presenta carencias que afectan a la tramitación de los expedientes e inciden en la calidad del procedimiento. Algunas de ellas, como las demoras en la resolución de las solicitudes de protección internacional y su notificación, afectan a la gestión de los recursos de acogida.
7. Existen carencias en la información sobre protección internacional; especialmente la inexistencia de un enfoque de género en la información facilitada y la falta de adaptación del lenguaje a personas con un escaso nivel de formación.
8. El número de solicitudes de protección internacional presentadas por menores extranjeros no acompañados en España es muy reducido. Se ha detectado la necesidad de mejorar la formación del personal que presta sus servicios en los centros de protección de menores a fin de que proporcionen información adecuada.

9. El Manual de Gestión que aplican las organizaciones no gubernamentales necesita ser adaptado a las necesidades que presenta la acogida de solicitantes de asilo actualmente. La misma necesidad se ha advertido en los requisitos exigidos para percibir las ayudas públicas.
10. La necesidad de mejorar la coordinación entre órganos y centros directivos de distintos departamentos ministeriales para la gestión de las solicitudes de protección internacional y de acogida de los solicitantes, aconseja revisar su dependencia orgánica y funcional.

## **8. RECOMENDACIONES**

### **Al Ministro de Interior**

1. Incorporar al ordenamiento jurídico las directivas que conforman el sistema europeo común de asilo (sobre procedimientos, acogida y definición) pendientes total o parcialmente de transposición y elaborar con carácter urgente el Reglamento de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.
2. Modificar la Ley 12/2009, de 30 de octubre, a fin de introducir la posibilidad de presentar demandas de protección internacional en las representaciones en el exterior. Si ello no fuera posible, introducir con carácter urgente un visado humanitario que permita el acceso del potencial solicitante al territorio nacional para pedir asilo en territorio.
3. Modificar la Ley 12/2009, de 30 de octubre, a fin de introducir un procedimiento que permita tramitar de forma rápida la extensión familiar del asilo en aquellos casos en los que los familiares del solicitante se encuentren en situaciones de riesgo.

### **Al Subsecretario de Interior**

1. Informar del derecho a la asistencia jurídica gratuita al solicitante en las citas telefónicas y trasladarle las actuaciones a seguir para recibir el asesoramiento solicitado.
2. Elaborar un manual de buenas prácticas dirigido a los instructores que permita mejorar las técnicas de entrevista, análisis de credibilidad, cuestiones de género y derechos humanos.
3. Incorporar personal a la plantilla de la Oficina de Asilo y Refugio para ocupar puestos de intérpretes con la cualificación necesaria.
4. No paralizar la tramitación de las solicitudes de protección internacional durante un tiempo indefinido o en función de la evolución del conflicto del país del solicitante. En todo caso, ajustar la actuación administrativa a lo previsto en el artículo 31, apartado 5 de la Directiva 2013/32/UE, de 26 de junio.
5. Conceder a los menores de edad la misma protección que al progenitor solicitante, aunque no conste la conformidad del otro progenitor por no



estar localizable, o cuando la madre haya obtenido protección por violencia de género. Si el progenitor ausente presentara su disconformidad, se podrá evaluar si procede o no cancelar la protección.

6. Elaborar un protocolo de actuación para las situaciones de bloqueo psicológico que pueda sufrir el solicitante de protección durante la entrevista como consecuencia de la rememoración del relato.
7. Dejar constancia de los motivos por los que se resuelve denegar la solicitud, cuando el ACNUR es favorable a su admisión, reflejando su posición en la resolución que se notifique al solicitante.
8. Agilizar la notificación de las resoluciones y remitir por vía telemática el resultado del expediente a la dirección de los centros de acogida, con el objetivo de facilitar la gestión y la convivencia en el centro.
9. Reflejar en las actas de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio el sentido de la posición del ACNUR y convocar a este siempre que el examen de la solicitud corresponda a España.
10. Mejorar la información que se entrega a los demandantes de asilo, adaptándola a personas con bajo nivel de formación e introducir una perspectiva de género.
11. Renovar el sistema informático de la Oficina de Asilo y Refugio para mejorar la gestión y publicación de las estadísticas sobre protección internacional. Diferenciar los datos sobre género o pertenencia a colectivos vulnerables e incluir los tiempos medios de resolución de los expedientes.
12. Agilizar la ejecución de los traslados a España de solicitantes de protección internacional en el marco del proceso de reubicación y de los refugiados incluidos en el programa de reasentamiento.
13. Clarificar la compatibilidad de los procedimientos de asilo con los regulados por la ley de extranjería, en particular con los relativos a menores y trata de seres humanos.
14. Elaborar un protocolo en coordinación con el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, para los casos de recepción y traslado de solicitantes de asilo, en aplicación del Reglamento de Dublín.

#### **A la Secretaría General de Inmigración y Emigración**

1. Adoptar las medidas necesarias en el sistema de acogida para otorgar la protección a los solicitantes durante todo el período de tramitación de su solicitud, en cumplimiento de lo previsto en la directiva de acogida.

2. Elaborar un protocolo en coordinación con el Ministerio del Interior sobre las actuaciones a seguir en los casos de recepción y traslado de solicitantes, en aplicación del Reglamento de Dublín.
3. Impartir instrucciones para situaciones de saturación del sistema de acogida con la finalidad de evitar la desprotección de los solicitantes, y elaborar protocolos de actuación para canalizar las ayudas de administraciones y particulares.
4. Dotar de las mismas ayudas económicas a los refugiados, con independencia de que se alojen en recursos de gestión directa de la Administración o indirecta (organizaciones no gubernamentales).
5. Revisar el Manual de Gestión del Fondo de Asilo con la finalidad de modificar requisitos, tales como la vinculación de las ayudas a los refugiados con la obligación de residir en un centro determinado, si el solicitante acredita que dispone de un recurso habitacional adecuado, y se le ofrecen recursos de formación e integración adaptados a sus necesidades.
6. Establecer procedimientos de evaluación del sistema de acogida que permitan valorar si la estructura por itinerarios que se aplica actualmente responde a las necesidades de integración de los refugiados. Asimismo, establecer un sistema eficaz para supervisar la actuación de las organizaciones no gubernamentales que colaboran en el sistema de acogida.

### **A las Comunidades Autónomas**

1. Impartir instrucciones para que el personal que trata con menores extranjeros no acompañados explique de manera sencilla cuáles son los derechos del solicitante de asilo y los supuestos que ampara.
2. Arbitrar soluciones para que los solicitantes de protección internacional puedan percibir ayudas públicas. En ocasiones, estas personas no pueden cumplir los requisitos exigidos por las entidades financieras para abrir cuentas bancarias y la Administración impone la obligación de percepción de las ayudas a través de esas cuentas.
3. Impartir instrucciones a los servicios sanitarios para que los solicitantes de asilo puedan acudir a consultas con médicos especialistas, aunque sea fuera del período de vigencia de la tarjeta temporal y el procedimiento de asilo continúe en trámite.