



This is the **published version** of the bachelor thesis:

Prat i Garriga, Helena; Martínez Quirante, Roser, dir. Una revisió del dret d'asil a Espanya. Entre la protecció normativa i la vulneració pràctica dels drets humans. 2025. (Grau en Administració i Direcció d'Empreses i Grau en Dret)

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/319274>

under the terms of the  license



**UNA REVISIÓ DEL DRET D'ASIL A ESPANYA.
ENTRE LA PROTECCIÓ NORMATIVA I LA
VULNERACIÓ PRÀCTICA DELS DRETS HUMANS**

**GRAU D'ADMINISTRACIÓ I DIRECCIÓ D'EMPRESES I
GRAU EN DRET**

Treball de Final de Grau en Dret

Tutora: Roser Martínez Quirante

Alumna: Helena Prat i Garriga

Curs acadèmic 2024-2025

12 de maig de 2025

ÍNDIX

ABREVIATURES.....	2
PRESENTACIÓ DEL TEMA D'ESTUDI	3
1. MARC NORMATIU EUROPEU	4
1.1. El Sistema Europeu Comú d'Asil (SECA).....	5
1.2. La protecció temporal: El cas singular d'Ucraïna	8
2. MARC NORMATIU ESPANYOL.....	12
2.1. El desenvolupament de la Llei 12/2009	13
2.2. Protecció internacional: conceptes d' <i>asil</i> i <i>protecció subsidiària</i>	15
3. LA PROTECCIÓ INTERNACIONAL A ESPANYA: LES XIFRES CLAU	17
4. EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU DE SOL·LICITUD DE PROTECCIÓ INTERNACIONAL	20
5. ANÀLISI DEL <i>LAW ENFORCEMENT</i>	25
5.1. Vulneracions del procediment i dels drets de les persones sol·licitats d' <i>asil</i> segons el Defensor del Poble i CEAR	25
5.2. Vulneracions a la frontera: les <i>devolucions en calent</i>	30
5.3. Vessant positiva de l'aplicació pràctica de la legislació	34
6. CONCLUSIONS	38
7. BIBLIOGRAFIA	41

ABREVIATURES

ACNUR	Alt comissionat de les Nacions Unides pels Refugiats
CDFUE	Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea
CEAR	Comissió Espanyola d'Ajuda al Refugiat
CEDH	Carta Europea de Drets Humans
CIAR	Comissió Interministerial d'Asil i Refugi
CIE	Centres d'Internament d'Estrangers
DA10	Disposició Addicional Desena de la Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya
FD	Fonament de Dret
FJ	Fonament Jurídic
LOEX	Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya
RD	Reial Decret
SAN	Sentència Audiència Nacional
SECA	Sistema Europeu Comú d'Asil
STC	Sentència Tribunal Constitucional
STEDH	Sentència Tribunal Europeu de Drets Humans
STJUE	Sentència Tribunal de Justícia de la Unió Europea
STS	Sentència Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
TEDH	Tribunal Europeu de Drets Humans
TFUE	Tractat de Funcionament de la Unió Europea
TJUE	Tribunal de Justícia de la Unió Europea
TS	Tribunal Suprem
UE	Unió Europea

PRESENTACIÓ DEL TEMA D'ESTUDI

En l'actualitat, el dret d'asil té una rellevància indiscutible tant en l'àmbit legislatiu com en l'econòmic i social. Les crisis humanitàries més properes a Europa, com els conflictes armats a Síria o Ucraïna, han incrementat de manera significativa els fluxos migratoris cap als països de la Unió Europea (UE), fluxos que s'afegeixen als procedents del continent africà i sud-americà. Espanya, com a part del Sistema Europeu Comú d'Asil (SECA), ha registrat un augment exponencial de sol·licituds de protecció internacional, fet que posa en evidència els desafiaments administratius, logístics, econòmics i socials per garantir una protecció efectiva als demandants d'asil. A més, la seva situació geogràfica, fa que Espanya hagi de fer un control específic de les seves fronteres sud, principalment de països africans, generant un doble repte: l'arribada de persones a través de vies regulars i la gestió de l'asil en situacions d'entrada irregular.

Les dades més actuals extretes de l'Alt Comissionat de les Nacions Unides pels Refugiats (ACNUR) Operational Data Portal mostren la importància del nombre de refugiats i de sol·licitants d'asil procedents del conflicte bèl·lic a Ucraïna. A finals de l'any 2024, als països fronterers a Ucraïna s'hi compten 2.060.115 refugiats i 3.383.140 sol·licitants d'asil. I, a la resta de països europeus hi ha 2.920.510 refugiats i 2.825.925 sol·licitants d'asil.

L'impacte d'una guerra ben propera a Europa es va viure també amb el conflicte a Síria, que va suposar que el nombre de refugiats sirians a Europa passés d'una xifra de 15.860 refugiats l'any 2010 a 628.508 l'any 2016 i xifres superiors els anys 2017 i 2018. És evident, doncs, que l'anàlisi del dret d'asil esdevé un tema de màxima actualitat i cal preguntar-se si la legislació actual és suficient per afrontar els nous reptes que sorgeixen.

En aquest context, es susciten debats acadèmics sobre la capacitat del sistema espanyol per complir amb els estàndards internacionals de drets humans establerts per la Convenció de Ginebra de 1951, així com amb les directives europees i la legislació nacional, en particular, la Llei 12/2009, de 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària.

Des d'una perspectiva social, la gestió del dret d'asil també planteja tensions entre la solidaritat i les polítiques migratòries més restrictives, reflectint una realitat

complexa. Igualment, el marc normatiu sobre la matèria continua generant controvèrsies en l'àmbit doctrinal pel que fa a la seva eficàcia per garantir una tutela efectiva de les persones sol·licitants.

Aquest treball té com a objectiu principal analitzar l'aplicació administrativa del dret d'asil a Espanya i avaluar-ne l'eficàcia i eficiència en relació amb la legislació vigent. Es pretén examinar la seva aplicació pràctica, per identificar les principals deficiències en la protecció dels drets dels sol·licitants.

Per complir amb els objectius plantejats, la metodologia emprada es basa en l'estudi, en primer lloc, del marc normatiu vigent a la UE sobre protecció internacional, per centrar-se a continuació en la legislació a l'Estat espanyol, identificant els seus punts forts i les seves mancances. Es realitza una anàlisi quantitativa del nombre de sol·licituds presentades al llarg dels anys i segons els països de procedència, incloent també quantes han estat favorables o desfavorables. Posteriorment s'examina en profunditat el procediment administratiu de sol·licitud de protecció internacional a Espanya, passant finalment a realitzar una anàlisi crítica a partir de tota la informació recopilada, així com una visió positiva de l'aplicació pràctica de la legislació.

1. MARC NORMATIU EUROPEU

El Consell Europeu va adoptar el Pacte de la UE sobre Migració i Asil el 14 de maig de 2024, el qual entrarà en vigor el juny del 2026. Aquest Pacte estableix una sèrie de normes que serviran per gestionar les arribades de manera ordenada; crear procediments eficients i normalitzats i assegurar un repartiment equitatiu de la càrrega entre els Estats membres¹.

Les decisions europees es succeeixen de manera contínua. El dia 16 d'abril de 2025, la Comissió Europea fa pública una llista inicial de set països d'origen segurs, "*els nacionals dels quals veuran les seves sol·licituds tramitades en un procediment accelerat o fronterer*". Proposa d'aquesta manera accelerar l'aplicació de determinats aspectes clau del futur Pacte. S'estableix una primera llista que abraça Marroc, Colòmbia, Egipte, Tunísia, Índia, Kosovo i Bangladesh.

¹ Consell Europeu, Consell de la UE. (2024). Pacte sobre Migració i Asil. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-asylum-reform-pact/#pact>

Aquesta primera llista podrà “*ampliar-se o revisar-se amb el temps*”, i també podran ser suspesos o eliminats de la llista els països mencionats si “*deixen de complir amb els criteris per ser designats com a país d’origen segur*”².

Aquest recent comunicat planteja la complexa actualitat que afronta la legislació sobre el dret a la protecció internacional a nivell europeu i que cada estat membre ha d’implementar. A continuació, es realitza una revisió de tot el marc normatiu europeu i es mostra el cas d’Ucraïna com un cas especial de protecció temporal.

1.1. El Sistema Europeu Comú d’Asil (SECA)

El SECA va sorgir de la necessitat d’establir un conjunt normatiu i procediments que s’apliquessin de forma harmonitzada a tots els Estats membres a les persones originàries de tercers països que busquessin protecció internacional. Té l’objectiu d’evitar que s’apliquin de forma dispar les normes referents al dret d’asil a cada un dels Estats membres de la UE³.

La primera fase del SECA estava composta per les següents directives:

- Directiva 2001/55/CE, sobre protecció temporal en cas d’afluència massiva de persones desplaçades⁴.
- Directiva 2003/9/CE, sobre les normes mínimes per l’acollida⁵.
- Directiva 2004/83/CE, sobre les normes mínimes relatives als requisits per al reconeixement i l’estatut de refugiats⁶.
- Directiva 2005/85/CE, sobre les normes mínimes per als procediments⁷.

² Comissió Europea. (16 d’abril de 2025). La Comissió proposa avançar elements del Pacte sobre Migració i Asilo, així com una primera llista de la UE de països d’origen segurs. *Comunicat de premsa*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_25_1070

³ Alarcón Velasco, N. (2017). El Sistema Común de Asilo (SECA) y su aplicación en España. *TSN Transatlantic Studies Network*, núm. 4, p. 156. <https://doi.org/10.24310/transatlantic-studies-network.4.2017.19364>

⁴ Directiva 2001/55/CE del Consell, de 20 de juliol de 2001, relativa a les normes mínimes per la concessió de protecció temporal en cas d’afluència massiva de persones desplaçades i a mesures de foment d’un esforç equitatiu entre els Estats membres per acollir a dites persones i assumir les conseqüències de la seva acollida. *Diari Oficial de les Comunitats Europees*, L212/12, de 7 d’agost de 2001.

⁵ Directiva 2003/9/CE del Consell, de 27 de gener de 2003, per la que s’aproven normes mínimes per a l’acollida dels sol·licitants d’asil en els Estats membres. *Diari Oficial de la Unió Europea*, L31/18, de 6 de febrer de 2003.

⁶ Directiva 2004/83/CE del Consell, de 29 d’abril de 2004, per la que s’estableixen normes mínimes als requisits per al reconeixement i estatut de nacionals de tercers països i apàtrides com a refugiats o persones que necessiten un altre tipus de protecció internacional i al contingut de la protecció concedida. *Diari Oficial de la Unió Europea*, L304/12, de 30 de setembre de 2004.

La transposició d'aquesta legislació a través de la Llei 12/2009 va suposar la total acollida de la denominada *Primera Fase del SECA* al nostre ordenament jurídic intern⁸.

Cal destacar que aquestes Directives van ser objecte de modificació amb posterioritat a la Llei 12/2009. Les noves Directives van formar part de la *Segona Fase del SECA* i van modificar substancialment les condicions relatives al reconeixement de protecció internacional i a l'acollida⁹. La primera va ser substituïda per la Directiva 2013/32/UE¹⁰; la segona per la Directiva 2011/95/UE¹¹; i la tercera va ser substituïda per la Directiva 2013/33/UE¹².

La finalitat i contingut de la segona fase es van detallar al Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE) de 2007¹³, que va entrar en vigor l'1 de desembre de 2009 juntament amb la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea (CDFUE). La Carta constitueix un component integral del Dret primari de la Unió, vinculant per a les institucions i pels Estats membres de la UE¹⁴.

Així, el TFUE incorpora l'article 78, que constitueix la base jurídica de tota la legislació de la UE en matèria d'asil. Segons aquest "*la Unió desenvoluparà una*

⁷ Directiva 2005/85/CE del Consell, d'1 de desembre de 2005, sobre normes mínimes per als procediments que han d'aplicar els Estats membres per concedir o retirar la condició de refugiat. *Diari Oficial de la Unió Europea*, L326/13, de 13 de desembre de 2005.

⁸ Morcillo Marco, P. (2021). La desnaturalización del derecho de asilo desde un análisis comprensivo del contexto nacional y europeo en materia de asilo y refugio: Propuestas para la mejora de la protección internacional en España. *Instituto Universitario de Desarrollo Local, Universidad de Valencia*, p. 117. <https://webges.uv.es/public/uvEntreuWeb/tesis/tesis-1648063-C19RSTES5C3UCJOMK.pdf>

⁹ Morcillo Marco, P. (2021). La desnaturalización del derecho de asilo desde un análisis comprensivo del contexto nacional y europeo en materia de asilo y refugio: Propuestas para la mejora de la protección internacional en España. *Instituto Universitario de Desarrollo Local, Universidad de Valencia*, p. 118. <https://webges.uv.es/public/uvEntreuWeb/tesis/tesis-1648063-C19RSTES5C3UCJOMK.pdf>

¹⁰ Directiva 2013/32/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, sobre procediments comuns per a la concessió o la retirada de la protecció internacional. *Diari Oficial de la Unió Europea*, L180/60, de 29 de juny de 2013.

¹¹ Directiva 2011/95/UE del parlament Europeu i del Consell, de 13 de desembre de 2011, per la que s'estableixen normes relatives als requisits per al reconeixement de nacionals de tercers països o apàtrides com a beneficiaris de protecció internacional, a un estatut uniforme per als refugiats o per a les persones amb dret a protecció subsidiària i al contingut de la protecció concedida. *Diari Oficial de la Unió Europea*, L337/9, de 20 de desembre de 2011.

¹² Directiva 2013/33/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, per la que s'aproven normes per a l'acollida dels sol·licitants de protecció internacional. *Diari Oficial de la Unió Europea*, L180/96, de 29 de juny de 2013.

¹³ Unió Europea. Tractat de Funcionament de la Unió Europea, firmat a Lisboa l'any 2007.

¹⁴ European Asylum Support Office. (2016). Análisis judicial, Introducción al sistema europeo común de asilo para órganos jurisdiccionales. *EASO Professional Development Series for members of courts and tribunals*, p. 17. https://euaa.europa.eu/sites/default/files/easo-introduction-to-ceas-ja_es.pdf

política comú en matèria d'asil, protecció subsidiària i protecció temporal destinada a oferir un estatut apropiat a tot nacional d'un tercer país que necessiti protecció internacional i a garantir el respecte del principi de no devolució. Aquesta política haurà d'ajustar-se a la Convenció de Ginebra de 28 de juliol de 1951 i al Protocol de 31 de gener de 1967 sobre l'Estatut dels Refugiats, així com a la resta de tractats pertinents"¹⁵.

L'art. 79 del mateix continua disposant que *"la Unió desenvoluparà una política comú d'immigració destinada a garantir, en tot moment, una gestió eficaç dels fluxos migratoris, un tracte equitatiu dels nacionals de tercers països que resideixin legalment als Estats membres, així com una prevenció de la immigració il·legal i de la tracta d'éssers humans i una lluita reforçada contra ambdues"*¹⁶.

En referència a la CDFUE, el Dret d'Asil queda recollit als seus articles 18 i 19¹⁷. El primer garanteix el dret d'asil dins del respecte de les normes de la Convenció de Ginebra de 18 de juliol de 1951, del Protocol de 31 de gener de 1967 i amb conformitat al Tractat constitutiu de la Comunitat Europea¹⁸. El segon prohibeix les expulsions col·lectives i el fet de que ningú podrà ser retornat, expulsat o extradit a un Estat en el que corri un risc greu¹⁹. Amb la Carta s'obre un nou marc de possibilitats al configurar, com a drets fonamentals, drets que no ho eren en algunes Constitucions d'alguns Estats membres, com era el cas d'Espanya amb el dret d'asil²⁰.

Les polítiques d'asil de la Unió i la seva execució es regiran pel principi de solidaritat i de repartiment equitatiu de la responsabilitat entre els Estats membres, segons l'article 80 TFUE²¹. Aquest principi és un mandat exprés per a què tan institucions com Estats membres abordin aquesta matèria des d'una perspectiva

¹⁵ Unió Europea. Tractat de Funcionament de la Unió Europea, firmat a Lisboa l'any 2007, art. 78.1.

¹⁶ Unió Europea. Tractat de Funcionament de la Unió Europea, *op. cit.*, art. 79.

¹⁷ Ruiz-Estramil, I. B. (2022). El Sistema Europeo Común de Asilo: entre la protección de los derechos humanos y la integración europea. *Revista De Estudios Europeos*, núm. 80, p. 82. <https://revistas.uva.es/index.php/ree/article/view/6461/4676>

¹⁸ Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea. *Diari Oficial de les Comunitats Europees*, C364/3, de 18 de desembre de 2000. Art. 18.

¹⁹ Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea, *op. cit.*, art. 19.

²⁰ Alarcón Velasco, N. (2017). El Sistema Común de Asilo (SECA) y su aplicación en España. *TSN Transatlantic Studies Network*, núm. 4, p. 157. <https://revistas.uma.es/index.php/transatlantic-studies-network/article/view/19364/19274>

²¹ Unió Europea. Tractat de Funcionament de la Unió Europea, *op. cit.*, art. 80.

comú, garantint que les responsabilitats es comparteixin equitativament per una millor consecució dels objectius dels Tractats²². En aquesta línia es pronuncia el Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE), que estableix que quan un o diversos estats es trobin en una situació d'emergència per una afluència sobtada de nacionals de tercers països, hauran de distribuir-se les càrregues que comporten les mesures addicionals adoptades entre la resta d'Estats membres. Determina que es tracta d'un principi rector de la política d'asil de la UE²³.

Respecte als instruments legislatius que formen part actualment del SECA cal explicar-ne dos. El primer és el Reglament (UE) 603/2013²⁴ (també anomenat Dublín III), que configura l'*Eurodac*, el qual constitueix un sistema de verificació d'empremtes dactilars dels sol·licitants. El segon és el Reglament (UE) 604/2013²⁵, sobre criteris i mecanismes de determinació de l'Estat membre responsable de l'examen d'una sol·licitud de protecció internacional.²⁶

Així doncs, la normativa europea estableix un procediment comú d'asil per al conjunt dels estats membres de la Unió.

1.2. La protecció temporal: El cas singular d'Ucraïna

El febrer de 2022, a causa de la invasió russa a Ucraïna, Europa es va haver d'enfrontar a una situació d'afluència massiva de persones desplaçades procedents d'aquest país. Davant d'aquesta situació i el risc de que aquest èxode pogués col·lapsar els sistemes nacionals d'asil dels Estats membres, les institucions

²² Arenas Hidalgo, N. (2021). Migraciones y asilo: análisis y perspectivas. *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 73, núm. 2, p. 23. <http://dx.doi.org/10.17103/redi.73.2.2021.1a.01>

²³ STJUE (Gran Sala) de 6 de setembre de 2017, República Eslovaca y Hongria c. Consell de la Unió Europea. Assumptes acumulats C-643/15 y C-647/15. ECLI:EU:C:2017:631. Par. 291.

²⁴ Reglament (UE) n° 603/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, relatiu a la creació del sistema *Eurodac* per a la comparació de les impressions dactilars per a l'aplicació efectiva del Reglament (UE) n° 604/2013 (...), i a les sol·licituds de comparació amb les dades d'*Eurodac* presentades pels serveis de seguretat dels Estats membres i *Europol* a efectes d'aplicació de la llei, i pel que es modifica el Reglament (UE) n° 1077/2011, pel que es crea una Agència europea per la gestió operativa de sistemes informàtics de gran magnitud en l'espai de llibertat, seguretat i justícia. *Diari Oficial de la Unió Europea*, L 180/1, de 29 de juny de 2013.

²⁵ Reglament (UE) n° 604/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, pel que s'estableixen els criteris i mecanismes de determinació de l'Estat membre responsable de l'examen d'una sol·licitud de protecció internacional presentada en un dels Estats membres per un nacional d'un tercer país o un apàtrida (Text refós). *Diari Oficial de la Unió Europea*, L 180/31, de 29 de juny de 2013.

²⁶ Alberto Valdés, I. (2015). La respuesta de la UE a la crisis migratoria. Especial referencia a la Directiva de protección temporal a raíz de la guerra de Ucrania. *Universitas*, núm. 46, p. 110-111. <https://doi.org/10.20318/universitas.2025.9202>

europesos van reaccionar activant ràpidament la Directiva 2001/55/CE de protecció temporal²⁷, creada a la primera fase del SECA.

La Directiva 2001/55/CE del Consell, de 20 de juliol de 2001 té com a objectiu establir “normes mínimes per la concessió de protecció temporal en cas d’afluència massiva de persones desplaçades procedents de països tercers que no poden tornar al seu país d’origen i fomentar un esforç equitatiu entre els Estats membres per acollir a aquestes persones i assumir les conseqüències de la seva acollida”²⁸.

La durada de la protecció és d’un any, prorrogable automàticament per períodes de sis mesos durant el termini màxim d’un any²⁹. Quan s’arribi al termini màxim de durada es posarà fi a la protecció temporal. També s’hi posarà fi en qualsevol moment, mitjançant l’aprovació d’una decisió del Consell (per majoria qualificada)³⁰ basada en la comprovació de que la situació del país d’origen permet el retorn segur de les persones a les quals se’ls hi va atorgar la protecció³¹.

Una vegada s’ha atorgat la protecció temporal, les persones que en gaudeixin “hauran de poder presentar una sol·licitud d’asil en qualsevol moment³²”. A més, quan l’examen d’una sol·licitud d’asil no s’hagi tramitat abans de finalitzar el període de protecció temporal haurà de completar-se després de la finalització d’aquest període³³. Un cop finalitzat el període “s’aplicarà el Dret general en matèria de protecció i d’estrangeria en els Estats membres”³⁴. En el cas d’Espanya, s’aplicarà la Llei Orgànica 4/2000, d’11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social (LOEX).

²⁷ Soler-García, C. (2024). La aplicación de la protección temporal en la Unión Europea con ocasión de la agresión rusa a Ucrania. Una respuesta sin precedentes ante una situación excepcional. *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 40, p. 473. <https://doi.org/10.15581/010.40.471-535>

²⁸ Directiva 2001/55/CE del Consell, de 20 de juliol de 2001, relativa a les normes mínimes per la concessió de protecció temporal (...). Diari Oficial de la Unió Europea L212/12, de 7 d’agost de 2001, art. 1.

²⁹ Directiva 2001/55/CE del Consell, de 20 de juliol de 2001, *op. cit.*, art. 4.

³⁰ Directiva 2001/55/CE del Consell, de 20 de juliol de 2001, *op. cit.*, art. 6.1.

³¹ Directiva 2001/55/CE del Consell, de 20 de juliol de 2001, *op. cit.*, art. 6.2.

³² Directiva 2001/55/CE del Consell, de 20 de juliol de 2001, *op. cit.*, art. 17.1.

³³ Directiva 2001/55/CE del Consell, de 20 de juliol de 2001 *op. cit.*, art. 17.2.

³⁴ Directiva 2001/55/CE del Consell, de 20 de juliol de 2001 *op. cit.*, art. 20.

A través de la Decisió d'Execució (UE) 2022/382 del Consell, s'activa la Directiva de protecció temporal per primera vegada des de la seva creació³⁵. Segons aquesta Decisió, es constata el caràcter extraordinari i excepcional de la situació i s'afirma l'afluència massiva de persones desplaçades cap a la UE a causa del conflicte³⁶. S'aplicarà la protecció temporal a les següents categories de persones: “a) nacionals ucraïnesos que residien a Ucraïna abans del 24 de febrer de 2022; b) apàtrides i nacionals de tercers països diferents d'Ucraïna que gaudiran de protecció internacional o d'una protecció nacional equivalent a Ucraïna abans del 24 de febrer de 2022, i; c) membres de les famílies de les persones que es refereixin les lletres a) i b)”³⁷”.

El mecanisme de protecció temporal s'activa a partir de la interpretació del concepte “afluència massiva³⁸” de persones, un concepte jurídic indeterminat que permet un ampli marge de discrecionalitat al Consell ja que no es defineix quantitativament quan cal aplicar-la. El legislador va optar per una definició àmplia que pogués abraçar diferents tipus d'afluències, però aquesta vaga definició fa que el procediment per a la seva activació estigui subjecte a qüestions d'oportunitat política³⁹, ja que l'activació de la directiva correspondrà al Consell mitjançant l'adopció d'una decisió⁴⁰.

³⁵ STS 1650/2025 (Secció Cinquena, Sala de lo Contenciós), de 10 d'abril de 2025 (núm. Recurs 8004/2022). ECLI:ES:TS:2025:1650. FD 7è: “*En definitiva, la Unión Europea ha acordado facilitar la acogida indiscriminada de los refugiados procedentes de Ucrania sin exigirles la solicitud de asilo, acogiendo a la Directiva de Protección Temporal de 2001, aplicada por primera vez para este caso. Sus particularidades son, por un lado, que no se exige demostración fehaciente de cada persona solicitante de protección y acogida de que es objeto de persecución; y, por otro, tampoco se precisa la prueba de que se huye de una situación que genera un riesgo real y efectivo de padecer una afectación lesiva o un grave daño para la vida, salud o integridad si se regresa al país de origen o residencia.*”

³⁶ Decisió d'Execució 2022/382 del Consell, de 4 de març de 2022 per la que es constata l'existència d'una afluència massiva de persones desplaçades procedents d'Ucraïna en el sentit de l'article 5 de la Directiva 2001/55/CE i amb l'efecte de que s'iniciï la protecció temporal. *Diari Oficial de la Unió Europea*. Par. 16.

³⁷ Decisió d'Execució 2022/382 del Consell, de 4 de març de 2022 per la que es constata l'existència d'una afluència massiva de persones desplaçades procedents d'Ucraïna en el sentit de l'article 5 de la Directiva 2001/55/CE i amb l'efecte de que s'iniciï la protecció temporal. *Diari Oficial de la Unió Europea*. Art. 2.

³⁸ L'art. 2 d) de la Directiva de Protecció Temporal defineix afluència massiva com l'arribada a la Comunitat d'un número important de persones desplaçades, procedents d'un país o d'una zona geogràfica determinada, independentment de que la seva arribada s'hagi produir de forma espontània o amb ajuda.

³⁹ Soler-García, C. (2024). La aplicación de la protección temporal en la Unión Europea con ocasión de la agresión rusa a Ucrania. Una respuesta sin precedentes ante una situación

S'han contemplat molts factors per explicar perquè no s'ha utilitzat abans aquest instrument. Alguns motius giren entorn a la complexitat del procediment d'activació i no poder arribar a la majoria qualificada que s'exigeix, altres a les dificultats d'arribar a un acord del que constitueix "afluència massiva", la por a un possible "efecte crida" o fins i tot que els sistemes de protecció ja existents en els Estats membres podrien fer front a les emergències humanitàries que generaven fluxos de persones desplaçades forçosament⁴¹. Amb caràcter més general, el desplaçament de persones s'ha produït com a conseqüència de l'agressió a Ucraïna, que significa un perill per a la seguretat i estabilitat europea i mundial. Aquesta proximitat suposa també que no existeix cap tercer país intermedi amb qui la UE pot arribar a un acord migratori per frenar l'arribada de sol·licitants de protecció internacional⁴², com va ser el cas de l'acord de la UE amb Turquia⁴³ per frenar l'arribada de sirians.

La invasió es va produir concretament el dia 24 de febrer de 2022. A partir d'aquesta data, cal valorar les dades del Ministeri d'Inclusió, Seguretat Social i Immigracions per veure l'evolució del nombre d'autoritzacions de residència per protecció temporal.

excepcional. *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 40, p. 477-478. <https://doi.org/10.15581/010.40.471-535>

⁴⁰ Alberto Valdés, I. (2015). La respuesta de la UE a la crisis migratoria. Especial referencia a la Directiva de protección temporal a raíz de la guerra de Ucrania. *Universitas*, núm. 46, pp. 131. <https://doi.org/10.20318/universitas.2025.9202>

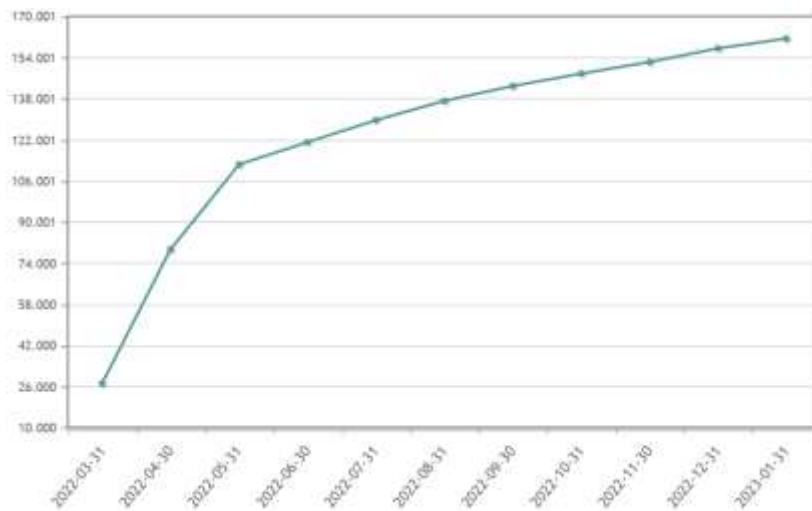
⁴¹ Ineli Ciger, M. (2022). Reasons for the Activation of the Temporary Protection Directive in 2022: A Tale of Double Standards. *Forum on the EU Temporary Protection Responses to the Ukraine War*. <https://www.asileproject.eu/reasons-for-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022-a-tale-of-double-standards/>

Argument compartit per: Ferré Trad, N. (2022). La solidaridad europea en forma de protección temporal para las personas que huyen de Ucrania. *Anuario del Boletín de la academia de Yuste*, p. 89. https://www.fundacionyuste.org/wp-content/uploads/2023/06/Anuario-Boletin-Yuste-2022_compressed.pdf

⁴² Soler-García, C. (2024). La aplicación de la protección temporal en la Unión Europea con ocasión de la agresión rusa a Ucrania. Una respuesta sin precedentes ante una situación excepcional. *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 40, p. 482. https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/142522/1/Soler-Garcia_2024_AnuEspDerInt.pdf

⁴³ Consell Europeu, Consell de la Unió Europea. Declaració UE-Turquia, 18 de març de 2016. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

Gràfic 1: Persones ucraïneses amb autorització de residència per protecció temporal. Sèrie mensual des del març de 2022.



Font: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Observatorio Permanente de la Inmigración⁴⁴.

Del 31 de març a 30 d'abril de l'any 2022, els permisos es varen gairebé triplicar. A 31 de maig de 2022, havien tornat a augmentar un 41,5%, i a 30 de juny de 2022 s'havia produït un altre augment del 7,75%. El nombre ha anat incrementant progressivament fins a situar-se a 31 de desembre de 2024 en 219.788 concessions, és a dir, que des del març del 2022 s'han multiplicat per 8,11 el nombre d'autoritzacions de residència per protecció temporal. Aquests nombre contrasta amb el fet que a l'any 2022, només 228 ciutadans d'Ucraïna van sol·licitar asil a Espanya.

2. MARC NORMATIU ESPANYOL

L'article 13.4 de la Constitució espanyola disposa que la llei establirà els termes en què els ciutadans d'altres països i els apàtrides podran gaudir del dret d'asil a Espanya⁴⁵. És la Llei 12/2009, de 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària, la que desenvolupa aquest dret. No només regula el dret

⁴⁴ Per accedir a la informació proporcionada, consultar: https://expinterweb.inclusion.gob.es/jaxiPx/Tabla.htm?path=/Ucrania/10/&file=UC_DI_SX_GE.px&L=0

⁴⁵ Constitució Espanyola (BOE núm. 311, de 29 de desembre de 1978). Art. 13.4.

d'asil sinó també la protecció internacional en general. Els motius que van portar a la promulgació de la mencionada llei es troben recollits al *Preàmbul*, el qual estableix la necessitat d'incorporar a l'ordenament jurídic intern espanyol l'extensa normativa aprovada per les institucions europees ja que aquestes afecten al nucli del sistema nacional d'asil⁴⁶.

2.1. El desenvolupament de la Llei 12/2009

Atenent al que disposa la Disposició Final Tercera, s'haurien d'haver dictat les disposicions de caràcter reglamentari que la llei exigeix en el termini de sis mesos⁴⁷, termini que no s'ha complert. En conseqüència, continua vigent en tot allò que no contradigui a la llei el Reial Decret 203/1995⁴⁸, de 10 de febrer, el qual correspon a la reforma legislativa anterior, dificultant l'aplicació de les novetats del dret d'asil de 2009 i incrementant els espais de discrecionalitat administrativa. Es tracta d'una situació mai viscuda perquè cada canvi legislatiu fins aquest moment havia sigut complementat amb el seu propi reglament⁴⁹.

A més, suposa un incompliment per part del legislador d'un mandat que està expressament establert a la pròpia llei. Fins l'any 2022, quan es va crear el Reial Decret 220/2022, de 29 de març, amb l'objectiu de "*desenvolupar allò disposat en el Capítol III del Títol II de la Llei 12/2009 (...) configurant el sistema d'acollida en matèria de protecció internacional*"⁵⁰, no s'havia ratificat cap altre reglament sobre la matèria.

El 8 de novembre de 2013 es va fer públic un Projecte de Reial Decret pel que s'aprova el Reglament de la Llei 12/2009. Realment, aquest projecte no abordava aspectes essencials que afectaven al propi procediment de protecció internacional i les condicions d'acollida, sinó que es limitava a fer una transposició de la

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

⁴⁷ Llei 12/2009, de 30 d'octubre, *op. cit.*, Disposició Final Tercera.

⁴⁸ Reial Decret 203/1995, de 10 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament d'aplicació de la Llei 5/1984, de 26 de març, reguladora del dret d'asil i de la condició de refugiat, modificada per la Llei 9/1994, de 19 de maig. (BOE núm. 52, de 02/03/1995, pp. 7237-7246).

⁴⁹ Vitoria, I.G. (2018). Una década sin Reglamento de asilo en España: obstáculos e interpretaciones divergentes. *Anuario CIDOB de la Inmigración*, p. 118. <https://doi.org/10.24241/anuariocidobinmi.2018.116>

⁵⁰ Reial Decret 220/2022, de 29 de març, pel que s'aprova el Reglament pel que es regula el sistema d'acollida en matèria de protecció internacional. (BOE núm. 76, de 30 de març de 2022), art. 1.

Directiva de Reconeixement⁵¹ (Directiva 2013/32/UE). Com que mai s'ha arribat a aprovar, es pot considerar aquest projecte com un *“intent fracassat per dotar a l'ordenament jurídic espanyol de contundents respostes necessàries a una Llei incapaç de preveure, amb un alt nivell de detall, totes aquelles qüestions que regula una extensa normativa comunitària”*⁵².

Aquesta falta de transposició no va passar desapercebuda a Europa perquè el 25 de juliol de 2019, la Comissió Europea va decidir enviar dictàmens motivats a Espanya i Bulgària per la falta de transposició de la Directiva 2013/32/UE. D'aquest dictamen motivat es tradueix literalment el següent text:

*“La Comissió també ha decidit enviar un dictamen motivat a Bulgària i a Espanya, així com una carta de requeriment a Portugal, per no haver transposat íntegrament la Directiva refosa sobre els procediments d'asil (Directiva 2013/32/UE), que té per objectiu assegurar unes garanties processals comunes en l'examen de les sol·licituds de protecció internacional a tota la Unió Europea”*⁵³.

En síntesi, la manca d'un reglament que desenvolupi íntegrament la Llei 12/2009 ha generat una situació d'inseguretat jurídica i d'incompliment normatiu sense precedents en matèria de protecció internacional. L'absència d'un reglament ha perpetuat la vigència parcial d'una norma anterior, obstaculitzant l'aplicació efectiva de les novetats que ha introduït la nova llei de protecció internacional i ha afavorit una aplicació discrecional per part de l'administració.

Cal destacar que l'estancament del marc normatiu en protecció internacional no és exclusiu de l'Estat, sinó que també s'estén a les comunitats autònomes. Es pren d'exemple Catalunya, on *“el Govern va aprovar el 28 de gener de 2014 el Pla de Protecció Internacional a Catalunya. Per primera vegada, la Generalitat compta amb un document estratègic, amb objectius i actuacions, en l'àmbit del dret d'asil, el refugi i la protecció subsidiària de les persones perseguides per motius de raça, religió, nacionalitat, opinions polítiques, pertinença a determinat grup*

⁵¹ Cordero, J. A. V. (2021). El derecho a la protección internacional en España: hacia una necesaria reforma legal. *Revista Española de Derecho Europeo*, p. 89. https://doi.org/10.37417/rede/num77_2021_536

⁵² Cordero, J. A. V. (2021). *Op. cit.*, p. 89.

⁵³ Comissió Europea (25 de juliol de 2019). *July infringements Package: key decisions*. https://europa.eu/rapid/press-release_INF-19-4251_en.htm

social, gènere o orientació sexual”⁵⁴. S’assenyala en el document que “aquest Pla té una vigència de quatre anys”⁵⁵, per tant, ha prescrit i no hi ha hagut una nova actualització.

2.2. Protecció internacional: conceptes d’asil i protecció subsidiària

L’asil i la condició de refugiat són conceptes diferents. El primer constitueix la institució de protecció, mentre que el segon es refereix a la categoria d’individus que es beneficien d’aquesta protecció. No obstant això, en el marc europeu, ha sorgit una tendència a restringir l’ús del terme asil exclusivament als refugiats segons la Convenció sobre l’Estatut dels Refugiats de 1951⁵⁶, mentre que al mateix temps es desenvolupen mecanismes alternatius com la protecció subsidiària i la temporal⁵⁷. A través de la Directiva 2011/95/UE, la UE ha consolidat el concepte de *protecció internacional*, el qual inclou tant els refugiats com els beneficiaris de la protecció subsidiària⁵⁸.

A nivell internacional i arrel de les situacions generades per la Segona Guerra Mundial, va tenir lloc la Convenció de Ginebra de 1951 sobre l’Estatut dels

⁵⁴ Polítiques i plans d’immigració. (s.f.). Departament de Drets Socials i Inclusió. https://dretssocials.gencat.cat/ca/ambits_tematicos/migracions-refugi/politiques-plans-immigracio/index.html

⁵⁵ Generalitat de Catalunya. Departament de Benestar Social i Família. (2014). *Pla de protecció internacional a Catalunya*, p. 25. https://dixit.gencat.cat/web/.content/home/04recursos/02publicacions/02publicacions_de_bsf/05_i mmigracio/pla_proteccio_internacional_catalunya/pla_proteccio_internacional_catalunya.pdf

⁵⁶ La Convenció defineix a l’art. 1 el concepte de refugiat de la següent manera: “Que, com a resultat d’esdeveniments succeïts abans de l’1 de gener de 1951 i degut a fundats temors de ser perseguida per motius de raça, religió, nacionalitat, pertinença a determinat grup social o opinions polítiques, es trobi fora del país de la seva nacionalitat i no pugui o, a causa d’aquests temors, no vulgui acollir-se a la protecció d’aquest país; o que, mancada de nacionalitat i trobant-se, a conseqüència d’aquests esdeveniments, fora del país on abans tenia la seva residència habitual, no pugui o, a causa dels seus temors, no vulgui tornar-hi”.

⁵⁷ Gil-Bazo, M. T. (2015). Asylum as a general principle of international law. *International Journal of Refugee Law*, 27(1), 3–28, pp. 1–2. <https://pdfs.semanticscholar.org/6aab/62404f0b3bea1f5f248e2fdb6753d8b97254.pdf>

⁵⁸ Directiva 2011/95/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de desembre de 2011, per la que s’estableixen normes relatives als requisits pel reconeixement de nacionals de tercers països o apàtrides com a beneficiaris de protecció internacional, a un estatut uniforme pels refugiats o per les persones amb dret a la protecció subsidiària i al contingut de la protecció concedida. Diari Oficial de la Unió Europea L337/9, de 20 de desembre de 2011, art. 2 a).

Refugiats⁵⁹, la qual va fixar l'objectiu de respondre a les necessitats específiques de la població que havia hagut de desplaçar-se forçosament a causa del conflicte. L'any 1967 es firmà el Protocol de Nova York, on s'amplià la categoria de “refugiat” cap a altres realitats que no es trobaven ja vinculades únicament a la Segona Guerra Mundial, sinó també comprenent altres contextos, suprimint d'aquesta manera l'acotació temporal de la definició original de “refugiat”⁶⁰. Tal i com estableix la STS 5211/2015, de 10 de desembre de 2015, es pot considerar que la Convenció de Ginebra i el Protocol de Nova York constitueixen la pedra basilar del sistema jurídic internacional de protecció dels refugiats⁶¹.

Atenent a la Llei 12/2009, el dret d'asil és la protecció dispensada als nacionals no comunitaris o als apàtrides a qui es reconegui la condició de refugiat⁶². D'aquesta manera, la condició de refugiat es reconeix a *“tota persona que, degut a fundats temors de ser perseguida per motius de raça, religió, nacionalitat, opinions polítiques, pertinença a un determinat grup social, de gènere, orientació sexual o d'identitat sexual, es troba fora del país de la seva nacionalitat i no pot o, a causa de tals temors, no vol acollir-se a la protecció de tal país, o al apàtrida que, amb manca de nacionalitat i trobant-se fora de tal país on abans tingués residència habitual, pels mateixos motius no pot o, a causa de tals temors, no vol retornar a aquest”*⁶³. Aquesta definició és exactament igual a la que estableix la Convenció de Ginebra de 1951.

A les persones que no reuneixen els requisits per obtenir asil o ser reconegudes com a refugiades, se'ls hi pot atorgar el dret a la protecció subsidiària. Podrà ser dispensat a les persones d'altres països i als apàtrides respecte dels quals es donin motius fundats per creure que si retornessin al seu país d'origen s'enfrontarien a

⁵⁹ Instrument d'Adhesió d'Espanya a la Convenció sobre l'Estatut dels Refugiats, feta a Ginebra el 28 de juliol de 1951, i al Protocol sobre l'Estatut dels Refugiats, fet a Nova York el 31 de gener de 1967. (BOE núm. 252, de 21 d'octubre de 1978, pp. 24310 a 24328).

⁶⁰ Belén Ruiz-Estramil, I. (2021). El Sistema Europeo Común de Asilo: entre la protección de los derechos humanos y la integración europea. *Revista de Estudios Europeos*, pp. 75-76. <https://revistas.uva.es/index.php/ree/article/view/6461/4676>

⁶¹ STS 5211/2015 (Secció Tercera, Sala de lo Contenciós-administratiu), de 10 de desembre de 2015 (núm. Recurs 1699/2025). ECLI:ES:TS:2015:5211. FJ 2n.

⁶² Llei 12/2009, de 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària. (BOE núm. 263, de 31/10/2009), art. 2.

⁶³ Llei 12/2009, de 30 d'octubre, *op. cit.*, art. 3.

un risc real de patir algun dels danys greus previstos a la mateixa llei⁶⁴. Els danys greus considerats són els següents: a) Condemna a pena de mort o el risc d'execució; b) Tortura i tractes inhumans o degradants; c) Amenaces greus contra la vida o la integritat dels civils motivada per una violència indiscriminada en situacions de conflicte internacional o intern⁶⁵.

3. LA PROTECCIÓ INTERNACIONAL A ESPANYA: LES XIFRES CLAU

En aquest apartat s'exposen les dades disponibles del Ministeri d'Interior extretes de l'Informe "Asilo en cifras 2023", que són les darreres dades anuals publicades. A la Taula 1 s'observa que l'evolució del nombre de sol·licitants de protecció internacional és creixent si no es tenen en compte els anys d'afectació per la pandèmia. Des del 2018 fins al 2023, la xifra s'havia triplicat.

Taula 1: Evolució del nombre de sol·licitants de protecció internacional al llarg dels darrers anys.

Any	Nº de sol·licitants
2023	163.642
2022	119.240
2021	65.482
2020	88.826
2019	118.446
2018	55.749

Font: Elaboració pròpia.⁶⁶

També és oportú veure la distribució de sol·licituds per països de procedència. El 78,5% de les sol·licituds provenen de Veneçuela, Colòmbia i Perú, tal i com es pot observar a la següent taula.

⁶⁴ Llei 12/2009, de 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària. (BOE núm. 263, de 31/10/2009), art. 4.

⁶⁵ Llei 12/2009, *op. cit.*, art. 19.

⁶⁶ Dades extretes del Ministerio del Interior, Oficina de Asilo y Refugio. (2023). *Asilo en cifras 2023*, p. 24. https://proteccion-asilo.interior.gob.es/documentos/Asilo_en_cifras_2023.pdf

Taula 2: Percentatge de sol·licituds admeses, resolucions desfavorables i sol·licituds denegades. Any 2023.

País o territori	Nº de sol·licitants	Admeses a tràmit	Resolucions desfavorable	Denegades
Veneçuela	60.566	47%	0,2%	0,01%
Colòmbia	53.618	48%	28%	0,6%
Perú	14.314	52%	22%	0,4%
Hondures	3.694	67%	70%	1,5%
Cuba	3.086	56%	25%	0,2%
Marroc	3.083	65%	122,8%	17,5%
Nicaragua	2.757	59%	---	0,7%
Senegal	2.183	41%	49%	9,6%
Rússia	1.694	59%	26%	0,7%
Síria	1.402	95%	6,6%	0,1%
Total	163.642	51,9%	19,6%	2,7%

Font: Elaboració pròpia.⁶⁷

L'any 2023 hi varen haver 163.642 sol·licitants de protecció internacional, de les quals, un 51,9% varen ser admeses, i un 2,7% varen ser denegades. Així mateix, un 19,6% es varen resoldre desfavorablement. Destaca el 95% de sol·licituds admeses en el cas de Síria, mentre que els altres països els valors són pròxims al 50%. A Veneçuela⁶⁸ destaca el baix nombre de sol·licituds denegades i resolucions desfavorables i, per contra, el Marroc destaca per tenir els percentatges més elevats.

Ara bé, tal i com s'observa a la Taula 3, a Veneçuela hi ha un elevadíssim nombre de reconeixements de residència per raons humanitàries que es van atorgar l'any

⁶⁷ Dades extretes del Ministerio del Interior, Oficina de Asilo y Refugio. (2023). *Asilo en cifras 2023*, p. 25, 158, 179. https://proteccion-asilo.interior.gob.es/documentos/Asilo_en_cifras_2023.pdf

⁶⁸ El Defensor del Poble va emetre una Recomanació sobre aquest aspecte on es destaca l'elevat nombre de sol·licituds de protecció internacional de la mencionada nacionalitat pendents de resoldre, així com la quasi nul·la taxa de reconeixement de la condició de refugiat. 1ra consideració. <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/proteccion-temporal-para-los-ciudadanos-venezolanos-en-espana/>

2023⁶⁹. De la mateixa manera, a Cuba, Marroc, Nicaragua, Rússia i Síria no hi ha cap reconeixement de residència per raons humanitàries.

Taula 3: Reconeixement d'estància o residència a Espanya per raons humanitàries. Any 2023.

País o territori	Nº de reconeixement
Veneçuela	40.693
Colòmbia	260
Perú	192
Hondures	19
Senegal	3

Font: Elaboració pròpia.⁷⁰

Les dades que mostra la Taula 4 indiquen el baix nombre de reconeixements de protecció internacional, tant per condició de refugiat i concessió de dret d'asil, com per protecció subsidiària. Per ordre d'importància, destaca en primer lloc Síria, reconeixements clarament motivats per la guerra de llarga durada del país. Es reconeixen en ordre d'importància: Colòmbia, Hondures i Rússia.

⁶⁹ ACNUR va publicar l'any 2018, una nota d'orientació sobre el flux de veneçolans. Es recomana el següent: "En este contexto, el ACNUR insta a los Estados receptores y/o a los que ya acogen a los venezolanos para que les permitan el acceso a su territorio y a que continúen adoptando respuestas adecuadas y pragmáticas orientadas a la protección y basadas en las buenas prácticas existentes en la región. (...) Reconociendo los desafíos y los posibles retrasos que los Estados puedan enfrentar en la adaptación de los sistemas de asilo existentes a la actual situación, el ACNUR alienta a los Estados a que consideren los mecanismos orientados a la protección que les permita una estancia legal a los venezolanos, con las salvaguardas adecuadas. Esto podría, por ejemplo, incluir varias formas de protección internacional (...), o alternativamente visados o mecanismos migratorios laborales que puedan ofrecer acceso a la residencia legal y a un tratamiento estándar similar a la protección internacional."

<https://www.refworld.org/es/pol/polpais/acnur/2018/es/127401>

⁷⁰ Dades extretes del Ministerio del Interior, Oficina de Asilo y Refugio. (2023). *Asilo en cifras 2023*, p. 156. https://proteccion-asilo.interior.gob.es/documentos/Asilo_en_cifras_2023.pdf

Taula 4: Reconeixement de la protecció internacional: asil i protecció subsidiària. Any 2023.

País o territori	Condicció de refugiat i concessió del dret d'asil	Protecció subsidiària
Veneçuela	34	---
Colòmbia	724	12
Perú	88	---
Hondures	719	17
Cuba	30	---
Marroc	273	---
Nicaragua	---	---
Senegal	209	4
Rússia	647	8
Síria	927	126

Font: Elaboració pròpia.⁷¹

També cal tenir present que el nombre de sol·licitants de protecció internacional de menors no acompanyats ha sigut 31 en total, procedents de: 24 d'Àfrica, 2 d'Amèrica i 5 d'Àsia⁷².

L'important nombre de sol·licituds de protecció internacional, any rere any, contrasta amb el reduït nombre de reconeixements que es concedeixen. Això fa que esdevingui més rellevant analitzar si la legislació i el seu procediment administratiu és adequat per donar resposta a l'alta demanda. Per aquest motiu, a continuació es fa una revisió del procediment administratiu vigent.

4. EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU DE SOL·LICITUD DE PROTECCIÓ INTERNACIONAL

El procediment administratiu a Espanya de petició de protecció internacional, extret de la Llei 12/2009, consta de les fases explicades a continuació.

⁷¹ Dades extretes del Ministerio del Interior, Oficina de Asilo y Refugio. (2023). *Asilo en cifras 2023*, p. 148-156. https://proteccion-asilo.interior.gob.es/documentos/Asilo_en_cifras_2023.pdf

⁷² Ministerio del Interior, *op. cit.*, p. 118.

A) Presentació de la sol·licitud i inici del procediment de protecció internacional

Tenen dret a sol·licitar la protecció internacional a Espanya les persones nacionals no comunitàries i els apàtrides presents en territori espanyol⁷³.

El procediment s'inicia amb la presentació de la sol·licitud trobant-se ja l'estranger dins del territori espanyol. Haurà de fer-se mitjançant compareixença personal dels interessats⁷⁴ (o del seu representant) que sol·licitin protecció en els llocs que reglamentàriament s'estableixin⁷⁵. Aquesta compareixença haurà de realitzar-se dins del termini d'un mes des de l'entrada al territori espanyol⁷⁶.

En el moment d'efectuar la sol·licitud, la persona estrangera serà informada de: a) el procediment que s'ha de seguir; b) Els seus drets i obligacions; c) La possibilitat de contactar amb ACNUR i amb ONGs legalment reconegudes; d) les possibles conseqüències de l'incompliment de les seves obligacions; e) els drets i prestacions socials als quals té accés en la seva condició⁷⁷.

B) Drets i obligacions dels sol·licitants

La llei garanteix al sol·licitant d'asil els següents drets una vegada presentada la sol·licitud: *“a) a ser documentat com a sol·licitant de protecció internacional; b) a assistència jurídica gratuïta i intèrpret; c) a que es comuniqui la seva sol·licitud a ACNUR; d) a la suspensió de qualsevol procés de devolució, expulsió o extradició que pugui afectar al sol·licitant; e) a conèixer el contingut de l'expedient en qualsevol moment; f) a l'atenció sanitària en les condicions exposades; g) a rebre les prestacions socials específiques en els termes que es reconeixin en aquesta llei”*⁷⁸.

⁷³ Llei 12/2009, de 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària. (BOE núm. 263, de 31/10/2009), art. 16.

⁷⁴ STS 5568/2024 (Secció Cinquena. Sala de lo Contenciós), de 6 de novembre de 2024 (núm. Recurs 7691/2022). ECLI:ES:TS:2024:5568. FD 6è: *“Como es de ver, en la legislación española la solicitud que inicia el procedimiento para el reconocimiento de la protección internacional está rodeada de ciertas formalidades: debe hacerse a través de una comparecencia personal, en lugar reglamentariamente establecido y mediante la práctica de una entrevista. Cuando estas formalidades no se han cumplido, como es el caso de autos, se interpreta que no pueden producirse los efectos suspensivos del procedimiento de devolución.”*

⁷⁵ Llei 12/2009, de 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària. (BOE núm. 263, de 31/10/2009), art. 17.1.

⁷⁶ Llei 12/2009, de 30 d'octubre, *op. cit.*, art. 17.2.

⁷⁷ Llei 12/2009, de 30 d'octubre, *op. cit.*, art. 17.3.

⁷⁸ Llei 12/2009, de 30 d'octubre, *op. cit.*, art. 18.1.

Per altra banda, seran obligacions dels sol·licitants de protecció internacional les següents: “a) *cooperar amb les autoritats espanyoles en el procediment per la concessió de la protecció internacional; b) presentat tots aquells elements que contribueixin a fonamentar la sol·licitud (...); c) proporcionar les seves empremtes dactilars, permetre ser fotografiats i, si cal, consentir que siguin gravades les seves declaracions; d) informar sobre el seu domicili a Espanya i qualsevol canvi que es produeixi d’aquest, e) informar a l’autoritat competent o comparèixer davant d’aquesta, quan així se li requereixi en relació a qualsevol circumstància de la seva sol·licitud*”⁷⁹.

C) Efectes de la presentació de la sol·licitud

Una vegada sol·licitada la protecció internacional, la persona estrangera no podrà ser objecte de retorn, devolució o expulsió fins que es resolgui la seva sol·licitud, o aquesta no sigui admesa⁸⁰. Tot i això, per motius de salut o seguretat pública, l’autoritat competent podrà adoptar mesures cautelars en aplicació de la normativa vigent en matèria d’estrangeria i immigració⁸¹. A més, la sol·licitud de protecció suspendrà, fins la decisió definitiva, l’execució del fallo de qualsevol procés d’extradició de la persona interessada que es trobi pendent⁸².

Els sol·licitants d’asil tindran dret a entrevistar-se amb un advocat a les dependències dels llocs fronteres i els Centres d’Internament d’Estrangers (CIE)⁸³.

D) No admissió de sol·licituds presentades dins del territori espanyol

El Ministre d’Interior podrà, mitjançant resolució motivada, no admetre a tràmit les sol·licituds quan concorrin alguna de les següents circumstàncies:

- Per falta de competència per l’examen de les sol·licituds: a) quan a Espanya no li correspongui l’examen de la sol·licitud d’acord amb el Reglament (CE) 343/2003, del Consell, de 18 de febrer, pel que

⁷⁹ Llei 12/2009, de 30 d’octubre, *op. cit.*, art. 18.2.

⁸⁰ AAN 2647/2025 (Secció Tercera, Sala de lo Contenciós), de 4 d’abril de 2025, (núm. Recurs 797/2024). ECLI:ES:AN:2025:2647A. FD 3r: “Ese derecho a permanecer no constituirá un derecho a obtener un permiso de residencia.”

⁸¹ Llei 12/2009, de 30 d’octubre, reguladora del dret d’asil i de la protecció subsidiària. (BOE núm. 263, de 31/10/2009), art. 19.1.

⁸² Llei 12/2009, de 30 d’octubre, *op. cit.*, art. 19.2.

⁸³ Llei 12/2009, de 30 d’octubre, *op. cit.*, art. 19.4.

s'estableixen els criteris i mecanismes de determinació de l'Estat membre responsable de l'examen d'una sol·licitud d'asil presentada en un dels Estats membres per un nacional d'un tercer país; b) quan no correspongui a Espanya el seu examen en conformitat amb els Convenis Internacionals dels que sigui Part.

- Per falta de requisits: c) quan la persona sol·licitant es trobi reconeguda com a refugiada i tingui dret a residir o a obtenir protecció internacional efectiva en un tercer Estat, sempre que en aquest no existeixi perill per la seva vida o llibertat, no estigui exposada a tortura o tractes inhumans i hi tingui una protecció efectiva; d) quan la persona sol·licitant procedeixi d'un tercer país segur; e) quan la persona sol·licitant hagués reiterat una sol·licitud ja denegada a Espanya o presentada una nova sol·licitud amb altres dades personals; f) quan la persona sol·licitant sigui nacional d'un Estat membre de la UE⁸⁴.

La no admissió a tràmit prevista haurà de notificar-se en el termini màxim d'un mes, iniciat a partir de la presentació de la sol·licitud⁸⁵.

E) Sol·licituds presentades en llocs fronterers

Quan una persona presenti una sol·licitud de protecció internacional en un lloc fronterer i no reuneixi els requisits necessaris per entrar en territori espanyol, el Ministeri d'Interior, mitjançant resolució motivada, podrà no admetre a tràmit la sol·licitud en el termini de quatre dies des de la seva presentació⁸⁶.

*“Contra la resolució d'inadmissió a tràmit o denegació de la sol·licitud es podrà, amb un termini de dos dies contats des de la seva notificació, presentar una petició de reexamen que suspendrà els efectes d'aquesta”*⁸⁷. La resolució d'aquesta petició correspon al Ministeri d'Interior i haurà de notificar-se a la persona interessada en el termini de dos dies des del moment en què hagi sigut presentada⁸⁸.

⁸⁴ Llei 12/2009, de 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària. (BOE núm. 263, de 31/10/2009), art. 20.1.

⁸⁵ Llei 12/2009, de 30 d'octubre, *op. cit.*, art. 20.2.

⁸⁶ Llei 12/2009, de 30 d'octubre, *op. cit.*, art. 21.1.

⁸⁷ Llei 12/2009, de 30 d'octubre, *op. cit.*, art. 21.4.

⁸⁸ Llei 12/2009, de 30 d'octubre, *op. cit.*, art. 21.4.

F) Tramitació de les sol·licituds

L'Oficina d'Asil i Refugi, depenent del Ministeri d'Interior, és l'òrgan competent per la tramitació de les sol·licituds.

- Procediment ordinari. Tota sol·licitud admesa a tràmit donarà lloc a l'inici del corresponent procediment, al qual s'incorporaran les diligències d'instrucció de l'expedient. Finalitzada la instrucció, el Ministeri d'Interior serà l'òrgan competent per dictar la corresponent resolució a través de la que es concedirà o denegarà el dret d'asil o de protecció subsidiària. El termini per resoldre serà de sis mesos des de la presentació de la sol·licitud. Passat el termini sense que hi hagi hagut notificació de la corresponent resolució, la mateixa podrà entendre's desestimada⁸⁹.
- Tramitació d'urgència. Serà d'aplicació el procediment disposat a l'art. 24 de la Llei, però el termini queda reduït a la meitat, passant a ser de tres mesos des de la presentació de la sol·licitud⁹⁰. S'utilitzarà en els supòsits establerts a l'article 25.1 i, a més, quan la sol·licitud s'hagués presentat en un CIE⁹¹.

Per tal de que una sol·licitud sigui resolta favorablement, serà suficient que apareguin indicis suficients⁹² de persecució o danys greus⁹³. En el cas de que el

⁸⁹ Llei 12/2009, de 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària. (BOE núm. 263, de 31/10/2009), art. 24.

⁹⁰ Llei 12/2009, de 30 d'octubre, *op. cit.*, art. 25.4.

⁹¹ STS 2666/2020 (Secció Cinquena, Sala de lo Contenciós-Administratiu), de 29 de juliol de 2020 (núm. Recurs 6594/2019). ECLI:ES:TS:2020:2666. FD 1r: "*Quizás convenga reparar en que mientras las solicitudes de asilo admitidas sólo se pueden tramitar por el procedimiento de urgencia en los supuestos del art. 25.1 de la Ley; en el caso de las solicitudes del CIE el procedimiento aplicable es siempre el de urgencia, concurra o no una de las causas tasadas por el art. 25.1.*"

⁹² Algunes sentències en què s'ha denegat la protecció internacional per falta de prova o indicis que acreditin una situació real i greu són les següents:

STS 1840/2015 (Secció Tercera, Sala de lo Contenciós-Administratiu), de 27 d'abril de 2015 (núm. Recurs 2585/2014). ECLI:ES:TS:2015:1840. FD 4T: "*(...) el relato del recurrente se encuentra desprovisto del soporte probatorio necesario y el solicitante debería haber aportado al menos, algún elemento sobre la realidad de la persecución en su país de origen, que permitiera apreciar la existencia de indicios razonables de la persecución de que dice fue objeto, que contrarrestara el objetivo y riguroso juicio de la instrucción del expediente administrativo.*"; i SAN 574/2022 (Secció Primera, Sala de lo Contenciós), de 17 de febrer de 2022 (núm. Recurs 2499/2019). ECLI:ES:AN:2022:574. FJ 4t: "*En el presente supuesto, y pese a que en la demanda se alega la concurrencia de las condiciones para la obtención del reconocimiento de la condición de refugiado y del derecho de asilo de la recurrente, lo cierto es que de la documentación obrante en el expediente y de la prueba practicada en este procedimiento no resulta acreditado, aun de forma indiciaria, que las solicitantes de asilo hayan sido objeto de represalia o ataque por parte de las fuerzas de seguridad o armadas de su país.*"

sol·licitant retiri o desisteixi de la sol·licitud es posarà fi al procés a través de l'arxiu de la mateixa⁹⁴.

Les resolucions previstes posaran fi a la via administrativa. En el cas de que s'hagi presentat la petició de reexamen prevista, s'entendrà que posa fi a la via administrativa la resolució que decideixi aquesta petició. Les resolucions seran susceptibles de recurs de reposició amb caràcter potestatiu i de recurs davant la jurisdicció contenciosa-administrativa⁹⁵. Durant la resolució dels recursos, se li mantindrà a l'interessat l'estatut de sol·licitant d'asil⁹⁶.

5. ANÀLISI DEL *LAW ENFORCEMENT*

En aquest apartat es pretén fer una reflexió entorn als diferents tipus de vulneracions.

5.1. Vulneracions del procediment i dels drets de les persones sol·licitats d'asil segons el Defensor del Poble i CEAR

El Defensor del Poble, en el seu Informe Anual de l'any 2023, tracta l'accés al procediment dels sol·licitants de protecció internacional. Informa de que hi ha hagut un increment de les sol·licituds que no ha anat acompanyat de reformes estructurals per adaptar el sistema de gestió i tramitació a les exigències que imposen les directives de la UE sobre l'acollida i procediments⁹⁷. Tot i haver reforçat les plantilles policials i adoptat mesures per intentar atendre a un major número de persones, el Defensor del Poble argumenta el següent:

⁹³ Llei 12/2009, de 30 d'octubre, *op. cit.*, art. 26.

⁹⁴ Llei 12/2009, de 30 d'octubre, *op. cit.*, art. 27.

⁹⁵ Llei 12/2009, de 30 d'octubre, *op. cit.*, art. 29.

⁹⁶ STS 2855/2024 (Secció 5na, Sala Contenciós-Administratiu), de 21 de maig de 2024 (núm. Recurs 2957/2023). ECLI:ES:TS:2024:2855. FD 5è: *"Así pues, de conformidad con el art. 46 de la Directiva 2013/32, el derecho a un recurso judicial efectivo conlleva que el solicitante a quien la Administración ha denegado la protección internacional obtenga, en el recurso jurisdiccional interpuesto contra dicha decisión, un pronunciamiento que, como regla general, reconozca durante su pendencia el mantenimiento inalterado de su estatuto como solicitante de asilo y, por tanto, su autorización para permanecer en España hasta que se resuelva dicho recurso y a que durante esa permanencia disfrute de las condiciones de acogida contempladas en la Directiva 2013/33."*

⁹⁷ Defensor del Pueblo. (2023). *Informe Anual 2023 (Volumen I)*, p. 41. <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2024/03/Defensor-del-Pueblo-Informe-anual-2023.pdf>

“Estos esfuerzos no resultan suficientes a tenor del número de personas con necesidades de protección internacional que han de esperar meses e, incluso, más de un año en manifestar su voluntad de pedir asilo y formalizar la solicitud. La falta de citas (...), provoca que miles de personas no estén amparadas por el principio de no devolución y no tengan acceso al sistema de acogida de protección internacional.”⁹⁸

Les assignacions de cites per formalitzar la sol·licitud es retarda mesos de forma injustificada, impossibilitant l'accés al procediment i a la possibilitat d'obtenir una autorització de treball per facilitar l'autonomia econòmica dels sol·licitants. Els mateixos problemes d'obtenció de cites afecten a la renovació de la documentació de protecció internacional, fet que podria significar la pèrdua de la feina, el bloqueig de comptes bancaris, no poder accedir al lloguer, ni percebre ajudes socials per part de tals sol·licitants.⁹⁹

Una problemàtica més és que, a arrel d'aquestes dificultats d'obtenir cites, han sorgit una sèrie de xarxes il·legals que accedeixen a les cites prèvies de formes desconeegudes per posteriorment posar-les a la venda a preus que van dels tres-cents als sis-cents euros. Per les persones que necessiten una cita es fa pràcticament impossible obtenir-la si no és comprant-la per aquesta via. D'aquesta manera, les persones refugiades sense recursos econòmics no són capaces d'accedir al procediment¹⁰⁰.

L'any 2022, es tardava de mitjana vuit mesos a obtenir cita per manifestar la voluntat de presentar una sol·licitud de protecció internacional, amb una gran disparitat entre províncies (a Màlaga era de 17 mesos, mentre que en algunes comissaries de Madrid era d'un sol dia). Aquest temps s'ampliava vuit mesos més, de mitjana, des de que la persona manifesta la voluntat fins que s'aconsegueix formalitzar la sol·licitud. Sense poder manifestar la voluntat de presentar la sol·licitud, aquestes persones es troben sense cap documentació que

⁹⁸ Defensor del Pueblo. (2023), *op. cit.*, p. 42.

⁹⁹ Defensor del Pueblo. (2023). *Informe Anual 2023 (Volumen I)*, p 42.

¹⁰⁰ Comisión Española de Ayuda al Refugiado. (2023). *Informe 2023: Las personas refugiadas en España y Europa*, p. 72. <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2023/06/INFORME-CEAR-2023.pdf>

acreditati que son potencials sol·licitants d'asil, amb el risc de poder ser sotmesos a procediments d'expulsió, vulnerant el principi de no devolució¹⁰¹. Per això:

“Esta situación genera una bolsa innumerable de personas “invisibles” y “sin derechos”, que desvirtúa los datos reales del número de personas solicitantes de asilo en nuestro país, pues la imposibilidad de acceder al derecho de solicitar asilo hace que no figuren como potenciales solicitantes de protección.”¹⁰²”

Des de la vessant jurisprudencial, varies sentències denuncien que l'Administració no ha respòs en el termini legalment establert de dos dies a la petició de reexamen de la denegació de protecció internacional¹⁰³. Tal i com confirma la STS 4066/2016, de 19 de setembre, l'Administració disposa de dos dies, contats des del moment en què la petició de reexamen s'hagués formulat, per resoldre; un cop transcorregut aquest termini haurà de tramitar la sol·licitud pel procediment ordinari i autoritzar l'entrada i permanència fins que es resolgui la petició d'asil¹⁰⁴.

El TC disposa d'una consolidada doctrina sobre les dilacions indegudes i dilacions estructurals¹⁰⁵, la qual estableix que els Jutges i Tribunals han de complir la seva funció jurisdiccional de garantir la llibertat, la justícia i la seguretat, amb la rapidesa que permeti la duració normal dels procediments.

¹⁰¹ Comisión Española de Ayuda al Refugiado. (2023). *Informe 2023: Las personas refugiadas en España y Europa*, p. 73.

¹⁰² Comisión Española de Ayuda al Refugiado. (2023). *Informe 2023: Las personas refugiadas en España y Europa*, p. 73.

¹⁰³ Martos, J. A. M., Vitoria, I. G., & Candela, J. L. R. (2017). Política y normativa española sobre inmigración y asilo: ¿Bajo perfil o inacción? *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2017, p. 119. [105-122 José Antonio Montilla Martos, Ignacio García Vitoria & José Luís Rodríguez Candela.pdf](#)

¹⁰⁴ STS 4066/2016 (Sección Tercera, Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 19 de setiembre de 2016 (núm. Recurso 1661/2016). ECLI:ES:TS:2016:4066. FD 2n.

¹⁰⁵ Alguns exemples son: STC 160/2004, de 4 d'octubre, FJ5è (citant la STC 195/1997, d'11 de novembre. ECLI:ES:TC:1997:195. FJ3r): “el elevado número de asuntos que conocía el órgano jurisdiccional ante el que se tramitaba el pleito no legitima el retraso en resolver ya que el hecho de que las situaciones de atasco de los asuntos se conviertan en habituales no justifica la excesiva duración de un proceso.”; i la STC 125/2022, de 10 d'octubre. ECLI:ES:TC:2022:125. FJ3r: “Como afirmamos en la ya citada STC 54/2014, por referencia a la doctrina contenida en la STC 142/2010, de 21 de diciembre, “por más que los retrasos experimentados en el procedimiento hubiesen sido consecuencia de deficiencias estructurales u organizativas de los órganos judiciales o del abrumador trabajo que sobre ellos pesa, esta hipotética situación orgánica, si bien pudiera excluir de responsabilidad a las personas intervinientes en el procedimiento, de ningún modo altera el carácter injustificado del retraso. Y es que el elevado número de asuntos de que conozca el órgano jurisdiccional ante el que se tramitaba el pleito no legitima el retraso en resolver, ni todo ello limita el derecho fundamental de los ciudadanos para reaccionar frente a tal retraso.”

Aquest fet s'ha de predicar fins i tot quan la dilació sigui deguda a carències estructurals de la organització judicial, fet que implica dotar als òrgans judicials dels mitjans personals i materials necessaris¹⁰⁶.

La majoria de sol·licituds que es feien en els Centres d'Internament d'Estrangers (CIE), es realitzaven per escrit, dificultant la comprensió de la persona internada si aquesta no sabia ni llegir ni escriure. Igualment, es vulnera el dret a la defensa i a l'accés a un recurs efectiu dels sol·licitants. Quan es notifica la resolució d'inadmissió a tràmit, es generen situacions on no hi ha presents el personal de traducció, així que els interns no coneixen en un principi el sentit de la seva resolució ni la possibilitat de reexamen. En els casos d'admissió i posada en llibertat, tampoc se'ls informa dels passos a seguir per obtenir la documentació i tampoc saben els drets que els emparen. A més, hi ha queixes per part dels advocats perquè tenen molt poc temps per parlar amb l'internat abans d'assistir-lo en la seva sol·licitud.¹⁰⁷ Es reflecteix a la pràctica la vulneració de la garantia de l'accés a la justícia gratuïta, àmpliament reconeguda i estretament vinculada al dret a la tutela judicial efectiva. El TEDH critica durament aquest fet en la sentència M.S.S. c. Bèlgica i Grècia on s'argumenta el següent:

“Además, el demandante, que es evidente que carece de medios para pagar a un abogado, no recibió ninguna información sobre las organizaciones que ofrecen asesoramiento y orientación legal. A esto se añade la escasez de abogados en la lista establecida bajo el sistema de ayuda legal que en la práctica hace ineficaz el sistema. Contrariamente a lo que mantiene el Gobierno, el Tribunal considera que esta situación puede ser un obstáculo de hecho capaz de impedir el acceso al recurso y depende del artículo 13, en particular en el caso de los solicitantes de asilo.”¹⁰⁸

¹⁰⁶ STC 180/1996, de 12 de novembre de 1996 (BOE núm. 303, de 17/12/1996). ECLI:ES:TC:1996:180. FJ 4t.

¹⁰⁷ Comisión Española de Ayuda al Refugiado. (2023). *Informe 2023: Las personas refugiadas en España y Europa*, p. 78.

¹⁰⁸ STEDH. Assumpte M.S.S. c. Bèlgica i Grècia, núm. 30696/09, de 21 de gener de 2011. Par. 319.

La Policia Nacional decideix, durant l'any 2024, substituir paulatinament (i només en algunes províncies) la cita *online* per altres vies com la telefònica, el correu electrònic, o presencialment. Aquest canvi no ha millorat l'accés per diverses raons. En primer lloc, les línies de telèfon on s'ha implementat aquesta via han quedat saturades i tampoc hi ha serveis d'interpret durant la trucada. Les respostes del correu electrònic porten un retard de cinc mesos, però almenys permeten acreditar que s'ha sol·licitat la cita, a diferència de la trucada¹⁰⁹.

Tots aquests fets i situacions fan que hi hagi una vulneració de la Directiva 2013/32/UE, que disposa en el seu art. 6.1 que el termini de registre de la sol·licitud de protecció internacional ha de ser entre tres i sis dies¹¹⁰, i la Directiva 2013/33/UE, que garanteix condicions mínimes d'acollida i drets bàsics des del moment que una persona expressa la voluntat de sol·licitar protecció¹¹¹. Es vulnera també la CDFUE, que estableix en el seu art. 18 el dret a sol·licitar asil i el principi de no devolució, i a l'art. 41¹¹² el dret a la bona administració¹¹³.

Cap d'aquestes directives han sigut transposades, fent que la CEAR i vint organitzacions més presentin el juny de 2023 una denúncia a la Comissió Europea per infracció del dret de la UE. Consideren que hi ha una mancança de procediments homogenis i sistematitzats i de recursos humans i materials suficients. Això porta a retardar l'accés al procediment de protecció internacional,

¹⁰⁹ Comisión Española de Ayuda al Refugiado. (2024). *Informe 2024: Las personas refugiadas en España y Europa*, p. 74. https://www.cear.es/wp-content/uploads/2024/06/CEAR_INFORME_2023.pdf

¹¹⁰ Directiva 2013/32/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, sobre procediments comuns per a la concessió o la retirada de la protecció internacional. *Diari Oficial de la Unió Europea*, L180/60, de 29 de juny de 2013. Art. 6.1.

¹¹¹ Directiva 2013/33/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, per la que s'aproven normes per a l'acollida dels sol·licitants de protecció internacional. *Diari Oficial de la Unió Europea*, L180/96, de 29 de juny de 2013. Art. 17.1.

¹¹² STJUE (Sala Quarta) de 8 de maig de 2014, H. N. C. *Minister for Justice, Equality and Law Reform* i altres. Assumpte C-604/12. ECLI:EU:C:2014:302. Par. 49-50. "En lo que atañe al derecho a una buena administración, recogido en el artículo 41 de la Carta, es preciso recordar que tal derecho refleja un principio general del Derecho de la Unión. Así, en la medida en que, en el asunto principal, un Estado miembro pone en práctica el Derecho de la Unión, las exigencias derivadas del derecho a una buena administración, en particular el derecho de toda persona a que sus asuntos sean tratados imparcialmente y dentro de un plazo razonable, son aplicables en el marco de un procedimiento de concesión de la protección subsidiaria, como el controvertido en el litigio principal, tramitado por la autoridad nacional competente."

¹¹³ Comisión Española de Ayuda al Refugiado. (2024). *Informe 2024: Las personas refugiadas en España y Europa*, p. 75.

generant una vulneració dels drets fonamentals d'aquestes persones en necessitat¹¹⁴.

5.2. Vulneracions a la frontera: les *devoluciones en calent*

El terme “*devoluciones en calent*” (també denominades devoluciones automàtiques) fa referència a l'actuació de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat espanyol responsables de la vigilància de costes i fronteres, que consisteix en rebutjar nacionals de tercers països que intenten entrar irregularment a Espanya per la frontera de Ceuta i Melilla. Aquests són retornats de manera immediata o automàtica a les autoritats del Marroc sense seguir cap procediment, sense identificar la persona, sense concedir-li un tràmit d'audiència, sense assistència lletrada i sense possibilitat de control judicial¹¹⁵. És a dir, són un tipus d'expulsió col·lectiva dels estrangers que són rebutjats a la frontera d'ambdues ciutats autònomes.

L'art. 4 del Protocol número 4 del Conveni Europeu de Drets Humans prohibeix directament les expulsions col·lectives dels estrangers¹¹⁶. L'art. 33 de la Convenció sobre l'Estatut dels Refugiats estableix, a més, la prohibició d'expulsió i de devolució, segons el qual “*cap Estat Contractant podrà, per expulsió o devolució, posar de cap manera a un refugiat a les fronteres dels territoris on la seva vida o la seva llibertat perillin per causa de la seva raça, religió, nacionalitat, pertinença a determinat grup social, o de les seves opinions polítiques*”¹¹⁷.

Per contra, la Disposició Addicional Desena de la Llei d'Estrangeria (DA10) fa referència al Règim especial de Ceuta i Melilla, introduïda per la Disposició Final

¹¹⁴ Comisión Española de Ayuda al Refugiado. (2024). *Informe 2024: Las personas refugiadas en España y Europa*, p. 75.

¹¹⁵ Martínez Escamilla, M. (2021). “Las «devoluciones en caliente» en el asunto N.D. y N.T. contra España (Sentencia de la Gran Sala TEDH de 13 de febrero de 2020)”, *Revista Española de Derecho Europeo*. Información y debate, p. 313. https://doi.org/10.37417/REDE/num78-79_2021_641

¹¹⁶ Instrument de Ratificació del Protocol nº4 al Conveni per a la Protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals, reconeixent certs drets i llibertats, a més dels que ja figuraven en el Conveni i Protocol Addicional al Conveni (Conveni nº46 del Consell d'Europa), fet a Estrasburg el 16 de setembre de 1963. (BOE núm. 247, de 13/10/2009, pp. 86371-86374), art. 4.

¹¹⁷ Instrument d'Adhesió d'Espanya a la Convenció sobre l'Estatut dels Refugiats, feta a Ginebra el 28 de juliol de 1951, i al Protocol sobre l'Estatut dels Refugiats, fet a Nova York el 31 de gener de 1967. (BOE núm. 252, de 21 d'octubre de 1978, pp. 24310 a 24328), art. 33.

Primera de la Llei Orgànica 4/2015, de 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana¹¹⁸. La DA10 disposa en el seu apartat primer que aquells estrangers que siguin detectats en la línia fronterera de la demarcació territorial d'aquestes dues ciutats autònomes, mentre intenten superar els elements de contenció fronterera per creuar irregularment la frontera podran ser rebutjats amb la finalitat d'impedir la seva entrada il·legal a Espanya. El segon apartat exigeix que el rebuig es dugui a terme “*respectant la normativa internacional de drets humans i de protecció internacional*” i es determina en el tercer apartat que les sol·licituds de protecció internacional es “*formalitzaran en els llocs habilitats a tal efecte en els passos fronterers*”¹¹⁹

Es crea d'aquesta manera un instrument que dota d'una aparença de legalitat a allò que l'estat espanyol ja practicava. Implica la creació d'una via de fet, és a dir, una pràctica sense un procediment que vetlli per la tutela judicial efectiva de l'afectat.

Tenint en compte que els elements de contenció fronterera es situen en territori espanyol, la DA10 està fent referència a la intercepció de persones migrants dins de l'Estat espanyol i sota la custòdia de funcionaris espanyols. Per tant, no es tractaria pròpiament d'un rebuig a qui no ha creuat la frontera, sinó d'impedir que la persona que ja l'ha traspassat continuï romanent en el territori on es troba. Ens trobem davant d'un supòsit per al qual ja existeix un mecanisme específic: la devolució prevista a l'art. 58.3 de la Llei Orgànica 4/2000¹²⁰. Aquest article disposa que no caldrà expedient d'expulsió per la devolució dels estrangers en el supòsit següents: *a) els que havent sigut expulsats contravinguin la prohibició d'entrada a Espanya; b) Els que pretenguin entrar il·legalment al país*¹²¹.

Les devolucions sumàries no poden estar emparades en cap cas per la DA10 de la LOEX. Per un costat, aquesta disposició implicaria introduir un procediment

¹¹⁸ Llei Orgànica 4/2015, de 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana. (BOE núm. 77, de 31/03/2015), Disposició Final Primera.

¹¹⁹ Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social. (BOE núm. 10, de 12/01/2000), Disposició Addicional Desena.

¹²⁰ García, I.G. (2017). Rechazo en las fronteras exteriores europeas con Marruecos: inmigración y derechos humanos en las vallas de Ceuta y Melilla, 2005-2017. *Revista General de Derecho Europeo / General Journal of European Law* – ISSN 1696-9634, núm. 43, p. 48. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6163646>

¹²¹ Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social. (BOE núm. 10, de 12/01/2000), art. 58.3.

reglat que és inexistent en la pràctica d'aquestes devolucions. Per altra banda, el respecte, la protecció i garantia del dret internacional dels drets humans té unes exigències mínimes que requereixen la identificació de les persones a la frontera i d'un procediment individualitzat amb tutela judicial efectiva¹²².

S'arriba a la conclusió de que no es respecten els drets, anteriorment mencionats, de les persones sol·licitants i beneficiàries de la protecció internacional.

El TEDH, en la sentència N.D. y N.T. c. Espanya, de 13 de febrer de 2020¹²³, determina a favor d'Espanya que no és aplicable l'art. 4 del Protocol núm. 4 del CEDH. El cas tracta de dos joves africans interceptats mentre intentaven saltar la tanca fronterera de Melilla i retornats immediatament al Marroc, sense que se seguís cap procediment d'expulsió ni se'ls donés l'oportunitat de sol·licitar asil.

La Gran Sala argumenta que la legislació espanyola oferia als demandant diverses vies legals per sol·licitar l'admissió en el territori nacional. Justifica que podien sol·licitar un visat o la protecció internacional, especialment al punt fronterer de Beni Enzar, però també en ambaixades i consolats espanyols. Es raona que els demandants podien accedir a aquestes de manera real i efectiva i que la manca d'un procediment individualitzat d'identificació per part dels agents espanyols era conseqüència de la pròpia conducta violenta dels interessats en accedir al territori espanyol¹²⁴.

Es discuteix el següent:

210. *“Sin embargo, cuando existen tales mecanismos y se garantiza el derecho a solicitar protección en virtud del Convenio, (...) el Convenio no impide que los Estados, en cumplimiento de su obligación de controlar las fronteras, exijan que las solicitudes de protección se presenten en los puestos fronterizos existentes (...). En consecuencia, pueden denegar la entrada en su territorio a los extranjeros, incluidos los posibles solicitantes de asilo, que, sin razones de peso, hayan incumplido dichos*

¹²² Hernández Moreno, N. (2024). Rechazos en frontera. Una violación sistemática de derechos humanos con respaldo institucional. ¿Hacia la normalización de una frontera sin derechos? *Eunomía. Revista En Cultura de la Legalidad*, 26, p. 64. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2024.8502>

¹²³ STEDH, Assumpte N.T. i N.D. c. Espanya, núm. 8675/15 i 8697/15, 2020. Par. 212.

¹²⁴ STEDH, Assumpte N.T. i N.D. c. Espanya, núm. 8675/15 i 8697/15, 2020. Par. 211.

mecanismos, al tratar de cruzar la frontera por un lugar diferente, especialmente como en este caso, aprovechando su gran número y utilizando la fuerza ¹²⁵”

Per tant, el TEDH considerava que no s’havia produït una vulneració de l’art. 4 del Protocol núm. 4 del CEDH, justificant la manca d’un procediment individualitzat que garanteix els drets associats a una ordre d’expulsió.

S’utilitza la mateixa idea per desestimar la lesió de l’art. 13 CEDH, referent al dret a la concessió d’un recurs efectiu¹²⁶. El TEDH no responsabilitza a l’Estat espanyol per no oferir-los un recurs judicial contra l’expulsió perquè els demandats es van posar en situació irregular en intentar entrar a Espanya de manera deliberada i en grup, creuant la frontera de Melilla per un punt no autoritzat. Al no utilitzar els mecanismes legals establerts, van incomplir el Codi de Fronteres Schengen i la legislació interna¹²⁷.

És igualment important destacar la sentència del TC 172/2020, de 19 de novembre de 2020¹²⁸, que dona resposta a un recurs d’inconstitucionalitat plantejat per membres de diversos grups parlamentaris en relació a diferents articles de la Llei Orgànica 4/2015, de 30 de març, de protecció de seguretat ciutadana, entre els quals s’incloïa la DA10 de la LOEX sobre el règim especial de Ceuta i Melilla. Aquesta analitza amb profunditat la figura del rebuig a la frontera i la seva constitucionalitat en referència a l’aplicació del principi de no devolució, al impedir-se l’exercici del dret d’asil de l’art. 13.4 CE.

Per fer-ho, el TC es remet directament a la STEDH de 13 de febrer de 2020 per justificar la no aplicació del principi de no devolució. A més, senyala que la DA10 de la LOEX no és una excepció al règim jurídic de la Llei 12/2009, al limitar-se a indicar aquesta on s’ha de formalitzar la sol·licitud. Amb aquesta mera cita de la STEDH, i senyalant que el règim del rebuig en frontera no exclou l’aplicació de la

¹²⁵ STEDH, Assumpte N.T. i N.D. c. Espanya, núm. 8675/15 i 8697/15, 2020. Par. 210.

¹²⁶ Instrument de Ratificació del Conveni Europeu per a la Protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals, fet a Roma el 4 de novembre de 1950. (BOE núm. 243, de 10 d’octubre, pp. 23564 a 23570), art. 13.

¹²⁷ STEDH, Assumpte N.T. i N.D. c. Espanya, núm. 8675/15 i 8697/15, 2020. Par. 242.

¹²⁸ STC 172/2020, de 19 de novembre de 2020. ECLI:ES:TC:2020:172.

Llei d'asil, el TC dona per tancat el debat sobre si aquesta regulació compleix amb les exigències derivades del principi de no devolució¹²⁹.

El Tribunal conclou que aquesta figura és conforme a la Constitució sempre que s'interpreti de conformitat a tres consideracions: a) Aplicació a les entrades individualitzades; b) Ple control judicial; c) Compliment de les obligacions internacionals. A través del seu vot particular, la magistrada María Luisa Balaguer Callejón, expressa que no entén que pugui afirmar-se que el rebuig a la frontera pugui complir estrictament amb la Constitució. L'absència de procediment i la impossibilitat de dur a terme els rebutjos de forma individualitzada no permeten fer real i efectiu l'exercici de la tutela judicial efectiva (art. 24.1), garantir els principis de responsabilitat i interdicció de l'arbitrarietat de les autoritats (art. 9.3), ni controlar jurídicament la legalitat dels actes administratius ni sotmetre'ls als fins que els justifiquen¹³⁰.

5.3. Vessant positiva de l'aplicació pràctica de la legislació

Més enllà de totes les dificultats dels procediments administratius que preveu la legalitat vigent, ACNUR en el seu informe global de l'any 2022 aporta la següent reflexió positiva posant d'exemple l'esforç que diferents països de la UE varen fer per acollir refugiats d'Ucraïna.

“L'experiència de protecció temporal per a les persones ucraïneses va servir com a impuls per ampliar encara més els esforços d'inclusió dirigits a les persones refugiades d'altres llocs. Això va incloure identificar i abordar les barreres contra la inclusió en els sistemes nacionals i en l'accés als serveis, i ampliar les aliances amb el sector privat per facilitar oportunitats laborals. El 2022, es varen posar en marxa plataformes d'ocupació per a persones refugiades a sis països pilot amb la finalitat de

¹²⁹ Rodríguez Duque, L. (2021). “El rechazo en frontera ante los tribunales. Comentario a las Sentencias del TEDH de 13 de febrero de 2020 (caso N.D. y N.T. c. España) y del Tribunal Constitucional español de 19 de noviembre de 2020 (nº172/2020)”. *Working papers ideir*, núm. 40, pp. 25-26. [https://www.ucm.es/data/cont/docs/595-2021-04-20-WP%20IDEIR%20n%C2%BA%2040%20\(2021\)%20Luc%C3%ADa%20Rodr%C3%ADguez%20Luque.%20El%20rechazo%20en%20frontera%20ante%20los%20tribunales60.pdf](https://www.ucm.es/data/cont/docs/595-2021-04-20-WP%20IDEIR%20n%C2%BA%2040%20(2021)%20Luc%C3%ADa%20Rodr%C3%ADguez%20Luque.%20El%20rechazo%20en%20frontera%20ante%20los%20tribunales60.pdf)

¹³⁰ Hernández Moreno, N. (2024). Rechazos en frontera. Una violación sistemática de derechos humanos con respaldo institucional. ¿Hacia la normalización de una frontera sin derechos? *Eunomia. Revista En Cultura de la Legalidad*, 26, p. 71. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2024.8502>

*facilitat l'accés a l'ocupació decent de les persones desplaçades per la força*¹³¹”.

ACNUR és un òrgan que actua juntament amb els Estats membres de la UE per ajudar a clarificar i resoldre situacions i peticions d'asil a través dels seus informes globals. En nombroses sentències de l'Audiència Nacional i del TS, es desprèn que les peticions d'asil i de protecció subsidiària s'hauran de resoldre atenent a les circumstàncies actuals i reals de cada cas particular¹³². Concretament, la SAN 2712/2023, de 10 de maig de 2023, utilitza l'argument de la STS de 26 de juliol de 2016¹³³, per precisar que “no podem ometre el més recent informe d'ACNUR de 15 de juny de 2012” en el que es reflexa que la situació al país “ha millorat des de l'abril de 2010 i està permetent el retorn de gran número de refugiats i desplaçats interns”, subsistint la inseguretat només en certs llocs¹³⁴. A tenor d'aquesta informació, el tribunal conclou que les sol·licituds hauran de ser avaluades individualment i de manera cuidada.

A Espanya, cada any des del 2011 s'ha aprovat el Pla Nacional de Reassentament¹³⁵, conforme a la Disposició Addicional Primera de la Llei

¹³¹ ACNUR. (2022). *Informe Global 2022*, p. 92. <https://www.acnur.org/media/informe-global-de-acnur-de-2022>

¹³² Observatorio de la Justicia y de los abogados, área procesal de extranjería. *Ilustre Colegio de Abogados de Madrid*. Protección Internacional Asilo y Refugio, jurisprudencia ámbito nacional, p. 11. <https://web.icam.es/bucket/ficha%20jurisprudencia%20asilo.pdf>

¹³³ STS 3912/2016 (Secció Tercera, Sala de lo Contenciós), de 26 de juliol de 2016, ECLI:ES:TS:2016:3912. FD 4t: “La Sala quiere concluir indicando que en relación con la petición de un solicitante de asilo natural de Costa de Marfil, las STS de 17 de junio de 2013 (Rec. 435572012) y 31 de octubre de 2014 (Rec. 407/2014) sostienen que “ha de ponderarse la evolución de las circunstancias en el país de origen desde la formalización de la petición hasta el momento en que el Tribunal haya de pronunciarse. En consecuencia, no podemos omitir el más reciente informe del ACNUR de 15 de junio de 2012, del que dan cuenta tales resoluciones, el cual sustituye las anteriores orientaciones sobre costa de marfil y, en especial, deja sin efecto el llamamiento de no retorno que figuraba en el documento de 20 de enero de 2011. A tenor del nuevo informe, la situación ha mejorado desde abril de 2010 y está permitiendo el regreso de gran número de refugiados y desplazados internos, subsistiendo la inseguridad solo en ciertas partes de la ciudad de Abidjan y en algunos lugares del oeste del país, así como sobre determinados grupos de personas por causas específicas, como su vinculación política o étnica. Por tal motivo, el ACNUR recomienda que las solicitudes de asilo fundadas en la situación de violencia generalizada sean “evaluadas cuidadosamente a la luz de sus méritos individuales”

¹³⁴ SAN 2712/2023 (Secció Quarta, Sala de lo Contenciós), de 10 de maig de 2023, (núm. Recurs 31/2021). ECLI:ES:AN:2023:2712. FJ 2n.

¹³⁵ Segons l'*European Union Agency of Asylum* es considera reassentament el trasllat de refugiats vulnerables des dels països d'acollida a Estats membres de la UE on seran admesos i on se'ls hi concedirà el dret de permanència i qualsevol altre dret comparable als atorgats als beneficiaris de protecció internacional. <https://euaa.europa.eu/es/operaciones/reasentamiento>

12/2009¹³⁶. Tradicionalment eren majoritàriament nacionals sirians qui es beneficiaven d'aquests plans, però des de l'any 2023 hi ha hagut un augment significatiu de persones desplaçades des d'Amèrica Central i del Sud¹³⁷. El TS, a la seva sentència 4479/2020, de 17 de desembre de 2020, reconeix doctrinalment que les persones que han sigut acollides a Espanya a través d'un programa de reassentament del Govern tenen també la condició de refugiats¹³⁸.

Nombroses sentències dictades també defensen les garanties atorgades als sol·licitants. Per exemple, es defensa en la STS 3748/2016, de 18 de juliol l'aplicació restrictiva del tràmit de denegació expeditiva de la sol·licitud d'asil. El TS sosté el següent:

*“cuando se acuerda la denegación por el cauce del artículo 21.2º, nos hallamos ante una resolución denegatoria acordada mediante un procedimiento brevísimo que comporta una patente disminución de garantías para el solicitante, y que por mucho que se intitule "denegación" reviste una funcionalidad u operatividad práctica cercana a las resoluciones de inadmisión, dado que excluye las reglas del procedimiento ordinario y también las del procedimiento de urgencia (iguales a las del ordinario salvo en la reducción a la mitad de los plazos), y más concretamente excluye la intervención de la CIAR, determinando al fin y a la postre que la solicitud sea rechazada sin haber llegado a ser analizada a fondo.”*¹³⁹”

¹³⁶ Disposició Addicional Primera de la Llei 12/2009, de 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària: “El marco de protección previsto en la presente Ley será de aplicación a las personas acogidas en España en virtud de programas de Reasentamiento elaborados por el Gobierno de la Nación, en colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, y, en su caso, otras Organizaciones Internacionales relevantes. El Consejo de Ministros, a propuesta de los Ministros del Interior y de Trabajo e Inmigración, oída la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, acordará anualmente el número de personas que podrán ser objeto de reasentamiento en España en virtud de estos programas.”

¹³⁷ Ministeri de l'Interior. Oficina d'asil i refugi. (2024). <https://proteccion-asilo.interior.gob.es/es/proteccion-internacional/plan-de-reasentamiento/>

¹³⁸ STS 4479/2020 (Secció Cinquena, Sala de lo Contenciós-administratiu), de 17 de desembre de 2020 (núm. Recurs 7923/2019. ECLI:ES:TS:2020:4479. FD 4t.

¹³⁹ STS 3748/2016 (Sección Tercera, Sala de lo Contencioso-administrativo), de 18 de julio de 2016 (núm. Recurso 3652/2015). ECLI:ES:TS:2016:3748. FD 3r.

És rellevant destacar també la consolidada doctrina referent a si la suspensió del procediment d'expulsió ha de produir-se des de que es manifesta la intenció de sol·licitar protecció internacional o si la suspensió només tindrà efectes a partir de l'efectiva formalització de la sol·licitud. En aquest sentit el TS té clar que la suspensió del procediment d'expulsió ha de produir-se des de que es manifesta la intenció de sol·licitar la protecció davant les autoritats públiques, encara que no siguin les competents per tramitar el procediment¹⁴⁰. Conforme al Dret de la UE, quan es presenti recurs contra la resolució de la petició de protecció internacional, la permanència a Espanya del sol·licitant durant la resolució d'aquest, li dona dret a gaudir de les condicions d'acollida contemplades a la Directiva 2013/33. La UE contempla un règim general d'adopció de mesures cautelars que obliga al manteniment de l'estatus de sol·licitant d'asil amb tot el què comporta aquest (permanència a Espanya i manteniment de les condicions d'acollida)¹⁴¹.

Un dels elements clau en l'evolució del dret de protecció internacional, tant a nivell europeu com estatal, ha estat el paper impulsor de l'activisme dels moviments comunitaris. Aquests col·lectius han estat essencials per aconseguir el reconeixement de nous drets a la ciutadania, atès que tot sovint els poders públics van a remolc de les reivindicacions socials¹⁴². L'èxit d'aquest activisme obren un camí esperançador cap a un dret d'asil més sensible i adaptat a les realitats socials.

¹⁴⁰ STS 5568/2024 (Secció Cinquena, Sala de lo Contenciós-Administratiu), de 6 de novembre de 2024, (núm. Recurs 7691/2022). ECLI:ES:TS:2024:5568, FD 6è.

¹⁴¹ STS 4332/2023 (Sala Tercera, Contenciós-administratiu), de 24 d'octubre de 2023, (núm. Recurs 8593/2022), ES:TS:2023:4332. FD 5è.

¹⁴² Sobre la globalització dels drets i la importància del dret administratiu veure: Ballbé, M., Martínez, R. (2010), "Law and globalization: between the United States and Europe", en *Global Administrative Law*, Edited by J.Robalino and J.Rodríguez-Arana, Cameron May, London.

6. CONCLUSIONS

En base a tot el contingut analitzat anteriorment, s'han arribat a les següents conclusions.

Primera. Marc normatiu incomplet i conseqüent manca de seguretat jurídica

La Llei 12/2009 presenta una greu deficiència en no haver estat desenvolupada reglamentàriament, malgrat el mandat exprés contingut a la seva Disposició Final Tercera. Precisament aquesta absència de desenvolupament ha generat una situació d'inseguretat jurídica en la matèria, mantenint en vigor parcialment el RD 203/1995, el qual pertany a una reforma legislativa anterior i que resulta clarament obsolet per a les necessitats actuals.

Aquesta falta de desenvolupament reglamentari dificulta l'aplicació efectiva de les novetats introduïdes a la darrera llei, ampliant els marges de discrecionalitat administrativa, amb el conseqüent risc d'arbitrarietat en la tramitació de les sol·licituds d'asil.

Segona. Ineficiències del procediment administratiu i vulneració de garanties processals

Les dilacions indegudes en el procediment, amb terminis d'espera que poden superar els vuit mesos només per obtenir cita inicial, contradiuen clarament el termini màxim de sis mesos establert a la llei. De manera que, el primer pas del procediment ja queda vulnerat.

Les resolucions sobre peticions de reexamen també solen superar els dos dies establerts com a termini màxim. A més, el TS subratlla la importància d'aplicar la denegació expeditiva de manera restrictiva perquè implica una forta reducció de garanties per als sol·licitants. Aquesta situació configura una vulneració sistemàtica del principi de tutela judicial efectiva.

Tercera. Dualitat de sistemes

La resposta europea, d'activació de la Directiva de protecció temporal, a la crisi ucraïnesa prova que quan existeix voluntat institucional es poden mobilitzar recursos extraordinaris, es simplifiquen tràmits sense menystenir garanties i es facilita la integració immediata. L'eficàcia de la protecció temporal contrasta amb

la burocràcia del procediment ordinari de petició d'asil. L'experiència amb Ucraïna hauria de servir com a model per a una reforma del sistema d'asil, adaptant els mecanismes d'urgència a totes les crisis humanitàries que es puguin generar.

Quarta. Les devolucions en calent com a pràctica contrària al Dret internacional

Les anomenades “devolucions en calent” suposen a la pràctica expulsions col·lectives prohibides pel CEDH. Encara que el marc jurídic espanyol hagi intentat dotar d'una aparença de legalitat a aquestes actuacions, el seu ajustament als estàndards internacionals de protecció dels drets humans continua sent objecte de legítima qüestió doctrinal i jurisprudencial.

La presència d'aquestes pràctiques evidencia una tensió no resolta entre el control migratori i la protecció dels drets fonamentals, tot i haver sigut avalades pel TEDH i pel TC.

Cinquena. Reduït nombre de concessions de protecció internacional

Les dades analitzades revelen que en el període 2018-2023 les sol·licituds s'havien multiplicat per tres. De les dades destaca, per una banda, que un 51,9% d'aquestes sol·licituds son admeses a tràmit i, per altra banda, l'alta concessió d'autoritacions de residència a veneçolans, que suggereix un desviament al sistema d'asil per a certes nacionalitats.

El volum elevat de sol·licituds de protecció internacional que es registren anualment contrasta amb el nombre limitat de concessions que s'atorguen. Aquesta desproporció posa de manifest la importància d'examinar el marc legal i el procediment administratiu vigent, per avaluar si son realment eficaços per resoldre de manera adequada la forta demanda existent.

Possibles línies futures de recerca

Una necessària línia de desenvolupament posterior d'aquest treball consistiria en la millora del procediment per reforçar la protecció de nens i nenes refugiats no acompanyats. ACNUR alerta en els seus informes de que cal un procediment d'asil prioritari, àgil, eficaç en l'acollida i adaptat a la infància.

Una segona línia de recerca sorgeix a partir del recent comunicat de la UE respecte la definició de “països d’origen segurs”, que ha obert un nou front en el marc legislatiu europeu que evoluciona de manera continuada. Caldria analitzar com s’aplicarà aquesta llista a l’atorgament o denegació de les sol·licituds, així com també estudiar com va evolucionant aquesta llista.

Una tercera línia de desenvolupament futura consistiria en realitzar una anàlisi comparada amb altres països europeus que també actuïn com a frontera de la UE. Països com Grècia o Itàlia reben anualment una afluència significativa d’immigrants procedents d’Àfrica o de l’Orient Mitjà.

7. BIBLIOGRAFIA

Referències doctrinals

Alarcón Velasco, N. (2017). El Sistema Común de Asilo (SECA) y su aplicación en España. *TSN Transatlantic Studies Network*, (4).

Alberto Valdés, I. (2015). La respuesta de la UE a la crisis migratoria. Especial referencia a la Directiva de protección temporal a raíz de la guerra de Ucrania. *Universitas*, núm. 46.

Arenas Hidalgo, N. (2021). Migraciones y asilo: análisis y perspectivas. *Revista Española de Derecho Internacional*.

Ballbé, M., Martínez, R. (2010), "Law and globalization: between the United States and Europe", en *Global Administrative Law*, Edited by J.Robalino and J.Rodríguez-Arana, Cameron May, London.

Belén Ruiz-Estramil, I. (2021). El Sistema Europeo Común de Asilo: entre la protección de los derechos humanos y la integración europea.

Cordero, J. A. V. (2021). El derecho a la protección internacional en España: hacia una necesaria reforma legal. *Revista Española de Derecho Europeo*.

Ferré Trad, N. (2022). La solidaridad europea en forma de protección temporal para las personas que huyen de Ucrania. *Anuario del Boletín de la academia de Yuste*.

García, I.G. (2017). Rechazo en las fronteras exteriores europeas con Marruecos: inmigración y derechos humanos en las vallas de Ceuta y Melilla, 2005-2017. *Revista General de Derecho Europeo / General Journal of European Law* – ISSN 1696-9634, núm. 43.

Gil-Bazo, M. T. (2015). Asylum as a general principle of international law. *International Journal of Refugee Law*, 27(1), 3–28.

Hernández Moreno, N. (2024). Rechazos en frontera. Una violación sistemática de derechos humanos con respaldo institucional. ¿Hacia la normalización de una frontera sin derechos? *Eunomía. Revista En Cultura de la Legalidad*, 26.

Ineli Ciger, M. (2022). Reasons for the Activation of the Temporary Protection Directive in 2022: A Tale of Double Standards. *Forum on the EU Temporary Protection Responses to the Ukraine War*.

Martínez Escamilla, M. (2021). “Las «devoluciones en caliente» en el asunto N.D. y N.T. contra España (Sentencia de la Gran Sala TEDH de 13 de febrero de 2020)”, *Revista Española de Derecho Europeo*.

Martos, J. A. M., Vitoria, I. G., & Candela, J. L. R. (2017). Política y normativa española sobre inmigración y asilo: ¿Bajo perfil o inacción? *Anuario CIDOB de la Inmigración*.

Morcillo Marco, P. (2021). La desnaturalización del derecho de asilo desde un análisis comprensivo del contexto nacional y europeo en materia de asilo y refugio: Propuestas para la mejora de la protección internacional en España. *Instituto Universitario de Desarrollo Local, Universidad de Valencia*.

Raquena de la Torre, M.D. (2023). La jurisprudencia europea en defensa de las garantías del procedimiento de protección internacional frente a la saturación de los sistemas nacionales. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 39.

Rodríguez Duque, L. (2021). “El rechazo en frontera ante los tribunales. Comentario a las Sentencias del TEDH de 13 de febrero de 2020 (caso N.D. y N.T. c. España) y del Tribunal Constitucional español de 19 de noviembre de 2020 (núm. 172/2020)”. *Working papers ideir*, núm. 40.

Ruiz-Estramil, I. B. (2022). El Sistema Europeo Común de Asilo: entre la protección de los derechos humanos y la integración europea. *Revista De Estudios Europeos*, núm. 80.

Soler-García, C. (2024). La aplicación de la protección temporal en la Unión Europea con ocasión de la agresión rusa a Ucrania. Una respuesta sin precedentes

ante una situación excepcional. *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 40.

Vitoria, I.G. (2018). Una década sin Reglamento de asilo en España: obstáculos e interpretaciones divergentes. *Anuario CIDOB de la Inmigración*.

Referències documentals

Actes legislatius de la UE

Unió Europea. Tractat de Funcionament de la Unió Europea, firmat a Lisboa l'any 2007.

Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea. *Diari Oficial de les Comunitats Europees*, C364/3, de 18 de desembre de 2000.

Reglament (UE) n° 603/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, relatiu a la creació del sistema *Eurodac* per a la comparació de les impressions dactilars per a l'aplicació efectiva del Reglament (UE) n° 604/2013 (...), i a les sol·licituds de comparació amb les dades d'*Eurodac* presentades pels serveis de seguretat dels Estats membres i *Europol* a efectes d'aplicació de la llei, i pel que es modifica el Reglament (UE) n° 1077/2011, pel que es crea una Agència europea per la gestió operativa de sistemes informàtics de gran magnitud en l'espai de llibertat, seguretat i justícia. *Diari Oficial de la Unió Europea*, L 180/1, de 29 de juny de 2013.

Reglament (UE) n° 604/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, pel que s'estableixen els criteris i mecanismes de determinació de l'Estat membre responsable de l'examen d'una sol·licitud de protecció internacional presentada en un dels Estats membres per un nacional d'un tercer país o un apàtrida (Text refós). *Diari Oficial de la Unió Europea*, L 180/31, de 29 de juny de 2013.

Directiva 2013/32/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, sobre procediments comuns per a la concessió o la retirada de la protecció internacional. *Diari Oficial de la Unió Europea*, L180/60, de 29 de juny de 2013.

Directiva 2013/33/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, per la que s'aproven normes per a l'acollida dels sol·licitants de protecció internacional. *Diari Oficial de la Unió Europea*, L180/96, de 29 de juny de 2013.

Directiva 2011/95/UE del parlament Europeu i del Consell, de 13 de desembre de 2011, per la que s'estableixen normes relatives als requisits per al reconeixement de nacionals de tercers països o apàtrides com a beneficiaris de protecció internacional, a un estatut uniforme per als refugiats o per a les persones amb dret a protecció subsidiària i al contingut de la protecció concedida. *Diari Oficial de la Unió Europea*, L337/9, de 20 de desembre de 2011.

Directiva 2005/85/CE del Consell, d'1 de desembre de 2005, sobre normes mínimes per als procediments que han d'aplicar els Estats membres per concedir o retirar la condició de refugiat. *Diari Oficial de la Unió Europea*, L326/13, de 13 de desembre de 2005.

Directiva 2004/83/CE del Consell, de 29 d'abril de 2004, per la que s'estableixen normes mínimes als requisits per al reconeixement i estatut de nacionals de nacionals de tercers països i apàtrides com a refugiats o persones que necessiten un altre tipus de protecció internacional i al contingut de la protecció concedida. *Diari Oficial de la Unió Europea*, L304/12, de 30 de setembre de 2004.

Directiva 2003/9/CE del Consell, de 27 de gener de 2003, per la que s'aproven normes mínimes per a l'acollida dels sol·licitants d'asil en els Estats membres. *Diari Oficial de la Unió Europea*, L31/18, de 6 de febrer de 2003.

Directiva 2001/55/CE del Consell, de 20 de juliol de 2001, relativa a les normes mínimes per la concessió de protecció temporal en cas d'afluència massiva de persones desplaçades i a mesures de foment d'un esforç equitatiu entre els Estats membres per acollir a dites persones i assumir les conseqüències de la seva acollida. *Diari Oficial de les Comunitats Europees*, L212/12, de 7 d'agost de 2001.

Actes no vinculants de la UE

Comissió Europea. (16 d'abril de 2025). La Comissió proposa avançar elements del Pacte sobre Migració i Asil, així com una primera llista de la UE de països d'origen segurs. *Comunicat de premsa*.

Consell Europeu, Consell de la UE. Pacte sobre Migració i Asil (2024).

Decisió d'Execució 2022/382 del Consell, de 4 de març de 2022 per la que es constata l'existència d'una afluència massiva de persones desplaçades procedents d'Ucraïna en el sentit de l'article 5 de la Directiva 2001/55/CE i amb l'efecte de que s'iniciï la protecció temporal. *Diari Oficial de la Unió Europea*.

Comissió Europea (25 de juliol de 2019). “*July infringements Package: key decisions*”.

Consell Europeu, Consell de la Unió Europea. Declaració UE-Turquia, 18 de març de 2016.

Actes legislatius Espanya

Constitució Espanyola. (BOE núm. 311, de 29/12/1978, pp. 29313-29356).

Instrument d'Adhesió d'Espanya a la Convenció sobre l'Estatut dels Refugiats, feta a Ginebra el 28 de juliol de 1951, i al Protocol sobre l'Estatut dels Refugiats, fet a Nova York el 31 de gener de 1967. (BOE núm. 252, de 21 d'octubre de 1978, pp. 24310 a 24328).

Instrument de Ratificació del Tractat pel que es modifica el Tractat de la Unió Europea i el Tractat Constitutiu de la Comunitat Europea, fet a Lisboa el 13 de desembre de 2007. (BOE núm. 286, de 27 de novembre de 2009, pp. 100309 a 100500).

Instrument de Ratificació del Protocol nº4 al Conveni per a la Protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals, reconeixent certs drets i llibertats, a més dels que ja figuraven en el Conveni i Protocol Addicional al Conveni (Conveni

nº46 del Consell d'Europa), fet a Estrasburg el 16 de setembre de 1963. (BOE núm. 247, de 13/10/2009, pp. 86371-86374).

Instrument de Ratificació del Conveni Europeu per a la Protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals, fet a Roma el 4 de novembre de 1950. (BOE núm. 243, de 10 d'octubre, pp. 23564 a 23570).

Llei Orgànica 4/2015, de 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana. (BOE núm. 77, de 31/04/2015, pp. 27216-27243).

Llei Orgànica 12/2009, de 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària. (BOE núm. 263, de 31/10/2009, pp. 90860-90884).

Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social. (BOE núm. 10, de 12/01/2000, pp. 1058-1075).

Reial Decret 220/2022, de 29 de març, pel qual s'aprova el Reglament pel qual es regula el sistema d'acollida en matèria de protecció internacional. (BOE núm. 76, de 30/03/2022, pp. 41807-41832).

Reial Decret 203/1995, de 10 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament d'aplicació de la Llei 5/1984, de 26 de març, reguladora del dret d'asil i de la condició de refugiat, modificada per la Llei 9/1994, de 19 de maig. (BOE núm. 52, de 02/03/1995, pp. 7237-7246).

Referències jurisprudencials

Tribunal Europeu de Drets Humans

STEDH, N.T. i N.D. c. Espanya, núm. 8675/15 i 8697/15, 2020.

STEDH, M.S.S. c. Bèlgica i Grècia, núm. 30696/09, 2011.

Tribunal de Justícia de la Unió Europea

STJUE (Gran Sala) de 6 de setembre de 2017, República Eslovaca y Hongria c. Consell de la Unión Europea. Assumptes acumulats C-643/15 y C-647/15. ECLI:EU:C:2017:631.

STJUE (Sala Quarta) de 8 de maig de 2014, H. N. C. *Minister for Justice, Equality and Law Reform* i altres. Assumpte C-604/12. ECLI:EU:C:2014:302.

Tribunal Suprem

STS 1650/2025 (Secció Cinquena, Sala de lo Contenciós), de 10 d'abril de 2025 (núm. Recurs 8004/2022). ECLI:ES:TS:2025:1650.

STS 2855/2024 (Secció Cinquena, Sala Contenciós-Administratiu), de 21 de maig de 2024 (núm. Recurs 2957/2023). ECLI:ES:TS:2024:2855.

STS 5568/2024 (Secció Cinquena, Sala de lo Contenciós-Administratiu), de 6 de novembre de 2024, (núm. Recurs 7691/2022). ECLI:ES:TS:2024:5568.

STS 4332/2023 (Sala Tercera, Sala de lo Contenciós-administratiu), de 24 d'octubre de 2023, (núm. Recurs 8593/2022). ES:TS:2023:4332.

STS 2666/2020 (Secció Cinquena, Sala de lo Contenciós-Administratiu), de 29 de juliol de 2020 (núm. Recurs 6594/2019). ECLI:ES:TS:2020:2666

STS 4479/2020 (Secció Cinquena, Sala de lo Contenciós-Administratiu), de 17 de desembre de 2020 (núm. Recurs 7923/2019). ECLI:ES:TS:2020:4479.

STS 3748/2016 (Secció Tercera, Sala de lo Contenciós-Administratiu), de 18 de juliol de 2016 (núm. Recurs 3652/2015). ECLI:ES:TS:2016:3748.

STS 3912/2016 (Secció Tercera, Sala de lo Contenciós-Administratiu), de 26 de juliol de 2016 (núm. Recurs 3576/2015). ECLI:ES:TS:2016:3912.

STS 4066/2016 (Secció Tercera, Sala de lo Contenciós-Administratiu), de 19 de setembre de 2016 (núm. Recurs 1661/2016). ECLI:ES:TS:2016:4066.

STS 1840/2015 (Secció Tercera, Sala de lo Contenciós-Administratiu), de 27 d'abril de 2015 (núm. Recurs 2585/2014). ECLI:ES:TS:2015:1840.

STS 5211/2015 (Secció Tercera, Sala de lo Contenciós-administratiu), de 10 de desembre de 2015 (núm. Recurs 1699/2025). ECLI:ES:TS:2015:5211.

Tribunal Constitucional

STC 125/2022, de 10 d'octubre de 2022, (BOE núm. 277, de 18/11/2022). ECLI:ES:TC:2022:125.

STC 172/2020, de 22 de desembre de 2020 (BOE núm. 332, de 22/12/2020). ECLI:ES:TC:2020:172.

STC 54/2014, de 10 d'abril de 2014, (BOE núm. 111, de 07/05/2014).

STC 142/2010, de 21 de desembre de 2011, (BOE núm. 16, de 19/01/2011). ECLI:ES:TC:2010:142.

STC 160/2004, de 4 d'octubre de 2004, (BOE núm. 270, de 09/11/2004).

STC 195/1997, d'11 de novembre de 1997, (BOE núm. 297, de 12/12/1997). ECLI:ES:TC:1997:195.

STC 180/1996, de 12 de novembre de 1996 (BOE núm. 303, de 17/12/1996). ECLI:ES:TC:1996:180.

Audiència Nacional

AAN 2647/2025 (Secció Tercera, Sala de lo Contenciós), de 4 d'abril de 2025, (núm. Recurs 797/2024). ECLI:ES:AN:2025:2647A.

SAN 2712/2023 (Secció Quarta, Contenciós), de 10 de maig de 2023, (núm. Recurs 31/2021). ECLI:ES:AN:2023:2712.

SAN 574/2022 (Secció Primera, Sala de lo Contenciós), de 17 de febrer de 2022 (núm. Recurs 2499/2019). ECLI:ES:AN:2022:574.

Informes

ACNUR (2024). Informe Semestral de Tendències. <https://www.acnur.org/media/informe-semestral-de-tendencias-2024>

Comisión Española de Ayuda al Refugiado. (2023). *Informe 2023: Las personas refugiadas en España y Europa*. <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2023/06/INFORME-CEAR-2023.pdf>

ACNUR. (2022). *Informe Global 2022*. <https://www.acnur.org/media/informe-global-de-acnur-de-2022>

Comisión Española de Ayuda al Refugiado. (2024). *Informe 2024: Las personas refugiadas en España y Europa*. https://www.cear.es/wp-content/uploads/2024/06/CEAR_INFORME_2023.pdf

Ministerio del Interior, Oficina de Asilo y Refugio. (2023). *Asilo en cifras 2023*. https://proteccion-asilo.interior.gob.es/documentos/Asilo_en_cifras_2023.pdf

Ministeri de l'Interior. Oficina d'asil i refugi. (2024). <https://proteccion-asilo.interior.gob.es/es/proteccion-internacional/plan-de-reasentamiento/>

Defensor del Pueblo. (2023). *Informe Anual 2023 (Volumen I)*. https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2024/03/Defensor-del-Pueblo_Informe-anual-2023.pdf

European Asylum Support Office. (2016). Análisis judicial, Introducción al sistema europeo común de asilo para órganos jurisdiccionales. *EASO Professional Development Series for members of courts and tribunals*, p. 17. https://euaa.europa.eu/sites/default/files/easo-introduction-to-ceas-ja_es.pdf

Observatorio de la Justicia y de los abogados, área procesal de extranjería. *Ilustre Colegio de Abogados de Madrid*. Protección Internacional Asilo y Refugio, jurisprudencia ámbito nacional. <https://web.icam.es/bucket/ficha%20jurisprudencia%20asilo.pdf>

Generalitat de Catalunya. Departament de Benestar Social i Família. (2014). *Pla de protecció internacional a Catalunya*, p. 25. https://dixit.gencat.cat/web/.content/home/04recursos/02publicacions/02publicacions_de_bsf/05_immigracio/pla_proteccio_internacional_catalunya/pla_proteccio_internacional_catalunya.pdf

Webgrafia

Google Scholar. (2025). <https://scholar.google.com/>

ACNUR, La agencia de la ONU para los refugiados. (2025). <https://www.unhcr.org/>

Centro de Documentación Judicial. Buscador de Contenidos. (2025). *Consejo General del Poder Judicial*. <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

Defensor del Pueblo. Protección internacional de ciudadanos venezolanos. *Defensor del Pueblo*. <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/proteccion-temporal-para-los-ciudadanos-venezolanos-en-espana/>

Scopus. (2025). <https://www.scopus.com/>

VLex. Legal Intelligence. (2025). *VLex*. <https://vlex.es/>

International Journal of Refugee Law. (2025). Oxford Academic.

<https://academic.oup.com/ijrl>

Refworld. La base de datos global de ACNUR sobre legislación y políticas. (2024, 10 de junio). ACNUR: Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos. 2018. <https://www.refworld.org/es/pol/polpais/acnur/2018/es/127401>

Reasentamiento. European Union Agency For Asylum. <https://euaa.europa.eu/es/operaciones/reasentamiento>

Polítiques i plans d'immigració. (s.f.). Departament de Drets Socials i Inclusió.
https://dretssocials.gencat.cat/ca/ambits_tematicos/migracions-refugi/politiques-plans-immigracio/index.html