

Deusto Journal of Human Rights

Revista Deusto de Derechos Humanos

No. 15/2025

DOI: <https://doi.org/10.18543/djhr152025>

ARTICLES / ARTÍCULOS

El laberinto del asilo en España: trabas, segregación y vulneración de derechos

The asylum maze in Spain: obstacles, segregation and violation of rights

Gabriel de la Mora González

<https://doi.org/10.18543/djhr.3277>

Fecha de publicación en línea: junio de 2025

Copyright (©)

Deusto Journal of Human Rights / Revista Deusto de Derechos Humanos is an Open Access journal; which means that it is free for full and immediate access, reading, search, download, distribution, and reuse in any medium only for non-commercial purposes and in accordance with any applicable copyright legislation, without prior permission from the copyright holder (University of Deusto) or the author; provided the original work and publication source are properly cited (Issue number, year, pages and DOI if applicable) and any changes to the original are clearly indicated. Any other use of its content in any medium or format, now known or developed in the future, requires prior written permission of the copyright holder.

Derechos de autoría (©)

Deusto Journal of Human Rights / Revista Deusto de Derechos Humanos es una revista de Acceso Abierto; lo que significa que es de libre acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de cada número. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o la persona autora, siempre que la obra original sea debidamente citada (número, año, páginas y DOI si procede) y cualquier cambio en el original esté claramente indicado. Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito de la persona titular de los derechos de autoría.

El laberinto del asilo en España: trabas, segregación y vulneración de derechos

The asylum maze in Spain: obstacles, segregation and violation of rights

Gabriel de la Mora González 

Colegio de Abogados/as de Salamanca / CONVIVE Fundación Cepaim. España

g.delamora.glez@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-6482-6669>

<https://doi.org/10.18543/djhr.3277>

Fecha de recepción: 16.01.2024

Fecha de aceptación: 18.11.2024

Fecha de publicación en línea: junio de 2025

Cómo citar / Citation: Mora, Gabriel de la. 2025. «El laberinto del asilo en España: trabas, segregación y vulneración de derechos». *Deusto Journal of Human Rights*, n. 15: 129-160. <https://doi.org/10.18543/djhr.3277>

Sumario: Introducción. 1. Metodología. 2. El procedimiento de asilo en territorio. 3. Trabas administrativas y segregación durante el procedimiento. 3.1. El acceso al procedimiento y los solicitantes pendientes de registro. 3.2. Los solicitantes pendientes de formalización y la restricción en el acceso al Número de Identidad de Extranjero. 3.3. La demora en facilitar documento de identidad: solicitantes con resguardo y solicitantes con tarjeta roja. 3.4. La situación de indocumentación de los solicitantes pendientes de recurso. Conclusiones. Bibliografía.

Resumen: El artículo examina varios problemas en el procedimiento de asilo en España, como la dificultad para obtener citas en las comisarías, las demoras en la gestión de trámites y la emisión de diferentes tipos de documentación, cuestionando la legalidad de estas prácticas. Además, se señala que estas situaciones han llevado a una segregación de los solicitantes de protección internacional según la fase del procedimiento y el tipo de documentación facilitada, creando diversas situaciones socio-jurídicas: solicitantes de hecho, pendientes de registro, pendientes de formalización, con resguardo, con tarjeta roja, y solicitantes denegados en espera de recurso. Este etiquetado resulta en un acceso desigual a los servicios públicos, lo que vulnera sus derechos como solicitantes.

Palabras clave: Asilo, solicitante de protección internacional, acceso al procedimiento, documentación, cita previa, prácticas disuasivas, etiquetamiento.

Abstract: The article examines several issues in the asylum procedure in Spain, such as the difficulty in obtaining appointments at police stations, delays in processing paperwork, and the issuance of various types of documentation, questioning the legality of these practices. It also points out that these situations have led to the segregation of asylum seekers based on the stage of the procedure and the type of documentation provided, creating different socio-legal situations: de facto applicants, pending registration, pending formalization, with receipt, with red card, and applicants denied awaiting appeal. This labeling results in unequal access to public services, thereby violating their rights as applicants.

Key words: Asylum, applicant for international protection, access to the procedure, documentation, prior appointment, dissuasive practices, labelling.

Introducción

Las personas que buscan refugio en nuestro país ha venido creciendo de forma significativa en la última década. En 2011, se registraron 3.422 solicitudes de asilo, que se elevaron a 31.740 en 2017, alcanzando 118.446 en 2019, con países como Venezuela, Colombia y Honduras liderando las peticiones (Oficina de Asilo y Refugio 2020). En 2020, la pandemia de la COVID-19 provocó una reducción de las solicitudes debido a la suspensión de vuelos internacionales. Cuando éstos se recuperaron, en noviembre de 2021, el número de solicitudes registró rápidamente un nuevo crecimiento: más de 69.891 en 2021, 118.842 en 2022 y 163.220 en 2023, marcando un nuevo máximo histórico¹.

Este incremento —de complicado ajuste para cualquier oficina administrativa— ha conllevado un aumento igualmente notable en el número de expedientes pendientes de resolución. Y, por ello, a la existencia de cientos de miles de personas con una situación jurídica peculiar e, incluso, incierta legalmente, como solicitantes de protección internacional. Derecho de estancia temporal, autorización de permanencia², residencia excepcional³ o, incluso “medida de mera tolerancia” en el período de pendencia de recursos⁴. En todo caso, situación jurídica a la que se vincularían documentos identificativos de vigencia limitada, que apenas reflejan la intención de solicitar asilo o de haberlo hecho ya, y encontrarse a la espera de respuesta meses e incluso años.

No obstante, la existencia de personas buscando refugio implica obligaciones jurídicas positivas de calado. El artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁵ reconoce que toda persona tiene derecho a buscar asilo y disfrutar de él. Los Estados la correlativa obligación de no devolución y una acogida digna. Y es que desde el momento en que una persona expresa su deseo de solicitar protección se le debe garantizar el derecho a permanecer provisionalmente en el país, una acogida en condiciones de dignidad con, al menos, acceso a asistencia sanitaria y jurídica. Un régimen

¹ Véase: Ministerio del Interior, Oficina de Asilo y Refugio: <https://proteccion-asilo.interior.gob.es/es/datos-e-informacion-estadistica/>

² STSJ del País Vasco n. 196/2018, 18 abril, ECLI: ES:TSJPV:2018:1215

³ STSJ de Castilla y León n. 99/2022, 1 abril, ECLI:ES:TSJCL:2022:1463

⁴ STS n. 103/2024, 24 enero, ECLI:ES:TS:2024:414

⁵ Naciones Unidas. 1948. *Declaración Universal de los Derechos Humanos* HRC/Gen I/Rev, 5, 26

especial de protección motivado en el desplazamiento forzado debido a persecuciones, conflictos armados y otras situaciones de vulnerabilidad extrema en caso de regreso al país de origen.

Derecho de asilo que ha sido desarrollado por normativa internacional⁶ y, especialmente, en el seno de la UE, por Directivas y Reglamentos comunitarios, que establecen los requisitos para la concesión del derecho a la protección internacional, los procedimientos a seguir y las condiciones de acogida⁷.

Sin embargo, las actuales directivas asilo —y que entraron en vigor en 2015— no se han transpuesto de forma completa en España. La actual Ley de Asilo de 2009⁸ y el Reglamento de Asilo de 1995⁹ siguen vigentes, a pesar de su obsolescencia, lo que ha sido señalado en múltiples ocasiones (García Vitoria 2018, 116). En mayo de 2024 incluso se ha publicado nueva normativa comunitaria, el Pacto sobre Migración y Asilo, con entrada en vigor en mayo de 2026, y sin que la anterior normativa se haya implementado plenamente.

Este artículo se enfocará en las trabas y dificultades que sufren las personas durante el procedimiento de asilo en territorio, que

⁶ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y el texto del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967, BOE-A-1978-26331 o “Convención de Ginebra”, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, BOE-A-1979-24010 o la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, DOUE-Z-2010-70003 a partir de ahora “CDFUE”

⁷ Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición), DOUE-L-2011-82659; Reglamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida; Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, DOUE-L-2013-81289; 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 (refundición), DOUE-L-2013-81290

⁸ Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, BOE-A-2009-17242

⁹ Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, BOE-A-1995-5542

representa el 96,9% del total de peticiones¹⁰, en especial tras la reapertura de las comisarías de policía tras la COVID-19, en junio de 2020, y hasta junio de 2024, como período de análisis.

La conclusión principal es que las largas demoras en los trámites, junto con la entrega de documentación diferenciada, pretenden disuadir a las personas de solicitar asilo mediante la segregación en el acceso a servicios públicos. Esto resulta en una vulneración de derechos, especialmente de las personas más vulnerables y de quienes se encuentran en fases iniciales del procedimiento de asilo, y en vía de recursos, creando una estratificación socio-jurídica contraria al ordenamiento jurídico y un etiquetado de los solicitantes de protección internacional.

Se plantea por tanto si las prácticas implementadas, unido al mal funcionamiento de la administración, podrían ser el resultado de prácticas disuasorias que contravienen el derecho de asilo, en un entorno de incremento de las solicitudes, escasez de recursos, inseguridad jurídica y dejadez política, con una evidente delegación de la gestión en instancias policiales.

Las prácticas disuasorias llevan siendo analizadas desde hace tiempo por varios autores, especialmente desde una mirada del derecho internacional (Gammeltoft-Hansen 2014). En el caso español, la disuasión y la teoría del etiquetado han sido analizadas por diversos autores, especialmente en la frontera sur (López-Sala y Moreno-Amador 2020) y en relación a los solicitantes de protección internacional (Poy et al. 2023).

La aportación de este artículo es la de abordar la discusión durante el procedimiento de asilo en territorio, profundizando en el análisis jurídico y el etiquetado de los solicitantes de protección internacional, describiendo un proceso segmentado y desigual en el acceso a derechos en función del estado del procedimiento, siendo una materia de escaso análisis desde la teoría y la práctica jurídica.

1. Metodología

En el artículo se procederá inicialmente a describir el procedimiento de asilo en territorio según la normativa y en relación a la praxis administrativa, con los cambios que se han venido produciendo desde

¹⁰ Véase Oficina de Asilo y Refugio: <https://proteccion-asilo.interior.gob.es/es/datos-e-informacion-estadistica/>

junio de 2020 y hasta el año 2024. Se excluye del análisis la solicitud de protección brindada a partir de 2022 a las personas provenientes de Ucrania, al derivarse hacia otro procedimiento especial¹¹.

Se describen y analizan las prácticas implementadas en función de la fase del procedimiento, siendo observadas por el conocimiento directo o indirecto de cientos de casos en el ejercicio profesional de la abogacía durante dicho período, siendo confrontadas con la normativa vigente y la incipiente jurisprudencia existente¹² mediante el análisis jurídico, siendo además materia de diversos estudios e informes. Además, se criticarán desde una perspectiva social, centrándose en la teoría del etiquetado y el paradigma de la disuasión.

El autor, abogado especializado en protección internacional, ha defendido en los tribunales algunos de los casos descritos, participando activamente en redes de abogados de asilo e inmigración¹³ en el marco del Tercer sector¹⁴, contando por ello con comunicación con numerosas personas profesionales y solicitantes de protección internacional, especialmente con las más vulnerables.

2. El procedimiento de asilo en territorio

El art. 16 de la Ley de Asilo reconoce el derecho a solicitar asilo de todas las personas extranjeras presentes en territorio español, incluida la frontera, las aguas territoriales o las zonas de tránsito, conforme el art. 3.1 de la Directiva 2013/32/UE¹⁵. Una vez en el territorio el

¹¹ La UE ha puesto en marcha el mecanismo especial de Protección Temporal con motivo del desplazamiento de parte de la población residente en Ucrania. El objetivo es dar protección internacional a través de un procedimiento sencillo y alternativo.

¹² El acceso al procedimiento de asilo a través de la cita previa online en Huesca (STSJ de Aragón n. 202/2024, 23 mayo, ECLI:ES:TSJAR:2024:782), el acceso al canje del permiso de conducción extranjeros por solicitantes con resguardo y pendientes de recurso en Salamanca (Sentencia del Juzgado Contencioso n. 1 de Salamanca n. 21/2024, 19 enero) o las bajas de oficio practicadas por la TGSS hacia los solicitantes pendientes de recurso en Salamanca (STSJ de Castilla y León n. 231/2023, 27 febrero, ECLI:ES:TSJCL:2023:580), entre otros.

¹³ Cabe mencionar expresamente a los servicios jurídicos de Cáritas, Cruz Roja, Salamanca Acoge, ACCEM e YMCA en Salamanca. Así como al personal letrado de CONVIVE Fundación Cepaim, con más de 42 centros.

¹⁴ El Ministerio de Inclusión ha venido externalizando la gestión de la acogida de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional en los últimos años a través del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal (SAPIT). Ver Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones: <https://www.inclusion.gob.es/web/migraciones/sistema-de-acogida>

¹⁵ Interpretado por STJUE de 7 marzo 2017, *X y X c. Bélgica*, ECLI:EU:C:2017:173

procedimiento de asilo se debiera iniciar, según el art. 17 de la Ley de Asilo, en el plazo de un mes desde la entrada en el país o desde el conocimiento de los hechos que motivarían la solicitud (refugiados *sur place*).

En el momento del ingreso se puede iniciar la solicitud en determinados puestos fronterizos, procedimiento en frontera, pero también en centros de internamiento (como prisiones o CIE), tramitándose el acceso en breves plazos (96 horas para la admisión a trámite). Mientras que la solicitud una vez en el territorio se realiza, de forma exclusiva, en la Oficina de Asilo en Madrid y en las Brigadas de Extranjería de la Policía Nacional repartidas por toda la geografía¹⁶.

El art. 14 de la Directiva 2013/32/UE permite la delegación del acceso al procedimiento y la entrevista de asilo, por la falta de recursos, en autoridades diferentes a la Oficina de Asilo, en España, en favor de la Policía Nacional (CNP). Situación temporal que se ha convertido en permanente y causa de evidente malestar en el propio CNP, quien denuncia falta de personal y formación especializada¹⁷. Por ello es frecuente que se solicite la descentralización de la Oficina de Asilo al efecto de hacerse cargo de las entrevistas, lo que podría mejorar la calidad del proceso y descongestionar en cierta medida la instrucción (Gumiel 2023, 74).

El art. 4 del Reglamento de Asilo reconoce la posibilidad de presentar la solicitud en las Oficinas de Extranjería y otros lugares, sin embargo, en la praxis administrativa sólo es posible en los lugares citados, para lo cual es necesario obtener cita previa a través de los medios dispuestos por cada oficina. Por lo general, mediante dos citas presenciales diferenciadas.

Una primera cita en comisaría para registrar la solicitud de asilo —lo que apenas representaría 15-20 minutos— y una segunda cita para presentar o formalizar la misma, requiriendo aproximadamente entre 1-4 horas, según el caso. El efecto principal es la adquisición del estatuto legal de solicitante de protección internacional, al que se vinculan una serie de derechos y obligaciones. La normativa comunitaria diferenciaría por tanto tres pasos consecutivos: formulación, registro y presentación o formalización¹⁸, debiéndose reconocer la condición de solicitante desde la mera formulación.

¹⁶ Tras la crisis ucraniana en 2022 aparecieron oficinas especiales en las que se han iniciado experiencias piloto de acceso al procedimiento para casos excepcionales.

¹⁷ El autor se ha encontrado con numerosas carencias formativas en las entrevistas, confirmado por abogadas y abogados especializados en otras provincias.

¹⁸ Véase EASO (2018).

Así, hasta marzo de 2020 el registro se realizaba por comparecencia presencial en las Brigadas de Extranjería, sin cita previa. El acceso se encontraba únicamente sujeto al horario de apertura al público de la comisaría, a la disponibilidad de turnos y al número de personas puestas a la cola. No obstante, y tras la reapertura de las oficinas públicas tras el confinamiento por la COVID-19, en junio de 2020, cada Brigada dispondría de libertad para organizar el método de obtención de cita previa para cualquier trámite: presencial, online, teléfono o email.

El 30 de abril de 2021 el Ministerio del Interior reconoció la formulación de la solicitud de asilo a partir de la “primera cita”, dado el incremento de la demora para la formalización, y facilitando un documento identificativo (el denominado “Manifestación de la Voluntad de Presentar la Solicitud de Protección Internacional”)¹⁹ con vigencia vinculada a la fecha de la segunda cita facilitada en el propio documento (Ministerio del Interior 2021a).

Con la formalización de la solicitud se debería facilitar documentación acreditativa de la condición de solicitante según el art. 6 de la Directiva 2013/33/UE. Así, desde 1 de junio de 2020²⁰ se entrega el denominado “Resguardo de Presentación de la Solicitud”²¹ —un documento de papel conocido como “tarjeta blanca”— con una vigencia de 9 meses.

A partir de la presentación de la solicitud se da traslado a la Oficina de Asilo, quien admite o inadmite la solicitud, instruye el expediente y eleva un informe-propuesta a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, debiendo resolver el Ministro del Interior en un plazo máximo de 6 meses, siendo frecuentes demoras de años. Por ello, y a partir de la pérdida de vigencia del “resguardo” (9 meses) se facilita el “Documento acreditativo de la condición de solicitante de protección

¹⁹ En el documento figuran datos de identificación (n. referencia del documento, nombre y apellidos, foto, n. de pasaporte, fecha de nacimiento, nacionalidad, dirección, teléfono, etc.) además de la fecha y hora de la cita para la formalización, en las mismas dependencias policiales.

²⁰ Hasta el 31 de mayo de 2019 se facilitaba con validez hasta la admisión a trámite de la solicitud (1 mes) y transcurrido dicho plazo debía acudir a comisaría entregándose la primera “tarjeta roja”, con validez para otros 5 meses, y que se renovaba periódicamente, indicando en los sucesivos documentos la inscripción “Autoriza a trabajar”. Entre el 1 de junio de 2019 y el 14 de marzo de 2020, el documento quedaba automáticamente prorrogado hasta los 6 meses. Finalmente, a partir del 1 de junio de 2020, y hasta la fecha, el documento se prorroga 9 meses.

²¹ Incluye fotografía, datos de filiación, domicilio, N.I.E, n. de expediente de asilo, sello de la comisaría y ciertas “advertencias” o informaciones útiles. Desde 1 junio de 2023 un código QR y otro de verificación electrónica (CSV).

internacional", conocido como "tarjeta roja", con validez para un año, renovable mientras no se responda la solicitud.²²

Si la resolución es favorable se reconocerá la protección internacional: el estatuto de persona refugiada o la protección subsidiaria, siendo concedida autorización de residencia de larga duración (art. 148 RELOX) o una especial protección por razones humanitarias, siendo concedida una residencia temporal (art. 125 RELOEX). En caso de denegación cabe la presentación de recurso de reposición ante el Ministerio del Interior y/o recurso contencioso ante la Audiencia Nacional. Durante la pendencia de los recursos se debe prorrogar el estatuto de "solicitante", con carácter general y según el Derecho comunitario. Efecto suspensivo de los recursos que no había sido incorporado de forma generalizada a la práctica administrativa hasta junio de 2023 y gracias a la presión judicial²³.

En todo caso, la pérdida de la condición de "solicitante" se produciría con una resolución "definitiva" sobre el asunto; en España, sentencia firme de la Audiencia Nacional. Las consecuencias de una resolución desfavorable son el deber de retorno al país de origen o, en su caso, el paso a situaciones de "estancia" o "residencia" (art. 37 Ley de Asilo). En caso contrario, se producirá el paso a situación administrativa irregular, siendo posible, no sin dificultades²⁴, acceder a las vías de regularización excepcionales establecidas en la normativa de extranjería.

3. Trabas administrativas y segregación durante el procedimiento

Se describirán a continuación las trabas administrativas durante las distintas fases del procedimiento, su conformidad o disconformidad a Derecho, y los efectos segregadores en relación al acceso a servicios públicos.

²² La tarjeta roja, antes de junio de 2020, se entregaba con la admisión a trámite. Desde entonces se facilita tras 9 meses de espera y con validez de 6 meses. Desde junio 2023 la validez es de 1 año.

²³ STS n. 1582/2022, 29 noviembre, ECLI:ES:TS:2022:4365

²⁴ Es posición conocida de la Administración impedir o dificultar la compatibilidad con autorizaciones de estancia o residencia.

3.1. *El acceso al procedimiento y los solicitantes pendientes de registro*

La normativa establece cláusulas de salvaguardia para un acceso rápido y efectivo al procedimiento de asilo, especialmente para personas vulnerables.

El art. 6.1 de la Directiva 2013/32/UE establece que cuando una persona formula una solicitud de asilo se debe registrar la misma en plazos breves, entre 3, 6 o 10 días, según el caso, siendo posible la formulación de la solicitud incluso ante cualquier otra autoridad que fuera probable pudiera recibirla (comisaría, oficinas de extranjería, agentes de fronteras, etc.). En España, se habría judicializado la formulación ante el juez de internamiento²⁵ y ante la propia comisaría con motivo de expedientes de devolución²⁶. Además, el art. 21 de la Directiva 2013/33/UE, el art. 25 y el art. 46.2 de la Ley de Asilo establecen la obligación de ofrecer en el procedimiento un trato diferenciado y prioritario en favor de casos manifiestamente fundados y personas vulnerables.

No obstante, el sistema de acceso por cita previa gestionado por el Ministerio del Interior no garantiza estos plazos. Se basa en la dosificación y liberación restringida de citas para la comparecencia personal en comisaría. Y desde junio de 2020 el acceso a las mismas se produce a través de teléfono, mail y principalmente por un procedimiento online: la cita previa de extranjería²⁷, con disponibilidad o liberación de citas limitada a unos pocos días, según la voluntad de cada oficina.

El creciente número de solicitudes, las escasas citas facilitadas²⁸ y la existencia de una elevada brecha digital, estaría produciendo un auténtico “cuello de botella”. La escasez de citas habría generado la aparición de mercaderes que incluso habrían llegado a acaparar los cupos dispuestos por las comisarías, solicitando el pago de onerosas cantidades (Salvador 2023) siendo objeto de investigación judicial (Provincia de Cádiz 2023).

No obstante, de forma excepcional, algunas comisarías han venido habilitando cauces alternativos de acceso. Para residentes habituales en la demarcación, para casos manifiestamente fundados o, más

²⁵ STJUE de 25 junio 2020, C-36/20 PPU, ECLI:EU:C:2020:495

²⁶ STSJ Andalucía n. 1753/2023, 3 julio, ES:TSJAND:2023:14550

²⁷ Una aplicación online (<https://sede.administracionespublicas.gob.es/pagina/index/directorio/icpplus>) puesta a disposición de Oficinas y Brigadas de Extranjería al efecto de gestionar citas.

²⁸ En la Brigada Provincial de Huesca se ha reconocido que se facilitan 40 citas semanalmente y 20 en período de verano.

frecuentemente, para personas en situación de vulnerabilidad, en colaboración con entidades sociales y de acogida (ver tabla 1).

En todo caso, el acceso al procedimiento de asilo se habría convertido en una auténtica lotería (Poy et al 2023, 14). Un verdadero laberinto en el que la Defensoría del Pueblo (2022) afirma no encontrar “patrones comunes de gestión”. Diferentes formas de acceso en cada provincia y plazos de gestión con períodos variables y superiores a un año (ver tabla 1 y 2).

La situación podría estar vulnerando el principio de no discriminación por razón de territorio y provocando una movilidad en busca del mejor acceso al procedimiento (*forum shopping*), incrementando la ya habitual lógica de sospecha policial hacia las personas migrantes (Fernández Bessa 2010, 140).

Y es que es frecuente que se intente disuadir del registro o la presentación de la solicitud cuando no se acredite la residencia habitual en la provincia, requiriendo incluso certificado de empadronamiento (Defensoría del Pueblo 2020). Traba ilegal y de difícil o imposible cumplimiento por las personas que buscan refugio, dada su especial vulnerabilidad, en especial de quienes no cuentan con redes sociales o familias de apoyo en nuestro país.

La situación en ocasiones llega al absurdo cuando desde las Brigadas se realizan visitas a los domicilios para comprobar la residencia designada, y con el fin de perseguir presuntos fraudes en el padrón²⁹. Todo ello para disuadir de facilitar citas para obtener la protección internacional en comisarías diferentes a las del lugar de la residencia habitual y, ya de paso, perseguir un presunto uso fraudulento del padrón.

En abril de 2023 el Ministerio el Interior habría obligado a las comisarías a dar más transparencia sobre el método de acceso³⁰ y algunas entidades sociales han intentado monitorizar su funcionamiento (ACCEM y ECRE 2023). En algunas comisarías se habrían decantado por mantener la obligación de acudir al sistema *online*, mientras que en otras, las menos, se ofrecen correos electrónicos que posibilitan formular la solicitud y la obtención de justificante documental, facilitando el procesamiento de citas no limitándose a un breve período.

En las comisarías con mayor demanda se ha optado por acceso telefónico (Barcelona, Madrid, Valencia), disponiendo un horario limitado y manteniendo una estricta dosificación, con una restringida liberación

²⁹ Práctica policial comunicada por solicitantes en la provincia de Salamanca.

³⁰ El 15/05/2023 se publicó un listado de puntos de contacto. Véase: https://www.policia.es/miscelanea/extranjeros/contacto_solicitud_asilo.pdf

de citas a unos pocos días. Esto ha empeorado las dificultades impidiendo nuevamente el acceso. Así, se vienen facilitando líneas telefónicas que en limitadas franjas horarias diarias o semanales ofrecen las citas dispuestas. Una vez consumido el cupo la línea telefónica se bloquea, debiendo esperar al nuevo período de oportunidad. Dado que apenas se facilita un número muy limitado de citas, las mismas se agotan rápidamente, el resultado es descorazonador.

No obstante, cualquier método notoriamente inefectivo debiera considerarse ilícito al vulnerar el derecho a la buena administración (art. 41 de la CDFUE) y el derecho a solicitar asilo (art. 16 de Ley de Asilo). Y en el acceso al procedimiento de asilo, cualquier escrito en el que se exprese la voluntad de acogerse a la protección, dirigido a la Administración, la obligaría a facilitar el registro en un plazo de tres a diez días hábiles (art. 6.1 Directiva 2013/32/UE).

Es por ello que tales métodos no pueden definirse como generadores de un orden "objetivo y justo"³¹, pues incluso el más benévolo sistema de correo electrónico, si acaso funcionara de forma normalizada, facilitaría el acceso en primer lugar, a las personas con más recursos económicos y conocimiento de las nuevas tecnologías, discriminando a las más vulnerables.

La propia administración gestora de la aplicación online ha aclarado, ante la solicitud de información sobre la normativa reguladora³², que la misma reconoce la obligación de los titulares de las unidades administrativas al cargo de los asuntos de remover los obstáculos para el ejercicio de derechos (art. 20.1 de la Ley 39/2015³³ LPAC), el derecho a que se facilite cita presencial directa a mayores de 65 años y el deber de atención a personas afectadas por la brecha digital (Orden PCM/466/2022³⁴). Y es que en la normativa administrativa consta la no obligación de emplear medios electrónicos para relacionarse con la administración por la generalidad de las personas (art. 12 y ss. de la LPAC).

Además, el derecho de asilo conlleva un exigente deber de trato tuitivo y diferenciado hacia los solicitantes más vulnerables e incluso una

³¹ Sentencia del Juzgado Contencioso n. 1 de Huesca n. 83/2023, 14 junio

³² El autor solicitó que se le informara del marco normativo del procedimiento online de "cita previa extranjería" en octubre de 2022.

³³ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, BOE-A-2015-10565

³⁴ Orden PCM/466/2022 por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 mayo 2022, por el que se aprueba el plan de medidas de ahorro y eficiencia energética de la Administración General del Estado y las entidades del sector público institucional estatal, BOE-A-2022-8563.

priorización de sus expedientes durante el procedimiento (art. 25 Ley de Asilo), dentro del derecho de toda persona extranjera a solicitar la protección. Cuestiones advertidas por algunos fiscales, al expresar que

La imposición de una cita previa obligatoria insuficiente material y personalmente contraría claramente la obligación de las Administraciones Públicas de respetar en sus relaciones los principios de servicio efectivo y proximidad a los ciudadanos del art. 3 de la Ley 40/2015. Hay que tener en cuenta que, tal y como indicaba la Exposición de Motivos de la LOFAGE, la ley que introdujo esa obligación de la Administración de respetar en sus relaciones con los ciudadanos los mismos principios de servicio efectivo y proximidad que se recogen hoy en el art. 3 de la Ley 40/2015 “el servicio a los ciudadanos es el principio básico que justifica su existencia y que debe presidir su entera actividad”, teniendo los ciudadanos “el legítimo derecho a saber cuáles son las competencias de cada Administración y a recibir servicios públicos de calidad”.

En el presente caso, aun tratándose de una cuestión de legalidad ordinaria, la imposibilidad manifiesta de obtener una cita previa obligatoria infringe diversos derechos de los ciudadanos contenidos en la LPAC, como son la obligación de la Administración y de sus empleados públicos de facilitarles a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones (art. 13.e) LPAC) como pueden ser la presentación de los escritos y recursos en plazo, el derecho a poder presentar en las oficinas de asistencia en materia de registros (art. 16.4 LPAC), lo que afecta al principio de gratuidad del procedimiento administrativo (al obligar a ir a Correos o un gestor) o cualesquiera otros reconocidos por la CE o las leyes (art. 13.i LPAC), así como los reconocidos a los interesados en las letras a, e, f e i del art. 53 LPAC. [...]

En el presente caso, la imposición de la cita previa obligatoria sin motivación alguna vulnera el principio/derecho a la buena administración. La STS de 3/12/2020 (RC 8332/2019) (ECLI:ES:TS:2020:4161) nos dice que: “la efectividad del principio de buena administración comporta una indudable carga obligación para los órganos administrativos a los que se les impone la necesidad de someterse a las más exquisitas exigencias legales en sus decisiones, también en las de procedimiento”³⁵.

Las prácticas de disuasión basadas en la dosificación y liberación restringida ya fueron puestas en marcha por los EE.UU. en 2018. Como recordaba el New York Times (Jordan y Kanno-Youngs 2019):

³⁵ Conclusiones del Fiscal D. Juan Baratech, a 20 de marzo de 2023, en procedimiento judicial de impugnación del acceso al procedimiento de asilo.

el gobierno ha encontrado otras maneras de detener la llegada de migrantes. En los puertos de entrada, los agentes de Aduanas y Protección Fronteriza han ralentizado de manera significativa el procesamiento de solicitantes a través de un sistema llamado *metering* (medición o dosificación) que limita la cantidad de procesados diarios a tan pocos como una decena.

Una actuación declarada inconstitucional por los tribunales americanos (López 2021) y revocada por el gobierno de Biden en noviembre de 2021 (Noticias Telemundo 2021; Ortiz 2022).

En nuestro país vecino, Francia, se atendió prontamente a la problemática expuesta. El gobierno francés implementó para trámites de extranjería y asilo un teleservicio³⁶ y la normativa reguladora fue impugnada ante los tribunales. El Consejo de Estado resolvió que sólo puede imponerse si se garantiza el normal acceso de los usuarios al servicio público y el ejercicio efectivo de sus derechos, teniendo en cuenta “la naturaleza del proceso que se desmaterializa y su grado de complejidad, las características de la herramienta digital propuesta, así como las del público interesado —en particular las dificultades de acceso o uso de la red servicios”³⁷.

Estas dificultades para acceder al asilo en España han sido denunciadas por hasta 21 organizaciones a la Comisión Europea (CEAR 2023), constando de forma detallada la dificultad en el acceso en el citado informe AIDA de 2023 (ACCEM 2024).

Los tribunales españoles apenas han empezado a pronunciarse al respecto. Así, a la fecha de este estudio, apenas constan un par de decisiones jurisprudenciales, siendo destacable la pionera Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón n. 202/2024, de 23 de mayo³⁸ sobre acceso a la primera cita en comisaría.

En la misma, y tras confirmarse una demora de varios meses en el acceso por una mujer colombiana de avanzada edad, se resuelve que los breves plazos recogidos en la normativa comunitaria para registro de la solicitud no son de aplicación directa, pero sí el plazo de un mes reconocido en el art. 17 de la Ley de Asilo, entendiendo que dicho plazo es también debido para la Administración, declarando la

³⁶ Decreto n. 2021-313 de 24 marzo 2021, Orden 27 abril 2021 y Orden 19 mayo 2021.

³⁷ Conseil d'État, Nota y resolución judicial: <https://www.conseil-etat.fr/actualites/demarches-administratives-en-ligne-le-conseil-d-etat-fixe-un-cadre-general-et-se-prononce-sur-les-demandes-de-titre-de-sejour>

³⁸ STSJ de Aragón n. 202/2024, de 23 de mayo, ECLI:ES:TSJAR:2024:782

vulneración de derechos hacia la recurrente en el caso. En su FJ6 se advierte que:

Una solicitud de comparecencia personal, que debió cumplimentarse en un mes, terminará cumplimentándose seis meses después, no es sólo un problema de medios, sino que se torna en incumplimiento de la Ley por la Administración y, a la postre, en dudosa eficacia la de la protección internacional que brinda un Estado.

No vulnera de este modo el principio de buena administración la utilización de un sistema de cita previa *on line*, esté o no contemplado por norma alguna como obligatorio, sino que lo que vulnera dicho principio de actuación de la Administración –artículo 103 de la C.E.–, que es derecho para el administrado –artículo 41 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales– es que los medios que la Administración habilita sean ineficaces a la hora de cumplir la Ley, que, en este caso, le impone un plazo de un mes como máximo para la celebración de la comparecencia personal a efectos de presentación de solicitud de protección internacional y su consiguiente registro por la Administración³⁹.

La sentencia parece un avance considerable, aunque criticable al no reconocer los breves plazos regulados en la Directiva 2013/32/UE. Y es que cabría deducir la intención del art. 6 de la Directiva de establecer una aplicación estricta de los plazos para registro, por su concreta determinación (3, 6 o 10 días), frente a la flexibilidad del plazo para formalizar (“lo antes posible”). Plazos que serían efectivos si se hubiera realizado una transposición de la normativa comunitaria. Al no llevarse a cabo, deberían ser exigibles por los particulares por el conocido como efecto directo, cuestión crucial y rechazada por la sentencia.

También se ha impugnado la imposibilidad de obtener cita ante la Oficina de Asilo. No obstante, todavía pendiente de resolución tras encallarse en cuestiones de competencia judicial, resuelta en favor de la Audiencia Nacional en virtud del Auto del Tribunal Supremo n. 66/2023, de 18 de octubre⁴⁰.

La consecuencia inmediata de la demora e imposibilidad de obtener la “primera cita” es la falta de reconocimiento del estatuto de solicitante y la vulneración íntegra de sus derechos, provocando graves problemas de exclusión social. Por ello, aparece en escena un desconocido estatuto socio-jurídico: el solicitante de hecho o pendiente

³⁹ STSJ de Aragón n. 202/2024, de 23 de mayo, ECLI:ES:TSJAR:2024:78

⁴⁰ ATS 14129/2023, ECLI:ES:TS:2023:14129A

de registro. Personas que buscan asilo, solicitantes de protección internacional, pero que no son reconocidas por las autoridades, impidiéndose el acceso al SAPIT (Defensoría del Pueblo 2018), a prestaciones sociales e incluso a la asistencia sanitaria⁴¹.

Tabla 1

Funcionamiento de la gestión de la cita para registro de la solicitud de asilo

Comisaría	Método	Dificultades /Plazo demora	Residencia o Padrón (*)
Albacete	Online	No hay acceso	
Algeciras	Online	No hay acceso. 3 meses	Sí
Alicante	Online	No hay acceso. Solicitan certificado digital	Sí, si la entrada es por aeropuerto
Almería	Online	No hay acceso. 1-2 meses	
Ávila	Online	Variable	
Barcelona	Teléfono	No hay acceso. La cita es directamente para formalizar	No
Burgos	Online		
Cáceres	Online	No hay acceso. 3-4 semanas	
Cádiz	Online	No hay acceso. 6 meses	
Cartagena	Online y Email de ONGs	No hay acceso. 1 mes si la cita es gestionada por ONGs	
Castellón	Teléfono	No hay acceso. 10 meses	
Ciudad Real	Presencial	Sí hay acceso. Inmediato	Sí
Córdoba	Online	2-3 semanas	
Fuerteventura	Teléfono	Sí hay acceso. 3 meses	No
Gijón	Online	2 meses	
Girona	Online	No hay acceso. 1 mes	No

⁴¹ En Castilla y León y otras regiones todavía es muy difícil acceder a la asistencia sanitaria antes de la formalización de la entrevista de asilo. Pleno del Ayuntamiento de Salamanca de 7 de febrero de 2020 (Acta p. 142, disponible con CSV: 13064703342403655065 en: <https://www.aytosalamanca.gob.es>).

Comisaría	Método	Dificultades /Plazo demora	Residencia o Padrón (*)
Guadalajara	Online y teléfono	No hay acceso. 1 mes si la cita es gestionada por ONGs	
Huelva	Email	Sí hay acceso. 3-4 meses	Sí
Huesca	Online y solicitud por registro	No hay acceso. Solicitud por registro con demora de 1 mes	Sí
La Coruña	Email	Sí hay acceso. 2-3 meses	
León	Teléfono	2-3 semanas	
Lorca	Online	No hay acceso	No
Lugo	Email	Sí hay acceso. 3-4 meses	
Málaga	Online y teléfono	3 meses	
Murcia	Online y Email de ONGs	No hay acceso. 1 mes si la cita es gestionada por ONGs	
Oviedo	Online	2 semanas	
Salamanca	Online y Email de ONGs	No hay acceso. 2 meses si la cita es gestionada por ONGs	Sí
Segovia	Online	2-3 meses	
Sevilla	Email	Sí hay acceso. 2-3 meses	No
Soria	Online	No hay acceso. 6 meses	Sí
Teruel	Email	Sí hay acceso. 5-6 meses	Sí
Toledo	Email	Sí hay acceso. 8 meses	
Valencia	Teléfono y Email de ONGs	No hay acceso. 1 mes si la cita es gestionada por ONGs	Sí
Valladolid	Online	No hay acceso. 1-2 meses	
Vigo	Teléfono	1 mes y medio	
Vitoria	Online	2-3 meses	
Zaragoza	Email	Sí hay acceso. 2-3 semanas	

(*) En algunas comisarías se exige de forma transparente (Valencia). En la mayoría no se reconoce formalmente, pero es confirmado por abogados y abogadas de asilo y entidades sociales.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del autor y de ACCEM (2024).

3.2. *Los solicitantes pendientes de formalización y la restricción en el acceso al número de identidad de extranjero*

En el mismo documento facilitado con el registro de la solicitud consta la fecha de la segunda cita para formalizar la solicitud, habitualmente con una gran demora y según la comisaría de referencia.

Tabla 2
Tiempo de espera para la formalización de la solicitud de asilo una vez registrada la solicitud

Tiempo de espera	Provincia
Más de 1 año	Algeciras, Alicante, La Coruña, Ciudad Real, Pontevedra, Salamanca, Toledo
6 meses a 1 año	Albacete, Ávila, Guadalajara, Lugo, Valladolid
3 a 6 meses	Cáceres, Cádiz, Córdoba, Huelva, Huesca, Gijón, León, Málaga, Oviedo, Sevilla, Teruel, Vitoria
1 a 3 meses	Almería, Burgos, Castellón, Cartagena, Murcia, Segovia, Valencia, Zaragoza

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del autor y de ACCEM y ECRE (2023).

Entre los problemas por esta demora se encuentra una habitual negativa de las comisarías a la modificación de la fecha y lugar de la cita, cuando se producen cambios de domicilio. Así es frecuente que se obligue nuevamente a obtener cita para un nuevo registro de la solicitud, lo que ralentiza aún más el acceso a la formalización, impidiendo el acceso a la formación y el empleo⁴².

La negativa puede suponer un elevado coste de recursos públicos cuando el solicitante se encuentra dentro del SAPIT, al que se obliga a financiar viajes de ida y vuelta a las comisarías de origen o, alternativamente, largas estancias en el centro de acogida asignado, en caso de no adelantarse la fecha de la cita en el nuevo territorio.⁴³

⁴² Los servicios públicos de empleo y el SAPIT exigen la admisión a trámite para el acceso a la formación. La autorización para trabajar se accede automáticamente transcurridos 6 meses desde la formalización.

⁴³ No obstante, se deduce la existencia de instrucciones policiales para la colaboración con entidades de acogida en relación a personas trasladadas desde Canarias. Sin embargo, no todas las comisarías las cumplen. Se han solicitado por el

De dudosa legalidad por falta de garantías se producen en algunas comisarías adelantos de la cita asignada con días e incluso sólo con horas de antelación, mediante comunicación telefónica y presuntamente “de forma voluntaria” para la persona. Con frecuencia el resultado es filtrar el acceso de aquellas personas no residentes en la localidad, lo que afecta especialmente a personas del medio rural y con escasos medios de movilidad. Comunicación telefónica con abundante casuística de errores y que cuanto menos afecta gravemente al derecho a la asistencia letrada, al ser imposible la asistencia urgente, ya que ha sido designada para la fecha indicada en el documento facilitado con el registro.

En ocasiones se comunica al solicitante que si no se atiende al adelanto de la cita o no se justifica adecuadamente se procederá a anular la misma, por desistimiento, conforme el art. 28 de la Directiva 2013/33/UE en relación al art. 6.2, obligando a iniciar nuevamente el proceso⁴⁴.

Más grave, si cabe, es la práctica surgida a partir de enero de 2023 de bloquear la emisión de certificado del Número de Identidad de Extranjero (NIE) que se venía solicitando por los solicitantes pendientes de formalización. Y es que dicho número, asignado con el registro de la solicitud, no figura en el documento facilitado (el manifiesto). Esta carencia parece una evidente vulneración del art. 206.3 del Reglamento de Extranjería⁴⁵ que establece “que deberá figurar en todos los documentos que se le expidan o tramiten”. Presuntamente, por ello, hasta enero de 2023 sí se procedía a emitir a los solicitantes pendientes de formalización un certificado del NIE, tras el pago de una tasa y la obtención de una cita previa.

Tras dicha fecha no se facilita el certificado mientras se mantiene la negativa a incluir el número en el manifiesto. Reclamado el mismo ante la Dirección General de Policía la misma informa que sí debe facilitarse el número, conforme el art 15 y ss. del Reglamento de Datos⁴⁶ y los

autor a través del derecho de acceso a la información siendo rechazadas por afectar, presuntamente, a las “relaciones exteriores y la seguridad pública”.

⁴⁴ El autor ha conocido varios casos en la provincia de Salamanca.

⁴⁵ Real Decreto 557/2011, 20 abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, BOE-A-2011-7703

⁴⁶ Reglamento UE 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 abril 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, DOUE-L-2016-80807.

art. 13 y ss, de la Ley de Protección de Datos (LOPD)⁴⁷. Sin embargo, advierte que “no supone a ningún efecto su equivalencia a una asignación de NIE (...) ni equivale a la expedición de certificado policial alguno”. Motivado en que la persona, según el CNP, se encontraría en situación irregular.⁴⁸

El interés disuasorio es evidente, pues en el mismo documento en el que se facilita el número se afirma la supuesta irregularidad de la situación administrativa de la persona. No se incluye en el documento identificativo el NIE, tampoco se facilita el certificado que procedería y, en caso de solicitarse conforme la LOPD, se informa que la persona se encuentra en situación irregular. Las consecuencias son graves, puesto que el NIE es imprescindible para abonar tasas⁴⁹, percibir determinadas prestaciones sociales⁵⁰, acceder a estudios o, simplemente, abrir una cuenta bancaria en España. Por lo que la carencia del mismo produce evidentes perjuicios hasta para las propias administraciones, al no poder identificar adecuadamente a las personas.

Por contra, la Directiva 2008/115/CE o de Retorno⁵¹ reconoce la situación regular de todos los solicitantes de protección internacional autorizados a permanecer en el territorio, y como sería el caso, contradiciendo de forma notoria la práctica policial.

3.3. *La demora en facilitar documento de identidad: solicitantes con resguardo y solicitantes con tarjeta roja*

La normativa comunitaria establece la obligación de facilitar documento identificativo que acredite o la condición de solicitante de protección internacional o, al menos, constancia del derecho a permanecer en el territorio; además, reconoce que el documento podrá ser, o no, un documento de identidad (art. 6 Directiva 2013/33/UE).

⁴⁷ Ley Orgánica 3/2018, 5 diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, BOE-A-2018-16673.

⁴⁸ Comunicación mail de letrada que habría reclamado el certificado del NIE recibiendo resolución de la Dirección General de la Policía.

⁴⁹ A efectos de identificación fiscal la normativa tributaria dispone del N.I.F.-M que sin embargo no se facilita si no se dispone de NIE.

⁵⁰ Algunas prestaciones sociales como ayudas escolares para menores o ayudas de urgencia social requieren identificación fiscal al tramitarse como subvenciones.

⁵¹ Considerando 9 de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, DOUE-L-2008-82607.

Por su parte, la normativa interna regula que la admisión a trámite conllevará la entrega de un documento que sustituirá a los documentos de identidad que deberán ser depositados en dicho momento (art. 13 Reglamento de asilo). De modo que, por sustitución, el documento entregado deberá ser de identidad al efecto de no dejar indocumentada a la persona durante el proceso. No obstante, desde 2019 no se vienen retirando pasaportes, al advertirse graves dificultades para su custodia oficial⁵².

En todo caso, de junio de 2019 a junio de 2020 se venía facilitando el “resguardo” tras la formalización y por validez de un mes. Transcurrido dicho plazo se indicaba a la persona que regresara a la Brigada, sin necesidad de cita previa, para facilitarle la “tarjeta roja”, que se venía renovando cada seis meses hasta la resolución definitiva de la solicitud (Ministerio del Interior 2020a). Un documento en formato cartulina que ya constituía una fuente de problemas ante su desconocimiento general (Moreno-Amador 2023, 123).

Sin embargo, tras la publicación el 22 de mayo de 2020 de las “medidas relativas a la prórroga de vigencia de determinados documentos expedidos por las Unidades de Extranjería y Fronteras con ocasión del estado de alarma declarado por la emergencia sanitaria COVID-19” (Ministerio del Interior 2020b), el resguardo de la solicitud se prorrogó hasta nueve meses, lo que se ha consolidado desde la publicación de nuevas instrucciones de 30 abril de 2021 (Ministerio del Interior 2021b), todavía vigentes a noviembre de 2024.

Esta situación provoca graves dificultades de acceso a derechos y especialmente hacia las personas que carecen de pasaporte. Y es que, aun constando su condición de solicitantes, son numerosos los servicios públicos a los que no se puede acceder y derechos que no se pueden ver garantizados, puesto que a los documentos que no sean una “tarjeta roja” no se les reconoce validez para acreditar la identidad ni siquiera por el propio Ministerio del Interior⁵³.

La normativa de padrón sí ha reconocido validez expresa a efectos identificativos para la inscripción padronal en relación al resguardo, desde la admisión a trámite de la solicitud⁵⁴. Sin embargo, estos

⁵² Históricamente se remitían a la Oficina de Asilo, posteriormente se custodiaban en las comisarías. En 2019 se dejaron de retirar ante la incapacidad de gestión.

⁵³ El Ministerio del Interior sólo reconoce como documento de identidad válido el pasaporte, título de viaje y cédula de inscripción, y que permiten la tramitación de la tarjeta de residente.

⁵⁴ Resolución de 29 abril 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se

efectos identificativos no se han extendido a un número amplio de ámbitos de la administración, la banca o el sector privado. De modo que se motiva en la carencia de pasaporte o tarjeta roja desde el rechazo a la apertura de una cuenta bancaria⁵⁵, al registro de una unión de hecho⁵⁶ o el acceso al permiso de conducción⁵⁷.

Esta demora produce un nuevo efecto discriminatorio y segregador, solicitantes en territorio vs. solicitantes en frontera. Entre quienes acceden al procedimiento de asilo en territorio y por la frontera, a quienes sí se les sigue entregando una tarjeta roja con la admisión a trámite. La sutil diferencia es que la admisión en frontera se ha producido de forma expresa, mientras que en territorio la misma se produce, por lo general, por silencio de la Administración. Se niegan los mismos efectos, aunque el ordenamiento jurídico prevea exactamente lo contrario.⁵⁸

3.4. *La situación de indocumentación de los solicitantes pendientes de recurso*

Los recursos de asilo tienen un efecto suspensivo automático según el acervo jurídico comunitario y las directivas europeas, vigentes desde 2015. Efectos no aplicados por la Administración hasta finales de 2022 y tras judicialización de la cuestión⁵⁹.

Hasta entonces, las personas pendientes de un recurso contra una denegación del asilo se consideraban en “situación irregular”, lo que venía provocando graves problemas de exclusión social (Pasetti et al. 2022). Hungría, junto España, eran los dos únicos países de la UE que no habían incorporado cierto efecto automático de suspensión en

dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal (BOE-A-2020-4784).

⁵⁵ Informe a Las Cortes Generales del Defensor del Pueblo de 9 mayo 2024 acerca de los Retos de la inclusión financiera: servicios bancarios y personas vulnerables (p. 56).

⁵⁶ Comunicación de Gerencia Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León, 30 marzo 2021.

⁵⁷ El criterio de la DGT es no facilitar el canje del permiso de conducción extranjero si no se aporta “tarjeta roja con autorización para trabajar”. Práctica denunciada por la Defensoría del Pueblo (queja n. 23009668) y la Sentencia del Juzgado Contencioso n. 1 de Salamanca n. 21/2024, 19 enero.

⁵⁸ STS de 5 junio 2006 (recurso n. 1483/2001).

⁵⁹ AAN n. 826/2021, 10 de septiembre, ES:AN:2021:6074A; STS n. 1582/2022, 29 noviembre, ECLI:ES:TS:2022:4365; STS n. 1334/2023, 26 octubre, ECLI:ES:TS:2023:4468; STS n. 1357/2023, 31 octubre, ECLI:ES:TS:2023:4598; STS n. 1643/2023, 11 diciembre, ECLI:ES:TS:2023:5537

materia de recursos de asilo (Informe USAL 2021). Siendo objeto de contundente contestación el caso de Hungría por la Gran Sala del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en 2020⁶⁰.

La jurisprudencia resultante habría forzado al Gobierno a reconocer el mantenimiento del estatuto legal de las personas solicitantes. De modo que, desde el 1 de junio de 2023, se viene facilitando un nuevo documento identificativo: el resguardo de prórroga de derechos por interposición de recursos, en formato análogo al resguardo y por validez de 9 meses. Así, aunque se comienza a documentar, nuevamente se priva a este colectivo de la tarjeta roja y que, conforme la normativa interna, debería facilitarse a partir de la admisión a trámite de la solicitud. Tampoco se han hecho públicas las instrucciones donde se regularía el nuevo documento, ni se facilitan bajo petición.⁶¹

Sin embargo, no sería éste el problema mayor. Y es que la anotación en el Registro Central de Extranjeros (RCE) de la denegación del asilo es inmediata, mientras que la anotación de los recursos y las medidas cautelares se demora meses e incluso años, de modo que desde las Brigadas se niegan a facilitar nueva documentación, negándose a realizar las comprobaciones oportunas ante la Oficina de Asilo en relación al mantenimiento del estatuto de solicitante⁶².

La problemática se agudiza no sólo por la situación de indocumentación de la persona durante todo este tiempo. El RCE es la base de datos que sirve de referencia a otras administraciones como las Oficinas de Extranjería, la DGT o la TGSS. La Defensoría del Pueblo, e incluso la Agencia de Protección de Datos, han venido requiriendo de forma reiterada el cumplimiento de sus deberes legales al Ministerio del Interior, instando la anotación en el RCE y el rechazo a dar traslado a terceros de información desactualizada del mismo.⁶³

Entre las consecuencias, consta que servicios de salud, empleo, e incluso la TGSS han llegado a promover bajas de oficio de solicitantes a sabiendas de la desactualización del RCE y la nulidad de pleno derecho

⁶⁰ Por todas la STJUE 17 diciembre 2020, CE vs. Hungría, asunto C-808/18, ECLI:EU:C:2020:1029

⁶¹ El autor ha solicitado estas instrucciones. La contestación ha sido una breve explicación sobre la interposición de recursos y su procesamiento, sin facilitar las instrucciones solicitadas.

⁶² Situación objeto de numerosas quejas ante la Defensoría del Pueblo.

⁶³ Queja a la Defensoría del Pueblo n. 21011018, 23 marzo 2022: <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/derechos-reconocidos-a-los-solicitantes-de-proteccion-internacional/>

de tales actuaciones⁶⁴. Ni que decir tiene la dificultad para encontrar empleo sin poder acreditar mediante un documento oficial la existencia de autorización para trabajar. La vulneración de derechos durante dicho período es muy grave, incluso con los loables intentos de solución por algunos servicios regionales de empleo⁶⁵.

Conclusiones

De forma detallada se ha comprobado que el acceso efectivo al procedimiento de asilo en territorio se ha complicado en el período analizado, junio de 2020 a junio de 2024, y ante la falta de capacidad de una Oficina de Asilo que ha delegado las principales gestiones en la Policía Nacional, la cual se ha visto desbordada ante tal atribución, poniendo en marcha una serie de prácticas administrativas de dudosa legalidad.

Entre las principales trabas analizadas se encuentran la elevada demora en todos los trámites, con incluso imposibilidad de obtener citas y, en todo caso, su ralentización; la negativa a facilitar el NIE tras el “registro” aduciendo irregularidad de la situación administrativa; una larga demora de nueve meses en la entrega de la “tarjeta roja”; y, finalmente, largos períodos de indocumentación. Además, se han puesto de relieve otras incidencias graves, como la escasa calidad de las entrevistas o la negativa a traslados de expediente por cambios de domicilio, adelantos y anulaciones de las citas de forma discrecional e incluso arbitraria.

Actuaciones que pueden ser calificadas contrarias a Derecho, constando ya cierta jurisprudencia que lo confirmaría, generando grave vulneración de derechos y exclusión social. El resultado es una segmentación discriminatoria durante el procedimiento en sus distintas fases: formulación, registro, formalización, admisión a trámite, instrucción y recursos. Estas prácticas durante el procedimiento darían lugar a la existencia de una pluralidad de situaciones sociojurídicas o tipologías de solicitantes, con distintos derechos garantizados en función del documento identificativo entregado en cada momento, advirtiéndose una cosificación de derechos e incluso cierto fetichismo documental.

⁶⁴ STSJ de Castilla y León n. 231/2023, 27 febrero, ECLI:ES:TSJCL:2023:580 que recuerda por enésima vez a la TGSS la nulidad de practicar bajas de oficio.

⁶⁵ En octubre de 2020 en Aragón se publicaron instrucciones para mantener el alta en los servicios de empleo, sumándose posteriormente otras regiones como Valencia o Catalunya.

Así, se han descrito solicitantes pendientes de registro indocumentados y no reconocidos por la Administración, solicitantes pendientes de formalización a quienes se consideraría en situación irregular y no se les facilita el NIE. Una vez formalizada la solicitud, solicitantes con resguardo a quienes se les niega la tarjeta roja con la admisión a trámite y, por ende, la posibilidad de identificarse para acceder a numerosos servicios públicos. Los solicitantes con tarjeta roja, quienes mejor verían garantizados sus derechos. Y, finalmente, solicitantes pendientes de recurso, quienes largo tiempo se consideraron en situación irregular y que actualmente se encontrarían durante largo tiempo indocumentados, hasta que se les facilitaría un documento que tampoco serviría, en la práctica, para un acceso completo a los derechos reconocidos.

Sería posible segmentar aún de forma más genérica entre solicitantes en frontera y solicitantes en territorio e, incluso, entre solicitantes sin y con autorización para permanecer o trabajar.

En el gráfico 1 se resumen los hitos destacados del procedimiento de asilo, la documentación identificativa facilitada y las situaciones jurídicas prácticas o estatutos socio-jurídicos diferenciados principales advertidos tras el análisis.

Parece así deducirse la existencia de una "segmentación múltiple y suave, donde existen mil posiciones de inclusión diferencial, con múltiples gradaciones" (Ávila y Malo 2008) generando una segregación que, en definitiva, estaría construyendo identidades con fines administrativos y de control (Torpey 2020, 300) y que podría calificarse de burorepresión hacia las personas migrantes, al tener como consecuencia la disuasión y, especialmente, la restricción de derechos (Oliver 2013). Y además de forma contraria al ordenamiento, en cuanto distinguir entre solicitantes con diferentes estatutos legales no debería ser posible.

Y en relación a la teoría del etiquetado parece que los estatutos socio-jurídicos propuestos, el proceso y las consecuencias derivadas cumplirían los requisitos propuestos por los estudios específicos (Zetter 1991): las propias personas solicitantes se refieren a ellas mismas de tal modo produciéndose una estereotipación⁶⁶, la cual es posterior a la desagregación y la diferenciación realizada, en un marco de relaciones de poder, convirtiéndose finalmente en categorías jurídicas de uso

⁶⁶ La nomenclatura propuesta surge del contacto con solicitantes de protección internacional que se refieren así mismas como "sin cita", "pendientes de la segunda cita", "con resguardo", "con tarjeta roja", o "con recurso".

cotidiano en la práctica burocrática, como se ha descrito, y con las consecuencias analizadas. Control y vulneración de derechos.

Sobre los posibles efectos disuasorios de las prácticas cabría discutir si tienen cierta efectividad, dado que siguen elevándose año a año las solicitudes de protección internacional. En todo caso, parece evidente que lo que sí producen es una ralentización en el acceso, especialmente de las personas más vulnerables, de modo que de no constar tales trabas sería probable que las solicitudes de asilo en territorio hubieran sido superiores a los datos ofrecidos.

En todo caso, cabe advertir ciertas limitaciones en el análisis. Y es que la demora en los trámites policiales se encuentra condicionada por su evolución desigual en el tiempo y por territorio en un marco en el que la garantía de derechos depende no sólo del Gobierno central, también de las CC.AA. e incluso de las entidades locales. De modo que para evaluar de forma detallada la situación sería necesaria una monitorización territorial sobre el acceso/exclusión a servicios públicos provisionados regional y localmente, tales como la asistencia sanitaria, becas escolares, prestaciones sociales o el acceso a servicios de empleo, entre otros, y en función de los estatutos socio-jurídicos expuestos.

Siendo posible que la exclusión sea debida a situaciones de discriminación institucional en un contexto de acceso al poder local y regional de fuerzas contrarias a la inmigración y el refugio, así como a meros problemas en la interpretación de la normativa de asilo. No obstante, puede concluirse que la segregación por motivo de documentación insuficiente o diferenciada, con acceso selectivo a ciertos derechos, se trataría de un hecho notorio de amplio conocimiento entre profesionales y personas usuarias de los servicios públicos, siendo ejemplo paradigmático el acceso al permiso de conducción.

En este sentido, y advertida la posible disconformidad con el ordenamiento jurídico de la mayoría de las prácticas analizadas, cabría margen de respuesta a medida que se solicitara el amparo judicial. No obstante, con la lentitud, costes y dificultades que ello conlleva. Un potente efecto disuasorio.

En cuanto a las motivaciones de las prácticas analizadas, cabe reconocer una diversidad de posibles causas. Por un lado, es notoria la pésima regulación ante la falta de transposición de la normativa comunitaria, generando una elevada inseguridad jurídica. Por otra parte, parece evidente la escasez de recursos puestos a disposición del asilo y la acogida, en comparación con otros países europeos, así como el elevado malestar generado en las Brigadas por la delegación de la

gestión de las entrevistas de asilo al no haberse reforzado de forma proporcional las plantillas.

En este sentido, inseguridad jurídica y escasez de recursos es terreno abonado para la intensificación de los inherentes rasgos negativos de la burocracia analizados por García-Pelayo (2009) cuando la definió como un

sistema de racionalidad y funcionalidad aparentes y de arbitrariedad y disfuncionalidad reales, cuyo resultado es la ineficacia y caracterizado por actuar con un formalismo ignorante de la realidad, por la sumisión de lo concreto vital a abstracciones desvitalizadas, por la pedantería (es decir, por el detallismo), por la rutina administrativa (ritualismo), por la dilación de las resoluciones, por la evasión de la responsabilidad y la sumisión dogmática a los criterios de la superioridad o del precedente, por la “incapacidad adiestrada” (Veblen) o, en fin, por ser un “sistema de organización incapaz de corregirse en función de sus errores y cuyas disfunciones se convierten en uno de los elementos esenciales de su equilibrio interno (Crozier 1963, 239; García Pelayo 1974, 1393).

No obstante, cabe reconocer que la mayoría tienen su origen en directrices expresas del Ministerio del Interior, como la negativa a facilitar el NIE a los solicitantes pendientes de formalización o la prórroga del resguardo hasta los nueve meses.

Por ello, y tratándose de las políticas migratorias, no constaría sólo inseguridad jurídica, una burocracia inoperante o, como reconocen algunos autores, mera dejadez y cierto seguidismo político en la omisión del control de la policía (González Zorrilla 2013), si no quizá una deliberada política, cuanto menos de delegación del asilo en instancias policiales, sin importar las consecuencias, confiando que el orden impuesto transite conforme a las leyes o la voluntad democrática, lo que ya cuestionó en 1929 Ortega y Gasset (2007, 57) en su conocido ensayo sobre las masas.

Conveniente orden policial que, en relación a las situaciones en frontera llega a recordar, no sorpresivamente, a la deriva autoritaria que sucedió durante el período de entreguerras, materializada en las deportaciones de las policías de gobiernos socialdemócratas hacia países que, como hoy, tienen un acreditado historial de violación flagrante de los derechos humanos, como relataba Hanna Arendt (1981).

No faltan casos ejemplificadores en nuestro país, pues son bien conocidas las deportaciones de activistas políticos perseguidos por Marruecos (Rincón 2024) y Argelia (Maura 2023) que intentaron

solicitar asilo en España. En tales casos parece violarse de forma obscena el derecho de asilo, por cuestiones de política exterior, como lamentablemente ha sido habitual entre los países de nuestro entorno (Akoka 2022, 243).

Bibliografía

- ACCEM. 2024. *ACCEM publica una nueva edición del informe sobre España del proyecto AIDA, referente internacional en materia de asilo y migraciones*, 25 junio. Acceso el 4 noviembre de 2024: <https://www.accem.es/accem-publica-una-nueva-edicion-del-informe-espana-del-proyecto-aida-referente-internacional-materia-asilo-migraciones/>
- ACCEM y ECRE. 2023. *Informe AIDA – Country Report: Spain. Actualización del Informe País dedicado a España, con toda la información sobre la situación del asilo en 2023*. Accedido el 5 noviembre de 2024. <https://www.accem.es/informe-aida-country-report-spain-actualizacion-2023/>.
- Arendt, Hanna. 1981. *La decadencia de la Nación-Estado y el final de los derechos del hombre*. Madrid: Alianza.
- Akoka, Karen. 2022. *El asilo y el exilio. Una historia de la distinción refugiado/migrante*. Barcelona: Hacer.
- Ávila, Débora y Sergio García. 2013. «Solicitar, subsanar, denegar... La burocracia de los de abajo». En *Burorrepresión: sanción administrativa y control social*, coordinado por Pedro Oliver, 119-150. Albacete: Bomarzo.
- Ávila, Débora y José Malo. 2008. «Diferencias gobernadas, nuevos racismos». *Periódico Diagonal* 4. Acceso el 4 noviembre de 2024: <https://www.diagonalperiodico.net/la-plaza/diferencias-gobernadas-nuevos-racismos.html>.
- CEAR. 2023. «Organizaciones sociales presentan una queja a la Comisión Europea ante las graves deficiencias para acceder al procedimiento de asilo», 22 junio. Acceso el 4 noviembre de 2024: <https://www.cear.es/queja-comision-europea-por-deficiencias-para-acceder-al-procedimiento-de-asilo/>
- Defensoría del Pueblo. 2018. «Sistema de acogida de un núcleo familiar teniendo en cuenta el interés superior de los menores», queja n. 22024878, 3 noviembre. Acceso 4 noviembre de 2024: <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/sistema-de-acogida-de-un-nucleo-familiar-teniendo-en-cuenta-el-interes-superior-de-los-menores/>
- Defensoría del Pueblo. 2020. «Acceso a un procedimiento de asilo en la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras de Valencia, cesando con la práctica de solicitar requisitos no previstos en la ley». 18 de diciembre. Acceso el 31 marzo de 2025: <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/cesar-en-la-practica-de-solicitar-requisitos-no-previstos-en-la-ley-de-asilo-documentos-acreditativos-del-domicilio-y-permitir-el-acceso-al-procedimiento-en-la-brigada-provincial-de-extranjeria-y-fr/>

- Defensoría del Pueblo. 2022. *Informe anual 2022*. Volumen I. Acceso el 5 noviembre de 2024. <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2023/03/Defensor-del-Pueblo-Informe-anual-2022.pdf>.
- EASO. 2018. *Análisis judicial. Procedimientos de asilo y principio de no devolución*. Acceso el 5 noviembre de 2024. <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Asylum-Procedures-JA-ES.pdf>.
- Fernández Bessa, Cristina. 2010. «Movilidad bajo sospecha. El conveniente vínculo entre inmigración y criminalidad en las políticas migratorias de la Unión Europea». *REMHU* 18 (35): 137-154.
- Gammeltoft-Hansen, Thomas. 2014. «International refugee law and policy: The case of deterrence policies». *Journal of Refugee Studies* 27 (4): 574–592. Acceso el 31 marzo de 2025: <http://jrs.oxfordjournals.org/content/27/4/574.full.pdf+html>.
- García Vitoria, Ignacio. 2018. «Una década sin reglamento de asilo en España: obstáculos e interpretaciones divergentes». *Anuario CIDOB de la Inmigración*: 116-128.
- García-Pelayo, Manuel. 2009. *Burocracia y tecnocracia y otros escritos. Obras completas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- González Zorrilla, Carlos. 2013. *Discrecionalidad y control de la policía en una sociedad democrática*. Barcelona: Base.
- Gumiel, Carlos. 2023. *Análisis de la situación del sistema de protección internacional español: la especial influencia de los movimientos migratorios mixtos*. Trabajo Fin de Máster, Escuela Nacional de Policía de Ávila.
- Jordan, Miriam y Zolan Kanno-Youngs. 2019. «Una corte bloquea la regla de Trump que impide casi todas las solicitudes de asilo», *The New York Times*, 24 de julio. Acceso el 4 noviembre de 2024: <https://www.nytimes.com/es/2019/07/24/espanol/asilo-trump.html>
- López, Zulma. 2021. «DHS elimina la regla que limitaba los procesamiento de asilo en la frontera México y Estados Unidos». *López Immigration Law*, 5 de noviembre. Acceso el 4 noviembre de 2024: <https://lopezimmigration.com/frontera-mexico-y-estados-unidos-metering/>
- López-Sala, Ana y Gracia Moreno-Amador. 2020. «En busca de protección a las puertas de Europa: refugiados, etiquetados y prácticas disuasorias en la frontera sur española». *Estudios Fronterizos* 21 (e048). Doi: 10.21670/ref.2006048.
- Maura, Javier. 2023. «Mohamed Benhlima: La historia de una deportación vergonzosa de España a Argelia», *Amnistía Internacional*, 24 de marzo. Acceso 5 noviembre 2024: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/mohamed-benhlima-la-historia-de-una-deportacion-vergonzosa-de-espana-a-argelia/>
- Ministerio del Interior. 2020a. *Nota sobre el Resguardo de Presentación de la Solicitud de Protección internacional de 20 junio 2020*. Acceso 4 noviembre de 2024: <https://blogextranjeriaprogestion.org/2019/07/05/nuevo-resguardo-presentacion-solicitud-proteccion-internacional-junio-2019/>

- Ministerio del Interior. 2021a. *Instrucción SES 30 abril 2021 para la formalización de solicitudes de protección internacional*. Acceso 4 noviembre 2024: <https://acogidayasilo.blog/wp-content/uploads/2022/01/instruccion-ses-30-04-2021-pi-entrevista-de-asilo.pdf>
- Ministerio del Interior. 2020b. *Medidas relativas a la prórroga de vigencia de determinados documentos expedidos por las Unidades de Extranjería y Fronteras, con ocasión del estado de alarma declarado por la emergencia sanitaria COVID-19*, 22 mayo. Acceso 4 noviembre de 2024: https://policia.es/miscelanea/extranjeros/prorroga_vigencia_determinados_documentos_covid-19.pdf
- Ministerio del Interior. 2021b. *Instrucción de la Secretaria de Estado de Seguridad y la Subsecretaría para la formalización de solicitudes de protección internacional*, 30 abril. Acceso 4 noviembre de 2024: <https://acogidayasilo.blog/wp-content/uploads/2022/01/instruccion-ses-30-04-2021-pi-entrevista-de-asilo.pdf>
- Moreno-Amador, Gracia. 2023. *Refugio en disputa: las políticas de asilo en España*. Madrid: CSIC.
- Noticias Telemundo. 2021. «Biden anula la política de ‘metering’ de Trump que limitaba las solicitudes de asilo en los puertos de entrada de la frontera». *Telemundo*, 3 de noviembre. Acceso el 4 noviembre de 2024: <https://www.telemundo.com/noticias/noticias-telemundo/inmigracion/termina-el-metering-solicitantes-de-asilo-pueden-ir-a-puertos-rcna4473>
- Oficina de Asilo y Refugio. 2020. *Asilo en cifras 2019*. Madrid: Ministerio del Interior. Acceso el 31 de marzo de 2025: https://proteccion-asilo.interior.gob.es/documentos/Asilo_en_cifras_2019_126150899.pdf
- Oliver, Pedro, coord. 2013. *Burorrepresión. Sanción administrativa y control social*. Albacete: Bormazo.
- Ortega y Gasset, José. 2007. *La rebelión de las masas*. Santiago de Chile: Centro Gráfico.
- Ortiz, María. 2022. «Gobierno de Biden anula una medida de Trump que limitaba solicitudes de asilo en los puertos de entrada», *La Opinión*, 3 de agosto. Acceso el 4 noviembre de 2024: <https://laopinion.com/2021/11/03/gobierno-de-biden-anula-una-medida-de-trump-que-limitaba-solicitudes-de-asilo-en-los-puertos-de-entrada/>
- Pasetti, Francesco, Juan Ramón Jiménez-García y Berta Güell. 2022. *Informe NIEM 2022: Sobre el sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional*. Barcelona: CIDOB.
- Poy, Arnau, Alèxia Rué y Caterina Borelli. 2023. «(Des)haciendo el asilo: etiquetajes de los flujos migratorios y categorías de refugio en disputa en el contexto español». En *Categorías desbordadas. Cuestionando etiquetas, jerarquías y alteridades*, editado por Olga Jubany, Jordi Roca y Fàbiola Mancinelli, 1-29. Barcelona: Bellaterra. <http://hdl.handle.net/2445/202280>.
- Provincia de Cádiz. 2023. «Detenidos por bloquear con un ‘bot’ el sistema de citas de extranjería para revenderlas hasta por 200 euros», *Provincia de Cádiz*, 12 de mayo. Acceso el 31 de marzo de 2025: <https://www.>

- europasur.es/noticias-provincia-cadiz/detenidos-bloquear-sistema-citas-extranjeria-revenderlas-video_0_1792320911.html
- Rincón, Reyes. 2024. «La asociación progresista de jueces pide al Gobierno que conceda protección internacional a los saharauis retenidos en Barajas». *El País*, 26 septiembre. Acceso el 5 noviembre 2024. <https://elpais.com/espana/2024-09-26/la-asociacion-de-jueces-progresista-reclama-proteccion-internacional-para-los-saharahuis-retenidos-en-barajas.html>
- Salvador, Isabel. 2023. «Primero el dinero, luego la cita: así funciona el mercado negro de citas para conseguir asilo en España», *Radio Madrid*, 20 de marzo. Acceso el 31 de marzo de 2025: <https://cadenaser.com/cmadrid/2023/03/20/primero-el-dinero-luego-la-cita-asi-funciona-el-mercado-negro-de-citas-para-conseguir-asilo-en-espana-radio-madrid/>
- Torpey, John. 2020. *La invención del pasaporte. Estado, vigilancia y ciudadanía*. Oviedo: Cambalache.
- Zetter, Roger. 1991. «Labelling refugees: Forming and transforming a bureaucratic identity». *Journal of Refugee Studies* 4 (1): 39–62. Doi: 10.1093/jrs/4.1.39.