

# ¿Cuál es el papel de la Comunitat Valenciana en el sistema de acogida de los solicitantes de asilo? Análisis de los recursos de acogida y de la Ley 15/2008

NURIA HERNÁNDEZ GARCÍA

Profesora Colaboradora Doctora  
Universidad Cardenal Herrera-CEU,  
CEU Universities

*La reforma puede definirse como la alteración deseable de las estructuras sociales. Cualquier intento por realizarla debe basarse en un conocimiento exhaustivo de la naturaleza de tales estructuras, pues de otro modo es seguro su fracaso.*

Lester Frank Ward. *Socologie Pure*, tomo 1, Ginn y Company, 1906, 4

## Resumen

El sistema de acogida de las personas solicitantes de asilo y beneficiarias de protección internacional en España consta de dos áreas —acogida e integración— de titularidad compartida entre el Estado y las comunidades autónomas. El marco normativo viene impuesto en el plano nacional por la Ley 12/2009, sobre asilo, y el tan esperado reglamento que la desarrolla, aprobado por el Real decreto 220/2022 en marzo de este año, y en el marco europeo, por la Directiva 33/2013 sobre condiciones de acogida. Sin embargo, la implementación de ese marco normativo corresponde a las comunidades autónomas y a los ayuntamientos, y su gestión se divide entre recursos de titularidad pública y recursos de titularidad privada.

Una acogida garantista con los derechos de las personas que acceden al sistema de asilo es la base para una integración positiva en la sociedad de acogida. La Comunitat Valenciana es consciente de la importancia e incluso cuenta con su propia Ley de integración 15/2008, pero ¿cuál es su papel exactamente en el sistema de acogida? Se verá que es protagonista en el proceso de asilo debido al complejo entramado competencial y se observará el potencial de la comunidad gracias al análisis normativo y de recursos destinados a la acogida de los que dispone.

**Palabras clave:** sistema de acogida, refugiados, Comunitat Valenciana, recursos institucionales, administración pública.

## Resum

El sistema d'acollida de les persones sol·licitants d'asil i beneficiàries de protecció internacional a Espanya consta de dues àrees —acollida i integració— de titularitat compartida entre l'Estat i les comunitats autònomes. El marc normatiu l'imposen en el pla nacional la Llei 12/2009, sobre asil, i el tan esperat reglament que la desenvolupa, aprovat pel Reial decret 220/2022 al març d'enguany, i en el marc europeu, la Directiva 33/2013 sobre condicions d'acollida. No obstant això, posar en pràctica aquest marc normatiu correspon a les comunitats autònomes i als ajuntaments, i la gestió es divideix entre recursos de titularitat pública i recursos de titularitat privada. Una acollida garantista amb els drets de les persones que accedeixen al sistema d'asil és la base per a una integració positiva en la societat d'acollida. La Comunitat Valenciana n'és conscient de la importància i fins i tot té la seua Llei d'integració 15/2008, però quin és el seu paper exactament en el sistema d'acollida? Es veurà que és protagonista en el procés d'asil a causa del complex entramat competencial i s'observarà el potencial de la comunitat gràcies a l'anàlisi de normes i de recursos destinats a l'acollida de què disposa.

**Paraules clau:** sistema d'acollida, refugiats, Comunitat Valenciana, recursos institucionals, administració pública

## Abstract

The reception system of applicants for international protection in Spain has two areas: reception itself and integration. Both areas are shared by the State and the regional power. In the normative level, the reception system is conditioned by the European Union with the Directive 33/2013

laying down standards for the reception of applicants for international protection which has been transposed by Spain with the Law 12/2009 and the subsequent regulation approved last march with the Real decreto 220/2022. However, the implementation of this legal framework depends on regional and local powers and its management is shared both by public and private institutions. It is necessary for a positive integration in the host society a reception system that assures asylum seekers and refugees' rights. The Comunitat Valenciana acknowledges all of this and even has developed its own integration law (Llei 15/2008), but what is its role in the reception system? It will arise the main role that the Comunitat Valenciana has in the asylum system due to the share of powers and its potential to fulfill refugees' rights due to its own legal framework and resources.

**Keywords:** asylum system, refugee, Comunitat Valenciana, institutional resources, public administration.

## **Sumario**

- I. Introducción
- II. Una distinción entre nacionales de terceros países: sobre las personas refugiadas y solicitantes de protección internacional
- III. El sistema de acogida en España: Ley 12/2009 y Real decreto 220/2022
- IV. Marco normativo y político de la Comunitat Valenciana en el sistema de acogida: reparto competencial
  1. Servicios y derechos del Sistema de acogida de protección internacional prestados por la Comunitat Valenciana
- V. Sistema de acogida en la Comunitat Valenciana
  1. Marco normativo
  2. Marco organizativo
  3. Recursos de acogida
- VI. Consideraciones finales
- VII. Bibliografía

## I. Introducción

La guerra en Ucrania y la rápida movilización para acoger a las personas refugiadas procedentes del país en guerra ha puesto de nuevo sobre la mesa el debate si existen refugiados de primera y de segunda. El acceso al proceso de asilo en los países europeos depende en formato reglamento, con Eurodac y Dublín, de la Unión Europea, y también el sistema de acogida de esas personas refugiadas, aunque en este caso, a través de directivas —que pretenden reformarse desde 2016— y, por tanto, son los Estados los que tienen que incorporarlas a su legislación nacional. Distingamos por tanto dos fases en el caso español: el acceso —nivel de la administración general— y el de acogida —competencia compartida entre el Estado, comunidades autónomas (CCAA) y entes locales.

Esta segunda fase es la que vamos a analizar en este artículo pues incumbe a la Comunitat Valenciana (CV). El sistema de acogida de las personas solicitantes de asilo y beneficiarias de protección internacional (SBPI) en España se denomina sistema de acogida e integración de las personas solicitantes de protección internacional (SAI o SAPI) y reconoce la existencia de dos áreas: la de acogida y la de integración. Es esta segunda área la que ha despertado gran interés por parte de las autoridades autonómicas y locales valencianas. La Estrategia valenciana de migraciones adoptada por la Generalitat Valenciana para el marco 2021-2026 sitúa a la CV como tercera a nivel nacional con mayor presencia de población extranjera, siendo también la tercera comunidad autónoma en la recepción de solicitudes de asilo por detrás de Madrid y Cataluña, con la ciudad de València a la cabeza dentro de la Comunitat. En efecto, los solicitantes de asilo también son considerados población extranjera, pero a diferencia de otra población inmigrante las condiciones de su acogida están reguladas obedeciendo todas ellas a la obligación que tienen los Estados de proteger a las personas refugiadas.

En el marco de la distribución de competencias, señalada párrafos más arriba, se infiere que ni la comunidad autónoma ni el actor local pueden limitar el acceso al sistema de acogida ya que no tienen competencias sobre la entrada en territorio nacional ni sobre

extranjería. El artículo 59.5 del Estatuto de autonomía de la CV indica que «la Generalitat colaborará con el Gobierno de España en lo referente a políticas de inmigración» y esto es todo cuanto se refiere a los nacionales de terceros países.

Esto tiene sentido por la distinción competencial que se mencionaba y que se concreta en que es la comunidad autónoma la que ha de ofertar los servicios recogidos en el sistema de acogida, pero no decide sobre quién puede acceder y quien no.

En este estudio, se analizará el sistema de acogida de la CV para determinar cuál es el papel de la Comunitat en la acogida e integración de las personas refugiadas. Para ello será necesario estudiar en primer lugar el sistema de acogida en España para después, a través de observar el reparto competencial, centrarlo en el marco de la CV. Se verá la importancia de la CV a la hora de ofrecer los servicios y derechos que se recogen en la normativa nacional y europea y se comprenderá la problemática de la ausencia de una eficiente comunicación interinstitucional. Una vez en territorio de la Comunitat se expondrán también el marco normativo, organizativo y de recursos de acogida de los que dispone la Comunitat con un examen de sus instituciones y programas. Se verá cómo los servicios sociales están gestionados por los ayuntamientos y resaltaré la dependencia entre las administraciones y las ONG, especialmente en los temas relacionados con la integración que la CV quiere regular con la Ley 15/2008.

Por otro lado, se observará cómo la CV presta todos esos servicios de manera garantista y protectora de los derechos de las personas solicitantes, ampliando en ocasiones los recogidos a nivel estatal, como en el caso de la asistencia sanitaria universal.

## II. Una distinción entre nacionales de terceros países: sobre las personas refugiadas y los solicitantes de asilo

Antes de comenzar con este análisis, cabría dedicar un punto aparte a determinar qué entendemos por personas refugiadas y por personas solicitantes de asilo.

Se entenderá por persona refugiada, siguiendo la Convención de Ginebra y su artículo 1 a

Toda persona que [...] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Tanto la Convención de 1951 como el Protocolo de 1967, que la complementa,<sup>1</sup> tienen limitaciones derivadas, precisamente, de la definición de persona refugiada. De un lado, solo se aplica a esas circunstancias previstas<sup>2</sup> y por otro, el término *persecución* incluye

---

1 El Protocolo de 1967 elimina la limitación temporal (acontecimientos anteriores al 1 de enero de 1951) y geográfica (inicialmente ligada a Europa y después a los Estados parte). Cabe recordar que la Convención de Ginebra nace en un contexto post II Guerra Mundial y responde a las necesidades de las personas refugiadas en ese momento, por ello, el protocolo elimina las restricciones mencionadas.

2 Es cierto que ha ido ampliándose y dentro de la categoría de grupo social se incluyen otros aspectos como orientación sexual y género. Esto ha sido remarcado por las siguientes directrices que elabora ACNUR para una mejor comprensión y aplicación de la determinación de la condición de refugiado. Directrices sobre protección internacional n.º 9: solicitudes de la condición de refugiado, relacionadas con la orientación sexual y/o la identidad de género en el contexto del artículo 1A (2) de la Convención sobre el estatuto de los refugiados de 1951 y/o su Protocolo de 1967 (octubre 2012). Directrices de ACNUR sobre protección internacional n.º 1: la persecución por motivos de género en el contexto del artículo 1A (2) de la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y/o su Protocolo de 1967 (mayo 2002); las directrices de ACNUR sobre protección internacional n.º 2: pertenencia a un determinado grupo social, en el contexto del artículo 1A (2) de la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y/o su Protocolo de 1967 (mayo 2002); y las directrices de ACNUR sobre protección internacional n.º 6: solicitudes de asilo por motivos religiosos bajo el artículo 1A (2) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados (abril 2004). También se ha ampliado en el caso de España donde lo incluye la Ley 12/2009, en su artículo 3.

un margen de apreciación para el Estado que tramita la solicitud. Es cierto que existe la interpretación de ACNUR a este respecto,<sup>3</sup> pero, en cualquier caso, tiene fuerza orientativa y no jurídica.

Existe el derecho a solicitar asilo,<sup>4</sup> sin embargo, no existe el derecho humano al asilo, sino que está condicionado a la existencia de una norma jurídica, al reconocimiento por parte de los Estados y a los derechos que consagren los Estados para las personas refugiadas. Por eso, los Estados pueden rechazar en frontera al extranjero o expulsarlo del territorio. Las instituciones de asilo y refugio, al equipararse en la práctica, reconocen

---

3 ACNUR ha elaborado un manual para interpretar la convención que se publicó en español, por primera vez, en 1988 y la última reedición es de 2019. Si bien, dichas orientaciones no tienen fuerza jurídica sino orientativa. En dicho manual se recoge una interpretación de lo que significa persecución, en los párrafos 51-53, a saber: «51. No existe una definición universalmente aceptada del concepto de *persecución* y los diversos intentos de formularla han tenido escaso éxito. Del artículo 33 de la Convención de 1951 puede deducirse que toda amenaza contra la vida o la libertad de una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas es siempre persecución. También constituirían persecución otras violaciones graves de los derechos humanos por las mismas razones. 52. El que otras amenazas o acciones lesivas equivalgan a persecución dependerá de las circunstancias de cada caso, incluyendo del elemento subjetivo a que se ha hecho referencia en los párrafos anteriores. El carácter subjetivo del temor a ser perseguido requiere una evaluación de las opiniones y de los sentimientos de la persona de que se trate. Toda medida real o prevista contra esa persona habrá de considerarse también a la luz de esas opiniones y sentimientos. A causa de las diferencias de carácter de las personas y de la variación de las circunstancias de cada caso, las interpretaciones de lo que significa persecución tienen que ser forzosamente dispares. 53. Puede ocurrir, además, que un solicitante haya sido objeto de diversas medidas que de por sí no supongan persecución (por ejemplo, de diferentes formas de discriminación), combinadas en algunos casos con otros factores adversos (como el clima general de inseguridad en el país de origen). En tales situaciones, los diversos elementos implicados pueden, considerados en conjunto, haber producido en la mente del solicitante efectos que justifiquen adecuadamente, por 'motivos concurrentes', la alegación de fundados temores de ser perseguido. Ni que decir tiene que es imposible enunciar una norma general relativa a los motivos concurrentes que pueden servir de base para reivindicar válidamente la condición de refugiado. Ello dependerá necesariamente del conjunto de circunstancias, en especial del contexto geográfico, histórico y etnológico del caso de que se trate».

4 La Declaración universal de los derechos humanos, en su artículo 14, habla del «derecho a buscar asilo»; la Convención de Ginebra de 1951 habla en su preámbulo de la «concesión del derecho de asilo» a las personas refugiadas, que define en su artículo 1. En este sentido, ver Léopold Bolesta-Koziebrodzki (1962, 80-81) y Esperanza Orihuela (2003, 60). Se limita, por tanto, el derecho de asilo solo a las personas refugiadas, teniendo sentido, entonces, la interpretación de ACNUR (párrafo 70, nota 75) sobre la condición de refugiado en tanto que se es refugiado en cuanto se dan las condiciones del artículo 1.

un derecho al asilo sólo a un determinado colectivo —los refugiados— y según lo que establezca el derecho internacional. Dicho de otra manera, existe obligación de conceder asilo a quien se reconozca la condición de refugiado. No obstante, el reconocimiento de la condición de refugiado por parte de los Estados es declarativa y no constitutiva. En este sentido, se manifiesta ACNUR<sup>5</sup> y autores como Gortázar (1997) o Trujillo Herrera (2003, 64), entre otros. Esto quiere decir que la persona es refugiada en cuanto se dan en ella las condiciones que recoge la Convención, independientemente del reconocimiento de los Estados. En la práctica, los Estados reconocen esa condición al final de un proceso de estudio, caso por caso, y mientras la persona refugiada es considerada a efectos legales *solicitante de asilo*, y así lo estipula también la normativa europea. La Convención de Ginebra y el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) establecen un marco donde el Estado está limitado en su actuación y está obligado a seguir un procedimiento y cumplir con ciertas garantías para asegurar que el proceso de asilo vaya acorde con los parámetros del derecho internacional, por ejemplo, el principio de *non-refoulement*,<sup>7</sup> pilar fundamental del sistema de protección internacional.

---

5 Párrafo 28 del manual de ACNUR: De acuerdo con la Convención de 1951, una persona es un refugiado tan pronto como reúne los requisitos enunciados en la definición, lo que necesariamente ocurre antes de que se determine formalmente su condición de refugiado. Así pues, el reconocimiento de la condición de refugiado de una persona no tiene carácter constitutivo, sino declarativo. No adquiere la condición de refugiado en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado.

6 También se mantiene dicha interpretación en la Conclusión n.º 6 (XXVIII) sobre no devolución de 1977 durante el 28º período de sesiones del Comité Ejecutivo, donde en la letra c se recuerda la importancia de la no devolución de personas «tanto en la frontera como dentro del territorio de un Estado» que «reconocidas o no oficialmente como refugiadas» puedan ser «objeto de persecución» si se las devuelve a su país de origen.

7 El principio de *non-refoulement*, o de no devolución, se recoge en el artículo 33 de la Convención de Ginebra y dice así: 1. Ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas. 2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país. Son 142 los países que forman parte de la Convención, pero este principio ha ampliado su alcance hasta formar parte, en la actualidad, del derecho internacional general.

Hoy en día, los Estados tienen obligación de respetar el principio de no devolución, no sólo en el caso de las personas refugiadas que no pueden volver al país donde sufren persecución, sino a cualquiera en el que no exista la seguridad de respeto de los derechos humanos más esenciales, como en el caso de la tortura o en situaciones de afluencia masiva, así como a los solicitantes de asilo, por supuesto.

### **III. El sistema de acogida en España: Ley 12/2009 y RD 220/2022**

Nuestro sistema de acogida se rige por las condiciones que marca la Directiva 2013/33/UE sobre condiciones de acogida, la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria y el reciente reglamento que desarrolla dicha ley aprobado por Real decreto 220/2022, de 29 de marzo.

Tiene acceso al sistema de acogida de protección internacional las personas que hayan presentado una solicitud en los términos descritos en el artículo 17.1 de la Ley 12/2009, es decir, los solicitantes de protección internacional. También tienen acceso al sistema las personas con el estatuto ya reconocido y solicitantes y beneficiarios de los estatutos de apátrida o protección temporal que carezcan de recursos económicos suficientes.

El reglamento señala dos fases en el itinerario del sistema de acogida: una fase previa de evaluación y derivación (ED), una primera fase de acogida en centro y una segunda fase de autonomía que empieza al salir del centro tal y como se recoge en la figura siguiente:

## FIGURA 1. ITINERARIO DE ACOGIDA E INTEGRACIÓN

Todo el itinerario se realizará en la misma provincia en la que se inició (salvo excepciones)

Población general	E.D.	1ª fase	2ª fase	
	<b>1ª acogida</b>	<b>Acogida en centro</b>	<b>Preparación para la autonomía</b>	<b>= 18 meses</b> como máximo
Duración máxima de la cobertura oficial	30 días	Duración de cada fase depende del grado de autonomía alcanzado por el destinatario.		
Población vulnerable (menores, discapacitados, víctimas de tortura, etc.)	E.D.	1ª fase	2ª fase	
	<b>1ª acogida</b>	<b>Acogida en centro</b>	<b>Preparación para la autonomía</b>	<b>= 24 meses</b> como máximo
Duración máxima de la cobertura oficial	30 días	Duración de cada fase depende del grado de autonomía alcanzado por el destinatario.		

\*Los treinta días cuentan con una excepción: «salvo que no fuera posible» y no computaran para el cálculo de la duración del itinerario.

Fuente: elaboración propia a partir del reglamento aprobado por Real decreto 220/2022

En esta primera fase el objetivo es estudiar el perfil de la persona destinataria y valorar las necesidades particulares de la intervención, así como su derivación a los recursos de acogida. Se atienden las necesidades básicas y urgentes como kits básicos de higiene personal, vestuario, alojamiento provisional y manutención y asistencia sanitaria; se ofrece atención psicológica y jurídica, y de traducción e interpretación. El reglamento marca en su artículo 17 que la duración de esta primera fase inicial no podrá superar el mes. Es entonces, cuando se inicia la fase de acogida, la que nos interesa en este artículo

para establecer el papel de la CV en la misma, y que tiene como objetivo (artículo 18): «apoyar la inclusión de las personas destinatarias y proporcionar las habilidades necesarias para desarrollar una vida independiente a la salida de los recursos de acogida».

En esta fase de acogida, de duración máxima de seis meses, se podrán llevar a cabo numerosas actuaciones que se recogen en el artículo 19 como el acompañamiento social, psicológico, jurídico y cultural, enseñanza del idioma, servicios de traducción e interpretación y otras como «promover el acceso al sistema educativo», «acceso a programas de formación». El nuevo reglamento señala una fase más, la de autonomía, donde, aunque se haya salido del recurso de acogida, no se ha dejado de lado el sistema ya que el solicitante tiene otros seis meses donde puede recibir las mismas prestaciones que en la fase de acogida según el itinerario individualizado de acogida que se haya diseñado para su caso concreto. Seguimos hablando de solicitantes porque, aunque la Ley 12/2009 obliga a resolver las solicitudes en un plazo de seis meses desde que se presenta la solicitud, la realidad es que el plazo es mucho mayor. Hay citas para la entrevista personal que forma parte del procedimiento de concesión o denegación del asilo que se demoran un año desde que se inicia el trámite, con lo cual es imposible cumplir los plazos.

Hay que recordar dos puntos, que la CV colabora con el Estado en materia de inmigración; y que es el Estado el que ha de registrar las solicitudes, tramitarlas y emitir una resolución sobre ellas. Si ha presentado su solicitud, pero aún no se la han admitido a trámite, lo que suele ocurrir dadas las demoras en los plazos, depende exclusivamente de la ayuda de las ONG y de los servicios sociales (ayuntamiento), tiene una tarjeta blanca que lo protege contra la expulsión.

En el momento en el que la solicitud entra a trámite, la persona solicitante recibe una tarjeta roja que implica un permiso de residencia hasta que se resuelva su solicitud, con lo cual no podría considerarse inmigrante en situación irregular.

Sin embargo, el permiso de trabajo únicamente llega a los seis meses desde la presentación de solicitud. Durante ese tiempo, la persona solicitante sigue a expensas de los recursos de acogida y de las ayudas de las ONG y servicios sociales. Si la resolución es favorable, el solicitante obtiene el NIE con todo lo que implica.

#### **IV. Marco normativo y político de la CV en el sistema de acogida: el reparto competencial con el Estado**

Para entender la relevancia de la participación de las comunidades autónomas en una competencia que es exclusiva del Estado, como es el derecho de asilo, habría que retroceder a la distribución de competencias en inmigración y su evolución que realiza Montilla Martos (2005, 2006a) entre el Estado y las CCAA.

Esta apreciación escapa al objeto de estudio, por lo que se utilizará este epígrafe para incidir en el reparto competencial en el tema del asilo y, en concreto, en los procesos de integración por parte de las CCAA.<sup>8</sup> Se verá como las CCAA tienen competencias en determinados asuntos que impactan sobre todas las personas de su territorio, incluidas las personas extranjeras, es decir los inmigrantes, y dentro de este grupo sobre las personas SBPI. Por ello, aunque la competencia de la inmigración y del asilo sean exclusivas del Estado según la Constitución, esta afirmación tiene que ser matizada.

Los artículos 148 y 149 de la Constitución española distribuyen las competencias entre Estado y comunidad autónoma. Así, el artículo 149.1.2 de la Constitución determina que la «nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo» son materias sobre las que el Estado tiene la competencia exclusiva.

---

<sup>8</sup> Se hablará de manera general del papel de las CCAA en el asilo y en los procesos de integración que afectan también a las personas SBPI. No se pretende ahondar en una comparativa entre CCAA ya que escapa al objetivo de este trabajo. Se dirigirá el tema en todo caso hacia la situación de la CV. No obstante, si al lector le resulta interesante el tema, puede leer sobre los casos de Andalucía y Cataluña que analiza Montilla Martos (2005).

Sin embargo, existen títulos competenciales autonómicos de carácter sectorial que inciden sobre las personas nacionales de terceros países. Esto es así porque, desde los años ochenta y a través de reformas estatutarias, las CCAA han asumido competencias en inmigración (Montilla Martos y Vidal Fueyo 2015, 11).

Las materias que afectan a las personas extranjeras no se corresponden únicamente con su situación jurídico-administrativa. La recepción en la sociedad de acogida y los canales de integración tienen un alto impacto en la vida de la persona que llega o *newcomer* y viceversa. Se produce un cambio en la estructura social y se inician procesos de integración socioeconómica.

Así, cuestiones relacionadas con la prestación de servicios públicos como la educación, sanidad, vivienda, asistencia social, orientación para el empleo, etc. son materias que competen a las CCAA. En consecuencia, si bien existen títulos competenciales que afectan a las personas inmigrantes, exclusivos o compartidos, el proceso de integración es fundamentalmente de las CCAA y así lo recogió la STSSJ M 369/2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.<sup>9</sup>

Sin embargo, hay que tener en cuenta lo que señala en su análisis Montilla Martos (2005, 2006a, 2006b) sobre las políticas de integración como titularidad compartida. Una cosa es el proceso de integración, que ciertamente se produce en las CCAA y más concretamente en el nivel local, y otro asunto son las políticas de integración y la competencia sobre las mismas que son de titularidad compartida.

Esto es así porque el Estado tiene competencia para (Montilla Martos, Vidal Fueyo 2015, 7): «establecer las condiciones básicas que

---

9 El tribunal daba la razón a la Generalitat de Cataluña al reconocer que, si bien el asilo es competencia estatal, los dispositivos o itinerarios de acogida son competencia de las comunidades autónomas. Es interesante destacar que la Generalitat pedía que los fondos destinados en subvención directa por el RD 303/2019 a CEAR, CR y ACCEM para mejorar las condiciones de acogida, debido a la saturación de los recursos del sistema, se le adjudicaran directamente a ella. Aunque el tribunal reconoció que los itinerarios son competencia de las comunidades, en un auto posterior (ATS 8585/2019), el Tribunal Supremo decidió no suspender provisionalmente el otorgamiento directo de subvenciones a las entidades de acogida que pedía Cataluña y seguir con lo estipulado en el Real decreto 303/2019.

garanticen la igualdad de los españoles y personas inmigradas en el ejercicio de los derechos prestacionales». Para que exista un adecuado ejercicio de dichas políticas de titularidad compartida es necesaria una vinculación entre las administraciones competentes. La LO 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social también reconoce la importancia de la coordinación entre administraciones en asuntos de integración social.

Así lo expresa en su artículo 68 al mencionar específicamente a las CCAA y a los ayuntamientos, reconociéndolos como competentes en asuntos de inmigración y estableciendo que es necesaria la coordinación entre ellos. No obstante, esta coordinación no se ha producido.

En resumen, el Estado conserva la competencia exclusiva de la situación jurídico-administrativa del inmigrante, lo que podría denominarse el contenido tradicional del derecho de extranjería. Mientras que la prestación de servicios públicos a las personas inmigrantes recae en títulos autonómicos de carácter sectorial, aún con carácter compartido. Esta situación competencial compleja se repite en el tema del asilo.

El asilo es competencia exclusiva del Estado. La concesión o denegación de las solicitudes viene determinada por la Oficina de Asilo y Refugio, dependiente del Ministerio del Interior. Es el Estado también el que, a través de la Ley de asilo y de los manuales de gestión, reciente y afortunadamente convertido en reglamento por el Real decreto 220/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional, marca las condiciones del sistema de acogida y establece su financiación. Sin embargo, esas condiciones del sistema de acogida, encaminadas a la integración de las personas SBPI y que incluyen asuntos como el acceso a educación, vivienda, mercado de trabajo, formación profesional o asistencia sanitaria son competencias de las CCAA y de los municipios. Efectivamente, las CCAA son las que tienen que velar por la integración de sus ciudadanos y más concretamente los municipios o localidades, que son las instituciones más cercanas.

A veces, incluso ampliando la normativa estatal. Un ejemplo de ello fue la exclusión de recibir asistencia sanitaria a los extranjeros en situación irregular excepto en las situaciones de urgencia o que se tratase de menores de 18 años con el Real decreto ley 16/2002, de 20 de abril.<sup>10</sup> Antes de dicha norma todos los extranjeros podían acceder a la asistencia sanitaria igual que los españoles, independientemente de su situación administrativa. Ante esta situación, algunas CCAA como la de Andalucía, Asturias, Cataluña y País Vasco decidieron mantener la asistencia sanitaria como derecho universal. En 2015 también lo hizo la CV con el Decreto ley 3/2015, de 24 de julio, del Consell, por el que se regula el acceso universal a la atención sanitaria en la Comunitat Valenciana. De esta manera, algunas CCAA en el ejercicio de sus competencias ampliaban los derechos de la población extranjera, en este caso la que se encontraba en situación de irregularidad administrativa, frente a la normativa estatal que no los cubría. Regresando al asilo, las CCAA han tenido también un papel internacional relevante. Ante la incapacidad de España de asumir las responsabilidades internacionales, como la de acoger a los 17.337 refugiados asignados por la UE (Montilla Martos, García, Rodríguez, 2017, 107), y su pobre gestión estatal del sistema de acogida, las CCAA han demandado mayor participación. Esta mayor participación se ha producido a nivel interno, pero también a nivel europeo a través del Comité Europeo de las Regiones.

En este sentido, resulta interesante leer a Villaverde y Cruz (2019) en la comparativa que realizan entre las regiones de España y Alemania ante la acogida de refugiados. En su artículo examinan precisamente las actuaciones que se han llevado a cabo desde las diferentes regiones en Europa para reclamar una mayor participación en (Villaverde y Cruz 2019, 220): «el diseño, evaluación e implementación de los programas nacionales y europeos para permitir en mayor medida hacer frente a

---

<sup>10</sup> Ver el repaso jurisprudencial que realizan Montilla Martos, García, Rodríguez 2017, 110-112.

la situación de emergencia actual [...] [garantizando] la integración efectiva de refugiados y solicitantes de asilo».

De hecho, Andalucía, Extremadura, Cantabria, Castilla la Mancha, Islas Baleares, Asturias y Valencia suscribieron el Pacto humanitario de la cooperación autonómica por las personas refugiadas sirias. En dicho pacto emplazaban a España a cumplir con los compromisos de reubicación, así como a establecer una línea prioritaria de ayuda humanitaria en origen.

Varias comunidades se ofrecieron a acoger a 5.000 refugiados e iniciaron protocolos de reubicación. Sin embargo, España no ha cumplido con sus compromisos. Lo que reflejó la crisis de refugiados es una situación parecida a lo que ocurría con el tema de la inmigración descrito párrafos más arriba. El asilo requiere de una estrecha colaboración entre administraciones al superponerse competencias autonómicas y estatales (Montilla Martos 2017). Esta colaboración resulta imprescindible en los procesos de integración.

La integración es un proceso complejo que se extiende en el tiempo y que por limitaciones de espacio no puede contemplarse en este artículo.<sup>11</sup> En él inciden facilitadores o dificultadores (Iglesias et

---

11 La integración podría definirse como los procesos bidireccionales que se dan entre el individuo y la sociedad de acogida, en constante evolución y cambio, que tienen lugar de manera multidimensional en dominios interrelacionados e interdependientes de la sociedad. Estos procesos reciben impactos de factores positivos o negativos, procedentes de los propios individuos, las redes familiares y sociales, las oportunidades que encuentren en la sociedad; o sea, el contexto socioeconómico y político de esta, la efectividad de la intervención de las políticas públicas y los efectos transnacionales a través de familias en otros lugares u otras políticas. En cuanto a la importancia de la relación entre la integración y la inmigración y la integración y la acogida, cabe tener estos puntos básicos en mente a la hora de establecerla y es que: a) Se preocupa de los recién llegados y de las comunidades de recepción; es un proceso mutuo de doble vía y como tal debería ser reflejado en la realización de las políticas. b) Tiene lugar en la sociedad (no solo por medio de los servicios públicos) y por tanto, requiere que se involucren un amplio número de actores y que compartan responsabilidades. c) No es un proceso único, sino que tiene lugar en muchas áreas: estructural (como en el mercado de trabajo), social, cultural, participación política y en relación con la identidad y el sentimiento de pertenencia. La interrelación entre todas estas áreas es compleja, puede ir hacia delante o hacia atrás a lo largo del tiempo y la experiencia en una de ellas puede impactar en la experiencia de otra; d) Puede verse afectada por un gran abanico de factores externos en todas estas áreas. Estos factores incluyen las intervenciones de las políticas públicas, como el capital

a). 2015, 19-22) y muchos de ellos dependen de las administraciones públicas. La integración afecta a diferentes áreas de la vida del individuo y todas ellas se tratan en el sistema de acogida: las estructurales y las culturales (con el acceso al mercado laboral, al empleo, a la formación, al sistema educativo, sociosanitario, a los cursos de idioma, cultura y valores); también afecta a las familiares (con el trato a menores, a las familias que vienen juntas o a las que hay que reagrupar), y en menor medida a las cívico-políticas (que tienen cabida una vez se deja el sistema de acogida). Todas ellas tienen un impacto inevitable en las áreas relacionados con la identidad y el sentido de pertenencia a un lugar común. Por todo esto, el sistema de acogida es relevante más allá de que haya que cumplir con las normas que lo rigen. Por un lado, es la manifestación del Estado para proteger los derechos de los solicitantes y de las personas beneficiarias de la protección internacional, y cumplir así con la normativa internacional, europea y la propia. Por otro lado, el SAPI es el responsable de, como decía, facilitar o dificultar la integración a través de esos factores externos que impactan en la misma.

Es por ello por lo que resulta necesaria la coordinación entre todos los actores públicos con competencias sobre la materia, bien a través de lugares de encuentro, la cooperación o la gestión compartida (Alberti 1985). Las solicitudes de asilo han aumentado en los últimos años en España, así como las llegadas de personas inmigrantes.

**TABLA 1. SOLICITUDES TOTALES Y ACUMULACIÓN EN ESPAÑA**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Nuevas solicitudes</i>	15 570	33 035	52 730	115 175	86 380	62 050
<i>Resueltas</i>	10 250	13 350	11 875	60 198	108 070	69 891
<i>Sin resolver</i>	20 365	38 800	78 705	133 020	140 640	104 110

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat, CEAR y Ministerio de Interior

humano, las redes sociales y las oportunidades estructurales (como el acceso al mercado de trabajo o la vivienda). e) Tiene lugar en el nivel local.

En consecuencia, (Montilla Martos y Vidal Fueyo 2015, 60) «la administración regional intentará solventar las dificultades que nacen de determinados hechos objetivos como idiomas diferentes, costumbres y hábitos diversos o necesidades propias de colectivos específicos (menores no acompañados, mujeres maltratadas, inmigrantes irregulares». Todo ello con el objetivo de que las personas extranjeras, también los solicitantes de asilo puedan acceder a los servicios sociales. Se hace necesario elaborar cursos para el aprendizaje del idioma, clases de apoyo en los colegios, planes de asesoramiento específico, etcétera; lo que sin duda incide en el presupuesto de la comunidad y en la normativa autonómica. Dicha incidencia normativa se plasma de dos maneras: elaborando normas para solventar problemas específicos a los que se puedan enfrentar las personas extranjeras y elaborando otras para favorecer su integración.

Esto quiere decir que la inversión que deben efectuar las CCAA y los municipios, titulares de determinados servicios públicos como la asistencia sanitaria, social, educación o la política de vivienda, es cada vez mayor.<sup>12</sup> Si las CCAA no disponen de dichos recursos, se corre el peligro de deteriorar la calidad del servicio o de su prestación e incluso podría contribuir a crear cierta sensación de discriminación de los nacionales beneficiarios de los mismos servicios frente a las personas extranjeras (Montilla Martos 2006, 32). Es cierto que el Estado aporta fondos y que las CCAA prevén sus políticas de integración a través de los planes autonómicos. Sin embargo, no existe una política consensuada de integración social de inmigrantes entre el Estado y las CCAA.

Si no existe una política consensuada de integración social de inmigrantes entre el Estado y las CCAA, tampoco existe con las personas solicitantes de asilo. La principal diferencia que aquí hay que remarcar

---

12 Montilla Martos y Vidal Fueyo (2015, 34 – 35) propone tres actuaciones sucesivas de colaboración entre el Estado y las CCAA para la política de integración: «a) la fijación de un fondo estatal anual; b) la aprobación de un plan o programa conjunto del Estado con todas las CCAA para la distribución finalista de los fondos que aporta, y c) la concreción bilateral a través de los convenios de colaboración a fin de allegar fondos para ayudar en la financiación de las actuaciones económicas».

es que la protección internacional y la figura de solicitante de asilo conllevan aparejados unos derechos que el Estado se ha comprometido a garantizar, a través de la firma de tratados internacionales. Esos derechos que están orientados a su acogida y a su integración, las dos finalidades del SAPI, son los que se corresponden con la titularidad compartida de competencias: educación, asistencia social, sanitaria, asesoramiento, aprendizaje de idioma, etcétera. De nuevo, la diferencia entre el colectivo SBPI y cualquier otro colectivo de extranjeros en situación administrativa diferente es que las personas SBPI —tanto solicitantes como personas refugiadas, en este artículo se incide en tanto que en ellas se dan las condiciones de la Convención de Ginebra— tienen derecho a esas prestaciones por norma.

El Estado se encarga de articular esas prestaciones a través de la financiación a entidades del tercer sector que gestionan la acogida, pero necesariamente ha de colaborar también con las administraciones regionales y locales, pues la acogida y la integración se producen en esos niveles, concretamente en el local. Efectivamente, la integración es un proceso local y, en este sentido, «todas las administraciones deben estar concernidas en el proceso desde que se inicia en sus circunscripciones» (Iglesias *et al.* 2018, 35). Por ello, además de la cooperación estatal y regional o autonómica se hace necesario contar con el nivel local.

De hecho, es entre estos dos últimos niveles, el regional y el local donde se apunta un mayor (Iglesias *et al.* 2018, 34): «déficit de articulación y coordinación». Esto perjudica en última instancia al SBPI porque incide en la calidad de la intervención y pueden producirse duplicidad de intervenciones evitando el desarrollo de dispositivos y programas comunes. Dos momentos clave ocurren cuando la persona SBPI que se encuentra dentro del sistema de acogida pasa a: a) la fase de autonomía procedente de la de acogida y b) cuando salen del sistema. En el momento de pasar a la fase de autonomía puede necesitar de las prestaciones sociales que se ofrecen en su comunidad, primero porque así lo indica el reglamento que regula el sistema de acogida o SAPI, pero

también puede ocurrir que siga necesitando de estas ayudas incluso a la salida del sistema de acogida. En este caso pasan a ser servicios sociales generales, en lugar de los específicos del SAPI, aunque este último las contemple. Las entidades que gestionan la acogida y las administraciones locales, regionales y estatales necesitan estar coordinadas y presentes en el diseño de los itinerarios y su intervención para hacer un seguimiento individualizado y acorde a las necesidades tal y como manda la normativa. (Ferreño y Cruz 2019, 221): «La estrategia organizativa de acogida debe partir del gobierno central atendiendo a las demandas de las regiones, y en concreto, en las demandas de los municipios» porque son ellos los que conocen la realidad de su localidad y saben de qué medios físicos y sociales disponen.

Una vez analizado el contexto normativo político que se produce en las CCAA en cuanto al sistema de acogida en España, con la explicación de lo que supone este reparto competencial en la acogida, cabe profundizar en qué concretamente se traslada a la CV para después pasar, en el punto siguiente, a los recursos del sistema de acogida.

### ***1. Servicios y derechos del SAPI prestados por la CV***

Para establecer el papel de la CV en la acogida de los solicitantes de asilo se va a exponer la relación de los servicios y derechos que forman parte del sistema de acogida y cuya competencia, como ya se advertía en párrafos anteriores, es de titularidad compartida o exclusiva de la comunidad autónoma.

El sistema de acogida enumera una serie de derechos y servicios a los que tiene acceso una persona solicitante de protección internacional en el reglamento mencionado y el artículo 36 de la Ley 12/2009 señala los propios de una persona con el estatuto concedido de protección internacional. En cualquier caso, la mayor parte de esas obligaciones por parte del ente público de ofrecer servicios y garantizar derechos corresponde a otras figuras más allá del estatal.

**TABLA 2. SERVICIOS Y DERECHOS DEL SAPI OFERTADOS POR LA CV**

<b>Servicios o derechos (artículo 36 Lda)</b>	<b>Actor involucrado</b>
Acceso a la información sobre los derechos y obligaciones en una lengua comprensible	CCAA/ayuntamiento/ONG
Acceso a los servicios públicos de empleo	CCAA a través de la red Labora + Estado (prestaciones y subsidios)
Derecho de acceso a la educación, <sup>13</sup> vivienda y asistencia social	CCAA en colaboración ayuntamiento
Derecho de acceso a la asistencia sanitaria <sup>14</sup> y servicios sociales	CCAA y ayuntamiento (en servicios sociales)
Derechos reconocidos por la legislación aplicable a las personas víctimas de violencia de género, en su caso, a la seguridad social y a los programas de integración, en las mismas condiciones que los españoles	CCAA
El acceso a la formación continua y ocupacional y al trabajo en prácticas en las mismas condiciones que los españoles	CCAA a través de la red Labora
Acceso a los programas de integración con carácter general o específico que se establezcan	ONG

Fuente: elaboración propia

13 Artículo 53 del Estatuto de autonomía de la CV: «1. Es de competencia exclusiva de la Generalitat la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo que disponen el artículo 27 de la Constitución española y las leyes orgánicas que, de acuerdo con el apartado 1 del artículo 81 de aquella, lo desarrollan, de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución española, y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía. 2. La Generalitat, en el ejercicio de sus competencias, garantizará el derecho, de todos los ciudadanos a una formación profesional adecuada, a la formación permanente y a los medios apropiados de orientación profesional que le permitan una elección fundada de carrera, ocupación o profesión».

14 Artículo 54 del Estatuto de autonomía de la CV: «1. Es de competencia exclusiva de la Generalitat la organización, administración y gestión de todas las instituciones sanitarias públicas dentro del territorio de la Comunitat Valenciana. 2. En materia de seguridad social, corresponderá a la Generalitat: a) El desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, a excepción de las normas que configuran el régimen económico de ésta. b) La gestión del régimen económico de la seguridad social [...] 4. La Generalitat podrá organizar y administrar para aquellas finalidades, y dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con las materias antes mencionadas, y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y funciones en materia de sanidad y seguridad social, y se reservará el Estado la alta inspección para el cumplimiento de las funciones y competencias contenidas en este artículo».

En cuanto a cómo se plasman estos derechos en la realidad de la CV y cómo afectan a las personas SBPI, encontramos:

1. Acceso a la información sobre los derechos y obligaciones en una lengua comprensible. Se encuentra regulado en el artículo 36 de la Ley 12/2009 y en los artículos 16 y 19 del Real decreto 220/2022. Esto se delega en las ONG o en personal externo ya que el personal funcionario que trata con el que puede no hablar su idioma ya que solo se exige el castellano y el valenciano para acceder a la función pública.
2. El acceso a los servicios públicos de empleo, así como a la formación continua y profesional (artículo 53.2 Estatuto) se recoge en el artículo 51ª del Estatuto de autonomía donde se dice que se ejecutará la legislación del Estado en esta materia y se traduce en el Programa Labora, aprobado por Decreto 216/2020, que impulsa la Generalitat Valenciana en todo el territorio de la comunidad. Este programa se descentraliza en las tres provincias que estarán dirigidas por una oficina territorial. El objetivo es «impulsar, desarrollar y ejecutar la política de la Generalitat en materia de creación y calidad del empleo, actuando en los ámbitos competenciales de la orientación laboral, la formación profesional para el empleo, el fomento del empleo y la intermediación laboral» (artículo 2 del Decreto 216/2020). Labora ofrece cursos de formación, sesiones grupales, talleres y charlas para mejorar la búsqueda de trabajo, además de gestionar las ofertas de trabajo de las empresas de la CV y dar orientación laboral. Las prestaciones por desempleo y subsidios son competencia del Estado.
3. El derecho de acceso a la educación, vivienda y asistencia social se regulan en los artículos 10.3 (asistencia social); 16 (vivienda)<sup>15</sup> y 53 (educación) del Estatuto de autonomía. En dichos artículos

---

<sup>15</sup> La Generalitat garantizará el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos. Por ley se regularán las ayudas para promover este derecho, especialmente en favor de los jóvenes, personas sin medios, mujeres maltratadas, personas afectadas por discapacidad y aquellas otras en las que estén justificadas las ayudas.

se menciona «todos los ciudadanos». Respecto de la asistencia social está enfocada a personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social. Se pide estar dado de alta en la seguridad social y tramitar la solicitud de asistencia social a través del ayuntamiento. En cuanto a la vivienda, el SAPI garantiza la acogida en centros y después la ayuda al alquiler a través de la gestión de las ONG. La CV tiene un parque de viviendas de protección pública o con fines sociales que están destinadas a las personas con «vecindad administrativa en la CV», pero como mínimo tienen que haber residido en ella un año. Para la escolarización, si se es menor de 16, la enseñanza es obligatoria. En cualquier caso, solo se pide para acceder y solicitar plaza la tarjeta de extranjero o permiso de residencia. Las convalidaciones corresponden a la administración estatal. Se dice que se necesitara reunir los requisitos de edad y académicos correspondientes. Esto compete a una coordinación estatal y autonómica. Los registran los directores de los centros públicos o concertados.

4. Derecho de acceso a la asistencia sanitaria y servicios sociales. La asistencia sanitaria se recoge en el artículo 54 del Estatuto de autonomía. La asistencia sanitaria en la CV es universal.<sup>16</sup> Se proporciona desde el centro de salud, que está coordinado por la Generalitat Valenciana. El único requisito que se exige es estar empadronado en la CV. En cuanto a los servicios sociales, se especifican en el artículo 49.24<sup>a</sup> del Estatuto de autonomía que la señala como exclusiva de la CV. La Ley 3/2019, de servicios sociales inclusivos de la CV, analizada en el siguiente epígrafe, señala en su artículo 9 que las personas refugiadas podrán acceder al sistema público valenciano de servicios sociales. Esta norma también

---

<sup>16</sup> Si la persona extranjera es mayor de edad y no está registrada ni autorizada como residente en España, tiene que acreditar la residencia efectiva en territorio español durante los últimos tres meses para acceder a la asistencia sanitaria universal y el empadronamiento en un municipio de la CV. Lo mismo ocurre en el caso de los menores de 18 años y de las mujeres extranjeras embarazadas, solo que a ellos solo se les pide el empadronamiento en un municipio de la CV.

reconoce la participación de las entidades privadas tanto en la prestación de los servicios como en la gestión de programas. Esta ley señala en sus artículos 22, 23 y 24 las áreas de actuación de los servicios sociales, estableciendo como zona básica el municipio. Esto guarda sentido con el artículo 33.3.k de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la CV, que señala la prestación de los servicios sociales como competencia de los municipios.

5. Derechos reconocidos por la legislación aplicable a las personas víctimas de violencia de género, en su caso, a la seguridad social y a los programas de integración, en las mismas condiciones que los españoles. En este caso en la Ley integral contra la violencia de género, en su artículo 17, se reconoce que todas las mujeres víctimas de violencia de género, con independencia de su origen, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, tienen garantizados los derechos reconocidos en esta ley. Dichos servicios se prestan también en la CV que ofrece una red de oficinas de asistencia a las víctimas del delito donde ofrece asistencia integral y especializada de manera gratuita. En el acceso a los derechos de asistencia social, seguridad social, económicos, etcétera, simplemente se exige que sean residentes en la CV (para recibir ayudas pecuniarias). Además, los servicios sociales han de contar con plazas específicas para atender a este colectivo y sus hijos.
6. Acceso a los programas de integración con carácter general o específico que se establezcan en la Ley 15/2008, de integración de las personas inmigrantes en la CV. Se recogen en los planes de integración de la CV que se articulan en subvenciones a ONG.

Como puede observarse, está garantizado el acceso a las personas SBPI en la CV. El problema viene derivado del desconocimiento del personal de la administración bien sea a nivel de la autonomía o en la ciudad cuando trata con una persona SBPI. Otra de las observaciones que cabe hacer es la delegación en las ONG de los proyectos de integración, de la gestión de la acogida, así como del asesoramiento

a través de las instituciones para poder acceder a los derechos. De hecho, llama la atención cómo el Real decreto 220/2022, en su título III, reconoce como recursos de acogida los de titularidad pública como los privados dependientes de las ONG y en el título V a partir del artículo 33 reconoce la acción concertada para poder hacer frente a las obligaciones derivadas de las condiciones de acogida establecidas por ley.

## **V. El sistema de acogida en la Comunitat Valenciana**

Después de todo lo expuesto anteriormente, ¿con qué cuenta efectivamente la CV? La Comunitat cuenta, entre albergues gestionados por la Conselleria de Igualdad, ONG y otras viviendas cedidas por bancos y/o particulares, con 1.400 plazas para la primera acogida de personas refugiadas, siendo las ONG las que más peso tienen en el sistema de acogida.

Sin embargo, la oferta de los servicios que tienen que enmarcarse en el SAPI es competencia de la CV. De hecho, así lo recoge el Estatuto de autonomía en su artículo 10.3 *in fine* al prever que «la actuación de la Generalitat se centrará primordialmente en [...] derechos y atención social de los inmigrantes con residencia en la CV».

En este punto se realizará en primer lugar, un análisis normativo político de las normas que afectan directamente al colectivo SBPI con una metodología expositiva, descriptiva y teleológica que permita establecer y analizar los fines que persiguen dichas normas. A continuación, se plasmará la organización política que existe para gestionar los temas de acogida con un organigrama y se finalizará con la especificación de los recursos destinados a la acogida. Para ello se expondrán las instituciones y los programas específicos que la CV ha diseñado. Por último, se realizará un seguimiento de los servicios que han de prestarse en el sistema de acogida y cómo se desarrollan los mismos dentro del marco competencial de la CV.

## **1. Marco normativo**

En el marco normativo destacan tres normas, que se analizarán cualitativamente de manera que puedan identificarse los fines que persiguen para determinar si son garantistas con el derecho al asilo y con la acogida y posterior integración de las personas solicitantes de asilo y beneficiarias de la protección internacional. De esta manera podrá determinarse el papel de la CV y su incidencia en el sistema de acogida de las personas solicitantes de asilo.

Así, centrando el tema en lo que nos ocupa se estudiarán la Ley 15/2008 y el reglamento que la desarrolla; y la Ley 3/2019. Existe también el Decreto 26/2000 por el que se establece el derecho a la asistencia sanitaria a ciudadanos extranjeros en la comunidad y se crea la tarjeta solidaria, ya mencionada, complementado también por el Decreto 169/2017 y el Decreto ley 3/2015, que regulan el acceso universal a la atención sanitaria en la CV, pero son áreas que se contemplan en la Ley 3/2019, por lo que no se profundizará en ellas.

### **A) LEY 15/2008, DE 5 DE DICIEMBRE, DE LA GENERALITAT, DE INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS INMIGRANTES EN LA COMUNITAT VALENCIANA (DOCV NÚMERO 5.911, DE 11 DE DICIEMBRE)**

Esta ley, en su preámbulo, identifica como fin «establecer las bases fundamentales de un modelo que posibilite la efectiva integración social de las personas inmigrantes que se encuentran en la CV», entendiéndose persona inmigrante como aquel nacional de un tercer país que se encuentre en la comunidad y al que no se le aplique el régimen comunitario. Se reconoce que esa integración ha de basarse en los valores constitucionales, lo que implica el reconocimiento de unos derechos, pero también el cumplimiento de unos deberes, y que debe darse en el conocimiento mutuo de la sociedad y de los inmigrantes, así como bajo el respeto de la identidad cultural y religiosa. Se hace eco del tema del reparto competencial mencionado anteriormente cuando afirma que, si bien extranjería es materia del Estado, las necesidades

que se generan en la sociedad de acogida, como los servicios sociales, educación y sanidad, son competencia de la CV.

**TABLA 3. RESUMEN LEY 15/2008**

Destinatarios	Poderes públicos de la CV
Beneficiarios	Personas inmigrantes en la CV a las que no se les aplique el régimen comunitario
Objetivos	Asegurar la plena igualdad y el mantenimiento de las prestaciones reconocidas a los nacionales a las personas inmigrantes en la CV (preámbulo II). Mantener la identidad propia de la CV; garantizar el máximo nivel de desarrollo y aplicación de los valores recogidos en el ordenamiento jurídico español, y la plena incorporación de las personas inmigrantes al desarrollo cultural, laboral, institucional y político.
Objeto	Establecer las medidas que faciliten la integración de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana (artículo 1).
Base jurídica	Directiva 2003/109/CE relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración; artículos 10.3 y 59.5 del Estatuto de autonomía; artículo 9.2 CE.
Restricciones de derechos	-

Fuente: elaboración propia

Esta ley, a falta del reglamento que la desarrolle y que se analiza en el siguiente párrafo, es muy ambiciosa. Destaca repetidas veces la dignidad de las personas y la igualdad como hilos conductores de la ley. Además, reconoce el papel de la sociedad de acogida valenciana, entendiendo que las personas extranjeras tienen que aprender sobre ella, y también poniendo instrumentos en manos de las personas extranjeras para que puedan dar a conocer su cultura a la sociedad valenciana. Los pilares en la integración, para los que los poderes públicos de la CV tienen que adoptar medidas, son: la asistencia sanitaria, la educación, la vivienda y el empleo.

Sumado a esto, reconoce la vulnerabilidad añadida de otros colectivos, como los menores extranjeros no acompañados, las familias

o las mujeres, a los que les reconoce más atención en sus políticas, las cuales se pueden englobar a través de los planes de integración de la Generalitat, la colaboración con entidades locales, el Foro Valenciano de la Inmigración, la mediación intercultural, la Red de Agencias de Mediación para la Integración y la Convivencia Social y los espacios interculturales.

En definitiva, es una ley que reconoce el proceso bidireccional de la integración y que trata de impactar en todas las esferas de esta, en las que tiene competencia. Aquí podría estar la primera crítica y es la falta de consenso normativo a nivel nacional. Otra sería la falta de concreción de medidas, ya que es una ley de objetivos, no de actuaciones, puesto que le falta el reglamento, que se analizará a continuación.

El fin es claramente favorecer esa integración, teniendo en cuenta derechos y obligaciones, con una visión protectora de la persona extranjera y sin reconocer límites o restricciones de derechos en el desarrollo de esa integración.

**B) DECRETO 93/2009, DE 10 DE JULIO, DEL CONSELL, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE LA LEY 15/2008, DE 5 DE DICIEMBRE, DE LA GENERALITAT, DE INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS INMIGRANTES EN LA COMUNITAT VALENCIANA (2009/8340)**

El reglamento desarrolla las medidas que se mencionaban en la Ley 15/2008, que planteaba el modelo de integración de las personas extranjeras en la CV. En este sentido, regula el compromiso de integración que se recogía en el título II de la denominada ley, así como las escuelas de acogida, la figura del mediador intercultural, las agencias de mediación para la integración y la convivencia social (AMICS) y la red que conforman los espacios interculturales, el Foro Valenciano de la Inmigración y el Observatorio Valenciano de la Inmigración.

**TABLA 4. RESUMEN DECRETO 93/2009**

Destinatarios	Administraciones públicas de la CV
Beneficiarios	Personas extranjeras en la CV que no se aplique el régimen comunitario
Objetivos	-
Objeto	Regular los mecanismos e instrumentos que faciliten el establecimiento de las bases fundamentales de un modelo de integración, una integración basada en la convivencia respetuosa con los valores constitucionales, el ejercicio de los derechos y cumplimientos de deberes, el conocimiento mutuo de personas inmigrantes y la sociedad de acogida, plena igualdad de trato, respeto a la diversidad cultural y religiosa (artículo 1).
Base jurídica	Directiva 2003/109/CE, relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración; Ley 15/2008.
Restricciones de derechos	

Fuente: elaboración propia

En este reglamento tampoco se recogen unas medidas concretas, más allá del establecimiento de foros y otros espacios donde poder fomentar el conocimiento entre sociedad de acogida y personas extranjeras y donde crear canales de participación de la población extranjera en la sociedad de acogida. Destaca la importancia que se le da a respetar, siempre y bajo todo contexto, los principios y valores del ordenamiento jurídico español, especialmente en la manifestación de la diversidad cultural y religiosa de las personas extranjeras. Sigue en la línea de la ley que lo crea, en cuanto al carácter ambicioso de este. Las medidas que plantea la CV buscan un acercamiento entre la sociedad de acogida y las personas extranjeras, que no puede ser más que voluntario.

Se recoge cómo se desarrollarán y el contenido que tendrán los planes de integración, donde predominan también las campañas de formación y sensibilización, en este caso al personal de la administración pública. Se menciona mucho, concretamente 68 veces, el concepto de interculturalidad, siendo este el modelo por el que apuesta la CV, en línea con la Unión Europea que también menciona la interculturalidad

frente a otros modelos de integración como el multiculturalismo o la asimilación.

En general, es un reglamento que tiene como fin regular las medidas que van a facilitar ese proceso de integración, y en la descripción de estas se centran más en su composición y normas de funcionamiento que en cómo facilitarán la integración y fomentarán los canales entre sociedad de acogida y personas extranjeras.

Esta concreción de cómo facilitar la integración se hace a través del Plan valenciano de inclusión y cohesión social (PVICS) 2017 – 2022.

Este plan se estructura en torno a seis líneas estratégicas:

1. Línea estratégica 1. Inclusión sociolaboral: acceso a la ocupación.

Esta línea es parte integrante también del SAPI. Recordemos que una parte importante de la acogida y la integración es el acceso al empleo y, por ello, también el gobierno central, a través del MISSM, subvenciona proyectos destinados a desarrollar itinerarios sociolaborales.

2. Línea estratégica 2. Garantía de prestaciones.

3. Línea estratégica 3. Garantía de protección de derechos y de acceso a los servicios públicos: servicios sociales, educación, salud, vivienda, cultura y sociedad de la información. Esto sería el grueso del SAPI.

4. Línea estratégica 4. Garantía de equidad territorial y cohesión social.

Esta línea hace referencia a la igualdad entre administraciones de la CV.

5. Línea estratégica 5. Promoción de la infancia y reducción del empobrecimiento infantil.

6. Línea estratégica 6. Lucha contra la feminización del empobrecimiento.

En dicho plan se menciona específicamente al colectivo de personas refugiadas en varios apartados. En primer lugar, en el de acceso a una vivienda, refiriéndose a la población refugiada como colectivo vulnerable y que puede estar necesitado de recursos habitacionales como herramienta de inclusión.

También se refiere a este colectivo en el apartado de cohesión social al afirmar que la realidad del sistema (pérdida de espacios comunitarios, precariedad laboral, disfunción relacional de las personas unida a la tradicional privación material severa) impacta más gravemente en colectivos vulnerables como las personas refugiadas, aumentando su vulnerabilidad.

Por último, también se menciona en el apartado de empleo, cuando se especifica que se fomentará la inserción laboral de colectivos de difícil inserción o en riesgo de exclusión, como las personas que tengan reconocida la condición de refugiado. Para la consecución de estas líneas estratégicas se convocan subvenciones para delegar en las entidades del tercer sector su ejecución.

### **C) LEY 3/2019, DE 18 DE FEBRERO, DE SERVICIOS SOCIALES INCLUSIVOS DE LA COMUNITAT VALENCIANA**

La Comunitat Valenciana es la que tiene la competencia exclusiva en materia de asistencia social, pero son los municipios los que prestan los servicios sociales al evaluar e informar sobre situaciones o riesgo de exclusión social. Sin embargo, en esta ley, la Generalitat reconoce dos errores.

El primero es que la fragmentación del sistema anterior había derivado en una «provisión de servicios sociales en función de la situación financiera, social y geográfica de cada municipio» (preámbulo).

El segundo, es el carácter asistencial del modelo que, unido al desfase tecnológico y organizacional recogido en la ley anterior, hacen que sea necesario el desarrollo de una nueva ley. Para la elaboración de esta, se inspiran en los principios de la Unión Europea, en concreto, en el pilar europeo de derechos sociales, aprobado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017. En el preámbulo III enmarcan esta ley en el proceso de construcción de normas de carácter autonómico y de carácter social que denominan un código social valenciano «compuesto por un conjunto de normas que integre y oriente las políticas sociales, cuyo impulso garantice los derechos fundamentales de la ciudadanía».

**TABLA 5. RESUMEN LEY 3/2019**

Destinatarios	Administraciones públicas, entidades que conforman su sector público instrumental y entidades de iniciativa privada que colaboran en el marco del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales
Beneficiarios	Todas las personas con residencia efectiva en cualquier municipio de la CV en condiciones de «igualdad, dignidad y privacidad, sin discriminación alguna por circunstancia personal o social» (artículo 9), personas extranjeras exiliadas, refugiadas o apátridas (artículo 9.2) y personas valencianas residentes en el exterior (artículo 9.4).
Objetivos	«Blindar los servicios sociales declarándolos servicios públicos esenciales» (preámbulo).
Objeto	Configurar el marco jurídico de actuación de los poderes públicos valencianos en el ámbito de los servicios sociales (artículo 1).
Base jurídica	Artículo 31.24.a del Estatuto de autonomía; Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (artículos 25.2.e y 26.1.c); Ley 8/2010, de régimen local de la CV; Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público; Decreto 41/2016, del Consell.
Restricciones de derechos	Artículo 11.2: incumplir los deberes que se recogen en el artículo 11 [...] dará lugar a las medidas disciplinarias y sancionadoras pertinentes.

Fuente: elaboración propia

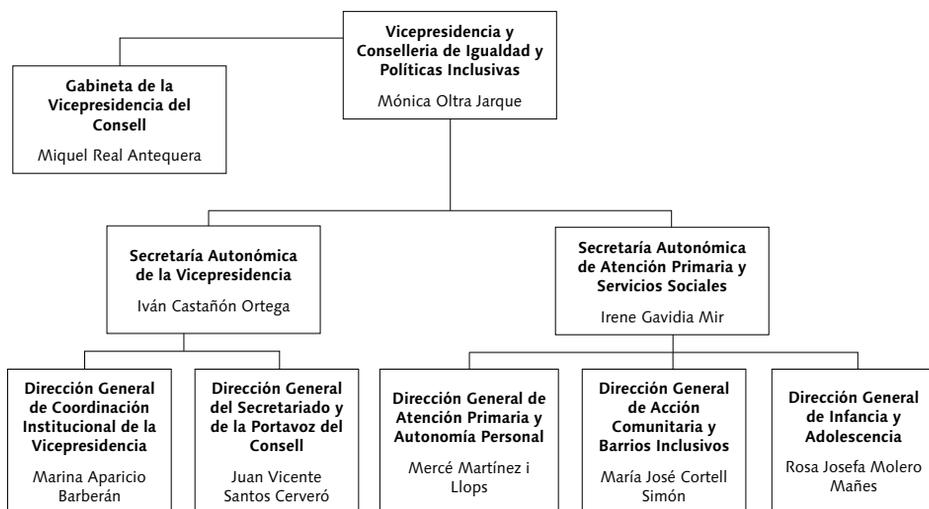
Esta ley busca ser garantista con el derecho de asilo y con el modelo de acogida e integración de las personas a las que afecta, en tanto que afirma pertenecer al grupo de leyes de «tercera generación, asegurando la protección jurisdiccional de los servicios sociales, consolidándolos como el cuarto pilar del estado de bienestar» (preámbulo). También incide sobre el hecho de que en el centro del sistema hay que situar siempre a la persona y reconoce la responsabilidad pública en la provisión de servicios sociales, aunque pueden delegarse en entidades privadas y estas obtener beneficios.

El fin es, claramente, el de atender las necesidades de todas las personas en cuanto a asistencia social, no en función de las posibilidades de la administración, sino en tanto que son derechos de la persona. En este sentido, se regulan todos los servicios y por eso tampoco existe restricción de acceso a estos, pero sí sanciones por un mal uso o un uso indebido de ellos, así como por no cumplir con los deberes que se recogen en el artículo 11.

## 2. Marco organizativo

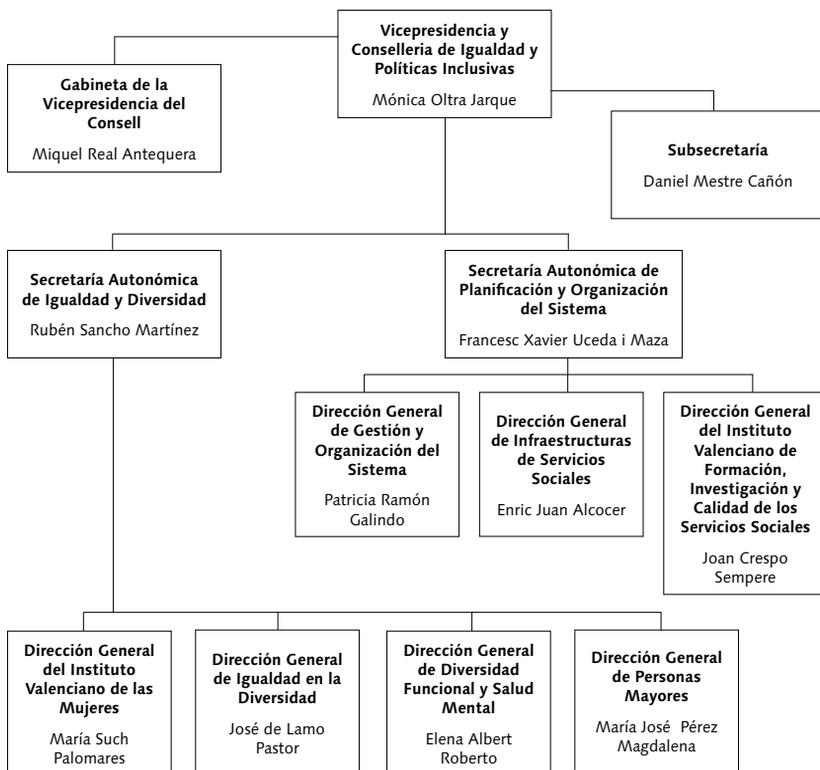
En este punto queda plasmar qué instituciones políticas participan de la gestión del sistema de acogida. En este caso y para el objetivo que interesa, destaca la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas. Si bien, el sistema de acogida engloba servicios tan amplios que también podrían participar otras consellerias como las consellerias de Vivienda y Arquitectura Bioclimática (vivienda); la de Sanidad Universal y Salud Pública (sanidad); la de Educación, Cultura y Deporte (educación); la de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo (trabajo), y la de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática.

FIGURA 2. ORGANIGRAMA VICEPRESIDENCIA, CONSEJERÍA DE IGUALDAD Y POLÍTICAS INCLUSIVAS



Fuente: web Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas

**FIGURA 2. ORGANIGRAMA VICEPRESIDENCIA, CONSEJERÍA DE IGUALDAD Y POLÍTICAS INCLUSIVAS (CONTINUACIÓN)**



Fuente: web Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas

### 3. Recursos de acogida

Dentro de los recursos de acogida específicos que se desarrollan en la CV y que impactan directamente sobre el colectivo SBPI hay que diferenciar entre centros y programas. Respecto de los primeros, encontramos el Centro de Acogida a Refugiados, la red Pangea y las escuelas de acogida. Respecto de los segundos, encontramos el plan Un-i-món, el *agermanament comunitari* y la red de municipios acogedores. A continuación, se explicarán cada uno de ellos.

1. CAR de Mislata: Es el Centro de Acogida a Refugiados, de titularidad estatal, cuenta con 120 plazas para personas refugiadas mayores de 18 años. Es uno de los cuatro CAR que hay en España y se encuentra en el municipio de Mislata, provincia de Valencia.

Los CAR se definen como agentes mediadores en el proceso de integración, ya que su objetivo principal es potenciar la capacidad de integración de los residentes del centro en la sociedad española. En su carta de servicios 2018-2021 se enumeran los servicios que se prestan: alojamiento y manutención; información y asesoramiento sobre la situación de las personas SBPI, y orientación para su incorporación al sistema educativo, sanitario y social; atención psicológica y atención social especializada; información de cursos para el aprendizaje del idioma y de habilidades sociales básicas, así como orientación e intermediación para la formación ocupacional y la inserción laboral; actividades culturales, de ocio y tiempo libre; actividades de sensibilización dirigidas a la sociedad de acogida; actividades de sensibilización dirigidas a residentes en materia de protección del medio ambiente, igualdad de oportunidades y no discriminación e igualdad entre hombres y mujeres.

2. La red Pangea,<sup>17</sup> tal y como se definen en las memorias de las oficinas Pangea en la Asociación Babelia (2019) es «un instrumento de coordinación de las políticas de atención a las personas

---

<sup>17</sup> Estos recursos antes se conocían como red Amics, haciendo referencia a la red pública municipal de oficinas de atención a las personas migrantes.

migrantes con las entidades locales de la CV que disponen de oficinas». Dependen de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas y se enmarcan en la Ley 15/2008.

En 2019, 84 oficinas locales recibieron casi dos millones de euros destinados a financiar los gastos corrientes de las oficinas y los proyectos de interculturalidad que desarrollan. En 2020, con el impacto de la pandemia, estuvieron operativas 83. En la provincia de Valencia hay 33 oficinas, una en la ciudad de València, pero otras muy cerca de la misma como las situadas en Manises, Moncada, Paterna, Alfafar, Meliana, Mislata, Xàtiva o Burjassot.

En todas ellas se desarrolla tanto la atención individualizada al inmigrante (información, primera acogida y acompañamiento a servicios necesarios para su incorporación e integración social), como una atención comunitaria (campañas, acciones de sensibilización, talleres y cursos). Las oficinas están formadas por personal técnico cualificado, como trabajadores sociales, mediadores interculturales, abogados o psicólogos.

En el mismo año 2019, de acuerdo con la propia memoria de la Generalitat,<sup>18</sup> se atendieron a casi 30.000 personas, de las cuales solo el 25% se atendieron en la provincia de Valencia, la mayoría procedentes de África (Marruecos y Argelia, principalmente) y América Latina (Colombia, Venezuela, Ecuador, Honduras, etc.); siendo la marroquí la nacionalidad más recurrente, con un 32%, seguida de la colombiana, con un 14%. Las dos áreas más solicitadas fueron la de información y acogida iniciales, igual que las de garantías jurídicas, suponiendo ambas casi el 70% de las actividades realizadas por las oficinas de la red Pangea. En 2020 el número de personas atendidas descendió a 24.055, lo que tiene sentido atendiendo a las medidas de confinamiento y restricciones de aforo que marcaron ese año y sucesivos. Al igual que el año anterior, África y América Latina seguían siendo las áreas geográficas de

---

18 A la fecha de realización de este artículo no se había publicado la memoria anual 2021.

procedencia mayoritarias con un 36% y un 37% respectivamente. El tipo de atención más demandada era sobre información y acogida iniciales, con un 40% de las consultas, seguidas las consultas por temas de garantías jurídicas, con un 29% de las consultas, y el resto, educación y cultura, empleo y formación, vivienda, salud, igualdad y sensibilización y opinión pública, un 31% entre todas.

3. Escuelas de acogida: estas escuelas, tal y como se definen en la memoria de 2019 de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, son «el recurso que lleva a cabo el Programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana». Las escuelas de acogida encuentran su marco normativo en la Orden 11/2010, de la Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía, y la Ley 15/2008, de integración de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana.

Se trata de ofrecer cursos de formación básica que garanticen a los inmigrantes «el conocimiento de los valores y reglas de convivencia democrática en nuestra sociedad, de sus derechos y deberes, la estructura política y la cultura e idiomas oficiales de la Comunitat Valenciana».

Pueden ser escuela de acogida los agentes sociales, entidades locales, universidades o colegios profesionales que cumplan con los requisitos de la Orden 11/2010. En 2019 solo impartieron cursos 21 escuelas de acogida, lo que supone el 18% de las escuelas registradas. En 2020 esta cifra descendió a la mitad y solo 10 impartieron cursos correspondiéndose con mayoritariamente entidades sin ánimo de lucro en la provincia de Valencia, mientras que en Castellón y Alicante sólo impartieron cursos entidades locales. La provincia de Valencia es la que más números de personas ha formado siendo la Asociación Bolivia-España Unidas la responsable del 57% del alumnado en 2019 y del 73% en 2020.

En cuanto a los programas cabe destacar, por el impacto en el colectivo SBPI, los siguientes programas:

1. Plan de acción Un-i-món y Observatorio del Refugio: el plan de acción Un-i-món nace en 2007 de la mano de ACNUR y la CV. El

objetivo es sensibilizar a la sociedad de acogida lo que se realiza juntamente con la Universitat de València. Dentro de este plan de acción aparece el Observatorio del Refugio como conclusión de un trabajo de investigación previo que determinó la necesidad de sensibilizar a la sociedad de la CV sobre la situación de las personas refugiadas.

2. Programa *Agermanament comunitari valencià*: es un programa piloto patrocinado por ACNUR y el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (estatal) y desarrollado por Caritas y SJM a nivel autonómico con cinco familias en cinco municipios valencianos: València, Alaquàs, Almassora, Calp y Cocentaina. Estos municipios acogen desde octubre de 2020 a 23 personas de edades diversas de cinco familias sirias procedentes de los campos de refugiados que hay en el Líbano. El objetivo del programa es hacer partícipe a la sociedad de acogida en el proceso de inclusión y de la acogida de las personas refugiadas para crear redes de apoyo que permitan que las personas refugiadas diseñen su propio itinerario de vida independiente. Este programa, que nació en Canadá en 2016, ya se ha probado en el territorio nacional, concretamente en la autonomía vasca.
3. Red de municipios acogedores o ciudades-refugio: es una red impulsada por la Vicepresidencia de Igualdad y Políticas Inclusivas en 2015, formada por un total de 133 municipios, de los cuales 70, es decir más de la mitad, corresponden a la provincia de Valencia. La Comunidad Valenciana cuenta con 1.400 plazas preparadas para una primera acogida de personas refugiadas entre instalaciones de ONG, viviendas cedidas por entidades bancarias y personas particulares.

## **VI. Consideraciones finales**

Se ha visto la relación entre la CV y el Estado en el marco competencial del asilo para observar cómo el sistema de acogida y la gestión de gran

parte de lo que comprende corresponde a la comunidad autónoma. Se ha señalado también la participación de la comunidad en la ampliación de derechos que están más restringidos en la normativa estatal como claro ejemplo de querer buscar una cohesión social y favorecer la integración en sus territorios. Se puede concluir que, en el caso de la CV, se busca garantizar el acceso al máximo número de personas a las prestaciones sociales, con lo cual el papel de la CV en el sistema de acogida de las personas solicitantes de asilo y refugiadas es de todo punto relevante y clave en los procesos de acogida e integración.

Así, en este punto cabe señalar a modo de grandes conclusiones:

- I. Existe un entramado competencial complejo donde tanto el Estado como las CCAA inciden en el asilo. Así, mientras el asilo es una competencia exclusiva del Estado, al menos en cuanto al derecho de extranjería, las prestaciones sociales, que se enmarcan en los procesos de integración socioeconómicos, corresponden a las CCAA. Estas ostentan una titularidad compartida con el Estado que ha de garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en su territorio.
- II. Resulta necesaria una coordinación entre administraciones y una articulación de políticas en los niveles estatal, regional y local para poder dar respuesta a las necesidades de integración de las personas extranjeras, también de las personas solicitantes de asilo y beneficiarias de protección internacional. Para ello, un asunto clave es la necesidad de financiar desde el Estado a las CCAA también en las prestaciones sociales sobre las que tienen competencia. Esta coordinación no se produce en la realidad, perjudicando en última instancia la calidad de los servicios sociales e incluso la posibilidad de acceder a los mismos. Habrá que estar pendientes al reglamento aprobado en marzo para ver cómo se articula la acción concertada y la financiación y coordinación interinstitucional que se propone.
- III. Derivada de la consideración anterior, se observa que el SAPI se financia a través de subvenciones del Estado, la comunidad autónoma y el municipio principalmente hacia las entidades. De ahí la importancia de estas como eje vertebrador y gestor del sistema

de acogida. Por otro lado, los servicios y derechos a los que se tiene acceso en el sistema de acogida son presupuestados por la comunidad autónoma si tiene competencia.

En este sentido es en el que se refiere que si esos presupuestos están también orientados a financiar a los SBPI, debería de incluirse una partida al respecto contribuyendo el Estado. Depender de las subvenciones y de un presupuesto no específico es lo que provoca inestabilidad, incertidumbre y puede ocasionar resentimiento con los demás ciudadanos.

- IV. Se observa que el acceso a los servicios y derechos que oferta el SAPI en la CV está garantizado para las personas SBPI, al menos en el nivel jurídico-político. Para averiguar si efectivamente esto se traduce en la práctica, cabría desarrollar un trabajo de campo con las protagonistas de la acogida e intermediarias directa entre la persona solicitante y la administración: las ONG.

## VII. Bibliografía

- Alberti Rovira, E (1985): «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas», *Revista española de derecho constitucional*, 14, 135-177.
- Bolesta-Koziebrodzki, L. (1962): *La droit d'asile*, Leyden.
- Broadhead, J. (2020): «Reframing migration and integration challenges: how the inclusive cities framework is helping to build consensus and capacity on inclusion at the local level», *SymbEU Project Policy Brief*, 1-5.
- Garcés-Mascareñas, Blanca y Rinus Penninx (2016): *Integration processes and policies in Europe*, Cham, Springer Nature.
- Gortázar, Cristina (1997): *Derecho de asilo y no rechazo del refugiado*, Madrid, Dykinson.
- Iglesias Martínez, Juan, Gorka Urrutia, Josep Buades, Cecilia Guerda y Trinidad Lourdes Vicente (2018): *¿Acoger sin integrar? El sistema de acogida y las condiciones de integración de personas solicitantes*

- y beneficiarias de protección internacional en España, Madrid, Asociación Claver.
- Montilla Martos, José Antonio (2005): «El fenómeno de la inmigración en el Estado autonómico», *El Estado autonómico. Integración, solidaridad y diversidad*, Madrid, EINAP-Colex, 391-426.
- (2006a): «Inmigración y comunidades autónomas», *Veinte años de inmigración en España. Perspectiva jurídica y sociológica (1985-2004)*, Barcelona, CIDOB.
- (2006b): «Las funciones y las competencias de las comunidades autónomas en inmigración», *Las comunidades autónomas y la inmigración*, València, Tirant lo Blanch – Institut de Dret Públic, 23-75.
- (2017): «Refugiados y comunidades autónomas», *Observatorio de Derecho Público. IDP*. Recuperado de: <https://idpbarcelona.net/refugiados-comunidades-autonomas/> [Consulta: 23 agosto 2022].
- Montilla Martos, José Antonio y María del Camino Vidal Fueyo (2015): *La distribución de competencias en inmigración del Estado y de las comunidades autónomas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Montilla Martos, José Antonio, Ignacio García Vitoria y José Luis Rodríguez Candela (2017): «Política y normativa española sobre inmigración y asilo: ¿bajo perfil o inacción?», *Anuario CIDOB de la inmigración*, 106-122.
- Orihuela Calatayud, Esperanza (2003): «El derecho a solicitar asilo un derecho en fase terminal por las violaciones del derecho internacional», *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 9, 57-112.
- Spencer, Sarah y Katharine Charsley (2016): «Conceptualising integration: a framework for empirical research, taking marriage migration as a case study», *Comparative migration studies* 4, no. 1 (2016).
- Trujillo Herrera, Raúl (2003): *La Unión Europea y el derecho de asilo*, Madrid, Dykinson.

Villaverde Ferreño, Paula e Itziar Cruz Verde (2019): «El papel de las regiones en la acogida de refugiados. Comparativa entre España y Alemania», *Revista Internacional de estudios migratorios*, 2, 197-230.

### **Normativa y jurisprudencia**

Constitución española.

Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana.

Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Ley orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género.

Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana.

Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana.

Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

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. L 180/96.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 369/2018, de 18 de junio de 2018.

Decreto 216/2020, de 29 de diciembre, del Consell, de aprobación del Reglamento de organización, régimen jurídico y funcional de Labora Servicio Valenciano de Ocupación y Formación.

Real decreto 220/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional.

