

Las condiciones mínimas de acogida para los solicitantes de protección internacional: de la Unión Europea a España

Intervención en la Mesa Redonda del Curso de Verano de la UPV-EHU 2016

Encarnación La Spina¹
Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe
Universidad de Deusto

Desde el inicio de la llamada crisis humanitaria y aún siendo previsible los efectos perversos del acuerdo UE-Turquía² la mayoría de los debates y propuestas de la Comisión Europea se han centrado casi exclusivamente en gestionar los aspectos cuantitativos de la acogida³ aunque sean evidentes las deficiencias observadas en el acceso al sistema de asilo⁴, las garantías del acceso los recursos y a la asistencia jurídica gratuita. Sin embargo, los Estados miembros de la Unión Europea en esta controvertida preocupación por fijar “compromisos por cuotas de acogida” han obviado la necesidad de reforzar los instrumentos existentes, las iniciativas específicamente destinadas a coordinar la acogida⁵ y por consiguiente los procesos

¹ Investigador postdoctoral referencia FPDI-2013-16413 del programa de contratos de formación postdoctoral de Ministerio de Economía y Competitividad. Este trabajo se inscribe en el marco del Proyecto de la Diputación Foral de Bizkaia, convocatoria de proyectos Bizkailab, Bizkaia Solidarioa ref. 2016-0000210 Think Tank 2016: Derechos Humanos y Cooperación “La población refugiada en Bizkaia y su proceso de integración” así como en el proyecto de investigación “Análisis del proceso de acogida e integración de refugiados en España (2009-2016)” del Programa de Ayudas a Proyectos de investigación Aristos Campus Mundus, ref. ACM 2016_24. Así como el Proyecto I+D+I DER2015-65840-R (MINECO/FEDER) “Diversidad y Convivencia: los derechos humanos como guía de acción”, del Ministerio de Economía y Competitividad y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

² La Comisión Europea publicó el 20 de abril de 2016 el primer informe acerca de los progresos realizados tras la puesta en marcha del Plan de acción conjunto con Turquía. <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-wedo/policies/european-agenda-migration/proposal> S. CARRERA, S. BLOCKMANS, D. GROS, and E. GUILD, ‘The EU’s response to the refugee crisis. Taking stock and setting policy priorities.’ *CEPS Essay* nr. 2015. [implementationpackage/docs/20160420/report_implementation_eu-turkey_agreement_nr_01_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-wedo/policies/european-agenda-migration/proposalimplementationpackage/docs/20160420/report_implementation_eu-turkey_agreement_nr_01_en.pdf) y el 15 de junio de 2016 el segundo http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-wedo/policies/european-agenda-migration/proposalimplementationpackage/docs/20160615/2nd_commission_report_on_progress_made_in_the_implementation_of_the_euturkey_agreement_en.pdf (consultado el 23 de junio de 2016).

³ European Asylum Support Office (2015). Informe anual de la situación del asilo en la UE 2014. Luxemburgo: Publication office of the European Union. http://www.bfa.gv.at/files/berichte/EASO_Annual_Report_2014.pdf.

⁴ Los problemas detectados como consecuencia del desplazamiento masivo de ciudadanos sirios ha puesto en tela de juicio la eficacia del Reglamento Dublín III, y en septiembre de 2015, la Comisión efectuó una propuesta para su modificación Vid. .S. PEERS, (ed.) *EU Immigration and Asylum Law: Text and Commentary*, Brill, Leiden, 2015. F. CHERUBINI, *Asylum Law in the European Union*, Routledge, London, 2014.

⁵ AIDA *Wrong counts and closing Doors The reception of refugees and asylum seekers in Europe*, 2016, http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/aida_wrong_counts_and_closing_doors.pdf

de integración de las personas solicitantes de protección internacional⁶. La integración es la gran ausente en esta apuesta por impulsar desde la Agenda Europea de Inmigración y asilo pese a que los sucesivos informes anuales sobre inmigración la mantienen como una prioridad dentro del enfoque integral de la política de inmigración y asilo de la Unión Europea. No en vano ha sido una prioridad fundamental en el marco financiero plurianual 2014-2020 y la partida del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) se ha dotado en 57 millones de euros para apoyar especialmente la acogida inicial de migrantes por parte de los Estados miembros que se encuentran en primera línea⁷. Mientras los avances en la puesta en marcha de las políticas de integración pensadas hasta entonces para los nacionales de terceros estados residentes en el territorio⁸ no han tenido en cuenta debidamente a las diferentes situaciones de protección internacional, como parte de este grupo, pese a tener necesidades específicas debido a la pérdida de la protección de su país; sus experiencias de persecución o de conflicto armado; sus dificultades particulares para obtener la documentación; y la separación y pérdida de la familia. Al contrario la mayoría de los Estados Miembros en perspectiva defensiva han priorizado y reforzado la lucha contra la clandestinidad en detrimento del derecho de asilo por medio del refuerzo de las fronteras y el control selectivo⁹ de los flujos migratorios.

De este modo, buscar soluciones duraderas a la crisis migratoria está siendo un *continuum* a escala europea y en particular en el caso del Estado español donde existe una situación paradigmática tanto a nivel autonómico como local ante la falta de un marco jurídico adecuado que transponga la Directiva 2013/33/UE y las consecuencias prácticas de la ausente coordinación institucional que debe garantizar el cumplimiento de dichas condiciones¹⁰. Esta Directiva tiene un efecto directo desde el 21 de julio de 2015 por lo que las condiciones mínimas de acogida son exigibles y deberán aplicarse en todas las fases y tipos de procedimientos de solicitud de protección internacional, en todos los lugares e instalaciones en los que se alojen los solicitantes y durante todo el período en que se les permita permanecer en el territorio de los Estados miembros como solicitantes. A pesar del efecto directo de esta directiva actualmente la misma está siendo objeto de revisión por la Comisión europea que ha propuesto una reforma a fin

⁶ L. AZOULAI, K. DE VRIES, *EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales*, Oxford, Oxford University Press, 2014. D. BIGO, E. GUILD, S. CARRERA, (eds) *Foreigners, refugees, or minorities?: rethinking people in the context of border controls and visas*, Farnham, Surrey; Burlington, VT : Ashgate, 2013.

⁷ Este presupuesto servirá para redoblar la asistencia de emergencia tras la primera acogida (25 millones), desarrollar un proyecto piloto de reasentamiento (25 millones) y para reforzar programas de desarrollo regional en África (7 millones).

⁸ F. TRAUNER, and A. RIPOLL SERVENT, (eds) *Policy change in the area of freedom, security and justice: how EU institutions matter*, Abingdon, Oxon ; New York, NY : Routledge, 2015. E. LA SPINA, “La “delgada línea” entre condiciones y medidas de integración en el derecho migratorio europeo”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, 8, 2015, pp. 107-127, esp. pp. 107-110.

⁹ J. H. CARENS, *The Ethics of Immigration*, New York, Oxford University Press, 2013.

¹⁰ Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional [DOUE L 180, de 29-VI-2013]

de garantizar que los solicitantes de asilo se beneficien de condiciones de acogida dignas y armonizadas¹¹ por ser deficitarias en la práctica de toda la Unión Europea¹².

A tal propósito, a continuación se planteará una revisión de algunos aspectos claves del sistema de acogida previstos en la Directiva 2013/33/UE que deberían tener mayor proyección en el caso español. Y, para finalizar junto a una retrospectiva sobre el marco normativo de asilo a nivel nacional se llevará a cabo un análisis DAFO del sistema de acogida en España a la luz de los datos reportados en diferentes informes hechos públicos entre junio-julio de 2016¹³.

1. EL SISTEMA DE ACOGIDA EN LA UNIÓN EUROPEA: ASPECTOS CLAVES

Precisamente, una de las virtualidades de la mal llamada crisis de los refugiados ha sido poner de manifiesto la magnitud de las limitaciones (estructurales) de la política comunitaria y sus déficits con vistas a construir un sistema de acogida en derechos más acorde con el deber de solidaridad derivado del mandato del artículo 78.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Esto es la base de la construcción del denominado *Sistema Común Europeo de Asilo*¹⁴ que actualmente está siendo objeto de revisión. Entre los cinco principios básicos que deberían ser tenidos en cuenta en una política común de inmigración y asilo ya se incluía la necesidad de aportar mayor flexibilidad, información transparente a los solicitantes, garantizar la accesibilidad y efectividad de los recursos legales, asegurar condiciones de vida dignas para la estancia de los refugiados y el respeto de los derechos humanos¹⁵. Por tanto, la previsión era de poner en marcha dos ejes prioritarios: la aplicación plena y coherente del SECA así como el refuerzo del sistema de Dublín desarrollando una serie de nuevos instrumentos que derogan los adoptados durante la denominada “primera fase” con el fin de mejorar la claridad y la supervisión por parte de la Comisión Europea de la legislación de la Unión Europea¹⁶. En esta línea, la Comisión Europea ha intensificado

¹¹ Documento de la Comisión europea IP/16/2433 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_es.htm

¹² Vid. los objetivos de la reforma de la Directiva 2013/33/UE en el Documento de la Comisión europea IP/16/2433 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_es.htm

¹³ CEAR, Informe 2016: Las personas refugiadas en España y Europa. http://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/06/Informe_CEAR_2016.pdf AMNISTÍA INTERNACIONAL, *El asilo en España: Un sistema de acogida poco acogedor*, 2016. http://www.ara.cat/2016/05/31/INFORME_SENCER_Sistema_Acogida_ESP.pdf?hash=1f39263cbc14d8766ed8ab0d3ab7e63c2d5f1704

¹⁴ J. DE LUCAS, *Mediterráneo. El naufragio de Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch 2015. A. SOLANES CORELLA, “Un decálogo sobre la crisis del asilo en España”, *Sistema*, nº 218, 2010, pp. 103-122. A. SOLANES CORELLA, “Derechos humanos y asilo: sobre las deficiencias del SECA y la regulación jurídica española”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, VII, 2014, pp. 181-210, esp. p. 190-208.

¹⁵ R. RUBIO-MARIN, *Human rights and immigration*, Oxford: Oxford University press, 2014.

¹⁶ J. RAITIO, “A Few Remarks to Evaluate the Dublin System and the Asylum Acquis”, in F. GOUDAPPEL y H. S. RAULUS: *The Future of Asylum in the European Union*, Springer, The Hague, 2011, pp. 111-124. Directiva 2011/95/UE sobre requisitos para el reconocimiento de beneficiarios de protección internacional, y el contenido de la misma; Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos comunes para la concesión o retirada de la protección internacional; Directiva 2013/33/UE sobre normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional; Reglamento 603/2013/UE relativo a EURODAC; Reglamento 604/2013/UE sobre determinación del Estado miembro responsable de examinar la solicitud (*Dublín III*).

sus esfuerzos con la aprobación de un segundo paquete de aplicación de la Agenda Europea de Migración¹⁷ aunque lo ha hecho precisamente en términos de obligación de resultado dejando así *laissez-faire* a las autoridades nacionales respecto a la forma y los medios (Art. 288 TFUE).

De este modo, el amplio margen de maniobra de los Estados ha sido el verdadero efecto ralentí del SECA a la hora de reducir los efectos de la armonización legislativa¹⁸ deviniendo la construcción del sistema común de acogida una variable dependiente del Estado miembro que tramita la solicitud de asilo y que en última instancia debe garantizar el cumplimiento de las condiciones mínimas exigibles por la Directiva 2013/33/UE³. Ello, pese a que en el Programa de Estocolmo se exhorta a que las personas solicitantes de asilo, independientemente del Estado miembro en el que se presentó su solicitud, reciban un tratamiento equivalente en relación con las condiciones de recepción y un estatuto uniforme para las personas a las que se concede protección internacional con arreglo a unos procedimientos más justos y eficaces¹⁹.

En esta línea, la Directiva vertebrada como mínimo común denominador la extensión del derecho de acogida de los solicitantes a todo el procedimiento, es decir, desde la presentación de la solicitud de protección internacional hasta la resolución²⁰ así como la extensión de su ámbito de aplicación a los solicitantes de protección subsidiaria, para garantizar así la igualdad de trato a todos los solicitantes de protección internacional y la coherencia con el actual acervo de la Unión Europea en materia de asilo, en particular con la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011 (considerando nº 13). En cualquier caso, los Estados miembros podrán establecer o mantener disposiciones más favorables en el ámbito de las condiciones de acogida de los solicitantes y de otros familiares cercanos del solicitante que estén presentes en el mismo Estado miembro, cuando dependan de él, o bien por motivos humanitarios. Si bien la Directiva vigente recoge una serie de mejoras respecto de la anterior²¹, en particular lo hace en torno a las normas y condiciones de detención o internamiento así como especialmente sobre el acceso a una serie de derechos y prestaciones que se les concederán. Por ejemplo, hay indicadores en el ámbito de la documentación, la información sobre el procedimiento, el alojamiento, los alimentos, la educación, la asistencia médica y psicológica, el acceso a empleo así como a la formación profesional.

¹⁷ Comisión Europea (2015): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: una agenda europea de migración*, COM(2015) 240 final, 13/05/2015. Comunicación COM (2016) 85 de 10 de febrero de 2016, de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el estado de ejecución de las medidas prioritarias en el marco de la Agenda Europea de Migración. Aplicación de la legislación de la UE Estado de ejecución.

¹⁸ E. GUILD, "Seeking Asylum: Storm Clouds between National Commitments and EU Legislative Measures", *European Law Review*, 29, 2004, pp. 198-218.

¹⁹ A. GHIMIS, & Y. PASCOUAU, *ECP Policy update for the European Programme for Integration and Migration*. December 2015. ECM/ EPIM http://www.epim.info/wp-content/uploads/2015/12/EPIM-EPC-Update_final-12.2015.pdf. E. GUILD, E. BROUWER, E., K. GROENENDIJK, & S. CARRERA, 'What's happening to the Schengen borders?' *CEPS papers in Liberty and Security* nr. 86, 2015.

²⁰ Considerando nº 8 dispone que «para garantizar la igualdad de trato de los solicitantes en toda la Unión, deberá aplicarse en todas las fases y tipos de procedimientos de solicitud de protección internacional, en todos los lugares e instalaciones en los que se alojen los solicitantes y a todo el período en que se les permita permanecer en el territorio de los Estados miembros como solicitantes».

²¹ Directiva 2003(9/CE del Consejo 27 de enero de 2003. DO L 31 de 6 de febrero de 2003, p. 18.

En concreto, si se desglosan las medidas respecto a la escolarización y educación de los menores dispone que, si es necesario, se les ofrecerán clases preparatorias, incluidos cursos de idiomas, para facilitar su acceso al sistema educativo y su participación en el mismo. En materia de empleo se obliga a los Estados a velar para que los solicitantes, en determinadas circunstancias, tengan acceso al mercado laboral a los nueve meses desde la fecha de presentación de la solicitud. También se dispone que los Estados velarán por la protección de la salud física y psíquica de los solicitantes. En este punto se alude expresamente al tratamiento básico de enfermedades o trastornos psíquicos graves y, con relación a las víctimas de tortura y violencia, se dispone que los Estados miembros velarán para que puedan acceder a la asistencia o tratamiento médico y psicológico adecuado. Asimismo para los solicitantes alojados en locales o centros de acogida se obliga a los Estados a tomar en consideración factores específicos de género, edad y la situación de las personas vulnerables, así como a adoptar las medidas adecuadas para prevenir el acoso y los actos de violencia de género, incluida la violencia y el acoso sexuales, en los locales y centros de acogida. Uno de los aspectos más detallados es el régimen de protección previsto para las personas en situación de vulnerabilidad que incluye a las víctimas de trata de seres humanos, personas con enfermedades graves, con trastornos psíquicos y personas que hayan padecido torturas, violaciones y otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual, como las víctimas de la mutilación genital femenina. También establece normas para la evaluación de solicitantes con necesidades de acogida particulares, debido a su situación de vulnerabilidad, sin embargo, precisa que no es necesario que la evaluación adopte la forma de un procedimiento administrativo²².

Ahora bien, más allá del ámbito regulativo las pautas interpretativas del ámbito jurisprudencial supranacional también insisten en la urgencia e importancia de implementar un sistema de acogida garantista que vele por las condiciones materiales que deben concederse a los solicitantes de asilo desde que se presenta su solicitud. Así es oportuno poner a colación la sentencia del *STJUE Saciri*²³ que dispone que si un Estado miembro opta por proporcionar las condiciones materiales de acogida en forma de asignaciones financieras éstas deben ser suficientes para garantizar la atención sanitaria y un nivel de vida digno y adecuado, así como para asegurar la subsistencia de los solicitantes de asilo, permitiéndoles disponer, en particular y si fuera necesario, de un alojamiento en el mercado privado de alquiler (apartado 42).

Y, de igual modo, la sentencia *STJUE Cimade y Gisti*²⁴, donde se establece que un Estado Miembro tiene la obligación de garantizar unas condiciones mínimas de acogida a los solicitantes de asilo que establece la Directiva, incluso si se trata de un solicitante del que se está decidiendo que el Estado Miembro ha de estudiar su solicitud en virtud del Reglamento Dublín. La obligación únicamente cesa una vez el solicitante es transferido al Estado Miembro responsable de estudiar su solicitud.

²² DEFENSOR DEL PUEBLO. *Estudio sobre el asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*, 2016, pp. 85-101.

²³ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Asunto C-79/13 (Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers / Selver Saciri y otros) de 27 de febrero de 2014

²⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 27 de septiembre de 2012. Asunto C-179/11. Cimade y Groupe d'information et soutien des immigrés (GISTI) contra Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration.

Todo ello, sin perjuicio de dos decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) que en la misma línea pautan la existencia de una obligación por parte de los Estados de acogerlas y proporcionar a todas ellas una serie de condiciones materiales de acogida. En este sentido conviene citar la *STEDH, M.S.S v. Bélgica*²⁵, en la que se establece que todas estas personas son especialmente vulnerables, por lo que necesitan una protección especial. En esa sentencia se condenó a Bélgica por violación del artículo 3 CEDH por no haber tenido en cuenta la vulnerabilidad del demandante como solicitante de asilo y dejarle sin recursos, sin acceso a instalaciones sanitarias y sin poder satisfacer sus necesidades básicas. También resulta relevante en este sentido, la sentencia *V.M. y otros v. Bélgica*²⁶, en la que se condena también por vulneración del artículo 3, al considerar que Bélgica no debió someter a condiciones de pobreza extrema durante cuatro semanas a los demandantes al dejarles en una situación igual a la sucedida en *M.S.S. v. Bélgica*. Es más, el TEDH, en su sentencia *Budina v. Rusia*²⁷, afirma “la posibilidad de que el Estado esté comprometido, en virtud del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, por dar un trato digno en el caso de que un demandante totalmente dependiente de la ayuda pública se enfrentara con la indiferencia de las autoridades a pesar de encontrarse en una situación de privación o falta hasta tal punto grave que fuera incompatible con la dignidad humana”. Y, por último, en relación a los menores de edad solicitantes de asilo, en su sentencia *Tarakhel v. Suiza*²⁸, se establece que el requisito de la protección especial es particularmente importante cuando concurre la minoría de edad.

2. ¿ HAY UN MARCO JURÍDICO GARANTISTA PARA LA ACOGIDA DE PERSONAS REFUGIADAS EN ESPAÑA?

Si bien las cifras de solicitudes de protección internacional en España continúan siendo muy bajas en comparación a la media europea²⁹, su rápido o previsible incremento dados los compromisos de reubicación temporal o reasentamiento asumidos ha supuesto o supondrá un importante impacto en la gestión de la red pública de acogida de personas solicitantes de protección internacional³⁰. La primera respuesta sobre la existencia de un marco jurídico garantista para el asilo sería negativa. Tras una resolución desfavorable a un caso de traslado

²⁵ STEDH M.S.S v. Bélgica Application n. 30696/09 de 21 de enero de 2011.

²⁶ STEDH V.M. y otros c. Bélgica, Application n. 60125/15 de 7 de mayo de 2015.

²⁷ STEDH Budina v. Rusia, Application n. 45603105 de 18 de junio de 2009.

²⁸ STEDH Tarakhel v. Suiza Application n. 29217/12 de 4 de noviembre de 2014.

²⁹ Según datos de Eurostat, en España entre el año 2010 y el año 2015, tan solo 32.215 SPI, el 1,1% de todas las solicitudes en la UE en el mismo periodo, 2.939.540 millones de SPI. Alemania, por ejemplo, en ese mismo periodo, tuvo 875.455, el 30% del total. En el mismo periodo, 2010-2015, el porcentaje de mujeres SPI fue del 31% para el caso de la UE, y de un 34% en el caso de España. 33% en el caso de Alemania. En el mismo periodo de tiempo, el 56% de los solicitantes tenían entre 18 y 34 años de edad, en el caso de España, 17.955, siendo del 53,2% en la UE, 1563895. En el caso de menores entre 14 y 17 años, representan solo el 3,7% de los SPI en el caso de España, y un 9% en el caso de la UE. En el caso de la nacionalidad de origen, los SPI más numerosos en ese periodo de tiempo han sido los sirios, 8.245 SPI, seguidos de los ucranianos, 4.280 y de los malienses, 2400 SPI.

³⁰ A las 416 plazas ofertadas por los cuatro centros de titularidad pública se han añadido las plazas de las organizaciones no gubernamentales que colaboran con la administración, que en julio 2016 se cuantificaban en 1.418.

de menor de edad desde Bélgica a España se deduce la existencia de un riesgo real en las condiciones de acogida conforme al artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos para el “interés del menor” en caso de autorizar el traslado a España.

Desde un plano institucional se ha configurado un sistema de acogida por el que de acuerdo a la Orden ministerial 1989³¹ los centros de acogida son establecimientos públicos destinados a prestar alojamiento, manutención, asistencia psicosocial urgente y primaria, así como los servicios sociales encaminados a facilitar la convivencia e integración de las personas que solicitan protección internacional y carezcan de medios económicos para atender sus necesidades o las de su familia. Junto a estos centros se incorpora la posibilidad de establecer programas especiales o generales para facilitar la integración de personas refugiadas, en caso de no tener medios para su subsistencia. Aunque si se insiste que para poder beneficiarse de estas ayudas es necesario ser residente en un centro de acogida, o bien estar fuera pero siguiendo un programa de atención iniciado como residente, carecer de recursos económicos o no tener cobertura de otros servicios sociales generales u organismos privados³².

En concreto, la estructura de la red pública de acogida de personas incluye cuatro Centros de Acogida de Refugiados (CAR) dependientes del Ministerio de Interior y destinados a solicitantes y beneficiarios de protección internacional (Alcobendas y Vallecas en Madrid, Sevilla y Mislata en Valencia; Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes; CETI (Ceuta y Melilla) dependientes del Ministerio de Interior y destinados a solicitantes, beneficiarios de protección internacional y personas migrantes que acceden de forma irregular a estas ciudades. Sin perjuicio de otros dispositivos de acogida dependientes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social MEYSS, gestionados por entidades y ONG especializadas en Asilo como CEAR, ACCEM y Cruz Roja que dan atención básica, psicológica y escolarización de los menores, entre otros servicios de apoyo³³.

Por tanto, no hay duda que a nivel de estructuras y dispositivos de acogida existen varias opciones operativas pero plantean mayores dudas los términos imprecisos de su previsión normativa en el capítulo III de la Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria que entró en vigor el 20 de noviembre de 2009³⁴. Esta Ley ha sido modificada por la Ley 2/2014, de 25 de marzo, que ha añadido un apartado al artículo 40.1, con la finalidad de incorporar de manera completa el artículo 2.j) de la Directiva 2011/95/

³¹ Orden de 13 de enero de 1989 sobre centros de acogida a refugiados. «BOE» núm. 28, de 2 de febrero de 1989.

³² Real Decreto 865/2006, de 14 de julio, por el que se establecen las normas reguladoras de las subvenciones públicas a los beneficiarios de los Centros de Acogida a Refugiados integrados en la Red de Centros de Migraciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

³³ Según la información facilitada por la Administración, en el año 2015, el número de plazas gestionadas por las organizaciones no gubernamentales ascendía a 502, en 2016 ha pasado a 2000. El desglose de esta cifra es el siguiente: Asociación Comisión Católica Española de Migración (ACCEM): 132 plazas; Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) 181 plazas; Cruz Roja Española (CRE): 176 plazas; Fundación La Merced Migraciones 13 plazas.

³⁴ Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado BOE núm. 74, de 27 de marzo de 1984 que ha sido modificada a su vez por la Ley 9/1994, de 19 de mayo BOE núm. 122, de 23 de mayo de 1994. Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria BOE núm. 263, de 31 de octubre de 2009. Artículo 23. La OAR fue creada por la disposición adicional única del Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero (Reglamento de desarrollo de la anterior Ley de Asilo) BOE núm. 52, de 2 de marzo de 1995.

UE, de 13 de diciembre³⁵. El marco jurídico de las condiciones de acogida es una buena prueba de que la ley 12/2009 no está pensada para regular el derecho de asilo como derecho humano y fundamental sino para reaccionar contra el supuesto abuso del mismo o evitar el uso indebido de esta institución³⁶.

La primera condición material prevista en el artículo 30 incluye el acceso a derechos sociales generales pero no se determinan cuales son con detalle como sí hace el artículo 36 tras la concesión del estatuto de refugiado. Más bien se refiere a una dimensión asistencial o prestacional que se centra en los servicios sociales, la asistencia sanitaria e instalaciones de acogida necesarios para asegurar las necesidades básicas, siempre que carezcan de recursos económicos, en tal caso se reserva la opción de reembolso. Se hace referencia como es lógico, al mismo trato que los nacionales, pero los problemas de aplicación se producen en relación con la prestación efectiva de la asistencia porque las competencias en materia de refugiados no están transferidas a las comunidades autónomas correspondientes y, por ello, se canalizan a través de los Servicios Centrales del INSERSO en Madrid, concretamente a través de sus dos áreas de refugiados: Centros y Programas / Relaciones Institucionales.

Otro aspecto derivado de la materialización de las condiciones de acogida se relaciona con el mantenimiento de la unidad familiar previsto en el artículo 31 en los siguientes términos “se adoptarán las medidas necesarias para mantener la unidad familiar”. Esto es, su previsión es en términos de posibilidad más que de garantías de un derecho fundamental al desarrollo de la vida familiar y por consiguiente nada se indica respecto a los problemas de identificación de la filiación ADN en casos de familias extensas separadas, siendo especialmente grave la situación en función del lugar de primera acogida o las opciones de traslado desde el CETI a la península³⁷.

Lo mismo ocurre respecto a la autorización de residencia y trabajo prevista en el artículo 33 de la Ley 12/2009, máxime si se limita a hacer un reenvío reglamentario por ahora inexistente, pues como bien indica el último informe CEAR 2016 es un gran obstáculo el riesgo de que la solicitud sea rechazada dadas las severas limitaciones de la legislación de extranjería en cuanto a las posibilidades de inserción laboral. Así un proceso que debería durar seis meses puede llegar al año y medio, comportando la extensión del período de la tarjeta roja efectos negativos sobre la demanda y la oferta de empleo o bien para la solicitud de residencia por arraigo socio-laboral. Por consiguiente, por una parte, los empresarios se ven más legitimados para ofrecer contratos temporales hasta que no haya una resolución en

³⁵ BOE núm. 74, de 26 de marzo de 2014.

³⁶ A. SOLANES CORELLA, “Un decálogo sobre la crisis del asilo en España”, *Sistema*, nº 218, 2010, pp. 103-122. N. PÉREZ SOLA, “El derecho de asilo y la condición de refugiado. Balance de 26 años de desarrollos legislativos”, *Revista Derechos y Libertades*, 25, 2011, pp. 269-308. R. GARCÍA MAHAMUT Y GALPARSORO, J. *Régimen jurídico del derecho de asilo en la Ley 12/2009*, Madrid, Centro de Estudios políticos y constitucionales, 2010.

³⁷ Sugerencia dirigida a la Secretaría General de Inmigración y Emigración el 9 de julio de 2015, en los siguientes términos: Reubicar a las familias mencionadas en un recurso adecuado a sus necesidades y, en caso de que no existan plazas en centros de acogida residenciales, facilitar alojamiento de las características previstas en el artículo 18, apartado 1 de la Directiva 2013/33/UE y asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas en condiciones de dignidad, conforme al artículo 30 de la Ley 12/2009, de 31 de octubre. Expte. 15009533 <https://www.defensordepueblo.es/resoluciones/acogida-de-familiasolicitante-de-asilo/> (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

firme y los solicitantes de asilo pierden poder de negociación, así como la opción de acreditar o mejorar sus estudios mediante becas, por ejemplo. Y, por otra parte, el reconocimiento de credenciales educativas y competencias profesionales aún siendo clave para la integración laboral, el reconocimiento formal de calificaciones o convalidaciones académicas, en caso que se resuelva favorablemente se retrasa entre dos y cuatro años dependiendo de las particularidades de cada caso.

Como contrapunto a los derechos asociados a la concesión del asilo existe sorprendentemente un mayor detalle de las causas de retirada o reducción de condiciones de acogida. Tales causas no están moduladas en función de la gravedad de la conducta sancionada (leves, graves y muy graves) ni tampoco se determinan diferencias en función de la fase del itinerario de integración en que se encuentre el solicitante de asilo (hasta 12 meses o pasados esos 12 meses). Máxime si la aplicación del principio de proporcionalidad requiere causas objetivas y razonables para determinar las conductas que “penalizarían” la condición de acogida. Obviamente, también contribuye negativamente la inexistencia de un reglamento que establezca el sistema sancionador, capaz de garantizar un procedimiento individualizado, objetivo, imparcial y suficientemente motivado que permita recurrir la decisión y hacer las alegaciones que se estimen oportunas.

2.1. Debilidades y amenazas por afrontar

Tal y como se ha apuntado los términos de la acogida de las personas solicitantes de protección internacional en España consolidan un sistema asistencialista, cortoplacista y rígido forzando así que muchas personas sean enviadas a un centro que difícilmente se adecua a sus necesidades o a lugares donde existen grandes dificultades para encontrar salidas laborales, máxime si no se identifican correctamente las diferentes situaciones de vulnerabilidad ni la adaptación de los procesos. Si bien, una ampliación de los plazos implica la voluntad de otorgar una protección especial este sistema de plazos no ha tenido en cuenta los perfiles de vulnerabilidad de las personas solicitantes de asilo, con una duración de la asistencia muy por debajo de los meses establecidos, y de manera independiente al procedimiento de determinación de la solicitud de asilo en curso o de los medios de vida disponibles por la persona solicitante.

De igual modo, recientemente el informe del Defensor del Pueblo señala la dificultad de los residentes para recibir dicha asistencia, incluso por urgencias, en determinadas circunstancias (durante el período en el que los solicitantes de asilo cuentan con una documentación provisional antes de la entrega de la tarjeta identificativa emitida por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras o durante los períodos en que dicha tarjeta se renueva)³⁸. Por consiguiente, la falta de información sobre el marco jurídico para los destinatarios, la no explicitud de los pliegos de subvenciones y los protocolos de actuación dirigidos a las

³⁸ DEFENSOR DEL PUEBLO *Estudio sobre el asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*, op. cit., p. 100

entidades colaboradoras con la administración, dificultan la transparencia, el conocimiento y el ejercicio de los derechos contemplados, así como su exigibilidad. Asimismo no existe un procedimiento específico para acoger a personas procedentes de otros Estados miembros a España, en aplicación del Reglamento de Dublín III y, por tanto, los interesados deben seguir los mismos avatares que el resto de los solicitantes³⁹.

Por tanto, las amenazas mayores se presentan por dejar desatendida la situación de los grupos vulnerables. Así lo ha puesto de relieve Amnistía Internacional que considera que ni el CETI de Melilla ni el de Ceuta son lugares adecuados para los niños y las niñas, por lo que según el interés superior del menor debe garantizarse que los niños y las niñas permanezcan el tiempo imprescindible en dichos centros, y se asegure su rápido traslado a la península para garantizar su escolarización normalizada lo antes posible⁴⁰. Por ejemplo, los menores no acompañados en Melilla; no reciben formación ni se les enseña el idioma español, y manifiestan temor por los problemas de seguridad existentes en el centro, con robos continuos de sus pertenencias. Básicamente porque no se han implementado protocolos de protección y prevención de violencia sexual o abusos sexuales en centros de acogida, especialmente los CETI, conforme al artículo 18.4 de la Directiva 2013/33/UE. Aunque los centros de acogida y las organizaciones no gubernamentales que colaboran con la administración cuentan con profesionales que prestan atención psicológica, la situación se agrava cuando, tras la primera fase de acogida, las personas solicitantes de asilo deben iniciar una vida autónoma. Tampoco se garantiza una valoración individualizada que permita tener en cuenta las características personales y familiares a la hora de designar las plazas y de detectar las necesidades específicas de grupos vulnerables como víctimas de tortura y trauma, o víctimas de violencia.

El mismo diagnóstico se ha recabado desde 2015 por la Oficina del Defensor del Pueblo que ha emitido una recomendación para que se diseñase un programa educativo específico para el CETI de Melilla poniendo de relieve la falta de condiciones adecuadas del mismo para albergar durante un tiempo prolongado a los menores de edad. Una situación que ha sido advertida a principios de 2016 por la organización *Save the Children* que ha iniciado un proyecto para trabajar con menores de cero a tres años y con adolescentes, mediante un servicio de guardería y actividades de ocio y tiempo libre, si bien este proyecto no comprende la escolarización como tal de estos menores.

2.2. Oportunidades pérdidas y fortalezas sin explorar

Las primeras valoraciones del modelo español de acogida concluyen que este no garantiza una adecuada recepción e integración de las personas solicitantes de protección internacional dada la limitación competencial reservada exclusivamente al Estado en virtud del art. 149.1.2

³⁹ DEFENSOR DEL PUEBLO *Estudio sobre el asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*, op. cit, p. 90-92.

⁴⁰ En 2014, el CETI de Melilla llegó a alcanzar una ocupación de 2.500 personas durante varios meses. A esto hay que añadir las pobres condiciones higiénicas y sanitarias, problemas de seguridad y la falta de escolarización de los menores que se encuentran en este centro.

CE. Por el momento, las ciudades o las Comunidades Autónomas no juegan ningún papel reconocido, pese a las numerosas iniciativas⁴¹ planteadas para afrontar los desafíos diarios que presenta la acogida, la integración y convivencia. Hay poca sinergia entre la administración central y la regional/local, a pesar de que las comunidades autónomas tienen competencias en ámbitos que afectan directamente la integración laboral de los refugiados y solicitantes de asilo. Las disfunciones a nivel estatal generan además mayores costes a las autoridades locales. A esto hay que sumarle la falta de coordinación horizontal entre ministerios en la administración central, como por ejemplo la escasa cooperación entre los Ministerios de Empleo y Seguridad Social (MEYSS) y Educación, Cultura y Deporte (MECD) en lo que respecta al reconocimiento de títulos educativos. De hecho, no existen un dispositivo de coordinación entre las tres administraciones, local, autonómica y estatal, para la adecuada acogida de personas solicitantes de protección internacional ni siquiera de los que ya están en España. Algo que de crearse sería una oportunidad-fortaleza que no contravendría en absoluto la *Disposición Adicional Cuarta* sobre Cooperación con otras Administraciones Públicas que dispone que “las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivas competencias en los ámbitos sanitario, educativo y social gestionarán los servicios y programas específicamente destinados a las personas solicitantes de asilo, en coordinación y cooperación con la Administración General del Estado. Asimismo, facilitarán el acceso a la información respecto de los recursos sociales específicos para este colectivo, así como sobre las diferentes organizaciones de atención especializada a personas solicitantes de asilo”.

Por el momento, este bloqueo competencial, explica porque solo seis comunidades autónomas (Aragón, Asturias, Castilla y León, Cataluña, Valencia y País Vasco) tienen actualmente algún tipo de plan en vigor dirigido a las personas migrantes inclusive población refugiada para su integración y convivencia y que a nivel local, solo la C. Madrid y Cataluña hayan previsto planes específicos de atención a nivel local o autonómicos⁴².

3. ALGUNAS NOTAS FINALES

Tras analizar el marco jurídico de la acogida de las personas refugiadas en España hay suficientes evidencias que corroboran como la misma está pensada en menor medida a conducir al solicitante de protección internacional a un proceso de integración y autonomía. El sistema de acogida se concibió para un número reducido de personas solicitantes y, por el momento, funciona bajo el supuesto de que el volumen de solicitudes se reducirá de nuevo en un futuro próximo o no aumentará dentro de unos mínimos. Sin embargo, bajo estas premisas inmovilistas el “modelo” español de acogida es a todas luces inadecuado y llega a ser especialmente alarmante la situación de aquellos que se encuentran en Centros de Estancia

⁴¹ Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunitat Valenciana, Extremadura, Islas Baleares y Navarra han mostrado su disposición a colaborar en la acogida y la integración social de las personas refugiadas así como una distribución adecuada.

⁴² Plan de Atención integral a los refugiados C. Madrid de 8 de septiembre de 2015 y Plan de protección internacional en Cataluña 28 diciembre de 2014.

Temporal (CETI) de Ceuta y Melilla. Por el momento, a la espera de las anunciadas reformas del sistema europeo de asilo y pese a que las entidades colaboradoras con la administración asumen casi todo el peso de la acogida e integración de las personas solicitantes de asilo y aquella que han obtenido el estatuto de refugiadas o protección subsidiaria. La falta de mayor concreción jurídica de los estándares de protección jurídica y social necesarios así como una correlativa implicación por parte de las administraciones públicas urge sin más demoras a una revisión profunda sin fisuras del marco jurídico de asilo vigente inclusive las condiciones mínimas de acogida previstas la Directiva 2013/33/UE.

4. BIBLIOGRAFÍA

- AIDA, *Wrong counts and closing Doors. The reception of refugees and asylum seekers in Europe*, 2016, http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/aida_wrong_counts_and_closing_doors.pdf
- AMNISTÍA INTERNACIONAL, *EL asilo en España. Un sistema de acogida poco acogedor*, 2016 http://www.ara.cat/2016/05/31/INFORME_SENCER_Sistema_Acogida_ESP.pdf?hash=1f39263cbc14d8766ed8ab0d3ab7e63c2d5f1704
- L. AZOULAI, K. DE VRIES, *EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales*, Oxford, Oxford University Press, 2014.
- D. BIGO, E. GUILD, S. CARRERA, (eds) *Foreigners, refugees, or minorities? : rethinking people in the context of border controls and visas*, Farnham, Surrey; Burlington, VT : Ashgate, 2013.
- J. H. CARENS, *The Ethics of Immigration*, New York, Oxford University Press, 2013.
- S. CARRERA, S. BLOCKMANS, D. GROS, and E. GUILD, ‘The EU’s response to the refugee crisis. Taking stock and setting policy priorities.’ *CEPS Essay* nr. 2015.
- CEAR, *Informe 2016: Las personas refugiadas en España y Europa*. http://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/06/Informe_CEAR_2016.pdf
- F. CHERUBINI, *Asylum Law in the European Union*, Routledge, London, 2014.
- J. DE LUCAS. *Mediterráneo: El naufragio de Europa*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2015.
- DEFENSOR DEL PUEBLO. *Estudio sobre el asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*, 2016, https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/07/Asilo_en_Espa%C3%B1a_2016.pdf
- R. GARCÍA MAHAMUT Y GALPARSORO, J. *Régimen jurídico del derecho de asilo en la Ley 12/2009*, Madrid, Centro de Estudios políticos y constitucionales, 2010.
- A. GHIMIS, & Y. PASCOUAT, *ECP Policy update for the European Programme for Integration and Migration*. December 2015. ECM/ EPIM http://www.epim.info/wp-content/uploads/2015/12/EPIM-EPC-Update_final-12.2015.pdf
- E. LA SPINA, “La “delgada línea” entre condiciones y medidas de integración en el derecho migratorio europeo “, *Anuario de la Facultad de Derecho*, 8, 2015, pp. 107-127
- S. PEERS, (ed.) *EU Immigration and Asylum Law: Text and Commentary*, Brill, Leiden. 2015.
- N. PÉREZ SOLA, “El derecho de asilo y la condición de refugiado. Balance de 26 años de desarrollos legislativos”, *Revista Derechos y Libertades*, 25, 2011, pp. 269-308

- J. RAITIO, “A Few Remarks to Evaluate the Dublin System and the Asylum Acquis”, in F. GOUDAPPEL y H. S. RAULUS: *The Future of Asylum in the European Union*, Springer, The Hague, 2011, pp. 111-124.
- R. RUBIO-MARIN, *Human rights and immigration*, Oxford: Oxford University press, 2014.
- A. SOLANES CORELLA, y E. LA SPINA, (coord.), *Políticas migratorias, asilo y derechos humanos: un cruce de perspectivas entre la Unión Europea y España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- A. SOLANES CORELLA, “Derechos humanos y asilo: sobre las deficiencias del SECA y la regulación jurídica española”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, VII, 2014, pp. 181-210.
- A. SOLANES CORELLA, “Un decálogo sobre la crisis del asilo en España”, *Sistema*, nº 218, 2010, pp. 103-122.
- F. TRAUNER, and A. RIPOLL SERVENT, (eds) *Policy change in the area of freedom, security and justice: how EU institutions matter*, Abingdon, Oxon ; New York, NY : Routledge, 2015.