

**SIN CITAS NO HAY  
DERECHOS**

# **REFUGIADAS CONTRA LA DISCRIMINACIÓN ADMINISTRATIVA**





*Mis tres hijos menores de edad y yo conseguimos solicitar asilo, pero después de una primera denegación tuvimos que pedirlo de nuevo y en ese paréntesis perdí el trabajo con el que mantenía a tres niños con necesidades básicas y quedó comprometida la salud de los cuatro y la educación de ellos tres. Nos regresaron a la casilla de salida. Todo esto no solo incrementó el trauma de nuestro exilio, sino que sumó experiencias muy negativas como una precariedad que antes no habíamos vivido y aumentó el racismo diario que recibimos en España.*

María Galiego Calate, mujer refugiada.

*Hay un costo que no están evaluando las sociedades que nos reciben, originado por las grandes vulnerabilidades de la condición de refugiadas solicitantes de asilo. Estás, en muchas ocasiones, en un limbo en el que tus derechos dependen de cada administración y no de lo que dicen los tratados internacionales.*

Marta María Ramírez, mujer refugiada.

SIN CITAS NO HAY DERECHOS:

# REFUGIADAS CONTRA LA DISCRIMINACIÓN ADMINISTRATIVA

---

**AUTORÍA:**

**Adilia de las Mercedes**

Jurista especializada en derechos humanos y derecho antidiscriminatorio. Máster en abogacía, en criminología y en derecho probatorio.

Con aportaciones de **Arsenio G. Cores**, abogado especializado en derechos humanos. Cofundador de Demos Estudio Legal de Derechos Humanos.

**CORRECCIÓN:**

**Daniela Castro Ruiz**

**DISEÑO Y MAQUETACIÓN:**

**Valeria Aldana**

---

El contenido, las interpretaciones y las conclusiones presentadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de la autora y cuentan con el visto bueno de las organizaciones involucradas en el desarrollo de este informe. La autora y las organizaciones involucradas asumen la plena responsabilidad por la veracidad, la precisión y el análisis de la información contenida en este informe. El contenido no representa necesariamente la perspectiva de las entidades financiadoras.

# ÍNDICE

## ÍNDICE

<b>ACRÓNIMOS .....</b>	<b>8</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>10</b>
<b>METODOLOGÍA .....</b>	<b>12</b>
<b>PRIMERA PARTE .....</b>	<b>14</b>
<b>Los obstáculos para la obtención de citas para el procedimiento de asilo en España .....</b>	<b>15</b>
1. La movilidad humana y el Derecho internacional de los derechos humanos .....	15
1.1. Breve consideración histórica de la "persona extranjera" desde el lenguaje y la etimología .....	15
1.2. La restricción del derecho humano a migrar en el Derecho internacional de los derechos humanos .....	15
1.3. La ausencia significativa del derecho de asilo en el Derecho internacional de los derechos humanos .....	16
2. Los obstáculos para la obtención de citas para los trámites del procedimiento de asilo .....	17
2.1. Discriminación estructural contra las personas migrantes y refugiadas: contexto .....	17
2.2. El número de solicitudes anuales de asilo y el escaso porcentaje de concesión de protección internacional .....	19
2.3. El maltrato institucional hacia las personas refugiadas .....	22
2.4. La práctica imposibilidad de obtención de citas para solicitar protección internacional .....	24
2.5. Irregularidad administrativa sobrevenida y orden de salida obligatoria del Estado español .....	25
<b>SEGUNDA PARTE .....</b>	<b>27</b>
<b>Sin citas no hay derechos: análisis jurídico</b>	
<b>Las mujeres refugiadas ante la imposibilidad material de acceder al procedimiento de asilo y trámites conexos .....</b>	<b>28</b>
1. Las mujeres refugiadas y el acceso a la Administración: casos reales .....	28
1.1. La demora en la obtención de la cita inicial para solicitar protección internacional .....	29
1.2. La demora para la obtención de citas para la renovación de la documentación como solicitante de protección internacional .....	29
1.3. Acceso a recursos sociales y de acogida en el ámbito de la protección internacional .....	30
1.4. Obstáculos en el acceso al mercado laboral .....	31
1.5. Medidas tomadas contra la imposibilidad de obtener citas para los trámites del procedimiento de asilo .....	32
1.6. Impactos de la ausencia de citas sobre la vida de las mujeres refugiadas .....	33
2. El derecho de acceso a la Administración .....	35
2.1. Concepto y problemática .....	35
2.2. Principios rectores de la actividad administrativa .....	37
2.3. Derechos vulnerados a las mujeres refugiadas .....	38

3. La vulneración de derechos fundamentales .....	39
3.1. El derecho a la igualdad y la no discriminación .....	39
3.2. La vulneración del derecho a la igualdad y a la no discriminación: análisis jurídico del caso propuesto .....	40
3.2.1. El examen de igualdad (parte I): dos realidades comparables .....	41
3.2.2. El examen de igualdad (parte II): el trato diferenciado a la población refugiada y solicitante de asilo en relación con el acceso a la Administración .....	41
3.2.3. El examen de igualdad (parte III): el mayor impacto diferenciado en las mujeres refugiadas .....	46
3.2.4. El examen de proporcionalidad (parte I): juicio de idoneidad o de adecuación .....	46
3.2.5. El examen de proporcionalidad (parte II): juicio de estricta necesidad .....	47
3.2.6. El examen de proporcionalidad (parte III): juicio de proporcionalidad en sentido estricto .....	47
3.3. Valoración final .....	49

## **TERCERA PARTE ..... 50**

### **Conclusiones y recomendaciones ..... 51**

1. Conclusiones .....	51
2. Recomendaciones .....	52

## **BIBLIOGRAFÍA ..... 54**

# ACRÓNIMOS

## ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AMG	Asociación de Mujeres de Guatemala
CADH	Convención Americana de Derechos Humanos
CADHP	Convención Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos
CDFUE	Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea
CDH	Comité de Derechos Humanos
CDN	Convención de Derechos del Niño
CE	Constitución española
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
CEDRE	Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial y Étnico
CIE	Centro de Internamiento de Extranjeros
CG1951	Convención sobre el estatuto de la persona refugiada, Ginebra, 1951
COMITÉ CEDAW	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
COMITÉ DESC	Comité para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CTMF	Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares
DADDH	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
DIDH	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
ECRI	Consejo Europeo contra el Racismo y la Intolerancia
JCA	Juzgado Contencioso Administrativo
OAR	Oficina de Asilo y Refugio
ODP	Oficina del Defensor del Pueblo
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
RD	Real Decreto
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal
TC	Tribunal Constitucional
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
UE	Unión Europea

# INTRODUCCIÓN

## INTRODUCCIÓN

Desde 2018 el Estado español incumple sistemáticamente con su obligación internacional de garantizar el acceso de las víctimas de graves vulneraciones de derechos humanos a solicitar asilo. Esta barrera en el acceso a la Administración constituye una vulneración de los derechos a la igualdad y a la no discriminación, al trabajo, a la salud, a la vivienda y a la educación, entre otros, con un grave impacto en las vidas de mujeres refugiadas a las que España, de acuerdo con sus obligaciones internacionales, debería proteger.

A través del análisis de casos reales de mujeres que han sido perseguidas en sus países de origen por diferentes motivos —violencia machista, defensa de los derechos sexuales y derechos reproductivos, libertad de expresión y acceso a la justicia, entre otros—, este informe señala que la práctica imposibilidad de obtener citas para solicitar asilo o renovar la documentación que acredita la condición de solicitante es tanto normativa como fáctica. Además, el estudio sostiene que esta situación se materializa en la legalización *de facto* de una desigualdad proscrita por tratados internacionales universales, por la normativa europea y por la propia legislación española.

Asimismo, el informe expone los argumentos jurídicos que determinan los obstáculos a los que se enfrentan las personas refugiadas para acceder a la Administración como una actuación discriminatoria: una vulneración de derechos humanos que se perpetran, en este caso, en contra de mujeres cuyos derechos ya han sido vulnerados o que tienen un temor fundado a ser perseguidas en sus países de origen y las condena a la revictimización.

El menoscabo paulatino del derecho de asilo en España llevado a cabo los últimos años por los diferentes gobiernos se ha manifestado a través de la falta de transposición de directivas europeas y de la promulgación de normas a las que estaban obligados con base en el Derecho europeo, así como de la aplicación de garantías establecidas en este y en la legislación nacional, y en el recorte de medios materiales y humanos, que están generando tanto una de las tasas de denegaciones de peticiones de asilo más altas de la UE como barreras para el ejercicio del derecho humano a solicitar asilo.

La defensa de los derechos humanos de las mujeres refugiadas exige la defensa del derecho de asilo como la última posibilidad de supervivencia y de defensa de la dignidad de la vida cuando esta se hace insostenible en los países de origen de las mujeres en el exilio. El derecho humano a solicitar asilo es una obligación internacional —y no una opción— para el Estado español.

# **METODOLOGÍA**

## METODOLOGÍA

Este informe ha sido realizado, principalmente, desde una perspectiva jurídica y usando como referencia el Derecho internacional de los derechos humanos y la doctrina constitucional sobre derechos fundamentales. A tal fin, tras establecer un contexto histórico relativo a la consideración legal de las personas refugiadas por parte de los Estados, se fijan los hechos y elementos sustantivos centrales de este análisis, junto con los datos proporcionados por un grupo focal de ocho mujeres refugiadas, procedentes de países de América Latina —casos extrapolables a cualquier otro país en lo relativo a las barreras administrativas impuestas por la Administración española— con el objetivo de ilustrar con estos casos reales la situación de discriminación que están enfrentando todas las personas refugiadas en el Estado español.

La segunda parte es un análisis jurídico de los hechos: determina, en primer lugar, el acceso a la Administración como derecho subjetivo, individualiza los derechos vulnerados y, finalmente, siguiendo el examen de igualdad establecido tanto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos como por el Tribunal Constitucional, aporta conclusiones que permiten catalogar la actuación de la Administración como discriminatoria y vulneradora del principio y derecho a la igualdad.

# **PRIMERA PARTE**

**LOS OBSTÁCULOS PARA LA OBTENCIÓN DE CITAS  
PARA EL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA**

### 1 La movilidad humana y el Derecho internacional de los derechos humanos

#### 1.1. Breve consideración histórica de la “persona extranjera” desde el lenguaje y la etimología

La figura de las personas nómadas, ajenas a la estructura familiar, grupal o comunitaria, ha generado desconfianzas y sospechas históricas en las sociedades dominantes de su tiempo, en la misma medida en que se fue imponiendo la sedentarización de las poblaciones y, con ello, la delimitación de las fronteras de las primeras ciudades-Estado, reinos e imperios, convertidas estas últimas, finalmente, en un pilar fundamental del Estado-nación. Es el Estado quien, bajo su legislación, se abroga la facultad de decidir quién es nacional y, por oposición, quién no lo es. Es decir, quién ostenta la condición de ciudadanía y quién la de persona extranjera a través de un “sistema normativo o social para designar a los que no son del grupo”.<sup>1</sup>

Este antagonismo entre población autóctona y extranjera “ha sido uno de los instrumentos más precisos para promover la solidaridad del grupo”<sup>2</sup> a la hora de intentar construir una identidad nacional común que permita definir el cuerpo social del soberano, el pueblo.<sup>3</sup> A la vez, este proceso ha conducido a una progresiva estigmatización de la población extranjera “hasta límites inconcebibles desde su identidad como persona”.<sup>4</sup>

Bajo la influencia de los estereotipos atávicos que han soportado a lo largo de la historia las personas extranjeras, pero también del supremacismo racial impuesto por Europa desde la segunda mitad del siglo XIX, el concepto de “extranjero” se fue configurando socialmente; primero, como una figura inquietante, después sospechosa y finalmente peligrosa, a fin de sustentar la acusación de criminalidad con la que se ha legitimado la utilización de la fuerza policial y militar del Estado para el control y punición de la movilidad humana.

#### 1.2. La restricción del derecho humano a migrar en el Derecho internacional de los derechos humanos

La Declaración universal de los derechos humanos (DUDH) de 1948 supuso un cambio de paradigma en el derecho internacional, hasta ese momento solo aplicable a los Estados: treinta artículos que impulsaron el reconocimiento de los derechos humanos de todas las personas, de manera independiente de su nacionalidad. Pese a lo cual, esta regulación contiene restricciones frente a los derechos de las personas migrantes y refugiadas.

El artículo 13.2 DUDH afirma el derecho de toda persona a salir de cualquier país, incluido el propio, y a regresar a su país, pero no hace mención alguna del *derecho a llegar*. Esto es, que a la persona en un proceso de movilidad se le permita la entrada en otro Estado. Esta omisión, plenamente intencionada, se confirmó con la promulgación del Pacto internacional de los derechos civiles y políticos (PIDCP) en 1966, cuyo artículo 12 reitera lo establecido por la DUDH, mientras que el artículo 13 incluso establece la posibilidad de expulsar a la persona extranjera que “se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto”. Es decir, el Pacto no establece ningún límite explícito a los Estados en relación con la expulsión de las personas extranjeras que se encuentren en su territorio ni tampoco define los derechos que debe garantizar el Estado para estas personas.

1 Oliván, F., “Ley de Extranjería: argumentos para un debate”, Revista Nómadas. Revista crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas, Universidad Complutense de Madrid, 2000.

2 Ib., “Nacionalismo y extranjería. La labilidad del extranjero como condición de la nación”, Anales de Historia Contemporánea, 18 (2002), pág. 25.

3 Ib., “Ley de Extranjería: argumentos para un debate”, *op. cit.*

4 Ib., “Nacionalismo y extranjería. La labilidad del extranjero como condición de la nación”, *op. cit.*, pág. 25.

Desde entonces y a nivel del Derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), la única norma específica para personas migrantes es la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 18 de diciembre de 1990 (CTMF), que regula los derechos de las personas trabajadoras migrantes y sus familias, tanto en situación regular como irregular. Esta convención, aunque contiene aspectos garantistas, también legaliza un tratamiento claramente diferenciado y punitivo hacia las personas en movilidad humana: la posibilidad de que los Estados regulen la detención y encarcelamiento de las personas migrantes,<sup>5</sup> la desigualdad de determinados derechos laborales y civiles según se hallen las personas en situación regular o no; mientras limita la posibilidad de reagrupación familiar solo para las personas migrantes en situación regular.

Esta norma solo la han ratificado 60 Estados, entre los que básicamente se encuentran países de América Latina, Oriente Próximo y África. Es decir, ninguno de los Estados con mayor poder económico, sitios en Norteamérica, Europa y Asia, la ha firmado y menos ratificado.<sup>6</sup>

### 1.3. La ausencia significativa del derecho de asilo en el Derecho internacional de los derechos humanos

No es casual el recorte de derechos a las personas migrantes en los textos vinculantes posteriores a la DUDH, ni tampoco la ausencia del derecho de asilo en ellos, particularmente en el PIDCP, ya que la doctrina tradicional ha concebido este derecho como un privilegio del Estado y no como un derecho subjetivo de la persona,<sup>7</sup> al igual que sucede con el derecho de acceso y permanencia en el territorio de un país. Se trata de una concesión graciable del Estado en el marco de su potestad soberana.

En este contexto y a pesar de los esfuerzos liderados por algunos Estados latinoamericanos durante los trabajos de elaboración de la DUDH para que el texto definitivo incluyera el derecho a recibir asilo junto con el derecho a buscarlo, otros Estados como Gran Bretaña, China y Países Bajos se opusieron rotundamente. El texto definitivo quedó en el "derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él",<sup>8</sup> siempre que este sea concedido a quien lo solicite. La consecuencia directa fue que los Estados mantuvieron el asilo como un privilegio propio. Esto explica que incluso la propia Convención sobre el estatuto de refugiado aprobada en Ginebra en 1951 (CG1951) y en coherencia con la DUDH, no mencione en su articulado la palabra "asilo" que, aunque sí define lo que debe entenderse por persona refugiada, en ningún lugar establece que los Estados deban hacer ese reconocimiento ni cómo deberían hacerlo. Esto es, los Estados *stricto sensu* no se comprometieron convencionalmente a aceptar a las personas refugiadas dentro de sus fronteras ni a concederles protección una vez se encontrasen en su territorio.<sup>9</sup> Dos ausencias plenamente intencionales:<sup>10</sup>

*Desde luego fue intencional que el Convenio de Ginebra de 1951 no mencionase el asilo como un derecho que los Estados se comprometían a conceder a toda persona que cumpliera las condiciones de refugiado y se presentase en la frontera para solicitar refugio. Esta laguna es la que se intentó rellenar con el fracasado proyecto de Convenio sobre el Asilo Territorial (1977). Pero los Estados se resistieron a aceptar un compromiso contractual como el de conceder asilo de forma permanente e ilimitada. Este campo, tan cercano a la política, y tan condicionado por los avatares de lo político, está, y sigue estándolo a pesar de todo, celosamente guardado, cada vez con menos éxito ciertamente, por los Estados y sus autoridades.<sup>11</sup>*

5 Artículos 16 y 17.

6 <https://indicators.ohchr.org/>

7 "Si es una constante de la institución hasta la Segunda Guerra Mundial la consideración del asilo como un derecho que tiene el Estado soberano a concederle o no. No se aceptan, por tanto, las teorías que quieren convertir el asilo en un derecho de la persona frente al Estado, o sea, en un derecho subjetivo. Esta idea se sigue manteniendo en la actualidad en el Derecho Internacional [...] e incluso su consideración como derecho subjetivo en el Derecho interno no es frecuente." (García Macho, R., *El derecho de asilo y del refugiado en la Constitución española*, artículo contenido en la obra coordinada por Martín Retortillo, S., *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Ed. Civitas, 1991, Tomo II, pág. 768).

8 Artículo 14 DUDH.

9 Mariño Menéndez, F., "El asilo y sus modalidades en Derecho Internacional", en Mariño Menéndez, F. y otros, *Derecho de extranjería, asilo y refugio*, Instituto Nacional de Servicios Sociales, 1995, pág. 512.

10 Si bien esto se ha visto matizado favorablemente en otros contextos regionales. Tanto la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 establecen el derecho de las personas a buscar y a obtener asilo (artículos 12.3 y 22.7, respectivamente). En consecuencia, los Estados firmantes de dichos tratados sí reconocen el derecho de asilo como un derecho subjetivo de las personas.

11 López Garrido, D., *El derecho de asilo*, Ed. Trotta, 1991, pág. 17.

## 2 Los obstáculos para la obtención de citas para los trámites del procedimiento de asilo

Para comprender el impacto diferenciado que tiene sobre las mujeres refugiadas<sup>12</sup> la práctica imposible de obtener citas para los trámites del procedimiento de protección internacional, es fundamental partir del marco de discriminación estructural contra las personas migrantes y refugiadas, que tiene uno de sus claros indicadores en los datos relativos a solicitudes de asilo y el porcentaje de denegación de protección internacional cada año; analizar el maltrato institucional al que la Administración está sometiendo a las personas refugiadas desde hace años, en especial a las mujeres y, finalmente, abordar la situación actual que está impidiendo a las personas refugiadas ejercer su derecho humano a solicitar protección internacional y a ejercer los derechos que conlleva la condición tanto de solicitantes de asilo como de personas asiladas.

### — 2.1. Discriminación contra las personas migrantes y refugiadas: contexto

Las personas migrantes y refugiadas, incluso en situación administrativa regular, tienen reconocidos menos derechos que la población autóctona en Europa y en el Estado español. Este trato desigual, que en otro contexto se calificaría como discriminación por motivo de nacionalidad, está permitido legalmente con base en la potestad del Estado de regular la condición de extranjería sin control internacional suficiente. Esta desigualdad llega a alcanzar el grado de discriminación en determinados ámbitos clave para garantizar un trato digno, por ejemplo, en el acceso a la vivienda, a la educación, al empleo y a la salud, lo que conlleva el riesgo del incremento de la pobreza y exclusión social<sup>13</sup> para las personas refugiadas en el Estado español.

Esta situación ha sido evidenciada, desde 2013, a través de diversos informes emitidos por distintos organismos de Naciones Unidas, que han documentado el racismo estructural e institucional contra la población migrante y refugiada en España:

12 A los efectos de esta investigación y acorde a la definición del artículo 1(A) de la Convención de Ginebra sobre el estatuto de persona refugiada (1951), por "mujer refugiada" se entenderá toda mujer extranjera perseguida o con temor fundado a ser perseguida por alguno de los motivos de protección, con independencia de que el Estado de destino le haya concedido protección internacional o no. Esto es, la expresión incluye también a mujeres a las que se le haya denegado el asilo, aquellas que lo estén solicitando y a aquellas que lo vayan a solicitar.

13 Comité de Derechos Humanos (CDH), Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España, de 14/08/2015; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), "Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España", de 25/04/2018.

Organismo	Año	Título	Contenido en relación con las personas migrantes y refugiadas
Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Mutuma Ruteere	<b>2013</b>	Informe al Consejo de Derechos Humanos sobre España	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Discriminación en ámbitos como la educación, el acceso a la salud, los servicios públicos, la vivienda y el empleo</li> <li>◆ Agresiones físicas, malos tratos, torturas y muerte</li> </ul>
Comité de Derechos Humanos	<b>2015</b>	Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Discriminación en ámbitos como la educación, el acceso a la salud, los servicios públicos, la vivienda y el empleo</li> <li>◆ Controles policiales basados en perfiles raciales y étnicos</li> <li>◆ Uso recurrente del internamiento en centros de detención específicos para migrantes</li> <li>◆ Múltiples denuncias de malos tratos por parte de agentes de las fuerzas de seguridad</li> <li>◆ Denuncias de malos tratos en las expulsiones llevadas a cabo en Ceuta y Melilla</li> </ul>
Comité de Derechos del Niño	<b>2018</b>	Observaciones finales sobre los informes periódicos de España quinto y sexto combinados	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Discriminación más alta que la media europea a las niñas y niños migrantes en ámbitos como la educación, el acceso a la salud, los servicios públicos, la vivienda y el empleo</li> </ul>
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	<b>2018</b>	Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Discriminación <i>de facto</i> de la población refugiada y solicitante de asilo en cuanto al disfrute de sus derechos económicos, sociales y culturales, en particular el derecho a un nivel de vida adecuado</li> <li>◆ Elevado índice de pobreza y exclusión social entre la población refugiada y solicitante de asilo</li> </ul>
Comité CEDAW	<b>2023</b>	Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de España	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Inaplicación del enfoque de interseccionalidad en todo lo relativo al ejercicio efectivo de los derechos de las personas migrantes y refugiadas y para combatir la discriminación</li> <li>◆ Los procedimientos de protección internacional no tienen en cuenta las cuestiones de género</li> <li>◆ Número significativo de mujeres migrantes que han sido víctimas de la trata con fines de trabajo forzoso, en especial en el sector agrícola</li> </ul>

A nivel europeo, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) ha llamado la atención sobre el constante aumento del discurso de incitación al odio contra la población refugiada y migrante<sup>14</sup> en internet y en las redes sociales y sobre el elevado índice de pobreza y exclusión social que sufren las personas en movilidad humana.<sup>15</sup>

A nivel nacional, el Consejo para la eliminación de la discriminación racial o étnica (CEDRE), en su informe de 2023, advirtió sobre la discriminación de las personas migrantes y refugiadas en cuanto a su acceso a educación, salud, vivienda, servicios públicos y empleo,<sup>16</sup> así como el aumento del discurso de incitación al odio racista y xenófobo en internet y en redes sociales.<sup>17</sup>

## 2.2. El número de solicitudes anuales de asilo y el escaso porcentaje de concesión de protección internacional

### A) Datos generales

**I. Número de solicitudes de asilo en España:** hasta 2015, España era considerado un país de tránsito para personas refugiadas a causa del bajo número de solicitudes de protección internacional que se sucedían, un promedio anual de 5 829.

Sin embargo, ese mismo año se alcanzó la cifra de 14 881 solicitudes, la más alta desde 1984. A partir de ese momento, el número de peticiones de protección internacional ha ido creciendo hasta alcanzar las 167 366 solicitudes en 2024,<sup>18</sup> lo que ha posicionado a España como el segundo país de la Unión Europea (UE) con mayor número de solicitantes de asilo, solo superado por Alemania.<sup>19</sup>

Este incremento se atribuye a diversas circunstancias, como las múltiples crisis en países latinoamericanos, que han expulsado de sus países de origen a personas procedentes de Venezuela, Colombia, Perú, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua, entre otros, que eligen España como destino principal debido a la cercanía cultural y al idioma; también han contribuido los diversos conflictos armados en Siria (2011) y Mali (2012), así como el cierre de fronteras interiores por parte de algunos Estados europeos bajo la supuesta amenaza a su seguridad, y el aumento de llegadas a las costas en pateras y cayucos, que se deben a los procesos de externalización de fronteras, entre otros factores.



<sup>14</sup> Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), Informe sobre España, de febrero de 2018, pág. 10.

<sup>15</sup> Ib.

<sup>16</sup> Consejo para la eliminación de la discriminación racial o étnica (CEDRE). "El impacto del racismo en España. Percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas en 2024", 2025, pág. 40.

<sup>17</sup> Ib., pág. 169.

<sup>18</sup> Ministerio del Interior, Asilo en cifras (<https://www.interior.gob.es/opencms/es/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones/publicaciones-descargables/proteccion-internacional/asilo-en-cifras/>). Elaboración propia.

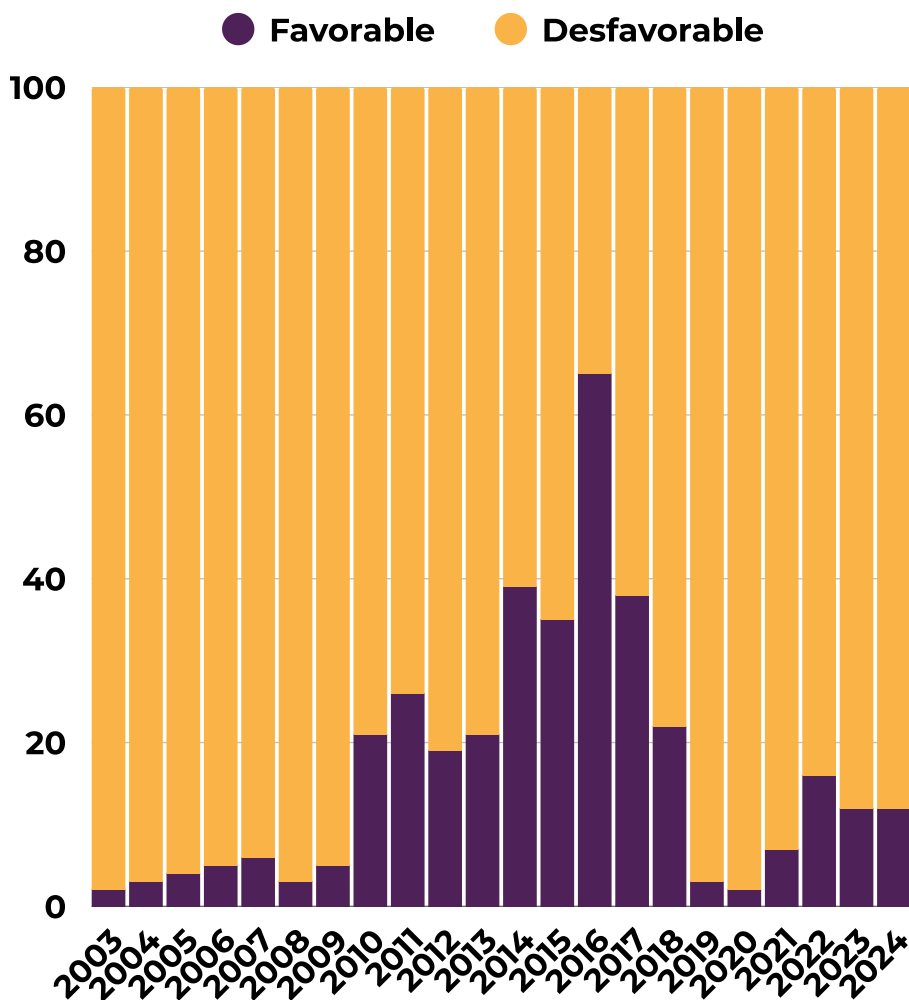
<sup>19</sup> Ib.

**II. Escaso porcentaje de concesión de protección internacional:** desde 1984, el porcentaje de concesión de protección internacional en vía administrativa se sitúa alrededor de un 10 % total, si bien en años como 2003 y 2020, los estatutos de asilo y de protección subsidiaria solo alcanzaron el 4,66 % y 4,67 % del total, respectivamente.<sup>20</sup> En 2024, el porcentaje de protección internacional fue del 13 %, mientras el promedio europeo se situó en el 51,4 % de resoluciones positivas.<sup>21</sup>

En cuanto a las resoluciones judiciales, desde que se cuenta con datos (2006), el porcentaje de concesión de protección internacional, por vía contencioso administrativa, en España, se ha situado entre el 1-2 %.<sup>22</sup> En 2024, el porcentaje ascendió a 4,5 %.<sup>23</sup> A nivel de la Unión Europea, el promedio de resoluciones positivas en los tribunales es del 27,1 %, y con casos como el de Países Bajos, que cuenta con un 66,3 % de sentencias favorables.<sup>24</sup>

*Porcentaje de concesión de protección internacional en España (2003-2024)*

*Fuente: Ministerio del Interior. Elaboración propia.*

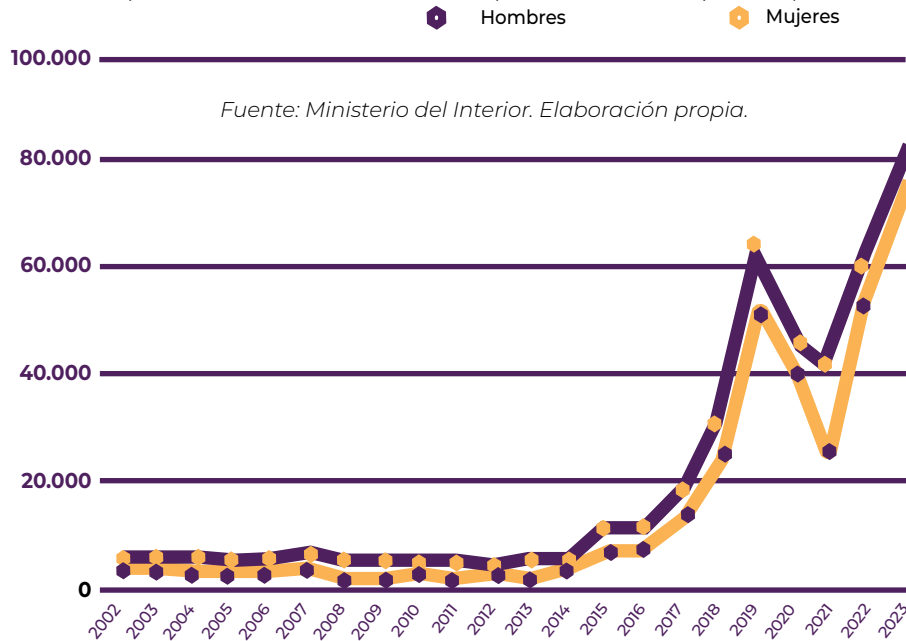


<sup>20</sup> Ib.  
<sup>21</sup> EuroStat, Asylum decisions, abril de 2025 ([https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum\\_decisions\\_-\\_annual\\_statistics#asylum\\_seekers\\_were\\_granted\\_protection\\_status\\_in\\_EU\\_countries\\_in\\_2023](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_decisions_-_annual_statistics#asylum_seekers_were_granted_protection_status_in_EU_countries_in_2023)).  
<sup>22</sup> Ministerio del Interior, Asilo en cifras. Elaboración propia.  
<sup>23</sup> EuroStat, Asylum decisions, abril de 2025.  
<sup>24</sup> Ib.

## B) Datos relativos a las mujeres refugiadas

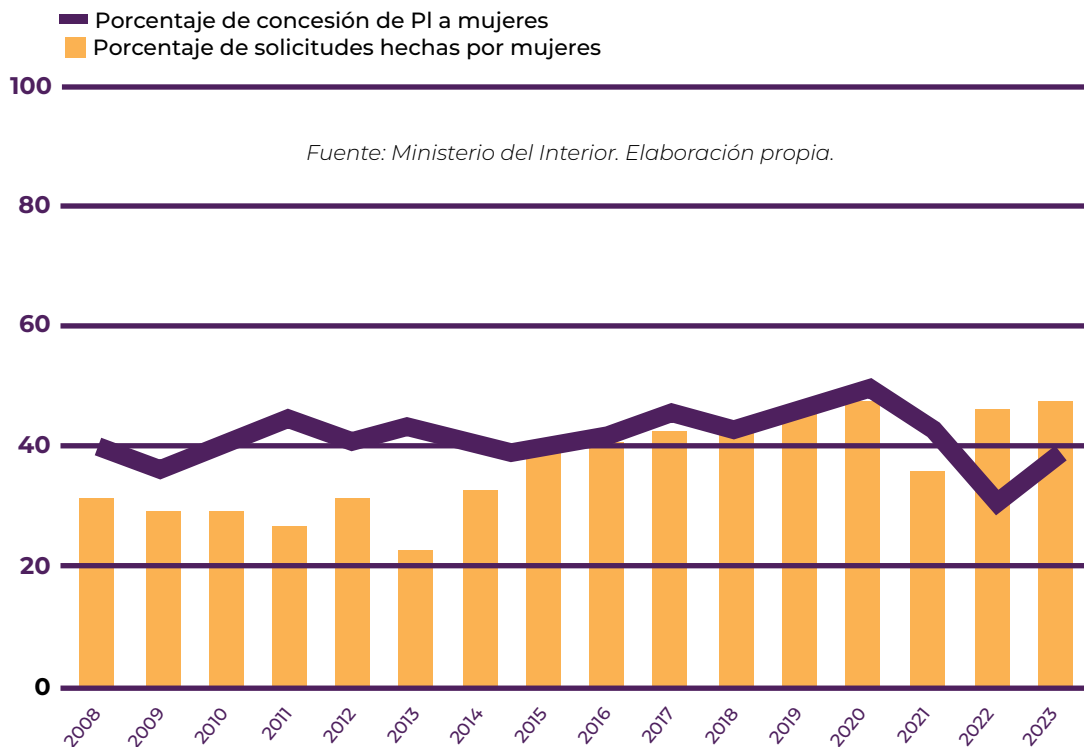
El número de solicitudes de protección internacional formuladas por mujeres también ha ido progresivamente en aumento desde 2015:

Solicitudes de protección internacional por sexo en España (2002-2023)



Porcentualmente, el aumento en el total de solicitudes de mujeres, ha ido acompañado, en paralelo, de un crecimiento respecto de las solicitudes presentadas por hombres. La siguiente gráfica conjuga dos datos: el porcentaje de concesión de protección internacional a mujeres respecto del total y el de solicitudes hechas por mujeres también en relación con el total.

Porcentajes de solicitudes y de concesiones de protección internacional a mujeres (2008-2023)



Del análisis conjunto de estas dos gráficas se desprende que prácticamente todos los años, salvo en 2021, el porcentaje de solicitudes de protección internacional de mujeres ha ido *in crescendo* a mayor ritmo que el de los hombres: hasta 2015, este promedio rondaba el 30 % y a partir de entonces se sitúa en el 45 %, aproximadamente. De igual modo, el porcentaje de concesiones de protección a las mujeres se ha mantenido por encima de su porcentaje de solicitud, salvo en 2022 y 2023.<sup>25</sup>

En general, hay una tendencia al alza entre el porcentaje de concesiones de estatutos de protección para las mujeres y en el número de solicitudes de asilo realizadas, atenuada por la disminución del porcentaje de concesión de protección en 2022 y 2023, a pesar del notable aumento en el número de solicitudes.

## 2.3. El maltrato institucional hacia las personas refugiadas

**A)** La práctica imposibilidad de obtener citas para el procedimiento de asilo no es una situación *ex novo*, sino que tiene su origen en diferentes hechos acaecidos en los últimos años y que demuestran el maltrato institucional permanente hacia la población refugiada en el Estado español:

- I. Carencias en la legislación de asilo española:** debidas al retraso en la transposición de la normativa europea, como sucedió con las directivas 2004/83, de 29 de abril<sup>26</sup> y 2005/85, de 29 de abril,<sup>27</sup> y a la no transposición de las que sucedieron a estas,<sup>28</sup> lo que ha supuesto que determinadas garantías procesales establecidas por la UE no estén recogidas en la norma nacional, como son los criterios de análisis de credibilidad de las alegaciones<sup>29</sup> o la obligatoriedad de la entrevista de instrucción,<sup>30</sup> entre otros.
- II. Interpretación restrictiva de determinados conceptos jurídicos indeterminados:** como “conflicto armado”, “país seguro”, “protección efectiva” “posibilidad de desplazamiento interno”, entre otros.
- III. Falta de implementación de garantías establecidas por la normativa nacional:** como, por ejemplo, la obligación de brindar un tratamiento diferenciado a personas en situación de mayor riesgo y/o vulnerabilidad, lo cual obliga a una adecuada aplicación del enfoque de género e interseccional,<sup>31</sup> el trato adecuado a las personas refugiadas menores de edad sin pasaporte u otro documento de identidad y las garantías en el procedimiento de solicitud de traslado de una persona refugiada a España para que pueda solicitar asilo en territorio.<sup>32</sup>
- IV. Incumplimiento del plazo para la elaboración de un reglamento para la Ley de Asilo:** la propia Ley de asilo otorgaba un plazo de 6 meses para redactarlo. Sin embargo, 16 años después todavía no se ha hecho.

25 En estos dos años hubo un porcentaje de concesión más bajo en el caso de las mujeres puesto que se resolvieron positivamente muchas más solicitudes de hombres, especialmente procedentes de Mali, donde más del 95 % de los solicitantes son hombres. En total, 4881 concesiones en 2022, de las que solo 38 fueron para mujeres (0,78 %); y 2362 en 2023, con solo 58 concesiones de mujeres (2,46 %).

26 Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, en la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida.

27 Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado.

28 Directivas 2011/95 y 2013/32.

29 Artículo 4.5 de la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida.

30 Artículo 14 de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional; 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.

31 Artículo 48.

32 Artículo 38.

Lo expuesto representa una síntesis demostrativa de las acciones y omisiones que han ido erosionando el procedimiento de asilo en España, lo que ha acarreado la vulneración de las garantías y derechos de las personas solicitantes, hasta el punto de que han transcurrido siete años de obstáculos, muchos insalvables, para la obtención de citas para el procedimiento de asilo sin que la Administración haya tomado medidas eficaces para eliminar la discriminación que ha generado en contra de las personas refugiadas.

B) En el caso de las mujeres refugiadas, además del impacto de lo ya expuesto, la ausencia del preceptivo enfoque de género e interseccional en todas las fases del procedimiento —identificación, solicitud, documentación, acceso a recursos sociales y de acogida, instrucción y resolución—, como denuncian organismos de derechos humanos de Naciones Unidas, ha impedido que muchas hayan podido ser identificadas como refugiadas y que recibieran un tratamiento adecuado. A esto se suma la denegación de peticiones con base en estereotipos y prejuicios de género, étnico-raciales y nacionales, así como clasistas, edadistas y capacitistas, entre otros.

El número de mujeres refugiadas que piden asilo en España ha aumentado significativamente en los últimos años, tanto en número como en porcentaje respecto de las solicitudes realizadas por hombres, en consonancia con los datos globales sobre mujeres desplazadas extraterritorialmente. Según ACNUR, las mujeres y las niñas representaron en 2024 el 53 % del total de las personas desplazadas internas<sup>33</sup> y el 50 % del total de personas refugiadas.<sup>34</sup>

Las diferentes formas de persecución contra las mujeres se combinan: entre 2020 y 2025, el 100 % de los casos de asilo asesorados por el equipo jurídico de la Asociación de Mujeres de Guatemala AMG fueron multicausales. Es decir, la persecución por motivos de género, presente en todos ellos en mayor o menor medida, cursó junto con la persecución política, por la pertenencia a un grupo étnico-racial o nacional, o por la orientación sexual y/o identidad de género de las víctimas, entre otros factores de riesgo.

Asimismo, en AMG han sido asesoradas mujeres que solicitan protección internacional para ellas y sus hijos menores de dos años de edad por vulneraciones graves del derecho a la salud en sus países de origen. En la entidad no se conocen casos de hombres que hayan asumido el cuidado de niños y bebés condenados a muerte en sus países por falta de garantías sanitarias. Esta tipología de casos refuerza la necesidad de integrar un enfoque interseccional en el análisis de los procedimientos de protección internacional de las mujeres, así como de atender al impacto diferenciado que la vulneración del derecho de acceso a la Administración produce en sus vidas y en la de sus familias.

La elevada participación pública de las mujeres en la defensa de los derechos humanos y de la Tierra, reedita antiguas formas de persecución en nuevos escenarios: tal es el caso de la violencia digital contra las mujeres, que impacta gravemente en la realización de derechos públicos y derechos personalísimos, comprometiendo gravemente la calidad democrática al expulsar a las mujeres de espacios sociales relevantes de la actualidad como el ámbito digital.

En este contexto, y teniendo en cuenta que las mujeres refugiadas suelen soportar más cargas familiares que los hombres, tanto si sus dependientes están en el Estado español como si están en otro país, el hecho de no poder obtener una cita para acceder o continuar con sus procedimientos de asilo, suele colocar en riesgo de exclusión social no solo a la solicitante sino a quienes dependen de ella.

---

<sup>33</sup> ACNUR, "Tendencias globales: desplazamiento forzado en 2024", 2025, pág. 144.

<sup>34</sup> *Ib.*, pág. 38.

## 2.4. La práctica imposibilidad de obtención de citas para solicitar protección internacional

La vulneración del derecho de acceso a la Administración en contra de las personas refugiadas detona en 2015, principalmente a causa de dos hechos:

**I. En ese año el Gobierno aprobó la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la cual estableció el registro electrónico como sistema de acceso a la Administración, aunque solo lo hizo obligatorio para ciertos colectivos —personas jurídicas, profesionales de la abogacía, notaría y personal de la Administración en sus funciones, entre otros—,<sup>35</sup> dejando al resto de la población la opción de comunicarse por medios electrónicos o no.<sup>36</sup>**

**II. También en 2015 tuvo lugar el número de solicitudes de protección internacional más alto desde 1984: 14 881 peticiones de asilo.**

El progresivo incremento en el número de solicitudes de protección internacional (15 755 en 2016, 33 120 en 2017 y 55 749 en 2018), acompañado del recorte de recursos materiales y humanos generó que, en octubre de 2018, la Administración pusiera en marcha un sistema de petición de cita para trámites de extranjería a través del Registro Electrónico Común, que desde el principio se reveló ineficaz.<sup>37</sup> Aunque inicialmente, los obstáculos para acceder a la Administración se limitaban a determinadas zonas del Estado, pronto se extendieron a todo el territorio, afectando de manera negativa a la inmensa mayoría de la población extranjera extracomunitaria en España.

Desde entonces, las escasas citas que la Administración ofrece a través de su portal web, son monopolizadas por despachos de abogados, gestorías y establecimientos similares,<sup>38</sup> así como particulares, a través de medios informáticos avanzados. Muchas de esas citas son vendidas por precios que llegan hasta los 500 euros,<sup>39</sup> por un trámite, que en principio es gratuito.<sup>40</sup> En 2019, en provincias como A Coruña, Alicante, Cádiz o Valencia se llegó a dar cita para 2021, dos años después.<sup>41</sup> En 2020, el estado de alarma decretado durante la pandemia de covid 19 suspendió los plazos administrativos y casi la totalidad de los procedimientos administrativos desde el 14 de marzo al 1 de junio de 2020, lo que empeoró las demoras que ya padecía el sistema de citas para extranjería y asilo.<sup>42</sup>

En agosto del mismo 2020, la Oficina del Defensor del Pueblo (ODP) afirmó que la carencia de citas "resulta[ba] incompatible con los principios del servicio efectivo a los ciudadanos, simplicidad, claridad, proximidad y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos previstos" que esto atentaba contra la seguridad jurídica de las personas extranjeras. Por ello, recomendó a la Administración la adopción de forma urgente de "las medidas necesarias para facilitar el acceso al sistema de cita previa y reducir la excesiva demora existente para la realización de diversos trámites en dependencias policiales, que afectan a la situación de los ciudadanos extranjeros, tanto en régimen de extranjería como solicitantes de protección internacional".<sup>43</sup>

En 2022, ante la creciente demora para la obtención de citas para solicitar asilo, se eliminó la obligatoriedad del sistema telemático y se adoptó el que continúa hasta ahora, en el que la delegación/subdelegación de gobierno de cada provincia elige el mecanismo que prefiera para gestionar las peticiones de cita: a) sistema telemático; b) correo electrónico; c) número de teléfono; y d) presencial. Para la renovación de la documentación como solicitante de asilo, el trámite continuó de manera telemática.

35 Artículo 14.2 Ley 39/2015.

36 Artículo 14.1 Ley 39/2015.

37 Oficina del Defensor del Pueblo (ODP), Informe de 2019 ([https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/05/L\\_Informe\\_gestion\\_2019.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/05/L_Informe_gestion_2019.pdf)), págs. 226-228.

38 Suárez, C.; Zuil, M. La 'reventa' de citas colapsa Extranjería: "Por 180 euros te consigo hora". *El Confidencial*. 5 de octubre de 2019. ([https://www.elconfidencial.com/espana/2019-10-05/mercado-negro-extranjeria-cita-previa-especulacion-404\\_2269640/](https://www.elconfidencial.com/espana/2019-10-05/mercado-negro-extranjeria-cita-previa-especulacion-404_2269640/)).

39 Ouled, Y. "No poder acceder a una cita para renovar una Tarjeta de Identidad de Extranjero tiene consecuencias devastadoras". *La Marea*. 15 de febrero de 2021. (<https://www.lamarea.com/2021/02/15/no-poder-acceder-a-una-cita-para-renovar-una-tarjeta-de-identidad-de-extranjero-tiene-consecuencias-devastadoras/>).

40 A modo de ejemplo: anuncios en Mil Anuncios (<https://www.milanuncios.com/servicio-domestico-en-madrid/cita-extranjeria.htm>).

41 Oficina del Defensor del Pueblo, Informe de 2019, págs. 226-228.

42 ODP, Informe de 2020 ([https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2021/05/Informe\\_anual\\_2020-1.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2021/05/Informe_anual_2020-1.pdf)), pág. 265.

43 <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/dificultades-para-concertar-cita-previa-para-solicitar-asilo/>

Un año después los problemas de citas relativas al procedimiento de protección internacional se agravaron, tanto para las peticiones iniciales como para la renovación de la documentación como solicitantes de asilo. Lo que generó que muchas personas perdieran su empleo, vieran bloqueadas sus cuentas bancarias, no pudieran acceder a un alquiler o dejasen de percibir prestaciones sociales al no poder acreditar que tenían una solicitud de asilo en vigor.<sup>44</sup> Esta situación se mantiene hasta la actualidad sin que el Gobierno haya tomado ninguna medida efectiva al respecto.

## 2.5. Irregularidad administrativa sobrevenida y orden de salida obligatoria del Estado español

La no disponibilidad de citas tiene impacto en las personas refugiadas en tres momentos:

**I. Antes del procedimiento:** al impedir a las personas refugiadas, en general, y a las mujeres refugiadas, en particular, el ejercer su derecho a solicitar asilo y el acceso al procedimiento de protección internacional, estas son expuestas a la posibilidad de incurrir en una situación de irregularidad, con el consiguiente riesgo de expulsión, sumado a los obstáculos para acceder al mercado regulado de trabajo y, por tanto, a la autonomía económica, a la seguridad jurídica, así como a los recursos de acogida específicos.

Una de las refugiadas entrevistadas para este estudio, de origen nicaragüense, defensora de derechos humanos de las mujeres, acompañada de su hija menor de edad, sufrió episodios de ansiedad ante la demora en obtener la cita. Para ella solicitar asilo era preservar su vida y la de su hija, pero el Estado español no les permitía hacerlo. Tenía terror a quedar en situación irregular y ser expulsada de vuelta a su país. Finalmente, la cita se consiguió gracias a la intermediación de AMG con la Policía en Granada.

**II. Durante el procedimiento:** la imposibilidad de las personas refugiadas de acceder a la Administración, aún cuando ya han conseguido solicitar el asilo, da lugar a situaciones de irregularidad sobrevenida, que en numerosos casos, implica la pérdida del empleo en el mercado regulado, la interrupción de cotizar, el cierre de cuentas bancarias y la imposibilidad de obtener o renovar contratos de alquiler, así como impedir el acceso a servicios y asistencia sanitaria, entre otros.

Una mujer guatemalteca, defensora de derechos humanos en contra de la impunidad de las desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales sufridas en su país, solicitó asilo en febrero de 2019. Durante el estado de alarma, en 2020, estuvo trabajando en primera línea contra la covid 19 en una residencia de ancianos. No había terminado el confinamiento cuando su documento de permanencia ("tarjeta roja") caducó, por lo que fue despedida. La dificultad para obtener citas sumado al cierre de la Administración durante el estado de alarma, hizo imposible la renovación. Aunque desde el Área Jurídica de AMG se informó a la empresa sobre la posibilidad legal de una readmisión, puesto que la caducidad de la tarjeta no implica una situación administrativa de irregularidad, ésta fue denegada. La pérdida injustificada de su empleo generó una situación de alta precariedad económica y vulnerabilidad social para ella y sus tres hijos menores de edad durante varios meses.

**III. Después de una resolución denegatoria:** al impedir el acceso, previsto por ley, de presentar una segunda solicitud de protección internacional tras una primera resolución denegatoria, las consecuencias son las mismas que en el primer apartado, pero con efectos más traumáticos, si cabe, puesto que es "volver a la casilla de salida después de meses o incluso años trabajando en España". La posibilidad de intentar obtener la protección internacional a través de una segunda petición es una posibilidad real que, sin embargo, desde la Administración se niega sistemáticamente *de facto*.

44 ODP, Informe de 2023 ([https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2024/03/Defensor-del-Pueblo\\_Informe-anual-2023.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2024/03/Defensor-del-Pueblo_Informe-anual-2023.pdf)), pág. 42.

Una mujer salvadoreña, con una hija y un hijo menores de edad, solicitó protección internacional en 2019, al ser víctima de persecución por el crimen organizado en su país de origen. Mientras tuvo la tarjeta roja pudo trabajar alrededor de un año en una empresa. Sin embargo, fue despedida al caducar el documento y no poder renovarlo debido a la ausencia de citas. A partir de ahí solo ha podido trabajar de manera irregular. Cuando su solicitud de protección internacional fue denegada, tras consultar con AMG, la solicitante optó por presentar una segunda petición. Sin embargo, y hasta el día de hoy, le ha sido imposible obtener la cita.

La otra posibilidad ante la denegación de una petición de asilo, es la interposición de un recurso contencioso-administrativo contra la resolución denegatoria.

Sin embargo, aunque esta posibilidad existe en la letra de la norma, en la práctica se torna inaccesible para las mujeres refugiadas por varios motivos:

- I. **El porcentaje de concesiones de protección internacional obtenidas a través de los recursos judiciales interpuestos, como se ha indicado, es mucho menor que el de concesiones administrativas.**
- II. **La gran mayoría de estos recursos son interpuestos por letradas y letrados pertenecientes al turno de oficio, quienes, incluso a pesar de su compromiso con las personas solicitantes, no reciben formación específica alguna sobre la aplicación del enfoque interseccional o sobre la situación de las mujeres en sus países de origen, además de no estar retribuidos justamente en relación con la carga de trabajo que requiere el análisis de un caso de protección internacional que puede suponer vulneraciones de derechos humanos durante décadas en el país de origen.**

Por lo tanto, la imposibilidad de acceder a la Administración para obtener las citas necesarias durante el procedimiento de asilo implica que, en la mayoría de los casos, la denegación de la solicitud condena a las personas refugiadas al estatus de irregularidad administrativa, con la agravación de que la denegación oficial incluye siempre una orden de salida obligatoria del Estado Español.

# **SEGUNDA PARTE**

**SIN CITAS NO HAY DERECHOS:  
ANÁLISIS JURÍDICO**

## 1 Las mujeres refugiadas ante la imposibilidad material de acceder al procedimiento de asilo y trámites conexos

### 1. Las mujeres refugiadas y el acceso a la Administración: casos reales

Desde el Área Psicosocial de la Asociación de Mujeres de Guatemala AMG se entrevistó de manera individual a ocho mujeres refugiadas, con diferentes situaciones administrativas, estados civiles, condiciones sociales y laborales. El objetivo era (re)conocer y analizar los obstáculos para obtener citas relativas al procedimiento de asilo han impactado en sus derechos y, por tanto, en sus vidas.

El grupo seleccionado inicialmente fue de 15 refugiadas con o sin relación profesional con AMG. Más tarde el grupo se redujo, a fin de conocer cada situación en mayor profundidad.

### CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL GRUPO DE TRABAJO/ESTUDIO:

<b>Nacionalidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Nicaragua: cuatro (4)</li> <li>▶ Guatemala: dos (2)</li> <li>▶ Cuba: una (1)</li> <li>▶ El Salvador: una (1)</li> </ul>	<b>Cargas familiares (hijas/os, cónyuge/pareja, personas dependientes)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Hijas/os menores de edad: seis (6)</li> <li>▶ Con hijas/os en España: cinco (5)</li> <li>▶ Con hijas/os en su país de origen: una (1)</li> <li>▶ Sin cargas: dos (2)</li> </ul>
<b>Localidad de residencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Madrid: seis (6)</li> <li>▶ Granada: una (1)</li> <li>▶ Pamplona: una (1)</li> </ul>	<b>Fecha de entrada en España</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 2018: dos (2)</li> <li>▶ 2019: tres (3)</li> <li>▶ 2022: una (1)</li> <li>▶ 2023: una (1)</li> <li>▶ 2024: una (1)</li> </ul>
<b>Arco etario</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ De 36-56 años</li> </ul>	<b>Demora en la cita para la solicitud de protección internacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Un mes: una (1)</li> <li>▶ Dos meses: una (1)</li> <li>▶ Tres meses: una (1)</li> <li>▶ Cuatro meses: una (1)</li> <li>▶ Cinco meses: una (1)</li> <li>▶ Siete meses: una (1)</li> <li>▶ Nueve meses: una (1)</li> <li>▶ Quince meses: una (1)</li> </ul>
<b>Formación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Psicología: tres (3)</li> <li>▶ Comunicación social: dos (2)</li> <li>▶ Periodismo: una (1)</li> <li>▶ Género: cinco (5)</li> <li>▶ Formación profesional: una (1)</li> <li>▶ Bachillerato: una (1)</li> <li>▶ Secundaria: una (1)</li> </ul>	<b>Estado del procedimiento de protección internacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Estatuto de asilo: dos (2)</li> <li>▶ Tarjeta de permanencia: dos (2)</li> <li>▶ Denegación: cuatro (4)</li> </ul>
<b>Defensoras de derechos humanos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Cinco (5)</li> <li>▶ Derechos humanos de las mujeres, de las comunidades LGBTIQ+, de las víctimas del conflicto armado y libertad de expresión</li> </ul>	<b>Situación administrativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Nacionalidad: dos (2)</li> <li>▶ Permanencia: dos (2)</li> <li>▶ Tarjeta comunitaria: una (1)</li> <li>▶ ARCE-AS: una (1)</li> <li>▶ Situación irregular (2)</li> </ul>
<b>Estado civil actual</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Separadas: cinco (5)</li> <li>▶ Casada: una (1)</li> <li>▶ Pareja de hecho: una (1)</li> <li>▶ Soltera: una (1)</li> </ul>		

## 1.1. La demora en la obtención de la cita inicial para solicitar protección internacional

Solo dos de las mujeres entrevistadas lograron obtener la cita para solicitar asilo por sus propios medios. Ambas lo hicieron en Madrid, aunque una de ellas tuvo que desplazarse a la capital desde Navarra para pedirla personalmente, puesto que en su lugar de residencia le asignaban la cita para dos años más adelante. En aquel momento, 2018-2019, la solicitud de cita en Madrid se hacía de manera presencial en la Comisaría de Avenida de los Poblados s/n, en Aluche, tras hacer horas de cola e incluso pernoctar a la intemperie para asegurar un cupo en los asignados para el día siguiente. Ambas tuvieron que enfrentar esa situación.

El resto de las entrevistadas necesitó de algún tipo de intermediación para lograr la cita: tres de ellas, la consiguieron a través de diferentes ONG, dos mediante contactos de amistades con personal de la Administración y una pagó 20 euros para obtenerla. Una de ellas explica:

*Pasan cinco meses hasta que tengo la cita, primero, porque para mí fue difícil tomar la decisión de solicitar asilo. Ha sido una decisión desde lo emocional y para preservar la vida. Y segundo por la cita, esto fue muy angustiante, porque me daba horror quedarme de forma irregular al no tener la cita. Yo preguntaba a la abogada, porque me angustiaba, y por más que me lo explicaba me sentía muy nerviosa. No veía claridad en cuanto a obtener la cita, me angustiaba bastante.<sup>45</sup>*

Todas, sin excepción, sabían que pagando entre 50 y 500 euros era posible obtener la cita:

*Las citas las cobran muy caro y yo no tenía el dinero, se pagaba por adelantado y no sabía si me la iban a encontrar. En el pueblo donde vivo hay mucha gente que compra sus citas, pero yo no lo busque así, yo me desvelaba en las noches, mis hijos también hasta encontrar la cita y sino, una vez cansada de no encontrar pedía apoyo a AMG.<sup>46</sup>*

*Sabía que se podía pagar 50, 100, 200 euros pero yo no pagué, no podía, no tenía.<sup>47</sup>*

## 1.2. La demora para la obtención de citas para la renovación de la documentación como solicitante de protección internacional

Todas las mujeres refugiadas que fueron entrevistadas han tenido obstáculos/impedimentos para conseguir la cita para renovar su documentación como solicitantes de protección internacional:

*Estaba en los grupos de Telegram donde mandan los avisos cuando hay citas disponibles, sabía que se podía comprar la cita pero yo no tenía para pagar. En los grupos de Telegram lo complicado era que mandaban el aviso y yo estaba trabajando, luego cuando accedía ya estaba cerrada la plataforma. Solo tuve la hoja blanca, nunca encontré cita para renovarla y que me dieran la tarjeta roja, una vez de casualidad encontré cita, ya había pasado mucho tiempo y me habían denegado el asilo.<sup>48</sup>*

*Nunca logré renovar la tarjeta roja. Siempre busqué cita en la página y nunca había disponibilidad. Sabía que si pagabas te la encontraban, pero yo tengo dos hijos, pagaba alquiler, no tenía ese dinero para una cita. No tuve acceso a la renovación, por más que intenté obtener la cita a través de la página web.<sup>49</sup>*

45 Entrevista a Violeta.

46 Entrevista a Mariposa.

47 Entrevista a Marina.

48 Entrevista a Sol.

49 Entrevista a Marina.

*No he tenido tarjeta roja porque no he tenido cita para la renovación de la hoja blanca. Desde febrero de 2024 cuando caducó la hoja blanca no he tenido renovación. Estoy sola, esto tiene que aprender un sistema, una democracia, con todo lo que lleva postergando. Mi salud mental, mi salud en general, hay un costo que no están evaluando las sociedades que nos reciben, hay determinadas condiciones vulnerables, en la condición en la que te encuentras. Te dejan en un limbo en el que aparentemente no pierdes derechos, pero es así según lo decida cada administración. Me he quedado solo con la hoja blanca y no he renovado.<sup>50</sup>*

*La dificultad llegó con la última cita, la tarjeta roja caducaba en noviembre 2022, en ese momento había encontrado trabajo, por lo que dejé el recurso de acogida. Pedí ayuda a la trabajadora social que me acompañaba en Cruz Roja, envié más de un correo electrónico y me respondió que no podían apoyarme con la cita porque ya no era parte del recurso de acogida. Tenía conocimiento del mercado de citas, pero me negaba a pagar por una cita, además tampoco podía, es decir, no tenía ese dinero, porque en ese tiempo tenías que pagar entre 200 y 300 euros. En la página de citas nunca encontré, a pesar de que estaba constantemente entrando y verificando los avisos de citas que hay en los grupos de Telegram, la página te daba acceso por pocos minutos y cuando entraba a la web se quedaba pensando, supongo que por la cantidad de personas que entraban al mismo tiempo se saturaba el acceso.<sup>51</sup>*

Una de las mujeres entrevistadas obtuvo la cita para renovar su autorización como solicitante y la de su hija y sus dos hijos, menores de edad, gracias a la intermediación de AMG. La única mujer entrevistada que había pagado por la cita para la solicitud inicial, intentó obtenerla nuevamente para la renovación de la documentación por el mismo método, esta vez con resultado infructuoso: "Después volví a escribir a ese contacto para la tarjeta roja pero me dijeron que no, que no volviera a llamarles."<sup>52</sup>

### 1.3. Acceso a recursos sociales y de acogida en el ámbito de la protección internacional

Cuatro de las mujeres entrevistadas tuvieron acceso a la información sobre cómo acceder a los recursos sociales y de acogida para solicitantes de protección internacional. Solo una recibió información de manera parcial y a tres no les fue proporcionada ningún tipo de información. De todas ellas, únicamente dos mujeres tuvieron acceso efectivo a los recursos de acogida.

Dos de las tres mujeres entrevistadas, que nunca recibieron información sobre los recursos sociales y de acogida para solicitantes de protección internacional, hubieran hecho uso de ellos en caso de haberlos conocido. Una de ellas llegó a estar en situación de calle por varios meses.

En otro de los casos en los que sí se recibió información, la mujer entrevistada tuvo que rechazar entrar en estos recursos porque estaba trabajando —en situación irregular— puesto que necesitaba enviar dinero para el sustento de sus hijos en su país de origen. La entrada en el recurso de acogida le hubiera supuesto la renuncia al trabajo, lo que hubiera ido en detrimento de sus hijos. Otras dos mujeres entrevistadas, a pesar de haber recibido la información pertinente, optaron, debido a diferentes razones, por no hacer uso de los recursos de acogida.

---

50 Entrevista a Marta.

51 Entrevista a Ligia.

52 Entrevista a La Loba.

## 1.4. Obstáculos en el acceso al mercado laboral

Aunque las mujeres entrevistadas trabajaban en puestos acordes a su formación y experiencia en sus países de origen, en España se han visto forzadas a trabajar predominantemente en el ámbito de los cuidados y en el servicio doméstico. En ocasiones lo han hecho en situación irregular aun teniendo autorización de trabajo, en condiciones de explotación y sufriendo maltrato.

Únicamente una de las mujeres entrevistadas está trabajando actualmente en un puesto relacionado con su formación y experiencia, y otra está comenzando a enfocarse en el trabajo con mujeres, similar al que realizaba en su país de origen. Cinco mujeres de las seis restantes han tenido que desempeñar diversos trabajos por escaso sueldo, con horarios excesivos y sin contrato:

*He estado cuidando a señoras mayores. He estado de interna y me pagaban 20 euros por día, pero estuve veinte días, porque cocinaba, la[s] cuidaba y se aprovechan de mí.<sup>53</sup>*

*Estuve en trabajos de limpieza y viví el maltrato, sumado al racismo que se vive en esos trabajos, me pasó factura en mi salud mental. No tuve contrato, estuve de manera informal y no seguí, porque afectó muchísimo a mi salud mental. No trabajé sin permiso de trabajo, no podía. Cuando tuve permiso, tampoco accedí al mercado formal del trabajo.<sup>54</sup>*

*He estado con contrato y sin contrato, yo vine con mis hijos, tenía que trabajar, en el huerto, cuidando ancianos, en lo que fuese.<sup>55</sup>*

*Tengo que trabajar mucho, trabajo nueve horas y vivo a las afueras. Mis hijos ya están mayores, más grandes, ya saben cocinar alguna comida, pero es muy difícil: trabajar, que mis hijos estudien, estar pendiente de las tareas, todo, tengo que hacer todo.*

*No me puedo ir de vacaciones con mis hijos, no tengo vacaciones, no tengo tiempo para dedicarles. Es muy feo. No es fácil. El papá de mis hijos no aporta económicamente, le tengo que estar diciendo, y creo que por cansancio aporta algo mínimo.<sup>56</sup>*

Una de las mujeres entrevistadas, a pesar de haber tenido la autorización de trabajo como solicitante de protección internacional, continúa trabajando sin contrato y sin ser dada de alta en la Seguridad Social. De igual modo, hasta tres perdieron el trabajo que tenían al no poder renovar la autorización de permanencia (tarjeta roja) como solicitantes de asilo:

*Me despidieron de un trabajo porque la tarjeta había caducado. Entonces me fui al huerto en el día y en la noche cuidaba a un señor mayor. Trabajé de apañadora, corta pepinos, calabacín. Te pagan muy debajo del salario mínimo, pero a cambio de nada era mejor eso.<sup>57</sup>*

*Trabajé alrededor de un año mientras tenía la tarjeta roja. En la empresa despidieron personas y entre ellas estaba yo. Después te das cuenta que nadie te contrata con un permiso que ha caducado y a partir de ahí solo he trabajado de forma irregular. He hecho limpieza, he cuidado. Actualmente estoy como dependiente en una asociación de fumadores de Cannabis, trabajo nueve horas, limpio y atiendo a las personas.<sup>58</sup>*

53 Entrevista a La Loba.

54 Entrevista a Judit.

55 Entrevista a Mariposa.

56 Entrevista a Marina.

57 Entrevista a Mariposa.

58 Entrevista a Marina.

Una de las mujeres entrevistadas narró su experiencia de explotación durante el confinamiento en 2020:

*Durante la pandemia estuve trabajando en una residencia de mayores hasta que se me venció la tarjeta roja. Como había confinamiento no se podía renovar. Conseguí que me permitieran continuar en la residencia pero tuve que realizar muchas más horas que por las que me pagaban, sin apenas medios y con miedo continuo a contagiarme y luego contagiar a mis hijos.<sup>59</sup>*

Terminado el confinamiento, en junio de 2020, le fue notificada la denegación de su solicitud de asilo. Con el asesoramiento de AMG, el grupo familiar hizo una segunda petición que fue resuelta de forma favorable. Esto señaló la refugiada entrevistada sobre la irregularidad administrativa sobrevenida, previa a la concesión del estatuto de asilo en la segunda petición:

*Mis tres hijos menores de edad y yo conseguimos solicitar asilo, pero después de una primera denegación tuvimos que pedirlo de nuevo y en ese paréntesis perdí el trabajo con el que mantenía a tres niños con necesidades básicas y quedó comprometida la salud de los cuatro y la educación de ellos tres. Nos regresaron a la casilla de salida. Todo esto no solo incrementó el trauma de nuestro exilio sino que sumó experiencias negativas como una precariedad que antes no habíamos vivido y el incremento del racismo diario que recibimos en España.<sup>60</sup>*

### **1.5. Medidas tomadas contra la imposibilidad de obtener citas para los trámites del procedimiento de asilo**

Solo una de las mujeres entrevistadas tomó alguna medida relativa para denunciar la imposibilidad para conseguir cita, en este caso, para la renovación de la tarjeta roja: interpuso dos quejas a la ODP. Cinco de las entrevistadas manifestaron desconocer que se pudiera interponer algún tipo de acción. Las dos restantes, aunque no interpusieron acción alguna, sí expresaron la necesidad de denunciar esta situación de desamparo:

*En la entrevista del asilo lo mencioné. En los grupos feministas lo he manifestado como un tema importante para gestionar. Considero que la denuncia es una necesidad, porque pienso en las personas que no han tenido las oportunidades que yo tuve. Es un derecho poder hacer la solicitud de asilo, pero si no tienes 500, 600 euros que cuestan las citas en los sitios estos donde venden citas, que son mecanismos de corrupción ¿qué haces?<sup>61</sup>*

*Hay un costo que no están evaluando las sociedades que nos reciben, originado por las grandes vulnerabilidades de la condición de refugiadas solicitantes de asilo. Estás, en muchas ocasiones, en un limbo en el que tus derechos dependen de cada administración y no de lo que dicen los tratados internacionales.<sup>62</sup>*

---

59 Entrevista a Mariposa.

60 Ib.

61 Entrevista a Violeta.

62 Entrevista a Marta.

## 1.6. Impactos de la ausencia de citas sobre la vida de las mujeres refugiadas

La ausencia de citas tiene consecuencias inmediatas sobre las mujeres refugiadas. Se concretan de forma automática en la carencia de documentación vigente, lo que en muchos casos conlleva la pérdida de trabajo, además de un grave impacto en el acceso a la vivienda y su derecho a la salud.

### A) En el acceso a la vivienda

Una de las mujeres entrevistadas vive en el domicilio de una amiga al no poder acceder a una vivienda propia. Otra ha estado en situación de calle durante meses y en la actualidad se encuentra en un recurso de acogida especializado, gestionado por el SAMUR Social. El resto están viviendo de alquiler, aunque en distintas circunstancias. En cuanto al acceso a la vivienda expresan:

*Yo tenía una amiga que dejaba el piso donde vivía, ella me recomendó con el casero y así estoy viviendo. Tengo dificultades para pagar actualmente, porque todo ha subido de precio, el coste de la vida es más alto.<sup>63</sup>*

*Una amiga me dejó un piso a un precio accesible. Entre los mensajes y la primera cita de asilo encontré el piso, que es relativamente accesible económicamente para el contexto en el que estoy.<sup>64</sup>*

*Es muy complicado aquí, los precios, las viviendas, compartir casa. Y es difícil que te alquilen en pareja, hay muchas limitaciones, que si el uso de la cocina, de la casa, los espacios. Yo me mantenía cuando estaba en la casa solo en el cuarto. Hay mucha desconfianza.<sup>65</sup>*

Además, el proceso de búsqueda de vivienda les ha supuesto episodios de discriminación por su origen nacional y étnico-racial:

*Ha sido difícil. He vivido discriminación, el costo es muy alto, hasta que encontré esa casa en el pueblo que puedo pagar.<sup>66</sup>*

*Es difícil alquilar, porque la precarización no permite la independencia total, pero más allá de poder o no compartir casa por la precarización económica lo que también es difícil es el racismo que se vive en estos procesos: llamaba a los sitios donde se ofrecía alquiler y me preguntaban de dónde era por mi acento, para después decirme que no tenían interés y me cortaban las llamadas.<sup>67</sup>*

63 Entrevista a Marina.

64 Entrevista a Marta.

65 Entrevista a Sol.

66 Entrevista a Mariposa.

67 Entrevista a Ligia.

## B) En la salud de las mujeres entrevistadas

Los obstáculos para la obtención de las citas han generado diferentes episodios de ansiedad en las mujeres entrevistadas:

*Las mujeres terminamos postergando nuestra salud mental y física, por otras cuestiones de cuidado, y cuando tuve tiempo de reaccionar ya estaba caducada la hoja blanca. Llegaba al centro de salud, las personas eran amables pero nadie sabía qué hacer con mi caso, solicité la tarjeta sanitaria al menos tres veces, hasta que me dijeron que sí.<sup>68</sup>*

*Ha sido lo más agobiante. De todos los procesos burocráticos ha sido el más agobiante. Al ser madre sola, obviamente las prioridades estaban en que mi hija pudiera acceder a los servicios de salud pública, pero con estos permisos transitorios en las solicitudes de asilo, hay que renovar cada seis meses.<sup>69</sup>*

Un aspecto relevante ha sido la asunción generalizada por parte de las mujeres entrevistadas de que no pueden permitirse enfermar y que si lo hacen deben postergar su tratamiento:

*Soy una mujer sana, pero también soy una persona que no se permite enfermar. Tuve un esguince y me atendieron, pero tuve que ir a trabajar estando con el esguince. He tenido mucho trabajo y muchas preocupaciones, con muchas emociones a tal punto que me vi en la situación de enviar a mis hijos con sus abuelos, porque no estaba bien, estaba saturada, yo explotaba super fácil y no podía más.<sup>70</sup>*

*Muchas veces postergamos nuestra salud como mujeres por los cuidados que tenemos que ejercer con hijas, hijos, con las personas que cuidamos, con personas que vamos conociendo y que están en situación de mayor vulnerabilidad.*

*Es como sentir la vulnerabilidad, ser mujeres te coloca en una situación de vulnerabilidad y te dejan en la vulnerabilidad absoluta al no tener una cobertura, no tener dinero. Entonces no me puedo enfermar y vivir con esas angustias es bastante, esto más el tiempo que una tiene que usar para insistir y que es tiempo que no sobra, pero son tiempos necesarios para hacer estos procesos de insistencia, tocar puertas que se cierran. Es frustrante por un lado, sobre todo si hay personas que dependen de ti. Hubo un momento en el que me regalaron los antibióticos, me sentí vulnerada, porque todo era porque no tenía el acceso a la salud, por el limbo en el que me encontraba al no tener la solicitud de asilo renovada.<sup>71</sup>*

Las mujeres entrevistadas también afirmaron tener graves consecuencias para su salud mental por todas las cargas extra que debían asumir y coincidieron en las falencias del sistema público para el tratamiento de los problemas de salud mental:

*Yo fui a la farmacia para pedir mis medicinas y me dijeron que estaba bloqueada la tarjeta sanitaria, por eso fui al centro de salud y no me renovaron la tarjeta sanitaria porque tenía que llevar la denuncia. La medicina que tenía era para la depresión y la ansiedad, pero ya no pude seguir con mis medicinas porque no tengo tarjeta.<sup>72</sup>*

*Busqué apoyo en la sanidad pública, porque vine descompensada y me recetaron ansiolíticos, eso fue como una cáscara de huevo, porque me colocaron una etiqueta y pensaba ¿cómo le cuento lo que me pasa? Y yo no sabía si esa persona no estaba informada porque no le daba la gana, yo no decía mucho y tenía que tener cuidado porque si contaba lo que había pasado, no me creería. Esto no me lo estoy inventando, tenía pesadillas porque me vigilaban en mi país, y yo no quería que me pusieran la etiqueta de esquizofrenia, pero sabía que si contaba todo lo que pasaba me pondrían esa etiqueta.<sup>73</sup>*

68 Entrevista a Mariposa.

69 Entrevista a Marta.

70 Entrevista a Marina.

71 Entrevista a Mariposa.

72 Entrevista a La Loba.

73 Entrevista a Judit.

*He tenido el acceso cuando lo he necesitado, excepto en cuestiones de salud mental. Me he visto con depresión, con ansiedad y con un duelo complicado, pero ni me he planteado el acceso a la salud mental por vía pública, porque cuando lo he comentado con mi médica de familia me ha reafirmado que no hay citas para esto.<sup>74</sup>*

*Pienso que necesito ayuda psicológica: soy madre, tengo hijos, tengo que estar bien todo el tiempo, tengo preocupaciones, todo el tiempo estoy pensando, en qué darles de comer, pagar alquiler, sus estudios, todo. Yo sé que en la salud pública no hay citas para pasar con una psicóloga y yo no tengo para pagar una cita, sé que estoy saturada, estoy desolada, desbordada y solo intentando hacer las cosas bien.<sup>75</sup>*

## 2 El derecho de acceso a la Administración

### 2.1. Concepto y problemática

**A)** Toda persona residente en España, con independencia de su nacionalidad, dispone de diversos medios para obtener citas con las diferentes administraciones. Cuestión distinta es la demora en la asignación de estas citas o los criterios más o menos restrictivos que se puedan utilizar para denegar lo solicitado. Sin embargo, el acceso a la cita no es un impedimento, salvo en el caso del acceso a la Administración para la realización de los trámites de extranjería y de asilo.

Desde 2018 los obstáculos para obtener citas para estos trámites se han incrementado y agravado de forma especial en el ámbito de la protección internacional, en un contexto en el que, a pesar del aumento progresivo de las solicitudes de asilo, los medios humanos y materiales se han recortado, como ha reiterado la ODP en sus últimos informes anuales.

En esta situación, la pregunta fundamental que se plantea es si esta serie de impedimentos y obstáculos constituye una vulneración de derechos. Es decir, si el acceso a la Administración es un derecho en sí mismo. Esta cuestión no es baladí puesto que el derecho de acceso a la Administración no se encuentra recogido expresamente como tal en la normativa europea aplicable, ni en las leyes nacionales sobre procedimiento administrativo, ni en la legislación sobre extranjería, ni en la Ley de Asilo.

Probablemente esta ausencia se debe a que el acceso material a la Administración nunca había supuesto un problema real para las personas administradas, quienes podían hacerlo a través de registro presencial, de manera telefónica o telemática, o incluso aguardando en una fila a la puerta de la Administración concreta. Pero, desde hace años, esto no sucede así para las personas refugiadas.

**B)** Ante esta situación, AMG inició en 2022 un litigio estratégico en el que, además de la supuesta incompatibilidad —inexistente en 2022— entre el procedimiento de asilo y la solicitud de autorizaciones de residencia por extranjería, también se abordó la cuestión de la no disponibilidad de citas. Sin embargo, los órganos judiciales en ningún momento valoraron esta problemática como una vulneración del procedimiento administrativo, al valorar el asunto desde una concepción restrictiva, fundamentada en la inexistencia de normativa expresa sobre el derecho de acceso a la Administración.

<sup>74</sup> Entrevista a Ligia.

<sup>75</sup> Entrevista a Marina.

Así, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 21, de Madrid, afirmó que que no se trata de la lesión de ningún derecho fundamental, sino que se estaba más bien ante “una actuación de trámite que no decide el fondo del asunto”,<sup>76</sup> “una queja por la falta de atención o la prestación de un servicio público deficiente, o incluso por la no prestación del mismo”<sup>77</sup> y que, en todo caso, estas situaciones podían hacerse valer “por los procedimientos generales de jurisdicción ordinaria”<sup>78</sup> y no por el procedimiento de protección de derechos fundamentales al exceder el objeto de este “procedimiento especial, preferente y sumario”.<sup>79</sup>

La afirmación de que no se estaba ante la vulneración de ningún derecho fundamental resulta, cuando menos, llamativa, puesto que la misma sentencia reconoce que “lo que se denuncia por los actores es una deficiente y discriminatoria gestión administrativa de las oficinas de extranjería, pero ello no significa que se actúe al margen del derecho o sin regulación legal”.<sup>80</sup> Es decir, según el Juzgado, pueden existir situaciones discriminatorias amparadas por el un ordenamiento jurídico como el español.

Tras apelar la denegación en primera instancia, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, no se pronunció sobre esta cuestión alegando aspectos formales que, supuestamente, le impidieron entrar en el fondo y exponiendo que “[e]n cualquier caso que locutorios y despachos de abogados vendan las «citas previas» es algo que no se puede imputar a la Administración, sino a quienes realizan tales conductas”.<sup>81</sup>

Tras ser inadmitido el recurso de casación contra esta sentencia, AMG presentó un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, que a la fecha permanece a la espera de resolución.

**c)** Sin embargo, en el ámbito de la UE, la Directiva 2013/32 establece en su artículo 6 el acceso al procedimiento de protección internacional como una garantía procesal fundamental. Si bien la directiva no especifica qué ocurriría si la solicitud no se pudiera llevar a cabo o se hiciera con retraso, el hecho de que el acceso al procedimiento se considere como una garantía fundamental del procedimiento, que el registro de la solicitud se tenga que hacer a la mayor brevedad (en un plazo máximo de seis días) y que los Estados miembros deban garantizar “que la persona que haya formulado una solicitud de protección internacional tenga efectivamente la oportunidad de presentarla lo antes posible”, permite interpretar que la posibilidad de solicitar asilo no puede ser pospuesta *sine die* ni sufrir un retraso irrazonable, sino que debe gestionarse con la máxima celeridad.

En el caso de la Ley 12/2009, el artículo 17.2 establece que la presentación de la solicitud “deberá realizarse sin demora y en todo caso en el plazo máximo de un mes desde la entrada en el territorio español o, en todo caso, desde que se produzcan los acontecimientos que justifiquen el temor fundado de persecución o daños graves”. Este precepto, por tanto, también exige de manera obligatoria la presentación sin demora.

Es decir, tanto la normativa europea como la nacional exigen una respuesta de la Administración que permita la rápida presentación de la solicitud de protección internacional a las personas refugiadas. *Ergo*, el derecho de acceso a la Administración se configura como un derecho de la persona y no está —no debería estar— en la discrecionalidad del ente administrativo.

76 AJCA nº 21 de Madrid, de 11 de agosto de 2020 (auto nº 84/2020).

77 SJCA nº 21 de Madrid, 13 de junio de 2022 (sentencia nº 315/2022).

78 Ib.

79 Ib.

80 Ib.

81 STSJ de Madrid, 15 de diciembre de 2022 (sentencia nº 1029/2022).

## 2.2. Principios rectores de la actividad administrativa

La Constitución española (CE) establece como principios rectores de la actividad administrativa, entre otros, el de legalidad, el de seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.<sup>82</sup> Además, afirma que la Administración debe servir "con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho".<sup>83</sup> Por su parte, la Ley 40/2015 establece una serie de principios ordenadores de toda actividad de la Administración:

1. **Servicio efectivo a la ciudadanía.**<sup>84</sup>
2. **Simplicidad, claridad y proximidad a la ciudadanía.**<sup>85</sup>
3. **Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.**<sup>86</sup>
4. **Responsabilidad en la gestión pública.**<sup>87</sup>
5. **Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.**<sup>88</sup>
6. **Suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.**<sup>89</sup>
7. **Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.**<sup>90</sup>
8. **Y finalmente y por todo lo anterior, el principio de buena fe y confianza legítima.**<sup>91</sup>

Y en relación con la sede electrónica de la Administración:

1. **La responsabilidad del titular respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de la sede electrónica que establezca.**<sup>92</sup>
2. **Los principios de transparencia, publicidad, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad.**<sup>93</sup>

En relación con los principios rectores de la actividad administrativa, el artículo 13 de la Ley 39/2015 fija los derechos de las personas en sus interacciones con las Administraciones públicas, entre ellos, el derecho a comunicarse con la Administración "a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración",<sup>94</sup> a ser asistidas "en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas"<sup>95</sup> y a ser tratadas "con respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones".<sup>96</sup> Asimismo, el artículo 14.1 del mismo cuerpo legal establece el derecho de relacionarse electrónicamente con la Administración:

*Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento.*

82 Artículo 9.3 CE.

83 Artículo 103.8 CE.

84 Artículo 3.1.a) Ley 40/2015.

85 Artículo 3.1.b) Ley 40/2015.

86 Artículo 3.1.d) Ley 40/2015.

87 Artículo 3.1.f) Ley 40/2015.

88 Artículo 3.1.h) Ley 40/2015.

89 Artículo 3.1.i) Ley 40/2015.

90 Artículo 3.1.j) Ley 40/2015.

91 Artículo 3.1.e) Ley 40/2015.

92 Artículo 38.2 Ley 40/2015.

93 Artículo 38.3 Ley 40/2015.

94 Apartado a).

95 Apartado b).

96 Apartado e).

### 2.3. Derechos vulnerados a las mujeres refugiadas

A continuación se enumeran los diferentes derechos que han sido vulnerados, o que potencialmente pueden serlo, en el caso de las mujeres refugiadas debido a la denegación del acceso a la Administración:

NORMA	DERECHOS VULNERADOS
<b>Constitución española</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— “La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social” (artículo 10.1)</li> <li>— El derecho al trabajo (artículo 36)</li> <li>— El derecho a la protección social, económica y jurídica de la familia (artículo 39.1)</li> <li>— El derecho a la asistencia y prestaciones de la Seguridad Social (artículo 41)</li> <li>— El derecho a la protección de la salud (artículo 43)</li> <li>— El derecho a una vivienda digna y adecuada (artículo 47)</li> </ul>
<b>Ley de Extranjería</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— El derecho a la documentación, en cuyo ámbito se incluye el derecho y obligación de toda persona migrante a estar en situación regular en España (Artículo 4)</li> <li>— El derecho a la participación pública (artículo 6)</li> <li>— El derecho a la educación de posgrado (artículo 9.2)</li> <li>— El derecho al trabajo (artículo 10)</li> <li>— Derechos en materia de vivienda (artículo 13)</li> <li>— El derecho a la Seguridad Social y a los servicios sociales (artículo 14)</li> </ul>
<b>Directiva (UE) 2013/32</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— El derecho a solicitar protección internacional (artículo 6)</li> <li>— El derecho a la permanencia en España (artículo 9.1)</li> </ul>
<b>Directiva (UE) 2013/33</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— El derecho a la información (artículo 5.1)</li> <li>— El derecho de la persona a ser documentada como solicitante de protección internacional (artículo 6)</li> <li>— El derecho al trabajo (artículo 15.1)</li> <li>— El derecho a recibir prestaciones sociales específicas para solicitantes de protección internacional (artículo 17)</li> </ul>
<b>Ley de Asilo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— El derecho a solicitar protección internacional (artículo 16.1)</li> <li>— El derecho a la presentación de la solicitud de protección internacional (artículo 17.1)</li> <li>— El derecho de la persona a ser documentada como solicitante de protección internacional (artículo 18.1.a)</li> <li>— El derecho a la suspensión de cualquier procedimiento de devolución, expulsión o extradición (artículo 18.1.d)</li> <li>— El derecho a recibir prestaciones sociales específicas para solicitantes de protección internacional (artículo 18.1.g)</li> <li>— El derecho a la permanencia en España (artículo 22)</li> <li>— El derecho a que su solicitud de protección internacional sea evaluada (artículo 26)</li> <li>— El derecho al trabajo (artículo 32)</li> </ul>

Debe reseñarse que el mantenimiento de la situación de irregularidad administrativa *sine die* o su advenimiento sobrevenido también pone en riesgo a las personas extranjeras de ser internadas en un CIE y, posteriormente, expulsadas del país, lo que podría afectar el derecho a la libertad y a la seguridad.<sup>97</sup>

## 3 La vulneración de derechos fundamentales

Ninguno de los derechos previamente mencionados tiene la consideración de fundamental según la Constitución española, salvo el derecho a la libertad y a la seguridad en el caso de internamiento y expulsión, si bien se trata de una potencial vulneración.

No obstante, la clave de este estudio no está en el análisis individualizado de cada derecho vulnerado, sea fundamental o no, sino en que el compendio de derechos afectados, al tener un origen común en la vulneración del derecho al acceso a la Administración, supone un trato diferenciado e injustificado hacia las mujeres refugiadas respecto de la población española. Dicho de otro modo, la denegación del acceso al procedimiento de asilo y a sus trámites es una actuación discriminatoria contra las mujeres refugiadas y, por tanto, vulnera el derecho fundamental a la igualdad.<sup>98</sup>

### 3.1. El derecho a la igualdad y a la no discriminación

A) Elementos jurídicos a tener en cuenta para valorar la vulneración del derecho a la igualdad:

- I. El principio de igualdad y de no discriminación es uno de los pilares esenciales del DIDH y del derecho constitucional,<sup>99</sup> que debe integrarse y observarse “con carácter transversal en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas”.<sup>100</sup>
- II. El contenido del principio de igualdad contempla dos esferas fundamentales: la igualdad en el trato otorgado por la ley y la igualdad en la aplicación de la ley.
- III. Las diferenciaciones en la ley y en su aplicación estarán permitidas siempre que exista una justificación objetiva y razonable, acorde a criterios y juicios de valor generalmente aceptados.
- IV. El principio de no discriminación excluye la posibilidad de que sean tomadas en cuenta como circunstancias relevantes a la hora de aplicar un trato diferenciado aquellas relacionadas con la raza, el sexo, la ideología, la nacionalidad, la religión, etc.
- V. Existe discriminación cuando no se persigue un “fin legítimo” o no hay una “relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad que se busca cumplir”,<sup>101</sup> independientemente de la motivación<sup>102</sup> o de la intención de producir o no un trato diferenciado.<sup>103</sup>
- VI. Es imperativo que exista justificación tanto en los objetivos como en los medios a emplear.<sup>104</sup>

97 Artículo 17.1 CE.

98 Artículo 32 Ley 12/2009 y artículo 15.1 Directiva 2013/33.

99 El principio de igualdad está recogido en el DIDH de dos maneras:

a) **Como principio/derecho con existencia independiente:** tanto en las normas de ámbito universal (la Declaración universal de los derechos humanos (DUDH) de 1948 —Preámbulo y artículos 1 y 7— y en el Pacto internacional de derechos civiles y políticos (PIDCP) de 1966 —artículo 26—), como en las regionales (la Declaración americana de los derechos y deberes del hombre (DADDH) de 1948 —Preámbulo y artículo 2—, la Convención americana de derechos humanos (CADH) de 1969 —artículo 24—, la Carta africana de los derechos humanos y de los pueblos (CADHP) de 1981 —Preámbulo y artículos 3.1, 3.2 y 19—, la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) de 2000 —Preámbulo y artículo 20— y el Protocolo Adicional 12 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) —artículo 1—).

b) **Con carácter relacional, en el contexto del resto de derechos contemplados en el instrumento de que se trate:** Tanto en las normas universales (la DUDH —artículo 2.1—, el PIDCP —artículo 2.1 y 3—, el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC) de 1966 —artículos 2.2 y 3— y la Convención de derechos del niño (CDN) de 1989 —artículo 2—), como en las regionales (la CEDH —artículo 14—, la CADH —artículo 1— y la CADHP —artículo 2—).

100 Artículo 4.3.

101 TEDH, Caso Koua Poirrez c. Francia, sentencia de 30 de septiembre de 2003.

102 TJUE, C-54/07, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding/Firma Feryn NV, decisión de 10 de julio de 2008.

103 TEDH, D. H. y otros contra República Checa, sentencia de 13 de noviembre de 2007.

104 TEDH, caso “Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in Education in Belgium (merits)”, de 23 de Julio de 1968, párr. 10.

B) En la legislación española el derecho de igualdad se encuentra consagrado en el artículo 14 CE y en un vasto número de normas. A los efectos de este informe, la igualdad se configura como principio rector en la normativa de procedimiento administrativo<sup>105</sup> y de relación con las Administraciones públicas, y como garante del "ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos en sus relaciones con las diferentes Administraciones".<sup>106</sup> Por su parte, en la legislación de extranjería,<sup>107</sup> el artículo 23 LO 4/2000 establece una definición de discriminación en su apartado primero y una enumeración no exhaustiva de actos discriminatorios en el apartado segundo.

Finalmente, la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, tiene por objeto "garantizar y promover el derecho a la igualdad de trato y no discriminación, respetar la igual dignidad de las personas en desarrollo de los artículos 9.2, 10 y 14 de la Constitución". Esta ley, de manera más detallada, establece, entre otros muchos aspectos: la prohibición de discriminar a cualquier persona en cualquier ámbito;<sup>108</sup> la definición de diversos tipos de discriminación;<sup>109</sup> y que la interpretación de esta ley y la actuación de los poderes públicos "se ajustará con los instrumentos internacionales aplicables de los que el Estado sea parte en materia de derechos humanos, así como con la jurisprudencia emitida por los órganos jurisdiccionales internacionales y demás legislación aplicable, y tendrá en cuenta las recomendaciones y resoluciones adoptadas por los organismos internacionales multilaterales y regionales".<sup>110</sup>

### 3.2. La vulneración del derecho a la igualdad y a la no discriminación: análisis jurídico del caso propuesto

Este apartado tiene como objetivo evaluar si la Administración Pública infringe el principio de igualdad y discrimina a las mujeres refugiadas. Para ello, se aplicará el examen de igualdad y no discriminación, mecanismo avalado por la jurisprudencia del TEDH y la doctrina del Tribunal Constitucional español.

Este examen se estructura en dos partes:

<p><b>Examen de Igualdad:</b> cuyo propósito es la constatación de diferentes consecuencias jurídicas en dos realidades material y jurídicamente comparables.<sup>111</sup> Es decir, si un tratamiento diferenciado o incluso un mismo trato genera consecuencias distintas a unas personas respecto de otras. Una vez confirmada esta disparidad, se procede al siguiente paso.</p> <p style="text-align: right;"><b>1</b></p>	<p><b>Examen de Proporcionalidad:</b> evalúa si un trato diferenciado o, incluso, un trato igual con consecuencias distintas para ciertas personas o colectivos, constituye una discriminación, debiendo existir para que no lo sea "una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida".<sup>112</sup></p> <p style="text-align: right;"><b>2</b></p>
--	---

<sup>105</sup> Artículo 75.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

<sup>106</sup> Artículo 140.1.h) Ley 39/2015.

<sup>107</sup> Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

<sup>108</sup> Artículo 2.1.

<sup>109</sup> Artículo 6.

<sup>110</sup> Artículo 7.

<sup>111</sup> TEDH, caso Marckx c. Bélgica, sentencia de 13 de junio de 1979; caso Vermeire c. Bélgica, sentencia de 29 de noviembre de 1991; caso Chassagnou c. Francia, sentencia de 29 de abril de 1999; y caso Mazurek c. Francia, sentencia de 1 de febrero de 2000.

<sup>112</sup> STC 308/94, de 21 de noviembre.

El examen de proporcionalidad, a su vez, se desglosa en tres juicios sucesivos:<sup>113</sup>

- 1. El juicio de idoneidad o de adecuación:** que presupone que entre el medio utilizado y el fin conseguido debe existir una relación positiva. Esto es, el medio debe facilitar el fin. Este juicio valora si la medida restrictiva de un derecho es adecuada e idónea para alcanzar la finalidad legítima prevista por la norma.
- 2. El juicio de indispensabilidad o de estricta necesidad:**<sup>114</sup> busca verificar si las medidas aplicadas eran las más apropiadas para cumplir con la finalidad deseada, seleccionando, entre todas las opciones posibles, la que sea menos gravosa para el derecho o derechos en controversia.
- 3. El juicio de proporcionalidad en sentido estricto:** una vez superados los dos juicios anteriores, se van a ponderar equitativamente todos los bienes jurídicos involucrados con el fin de conseguir el resultado más beneficioso para el interés general.

### 3.2.1. El examen de igualdad (parte I): dos realidades comparables

En este análisis se busca establecer si es posible la comparación entre dos realidades: por un lado, el acceso a la Administración de las personas de nacionalidad española y por otro el de la población refugiada y solicitante de asilo, con especial atención a las mujeres que componen este grupo.

Estas dos realidades son plenamente comparables a los efectos de determinar la posible existencia de un trato desigual, puesto que ambas representan segmentos de la población residente en España. Un grupo está compuesto por personas de nacionalidad española, mientras que el otro lo integran mujeres refugiadas que buscan solicitar asilo o renovar su documentación como solicitantes de protección internacional. Ambos grupos se remiten al ejercicio del mismo derecho: el derecho de acceso a la Administración.

En consecuencia, las dos realidades mencionadas son comparables, *ergo* plenamente válidas para ser sometidas al presente examen.

### 3.2.2. El examen de igualdad (parte II): el trato diferenciado a la población refugiada y solicitante de asilo en relación con el acceso a la Administración

Hasta el momento se ha evidenciado que los obstáculos e impedimentos para la obtención de citas relacionadas con el procedimiento de asilo conllevan la vulneración de numerosos derechos de las mujeres refugiadas reconocidos expresamente en el ordenamiento jurídico aplicable, pero la cuestión central es dilucidar si, además de esos derechos, se vulnera algún derecho fundamental. Para ello, el primer paso es la valoración de los obstáculos para la obtención de citas como constitutivos de un trato diferenciado respecto del resto de las personas y colectivos residentes en España.

Para hacer este análisis, debe comprobarse cómo es el acceso de la población en general a otras Administraciones públicas en relación con el de las mujeres refugiadas a los trámites del procedimiento de asilo. A este fin, se han seleccionado como Administraciones representativas al Servicio Público de Empleo Estatal, la Agencia Tributaria, la Sanidad Pública, la Seguridad Social y el Padrón Municipal.

<sup>113</sup> STC 66/1995, de 8 mayo.

<sup>114</sup> También denominado de intervención mínima, de la alternativa menos gravosa, o de subsidiariedad. Según la jurisprudencia del TEDH, también se le llama test de necesidad o de ausencia de medios alternativos.

Se utilizarán dos parámetros básicos: número de expedientes gestionados en un año y mecanismos de acceso a la entidad administrativa.

### **A) Acceso a la Administración en relación con el procedimiento de protección internacional**

En 2024, España registró 167 366 solicitudes de protección internacional, se resolvieron 96 251 expedientes<sup>115</sup> y, a fecha de 2023, había 122 035 expedientes sin resolución.<sup>116</sup> No se dispone de datos sobre el número de personas que están intentando solicitar protección internacional y aún no lo han conseguido. Tomando una previsión (bastante favorable ante el panorama actual) de que una persona refugiada puede tardar seis meses en conseguir la cita y teniendo en cuenta los datos de solicitudes de 2024, se puede estimar que hay alrededor de 85 000 personas pendientes de hacer efectivo su derecho al asilo, de las cuales alrededor de 40 000 son mujeres. Con estos datos se puede calcular que el número total de personas extranjeras que ya han solicitado protección internacional junto con las que podrían solicitarla en un futuro se encuentra en un arco de entre 220 000 y 250 000.

Según el artículo 4 del RD 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 —reglamento de la ley de asilo anterior, vigente en lo que no contradiga a la ley actual—, la persona que desee solicitar asilo en territorio español deberá hacerlo en la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), en oficinas de extranjería o en Comisarías Provinciales de Policía o Comisarías de distrito designadas por Orden del Ministro de Justicia e Interior.

Sin embargo, desde hace años esta disposición se incumple sistemáticamente puesto que en la actualidad solo es posible realizar la solicitud de asilo en las comisarías de la Policía Nacional. Para obtener una cita, es necesario contactar a través del medio que en cada provincia haya decidido el organismo policial.<sup>117</sup> A modo de ejemplo:

- **Por teléfono:** en ciudades como Madrid, Sevilla, Málaga, Zamora, Barcelona, Tarragona, Girona, Valencia, Menorca o San Sebastián.
- **Por correo electrónico:** Córdoba, Huelva, Jaén, Teruel, Tenerife y Guadalajara.
- **Presencialmente:** Ayamonte, Zaragoza, Gran Canaria, Ceuta, Melilla, Bilbao y Pontevedra.
- **Página web:** en el resto de lugares, se realiza a través de la página web dependiente del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática.<sup>118</sup>
- **Múltiples medios:** En algunos casos, como Cádiz, Ayamonte, Zaragoza, Santander y Alicante, se ofrece la posibilidad de obtener la cita a través de varios de los medios mencionados.

A pesar de esta aparente diversidad de medios, el resultado es igual de negativo en todas las provincias.

Para la renovación de la documentación como solicitante de protección internacional únicamente se puede acceder por internet, a través de la página web indicada anteriormente.

A la OAR, con sede en Madrid, no se puede acceder, salvo muy excepcionalmente y de forma arbitraria, sin cita previa. La entidad carece de teléfono de información y únicamente pone a disposición de las personas usuarias una dirección de correo electrónico (publico.asilo@interior.es) que habitualmente no ofrece ningún tipo de respuesta.

<sup>115</sup> <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/interior/paginas/2025/160125-oficina-asilo-refugio-2024.aspx>

<sup>116</sup> <https://www.publico.es/sociedad/espana-acumula-120-000-solicitudes-asilo-pendientes-resolver.html>

<sup>117</sup> [https://www.policia.es/\\_es/extranjeria\\_asilo\\_y\\_refugio.php](https://www.policia.es/_es/extranjeria_asilo_y_refugio.php)

<sup>118</sup> <https://sede.administracionespublicas.gob.es/pagina/index/directorio/icpplus>

## **B) Acceso al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)**<sup>119</sup>

En 2023, el SEPE informó de 15 444 205 contrataciones gestionadas a través de sus oficinas.<sup>120</sup> La media anual de demandantes de empleo fue de 4 374 424,<sup>121</sup> y se tramitaron un total de 7 802 450 prestaciones por desempleo.<sup>122</sup>

Como canales de acceso, la cita se puede solicitar de manera presencial, por internet<sup>123</sup> y por teléfono (91 926 79 70). Además, el SEPE ofrece información a través del 060.<sup>124</sup>

No hay noticias de problemas significativos para acceder al SEPE ni de que haya un mercado clandestino de venta de citas relativas a este organismo.

## **C) Acceso a la Agencia Tributaria**<sup>125</sup>

Durante la campaña de la Renta de 2024, la Agencia Tributaria gestionó más de 24 millones y medio de declaraciones.<sup>126</sup>

La solicitud de cita en la Agencia Tributaria puede realizarse a través de su página web, por medio de la App AEAT y por teléfono (91 290 13 40 / 901 200 351). No se permite la solicitud de cita presencial pero sí la presentación de documentos por registro.<sup>127</sup>

No hay noticias de que haya algún tipo de problema para acceder a la Agencia Tributaria ni de que haya un mercado clandestino de venta de citas relativas a este organismo.

## **D) Acceso a la Sanidad Pública**<sup>128</sup>

Según el Barómetro Sanitario 2024, casi el 80 % de la población de 18 y más años utiliza los servicios de Atención Primaria. Asimismo, el 43,4 % acudió durante 2024 a una consulta de un médico especialista.<sup>129</sup>

La cita se puede solicitar en el centro médico correspondiente de manera presencial o telefónica, a través de internet, por la página web establecida por cada comunidad autónoma o también mediante una aplicación móvil, según la comunidad autónoma de residencia.

No hay noticias de que haya algún tipo de problema para acceder a los servicios de salud en alguna parte del Estado español ni de que haya un mercado clandestino de venta de citas relativas a este servicio.

119 <https://www.sepe.es/HomeSepe/es/>

120 Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), Informe anual 2023, pág. 21.

121 *Ib.*, pág. 21.

122 *Ib.*, pág. 134.

123 <https://sede.sepe.gob.es/portaSede/procedimientos-y-servicios/personas/proteccion-por-desempleo/cita-previa/cita-previa-solicitud.html>

124 <https://sede.sepe.gob.es/portaSede/procedimientos-y-servicios/personas/proteccion-por-desempleo/cita-previa/cita-previa-solicitud.html>

125 <https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/inicio.html>

126 <https://www.hacienda.gob.es/en-GB/Prensa/Noticias/Paginas/2025/20250702-CIERRE-RENTA-2024.aspx#:~:text=La%20Agencia%20Tributaria%20ha%20devuelto%20ya%209,100,para%20facilitar%20la%20confecci%C3%B3n%20de%20la%20declaraci%C3%B3n%E2%80%8B>

127 <https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/procedimientoini/GC29.shtml>

128 <https://www.sanidad.gob.es/>

129 [https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/BarometroSanitario/Barom\\_Sanit\\_2024/BS\\_2024\\_Totales/Informe\\_BS\\_2024.pdf](https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/BarometroSanitario/Barom_Sanit_2024/BS_2024_Totales/Informe_BS_2024.pdf)

## E) Acceso a la Seguridad Social<sup>130</sup>

Durante 2024, la Seguridad Social tuvo más de 21,3 millones de personas afiliadas.<sup>131</sup>

La cita en sus dependencias se puede obtener de manera presencial, telefónica (901 16 65 65 / 915 42 11 76) o a través de la página web.<sup>132</sup>

No hay noticias de que haya algún tipo de problema para acceder a la Seguridad Social ni de que haya un mercado clandestino de venta de citas relativas a este organismo.

## F) Acceso al Padrón Municipal

El Padrón Municipal está gestionado por cada municipio. Por este motivo, se tomará Madrid como ejemplo, al ser la ciudad más poblada de España.

A nivel de datos, cabe reseñar que durante 2024, por primera vez en la historia, se superaron los 3,5 millones de personas empadronadas en la ciudad.<sup>133</sup>

Respecto del acceso al padrón, Madrid ofrece la posibilidad de hacerlo a través de la página web o de manera presencial, mediante cita previa.<sup>134</sup> Asimismo, está disponible el teléfono de atención a la ciudadanía 010 (desde fuera del municipio de Madrid: 914 800 010).

No hay noticias de que haya algún tipo de problema para acceder al padrón ni de que haya un mercado clandestino de venta de citas relativas a este servicio.

## G) Valoración

A la luz de lo expuesto, se pueden fijar los siguientes elementos:

**I. Ámbito subjetivo de las Administraciones analizadas:** ninguno de los procedimientos para solicitar la cita para pedir asilo o para renovar la documentación como solicitante de protección internacional afecta directamente a las personas administradas de nacionalidad española. Sin embargo, a las Administraciones públicas analizadas (SEPE, Agencia Tributaria, Sanidad Pública, Seguridad Social y Padrón Municipal) acceden tanto personas nacionales como extranjeras, y a alguna de ellas independientemente de que estas personas puedan estar en situación regular o irregular (Sanidad Pública y Padrón Municipal).

**II. Menor volumen de expedientes en la OAR:** el aumento del número de solicitudes de protección internacional en España en los últimos años no justifica la situación actual de ineficacia del acceso al procedimiento de asilo. De hecho, la OAR gestiona un número significativamente menor de expedientes en comparación con el resto de Administraciones públicas analizadas, que tramitan millones de procedimientos.

<sup>130</sup> <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Inicio>

<sup>131</sup> <https://www.inclusion.gob.es/en/w/la-seguridad-social-supera-un-ano-mas-los-500.000-nuevos-afiliados-en-2024-y-se-consolida-por-encima-de-los-21-3-millones>

<sup>132</sup> [https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/BarometroSanitario/Barom\\_Sanit\\_2024/BS\\_2024\\_Totales/Informe\\_BS\\_2024.pdf](https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/BarometroSanitario/Barom_Sanit_2024/BS_2024_Totales/Informe_BS_2024.pdf)

<sup>133</sup> <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Actualidad/Noticias/La-poblacion-de-la-ciudad-de-Madrid-supera-por-primera-vez-los-3-5-millones-de-habitantes-la-cifra-mas-alta-de-su-historia/?vgnnextfmt=default&vgnnextoid=4c2657aa3bdc6910VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnnextchannel=al2149fa40ec9410VgnVCM100000171f5a0aRCRD#:~:text=Teniendo%20en%20cuenta%20todas%20las,por%20primera%20vez%20los%203%2C>

<sup>134</sup> <https://sede.madrid.es/portal/site/tramites/menuitem.62876cb64654a55e2dbd7003a8a409a0/?vgnnextoid=3e3debb41f6e2410VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnnextchannel=775ba38813180210VgnVCM1000000c90da8c0RCRD&vgnnextfmt=default>

**III. Ausencia de obstáculos en las Administraciones de acceso general:** ninguna de las Administraciones públicas analizadas, a pesar de gestionar un número considerablemente mayor de expedientes que la OAR y las comisarías de la Policía Nacional, presenta los obstáculos de acceso que sí se observan en las Administraciones encargadas del procedimiento de asilo.

**IV. Vías de acceso inoperativas en la OAR y comisarías:** las vías de acceso a la OAR, teléfono y correo electrónico, no son eficaces y no se permite la opción presencial. En las comisarías normalmente se opta por un medio determinado de acceso (teléfono, internet, correo electrónico o presencial) y aunque en unos pocos casos se opta por varios, el resultado es el mismo.

**V. Diversidad de medios en otras Administraciones:** en contraste, el resto de Administraciones públicas comparadas ofrecen siempre una diversidad de medios efectivos que facilitan un acceso variado a la población y su posibilidad de elección, asegurando que nadie se quede sin poder acceder a la Administración.

A la vista de lo expuesto, se infiere que las Administraciones públicas destinadas a la población en general, sin distinción de nacionalidad, operan de manera razonable en cuanto al acceso a sus servicios. Por contra, las Administraciones públicas destinadas únicamente a personas refugiadas sí presentan los problemas enumerados que, debe insistirse, no se replican en el resto.

Además, estas mismas Administraciones destinadas únicamente a personas refugiadas, a diferencia de las primeras, incumplen el derecho de elección que permite a las personas físicas elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones públicas por medios electrónicos o no.<sup>135</sup>

En resumen, mientras que la población de nacionalidad española puede acceder con facilidad a las Administraciones que les son propias, no sucede lo mismo con la población refugiada a las relacionadas con los trámites de asilo. De igual modo, la compraventa de citas únicamente está teniendo lugar en el acceso al procedimiento de protección internacional, no en relación con otras Administraciones, lo cual ya es un claro indicador de la diferencia en el acceso.

Por lo tanto, sí cabe concluir que existe un tratamiento diferenciado a la población refugiada en cuanto al acceso a la Administración, lo cual es más evidente aún cuando se trata de entes generalistas, a los que acceden tanto la población española como extranjera sin obstáculos.

### 3.2.3. El examen de igualdad (parte III): el mayor impacto diferenciado en las mujeres refugiadas

Las mujeres refugiadas enfrentan los mismos obstáculos que los hombres para obtener una cita para sus trámites relacionados con el procedimiento de protección internacional. Sin embargo, esta igualdad material —la imposibilidad de obtener citas para el procedimiento de protección internacional— tiene un impacto diferenciado significativamente mayor en las mujeres que en los hombres:

1. Debido al contexto de discriminación más acentuado que sufren las mujeres refugiadas, por el mero hecho de ser mujeres.
2. Este contexto de discriminación más severo tiene lugar tanto en los países de origen como en los de tránsito y en España.
3. En el caso de España, el Comité CEDAW ha enfatizado que la falta de aplicación efectiva del principio de interseccionalidad no garantiza “la igualdad de género a las mujeres víctimas de discriminación interseccional”,<sup>136</sup> máxime en el marco de un procedimiento de protección internacional con evidentes deficiencias en cuanto al análisis de género.<sup>137</sup>
4. Las mujeres refugiadas, en condiciones de vulnerabilidad, tienen mayor riesgo de sufrir distintas violencias por motivos de género, entre ellas, ser víctima de trata de personas.
5. Las mujeres refugiadas, además, suelen soportar mayores cargas familiares, tanto en España como en sus países de origen, lo que provoca que la imposibilidad de obtener citas para el procedimiento de protección internacional tenga un impacto más agravado en ellas y sus grupos familiares.

### 3.2.4. El examen de proporcionalidad (parte I): juicio de idoneidad o de adecuación

La actuación de la Administración en el presente caso se compone de dos actos administrativos: 1) la arbitrariedad otorgada a diferentes órganos administrativos para decidir los medios de acceso al procedimiento de asilo; y 2) el mantenimiento de estos medios en un nivel mínimo de eficacia. En ambos casos son actuaciones plenamente intencionadas por parte de la Administración.

En cuanto a los medios de acceso, es patente que la relación de las mujeres refugiadas con la Administración para los trámites relativos al procedimiento de asilo es más restringido que el acceso a otras Administraciones públicas no exclusivas para personas extranjeras. El efecto, conocido desde hace años, es la práctica imposibilidad de obtener citas, con la consiguiente vulneración de derechos civiles, administrativos, laborales, de salud, etc. Si de lo que se trataba con estos sucesivos cambios en el modo de solicitar cita era facilitar el acceso a la Administración para las mujeres refugiadas, la restricción de vías no parece el mejor medio. Es más, es contrario a ese fin.

Sin embargo, la realidad va más allá del medio para el acceso al procedimiento de asilo, puesto que los mecanismos implementados, sean presenciales, telefónicos o virtuales, no son efectivos y no garantizan el acceso a la Administración debido a una cuestión de falta de medios humanos y materiales, al igual que a la deficiente calidad de estos últimos, como ha denunciado reiteradamente la ODP. Por lo tanto, no son idóneos.

<sup>136</sup> Comité CEDAW, Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de España, de 31 de mayo de 2023, párr. 9.

<sup>137</sup> Ib., párr. 40.

Otro elemento que refuerza la falta de idoneidad de los medios utilizados es el incumplimiento por parte de la Administración de brindar la posibilidad de elección a las personas administradas sobre si se relacionan telemáticamente o de otro modo con sus entes. Esta opción, vetada para las mujeres refugiadas y que vulnera el principio de legalidad, nunca puede ser idónea.

Por todo lo anterior, debe emitirse un juicio de no adecuación o de inidoneidad de los medios utilizados por la Administración para la obtención de citas para solicitar asilo o renovar la documentación como solicitante de protección internacional.

### 3.2.5. El examen de proporcionalidad (parte II): juicio de estricta necesidad

La restricción de los medios de acceso a la Administración para el procedimiento de asilo y trámites conexos, al igual que su mantenimiento en la práctica ineficacia, son decisiones conscientes cuya continuidad carece de justificación en cuanto a su necesidad.

Los ejemplos presentados sobre diversas Administraciones públicas demuestran que es posible gestionar millones de expedientes sin que ello afecte a los derechos de las personas administradas y, en particular, al derecho de acceso a la Administración. Esto viene a refrendar que sí existen mecanismos suficientes para garantizar el acceso a la Administración a las mujeres refugiadas. Es más, lo habitual es que dicho acceso esté garantizado en las Administraciones públicas no específicas para personas extranjeras.

Es fundamental recordar que “[l]a discriminación y vulneración del principio de igualdad no puede justificarse por la limitación de recursos económicos de la Administración”.<sup>138</sup> Y en el mismo sentido que en el apartado anterior, una actuación administrativa que vulnera el artículo 14 de la Ley 39/2015 no puede tener la calificación de necesaria.

En consecuencia, no existe ningún argumento de necesidad que permita justificar la elección de determinados medios para que las mujeres refugiadas puedan acceder al procedimiento de asilo y a sus trámites, la no disposición de recursos materiales y humanos necesarios ni la vulneración de derechos de este grupo. Por ello, debe alcanzarse un juicio de estricta necesidad negativo.

### 3.2.6. El examen de proporcionalidad (parte III): juicio de proporcionalidad en sentido estricto

#### *A) Inexistencia de justificación para el trato menos favorable*

No existe ninguna justificación material o legal que permita sostener mínimamente la idoneidad o estricta necesidad del trato menos favorable a las mujeres refugiadas relativo al acceso a la Administración en cuestiones de protección internacional en comparación con el acceso a otras Administraciones públicas (a las que también accede población de nacionalidad española).

La limitación del derecho de acceso a la Administración a las mujeres refugiadas no cumple con ningún objetivo que, acorde al ordenamiento jurídico aplicable, pueda considerarse lícito.

<sup>138</sup> STS, antigua Sala 3ª, de 16/01/1987.

## **B) La afectación de ámbitos de protección**

La vulneración del derecho de acceso a las Administraciones públicas de las mujeres refugiadas infringe, a su vez, su derecho a la identidad legal. Este último es un derecho puente que conecta intrínsecamente con los derechos vinculados a la situación administrativa regular en España. La vulneración de los primeros supone la vulneración de los segundos.

Además, el mantenimiento del sistema de acceso en la casi absoluta ineficacia supone el incumplimiento de principios y garantías que obligan a la Administración y la imposición de "condiciones más gravosas" las mujeres refugiadas que "a los españoles".<sup>139</sup>

## **C) Motivo**

Las (escasas) actuaciones llevadas a cabo por la Administración para solucionar el trato diferenciado hacia las mujeres refugiadas y la inactividad posterior al mantener un sistema de acceso ineficaz son actos administrativos realizados con pleno conocimiento de sus consecuencias. El pleno conocimiento y consentimiento administrativo implica "resistencia a facilitar [...] bienes o servicios ofrecidos al público, sólo por su condición de tal o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad".<sup>140</sup>

La diferencia de trato no se basa en el número de expedientes gestionados ni en una imposibilidad material o técnica. La única diferencia entre las Administraciones que gestionan el procedimiento de asilo y el resto es que a las primeras no accede población española y a las segundas sí. Por tanto, la diferencia de trato, perjudicial y desfavorable para las mujeres refugiadas, se fundamenta en la posesión de una nacionalidad distinta a la española, aunque este elemento debería ser considerado un motivo protegido de no discriminación.

## **D) Existencia de nexo causal**

El nexo causal es evidente: si las mujeres refugiadas no tuvieran otra nacionalidad distinta de la española, no habrían visto vulnerado su derecho de acceso a la Administración. La imposición de un sistema de acceso que pone en riesgo sus derechos y con ello, su vida, dignidad e integridad, tanto como la de sus familiares y otras personas a cargo es una consecuencia directa de un tratamiento desigual por su origen nacional, sin que ello pueda jamás desligarse de su origen étnico-racial.

<sup>139</sup> Artículo 23.2.b) LO 4/2000.

<sup>140</sup> Artículo 23.2.b) LO 4/2000.

### 3.3. Valoración final

El análisis realizado pone de manifiesto que la imposición del sistema actual de acceso al procedimiento de protección internacional, supone un trato diferenciado e injustificado, en comparación con el ejercicio del derecho de acceso a la Administración de las personas nacionales españolas, y que tiene un impacto negativo significativamente mayor en las mujeres refugiadas que en los hombres.

Las medidas tomadas por la Administración en aras de solucionar esta diferencia de trato son inadecuadas e innecesarias, además de que, en algunos casos, son contrarias a derecho. No existe, por tanto, ninguna justificación para este trato menos favorable que impone condiciones más gravosas a las mujeres refugiadas que a las personas con nacionalidad española.

El motivo de esta actuación administrativa diferenciada no es la falta de medios —que el derecho no ampara como justificación de un trato discriminatorio— ni de intencionalidad —que tampoco exime de la responsabilidad por la acción discriminatoria—, sino la diferente nacionalidad de las mujeres refugiadas, que es uno de los motivos protegidos, tanto a nivel nacional como internacional.

De igual modo, el nexo causal entre la actuación administrativa y la vulneración de los derechos de las mujeres refugiadas es evidente y contrastable, y parte de un *continuum* de prácticas contrarias a los derechos humanos llevadas a cabo desde los diferentes gobiernos y que han supuesto un escenario de maltrato institucional contra las personas refugiadas, con un impacto diferenciado sobre las mujeres refugiadas.

En consecuencia, la imposición del actual sistema de acceso al procedimiento de asilo a sus trámites conexos a las mujeres refugiadas supone un trato desigual respecto de la población con nacionalidad española y su derecho de acceso a la Administración. A la vista de lo expuesto y de acuerdo con la jurisprudencia del TEDH y la doctrina del Tribunal constitucional, este trato diferenciado y desigual puede calificarse de injustificado y, por tanto, constituye una discriminación directa por motivos de nacionalidad contra las mujeres refugiadas y, por extensión, contra la población refugiada y extranjera.

# TERCERA PARTE

## 1. CONCLUSIONES

**I.** Los distintos gobiernos de España se han caracterizado por el menoscabo continuado de los derechos y garantías procesales de las personas refugiadas. Algunas de las acciones y omisiones principales del Estado en este sentido son:

- Vacíos legales en la normativa doméstica por la falta de transposición de legislación europea.
- Ausencia de promulgación de normas a las que está obligado el Estado. Interpretación restrictiva de la Ley de Asilo, en la que se ha impuesto una lógica securitista y no el preceptivo enfoque de derechos humanos.
- Ausencia de implementación de garantías expresamente recogidas en la ley, tales como la implementación pertinente de los criterios de determinación de la credibilidad, la obligatoriedad de la entrevista de instrucción y el tratamiento diferenciado de las personas en riesgo de vulnerabilidad, entre otros.
- Barreras discriminatorias en la posibilidad de acceder a la Administración para solicitar asilo y realizar trámites posteriores anexos al procedimiento de protección internacional.

**II.** Las dificultades más graves para la obtención de citas relativas al procedimiento de asilo comenzaron en 2017-2018. Desde entonces, los obstáculos impuestos no han hecho más que profundizarse y extenderse, hasta llegar a la vulneración del derecho de acceso a la Administración para las personas refugiadas y, en especial, para las mujeres en el exilio. A pesar de las reiteradas recomendaciones de la ODP, durante casi diez años la Administración no ha tomado ninguna medida eficaz para solucionar esta vulneración de derechos fundamentales.

**III.** Los impedimentos para acceder al procedimiento de protección internacional, además de vulnerar el derecho humano a solicitar asilo y a algo tan elemental como el acceso de las personas refugiadas a ser documentadas, han provocado que las mujeres refugiadas vivan en un estatus jurídico de irregularidad *de facto*, que, además, ha vulnerado otros de sus derechos, entre ellos: al trabajo y la posibilidad de cotizar, a la vivienda, la asistencia sanitaria, la educación, entre otros, incluida a la posibilidad de realizar una segunda petición de asilo en caso de la denegación de la primera o de acceder, en condiciones dignas, al procedimiento contencioso-administrativo, al derecho a los recursos, y a todas las garantías de la tutela judicial efectiva. Como ellas mismas afirman, se trata de un retorno "a la casilla de salida, después de meses e incluso años trabajando en España".<sup>141</sup>

**IV.** El acceso a la Administración en el marco del procedimiento de asilo constituye un derecho autónomo, no sometido a la discrecionalidad del ente administrativo. El mantenimiento e imposición de barreras en el acceso a la Administración, vulnera la normativa europea y nacional de asilo, así como los principios que deben regir toda actividad administrativa: el deber de proporcionar un servicio efectivo a la ciudadanía, responsabilidad de la gestión pública, eficacia, suficiencia y adecuación de los medios a los fines y el principio de buena fe y confianza, entre otras garantías que la Administración debe asegurar para todas las personas administradas.

<sup>141</sup> Entrevista a María.

**V.** La denegación del derecho de acceso a la Administración en contra de las personas refugiadas supone la vulneración de múltiples derechos, con un impacto diferenciado en el caso de las mujeres refugiadas y, por tanto, un trato desigual y discriminatorio en relación con las personas con nacionalidad española, que no tienen obstáculo alguno para relacionarse con la Administración. Es decir, se trata de una vulneración del derecho a la igualdad, garantizado al más alto nivel internacional y constitucional en España: una vulneración de los derechos de las personas refugiadas por su origen nacional, como manifestación extrema del racismo y la xenofobia elevados al más alto nivel institucional.

## 2. RECOMENDACIONES

- Estas recomendaciones, que deberían ser recogidas en instrumentos vinculantes, tienen en cuenta determinados aspectos establecidos en el pacto sobre asilo de la UE, que entrará en vigor en junio de 2026. Asimismo, aunque se realizan en relación con las mujeres refugiadas, debe entenderse también su aplicación a las personas refugiadas, en general, en todo lo que resulte pertinente.

### **Respecto del sistema de acceso a la Administración para el procedimiento de asilo, tanto para la solicitud inicial como para trámites posteriores:**

- Establecimiento de un sistema eficaz de solicitud de citas para el procedimiento de asilo, que permita acceder a la Administración a través de diversos medios, que faciliten el derecho de toda persona física refugiada a elegir cómo relacionarse con la Administración, en el sentido de la Ley 39/2015.

### **Respecto de la cita para la solicitud inicial de protección internacional:**

- La solicitud de cita debería poder realizarse a través de un formulario, físico o telemático, disponible en diferentes idiomas.
- El formulario debería permitir la elección del medio para relacionarse con la Administración, al igual que la solicitud del sexo de la persona entrevistadora.
- El formulario de solicitud debería recoger situaciones de especial riesgo y/o vulnerabilidad de las personas refugiadas, analizadas por personas con suficiente formación en perspectiva interseccional —no solo de género— en relación con la información del país de origen y las circunstancias específicas de la persona en el Estado español.
- El registro de la solicitud debería tener un plazo de tramitación razonable y en todo caso nunca superior a cinco días (acorde al artículo 27.1 Reglamento (UE) 2024/1348, del Pacto Europeo de Asilo).
- Una vez registrada la solicitud, la Administración debería notificar a la persona refugiada, a través de los diferentes medios habilitados por la Ley 39/2015, notificando el registro efectuado.
- La cita inicial para solicitar asilo debería ser concedida en un plazo máximo de 21 días desde el momento del registro (acorde al artículo 27.1 Reglamento (UE) 2024/1348, del Pacto Europeo de Asilo).
- La solicitud de cita para el caso de segundas o posteriores peticiones de protección internacional, en todo caso, se debería llevar a cabo de la manera recogida en este subapartado.

**Respecto de la situación de permanencia legal de la persona refugiada:**

- La situación de permanencia legal de la persona solicitante debería comenzar a contar desde el momento del registro de la cita, una vez notificado por la Administración.

**Respecto de los trámites posteriores a la entrevista inicial:**

- Para la renovación del documento de permanencia, si la cita se concede transcurrido el plazo de vencimiento de dicho documento, el resguardo de la solicitud de la cita extenderá los efectos del documento caducado hasta la fecha de cita para su renovación.
- Se facilitará el acceso a la OAR por diferentes medios que permitan la relación efectiva con este organismo, en particular el acceso a los expedientes administrativos de las mujeres refugiadas y a quienes los estén instruyendo.

# TERCERA PARTE

## BIBLIOGRAFÍA

### Autores

- García Macho, R.:
  - ◆ *El derecho de asilo y del refugiado en la Constitución española*, artículo contenido en la obra coordinada por Martín Retortillo, S., *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Ed. Civitas, 1991, Tomo II.
- López Garrido, D.:
  - ◆ *El derecho de asilo*, Ed. Trotta, 1991.
- Mariño Menéndez, F.:
  - ◆ "El asilo y sus modalidades en Derecho Internacional", en Mariño Menéndez, F. y otros, *Derecho de extranjería, asilo y refugio*, Instituto Nacional de Servicios Sociales, 1995.
- Oliván, F.:
  - ◆ "Ley de Extranjería: argumentos para un debate", *Revista Nómadas. Revista crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Universidad Complutense de Madrid, 2000.
  - ◆ "Nacionalismo y extranjería. La labilidad del extranjero como condición de la nación", *Anales de Historia Contemporánea*, 18 (2002).

### Informes

- Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR):
  - ◆ *Tendencias globales: desplazamiento forzado en 2024, 2025*.
- Consejo para la eliminación de la discriminación racial o étnica (CEDRE):
  - ◆ *El impacto del racismo en España. Percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas en 2024, 2025*.
- Comité CEDAW:
  - ◆ Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de España, 2023.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC):
  - ◆ Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España, de 25 de abril de 2018.
- Comité de Derechos Humanos (CDH):
  - ◆ Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España, de 14 de agosto de 2015.
- Comité de Derechos del Niño:
  - ◆ Observaciones finales sobre los informes periódicos de España quinto y sexto combinados, 2018.
- Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI):
  - ◆ Informe sobre España, febrero de 2018
- Oficina del Defensor del Pueblo (ODP):
  - ◆ Informe de 2019.
  - ◆ Informe de 2020.
  - ◆ Informe de 2021.
  - ◆ Informe de 2023.
- Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Mutuma Ruteere:
  - ◆ Informe al Consejo de Derechos Humanos sobre España, 2013.

## Artículos de prensa

- Suárez, C.; Zuil, M. La ‘reventa’ de citas colapsa Extranjería: “Por 180 euros te vconsigo hora”. *El Confidencial*. 5 de octubre de 2019.
- Ouled, Y. “No poder acceder a una cita para renovar una Tarjeta de Identidad de Extranjero tiene consecuencias devastadoras”. *La Marea*. 15 de febrero de 2021.

## Jurisprudencia

### Nacional

- Tribunal Constitucional:
  - ◆ Sentencia 308/94, de 21 de noviembre.
  - ◆ Sentencia 66/1995, de 8 mayo.
- Tribunal Supremo:
  - ◆ Sentencia, antigua Sala 3ª, de 16/01/1987.
- Tribunal Superior de Justicia:
  - ◆ Madrid, sentencia nº 1029/2022, de 15 de diciembre de 2022.
- Juzgados de lo Contencioso-administrativo:
  - ◆ Madrid, nº 21 de Madrid, auto nº 84/2020, de 11 de agosto de 2020.
  - ◆ Madrid, nº 21 de Madrid, sentencia nº 315/2022, de 13 de junio de 2022.

### Internacional

- Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH):
  - ◆ *Caso Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in Education in Belgium (merits)*, sentencia de 23 de Julio de 1968.
  - ◆ *Caso Marckx c. Bélgica*, sentencia de 13 de junio de 1979.
  - ◆ *Caso Vermeire c. Bélgica*, sentencia de 29 de noviembre de 1991.
  - ◆ *Caso Chassagnou c. Francia*, sentencia de 29 de abril de 1999.
  - ◆ *Caso Mazurek c. Francia*, sentencia de 1 de febrero de 2000.
  - ◆ *Caso Koua Poirrez c. Francia*, sentencia de 30 de septiembre de 2003.
  - ◆ *Caso D. H. y otros contra República Checa*, sentencia de 13 de noviembre de 2007.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE):
  - ◆ *C-54/07, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding/ Firma Feryn NV*, decisión de 10 de julio de 2008.