

# Nuevas normas de contingencia ante el éxodo de personas ucranianas causado por la guerra

**Margarita Miñarro Yanini**

*Secretaria de la Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF  
Profesora titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.*

*Universitat Jaume I (Castelló, España)*

[myanini@dtr.uji.es](mailto:myanini@dtr.uji.es) | <https://orcid.org/0000-0001-8411-3595>

## Extracto

La guerra causada por la invasión de Ucrania por parte de Rusia ha ocasionado un éxodo de personas ucranianas, al que tanto la Unión Europea como los países que la forman han dado respuesta orientada a su tutela. En esta línea, en España se han producido actuaciones en varios órdenes, lo que ha supuesto que se realicen intervenciones normativas, bien realizadas *ad hoc* para atender la situación generada, o bien acometidas con un propósito general, aunque su adopción ha sido muy oportuna –en términos temporales–, dada la coincidencia con el conflicto bélico. Asimismo, desde la perspectiva inversa, se han adoptado decisiones políticas restrictivas que afectan a nacionales de Rusia en relación con los controvertidos permisos de residencia de inversores.

**Palabras clave:** tutela personas extranjeras; guerra en Ucrania; protección temporal; protección internacional; permisos de residencia; restricciones.

Recibido: 12-04-2022 / Aceptado: 12-04-2022

**Cómo citar:** Miñarro Yanini, M. (2022). Nuevas normas de contingencia ante el éxodo de personas ucranianas causado por la guerra. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 468, 153-168.



# New contingency rules for the war-induced exodus of Ukrainian people

Margarita Miñarro Yanini

## Abstract

The war caused by Russia's invasion of Ukraine has caused an exodus of Ukrainian people. Both the European Union and the countries that form it have given a response aimed at protecting it. In this line, in Spain there have been actions in two directions, consisting of regulations, either carried out *ad hoc* to address the situation, or carried out with a general purpose, although their adoption has been very opportune –in temporal terms– due to the coincidence with the war. From the opposite perspective, restrictive political decisions affecting Russian nationals have also been adopted in connection with controversial investor residence permits.

**Keywords:** guardianship of foreign persons; war in Ukraine; temporary protection; international protection; residence permits for investors; restrictions.

**Citation:** Miñarro Yanini, M. (2022). New contingency rules for the war-induced exodus of Ukrainian people. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 468, 153-168.



## Sumario

1. Situación previa
  2. Contexto actual
  3. Disposiciones especiales facilitadoras de la protección internacional de las personas ucranianas
    - 3.1. Ámbito UE
    - 3.2. Ámbito nacional
      - 3.2.1. Protección temporal
      - 3.2.2. Protección internacional
  4. Otras medidas de índole sancionador relativas a nacionales de Rusia
  5. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

## 1. Situación previa

Como sucede en todo país que ha sufrido disputas y revueltas políticas, la protección internacional es una institución bien conocida por los y las nacionales de Ucrania. En los últimos años, las tensiones entre quienes mostraban posturas favorables a un mayor acercamiento a Rusia y quienes, por el contrario, eran partidarios/as de intensificar sus vínculos con la Unión Europea (UE) desembocaron en varios conflictos que fueron produciendo una serie de problemas políticos y, consecuentemente, de solicitudes de asilo. En este sentido, ya la llamada «Revolución Naranja» (2004), seguida de las revueltas de Euromaidán (2013-2014), fueron puntos álgidos de las turbaciones políticas ucranianas, que han venido produciendo un reguero de **personas solicitantes de asilo**. Muestra de ello es que en 2015 se registraron 3.423 solicitudes de asilo de personas ucranianas, de las que se reconoció protección internacional a 639. Con la apuntada cifra de solicitudes, en ese momento, la ucraniana era la segunda nacionalidad con mayor cifra de solicitantes, solo por detrás de Siria, que, con 5.723 solicitudes, en ese momento vivía el punto álgido del éxodo de población ocasionado por la aún inacabada guerra civil (Ministerio del Interior, 2018).

---

En 2015, la ucraniana era la segunda nacionalidad con mayor cifra de solicitantes de asilo, solo por detrás de Siria, que, en ese momento, vivía el punto álgido del éxodo de población ocasionado por la aún inacabada guerra civil

---

Como es sabido, el reconocimiento de la protección internacional a las personas sirias por parte de los Estados de la UE estuvo jalonado de resistencias, retrasos y oposiciones frontales, hasta el punto de que la Unión hubo de imponer las tan famosas como incumplidas cuotas de personas refugiadas sirias mediante las Decisiones (UE) **2015/1523** y **2015/1601**, de 14 y 22 de septiembre de 2015, respectivamente, por las que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia. Por lo que respecta a España, al igual que el resto de países de la UE, ha incumplido la asunción de las cuotas asignadas, reconociendo a nivel mínimo el estatus de protección internacional. En este sentido, en 2015, pese al elevado número de solicitudes registrado, solo se reconoció protección internacional a 639 personas sirias. Si bien esta reducida cifra de solicitudes estimadas es la pauta general en el *iter* de funcionamiento de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) de España, lo cierto es que resultaba llamativo especialmente respecto de estos/as nacionales, dada la obligación comunitaria de acoger inicialmente a más de 19.000 personas sirias. Con todo, hay otro factor negativo que caracterizó durante este periodo el proceder de la OAR, y que fue la falta de examen de las solicitudes. Si bien esto se debió a los escasos medios que tenía el sistema de asilo

español dada la falta de tradición en la recepción de solicitudes, ello le valió que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en [Sentencia 1168/2018, de 8 de julio](#), declarase que el Estado español había incumplido sus obligaciones administrativas de tramitación derivadas de las decisiones de la UE, y le instase a ajustar sus actuaciones a los términos establecidos en las mismas.

No obstante, en ocasiones esa inacción era buscada, pues respondía a una estrategia de gestión. Es el caso de las solicitudes formuladas por personas ucranianas durante la etapa examinada, que, pese a ser tan numerosas, quedaron pendientes de resolución en los archivos de la OAR durante meses, e incluso años, afectadas por la aplicación del llamado «criterio de prudencia». En virtud de esta práctica, la OAR no daba trámite a estas solicitudes, en espera de que la situación en su país de procedencia mejorase y, por ello, ya no fuera necesario el reconocimiento del asilo. Evidentemente, esta pretendida solución no era de recibo (Orejudo Prieto de los Mozos, 2016, p. 473), pues suponía la vulneración de derechos de las personas afectadas, que quedaban durante largos periodos en situación de absoluta inseguridad.

---

La inacción respecto a las solicitudes, en ocasiones, era buscada, pues respondía a una estrategia de gestión. Es el caso de las solicitudes formuladas por personas ucranianas durante la etapa examinada, que, pese a ser tan numerosas, quedaron pendientes de resolución durante meses, e incluso años, afectadas por la aplicación del llamado «criterio de prudencia»

---

## 2. Contexto actual

Con todo, pese al «criterio de prudencia» aplicado durante años y a la muy modesta cifra de reconocimiento de protección internacional, en 2021 las personas ucranianas formaban una importante comunidad en España integrada por 112.034 personas<sup>1</sup>. Esta importante presencia ha determinado que, tras el conflicto bélico iniciado el 24 de febrero de 2022 por la invasión del país por tropas rusas, España esté siendo uno de los países que ha recibido a más personas ucranianas que huyen de la guerra, pues buscan con ello la ayuda y apoyo social que pudieran

---

España está siendo uno de los países que ha recibido a más personas ucranianas que huyen de la guerra, pues buscan con ello la ayuda y apoyo social que pudieran brindarles sus familiares, conocidos y, en general, compatriotas ya asentados en el país, que constituyen siempre la mejor red de acogida posible

---

---

<sup>1</sup> Cifra total determinada por el padrón (<https://padron.com.es/ucranianos-en-espana/>).

brindarles sus familiares, conocidos y, en general, compatriotas ya asentados en el país, que constituyen siempre la mejor red de acogida posible.

España ha mantenido una actitud de colaboración en el auxilio de las personas ucranianas que huyen de la guerra, con la clara posición en pro de la protección mostrada por la UE desde el inicio de la contienda como telón de fondo. Así, la exención de visado para entrar en territorio de la UE en estancias de hasta 90 días reconocida a las personas ucranianas ha encontrado como respuesta una política de fronteras abiertas que, con las debidas actuaciones a nivel político y normativo, ha facilitado la acogida. Si bien esta disposición a colaborar en la protección de estas personas es coherente con las obligaciones internacionales que pesan sobre todos los Estados, es cierto que, como algunas voces han manifestado (en este sentido, Moreno, 2022) y según se ha apuntado en el epígrafe anterior, contrasta con la mostrada respecto del éxodo, aún inacabado, de las personas sirias que han buscado protección en los países de la UE huyendo de otro conflicto bélico. Sin ánimo de entrar en si en tal diferencia existe componente de discriminación por raza y religión, o es debida a razones de facilidad de desplazamiento –a tenor del anexo II del [Reglamento \(UE\) 2018/1806](#), disfrutan de exención de visado para cruzar fronteras exteriores para estancias de hasta 90 días–, proximidad geográfica y cultural y motivos geopolíticos, o hay algo de ambos factores (Garcés Mascareñas, 2022), lo cierto es que ilustra claramente la variabilidad a que están sujetos los criterios de reconocimiento de la protección internacional, y la inconveniencia de que sea así, no solo por respeto a los deberes internacionales, sino por cumplimiento de las más básicas exigencias de seguridad jurídica.

Las facilidades apuntadas se han canalizado tanto en la UE como en España a través de varias actuaciones de dimensión jurídica.

### 3. Disposiciones especiales facilitadoras de la protección internacional de las personas ucranianas

#### 3.1. Ámbito UE

Como resultado de esa voluntad de proteger a las personas ucranianas que llegan al territorio de la UE huyendo del conflicto, se han producido actuaciones dirigidas a dispensarles tutela jurídica. Así, desde un primer momento, la Unión mostró su implicación y manifestó su compromiso de [facilitar una vía sencilla y rápida](#) a tal efecto, instando a los Estados miembros a que reduzcan los trámites burocráticos para la permanencia en sus países. El cauce utilizado ha sido la [Directiva 2001/55/CE, de 20 de julio](#), sobre normas mínimas para la concesión de protección temporal ante la afluencia masiva de personas desplazadas y medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. La elección de esta vía parece adecuada, dado el objetivo buscado, pero no deja de sorprender si se atiende a la situación en la que se encontraba la directiva de referencia.

En este sentido, dicha directiva, que había sido elaborada como respuesta a los grandes flujos de personas producidos por conflictos bélicos, en el contexto de la entonces reciente guerra de los Balcanes, hasta el momento nunca había sido utilizada, pese a darse las condiciones para ello –guerra de Siria–, por falta de voluntad política. Este desuso, junto a la voluntad de restringir los movimientos migratorios y el asilo que claramente inspira las nuevas políticas sobre la materia, la abocaron a su inminente derogación. Así se afirmó en el [Nuevo Pacto Europeo para la Inmigración y el Asilo, de 23 de septiembre de 2020](#), que anunciaba que se derogaría la Directiva sobre protección temporal, y paralelamente anunciaba que sería sustituida por un nuevo instrumento legislativo que establecería medidas temporales y extraordinarias necesarias en caso de crisis, habiéndose presentado a tal efecto la [propuesta de Reglamento relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo](#)<sup>2</sup>. De este modo, la guerra de Ucrania ha roto –momentáneamente– el «acta de defunción» de la directiva, rescatándola de la esterilidad a la que parecía condenada, con el objetivo de dar protección a las personas que huyen de la guerra.

---

La Directiva 2001/55/CE, que había sido elaborada como respuesta a los grandes flujos de personas producidos por conflictos bélicos, en el contexto de la entonces reciente guerra de los Balcanes, hasta el momento nunca había sido utilizada, pese a darse las condiciones para ello –guerra de Siria–, por falta de voluntad política

---

Es de destacar que para activar la protección de la directiva es preciso que la afluencia masiva de personas desplazadas sea declarada mediante una decisión del Consejo a propuesta de la Comisión (art. 5 [Directiva 2001/55/CE](#)). A tal efecto, se ha adoptado la [Decisión de ejecución \(UE\) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022](#), por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania, entendiéndose por tales las nacionales de Ucrania residentes en dicho país antes del 24 de febrero, apátridas y nacionales de terceros países que tuvieran reconocida protección internacional o nacional equivalente antes de dicha fecha y, en ambos casos, los miembros de su familia (art. 2 decisión). En virtud de la misma, se constata la existencia de la situación habilitante para la activación de la [Directiva de 2001](#) –afluencia masiva de personas a la UE– para iniciar la protección temporal de las personas que eran residentes legales en Ucrania antes del 24 de febrero de 2022.

En cualquier caso, aunque es sabido por cualquier persona con algún conocimiento en la materia, dado lo confusa que ha sido la información difundida por algunos medios (muestra de ello, Gavilanes *et al.*, 2022), debe

---

El estatuto que esta norma confiere no es el de persona refugiada, sino el de protección temporal

---

---

<sup>2</sup> COM(2020) 613 final, de 23 de septiembre de 2020.

resaltarse que el estatuto que esta norma confiere no es el de persona refugiada, sino el de protección temporal. No obstante, entre ambos existen vínculos, más allá del derivado de constituir ambas vías de protección de dimensión internacional. Así, la activación del cauce de la afluencia masiva de personas tiene por objeto, precisamente, evitar el colapso de los sistemas nacionales de asilo ante un número muy elevado de solicitudes, finalidad esta que está incluida en la propia definición de la protección temporal (art. 2 [Directiva 2001/55/CE](#)). A ello hay que añadir que, como señala el artículo 3 de la [Directiva 2001/55](#), la protección temporal se entenderá sin perjuicio del estatuto de refugiado. Ello significa que aquella no excluye esta, como nitidamente señala el capítulo IV de la directiva (arts. 17 a 19), dedicado a la solicitud de asilo por las personas beneficiarias de protección temporal. De este modo, la protección temporal es una medida de «tutela exprés», que proporciona una protección muy rápida a las personas beneficiarias, que así pueden activar el más lento procedimiento de asilo con la tranquilidad de estar amparadas jurídicamente por aquella. En cualquier caso, si así fuera, queda a decisión de los Estados establecer la posibilidad o no de que puedan acumular los beneficios de sendas situaciones (art. 19).

La protección temporal, según especifica el artículo 2 de la directiva, es una medida excepcional, como muestra el propio sistema de determinación de la situación de base –afluencia masiva–, al exigir que sea constatada mediante una decisión *ad hoc*. Su activación puede producirse en caso de que la situación se haya actualizado o sea inminente, exigiéndose, de todos modos, que las personas beneficiarias no puedan regresar a sus países de origen.

Su mayor ventaja radica en la enorme agilidad del procedimiento, puesto que proporciona una protección inmediata (art. 2), para la que la decisión únicamente exige a los Estados registrar debidamente los datos básicos de identificación, determinación de vínculos familiares y eventuales solicitudes de permisos de residencia cursadas, a los que se refiere el anexo II de la directiva (art. 10). No obstante, evidentemente, para activar la protección, la persona beneficiaria habrá de llevar a cabo las gestiones oportunas de comunicación de tales datos ante el órgano establecido a tal efecto, según disponga la normativa de cada Estado.

La protección dispensada es, como su propio nombre indica, de carácter temporal (art. 2), fijando la directiva su duración en 1 año, prorrogable por periodos de 6 meses, hasta 1 año más, y permitiendo que, de persistir los motivos que dieron lugar a la misma, a instancias de la Comisión, el Consejo la prorrogue 1 año más (art. 4). En este punto, no obstante, la [Decisión](#)

---

La protección temporal, según especifica el artículo 2 de la directiva, es una medida excepcional, como muestra el propio sistema de determinación de la situación de base –afluencia masiva–, al exigir que sea constatada mediante una decisión *ad hoc*

---

---

La Decisión de 4 de marzo de 2022 constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania, con el efecto de que se inicie la protección temporal

---

de 4 de marzo de 2022, en su considerando 21, establece una fórmula algo distinta, al señalar que esta «debe prorrogarse automáticamente por seis periodos mensuales durante un plazo máximo de 1 año».

Por lo que respecta a su finalización, se producirá cuando se agote el término establecido, o bien en cualquier momento, por decisión del Consejo, una vez constatado que es posible el regreso seguro al país de origen.

Por lo que respecta a los derechos vinculados a esta protección, incluye básicamente, además de la no devolución a través de la concesión de permiso de residencia (art. 8.1), el derecho a desarrollar una actividad por cuenta ajena o propia, aplicándose la normativa general sobre remuneración y seguridad social, a la formación profesional y a la formación práctica en el trabajo (art. 12). Asimismo, integra los derechos de alojamiento, asistencia social y manutención en caso de carencia de recursos, atención médica, así como aquella que precisen las personas con necesidades especiales –menores no acompañados/as o personas víctimas de violencia– (art. 13), acceso al sistema de educación de los/las menores de edad, con posibilidad de ampliarlo a los/las mayores de edad (art. 14) y reagrupación familiar (art. 15).

Por lo demás, según dispone el considerando 15 de la decisión, se acuerda no aplicar el artículo 11 de la directiva, como el propio precepto permite, que dispone que los Estados miembros volverán a acoger en su territorio a las personas beneficiarias de protección temporal que intenten entrar o permanezcan en otro Estado sin autorización. Esta inaplicación está en la línea del sistema proclive a permitir la movilidad, ya favorecida por la exención de visado, estimando la decisión que con este «reparto espontáneo» se garantizará un esfuerzo equitativo entre los Estados (considerando 16).

## 3.2. Ámbito nacional

En el ámbito nacional, se han producido actuaciones relativas a las dos instituciones clave de tutela, sea ocasionadas directamente por el conflicto y sus consecuencias, o sea simplemente por una oportuna coincidencia. En este sentido, por una parte, respecto de la protección temporal, con un claro carácter coyuntural, han sido aprobadas disposiciones dirigidas a complementar y adaptar la normativa comunitaria y facilitar así la aplicación práctica de esta figura. Por otra, en relación con el asilo, con carácter permanente y alcance general, se ha aprobado el reglamento que regula el sistema de acogida.

---

En el ámbito nacional, se han producido actuaciones relativas a las dos instituciones clave de tutela, sea ocasionadas directamente por el conflicto y sus consecuencias, o sea simplemente por una oportuna coincidencia

---

### 3.2.1. Protección temporal

La protección temporal es, como se ha apuntado, una medida de tutela muy rápida y con marcado carácter coyuntural, en el sentido de que se activa en relación con una situación muy concreta y específica, siendo además temporal. Coherentemente con ello, la [Directiva 2001/55/CE](#) exige para su activación una decisión política –en el presente caso, la [Decisión de 4 de marzo de 2022](#)– que especifique, fundamentalmente, a quiénes se va a aplicar y la fecha a partir de la que va a producir efectos.

No obstante, existen numerosos aspectos que las disposiciones comunitarias no concretan, dejan difusos o quedan para la concreción de los Estados, incluyendo algunas llamadas directas en este sentido. Se hace preciso, por tanto, que complementariamente a las previsiones normativas comunitarias se adopten resoluciones a nivel interno que establezcan ciertas condiciones que permitan y faciliten su aplicación práctica. En España, el Reglamento sobre régimen de protección en caso de afluencia masiva de personas ([RD 1325/2003, de 24 de octubre](#)) regula algunos de estos aspectos, pero con un alcance general del que se desprende la necesidad de actuaciones específicas ante la actualización de la situación de afluencia masiva de personas, en coherencia con su esencia coyuntural.

En este sentido, uno de los aspectos necesitados de definición interna es el procedimiento de reconocimiento de la protección temporal, pues queda muy poco definido en la directiva y no es tratado por la decisión. Así, de la primera se deduce que ha de ser un procedimiento muy rápido, pues indica que garantiza «protección inmediata» (art. 2), y que, como es lógico, los Estados han de registrar los datos de las personas beneficiarias (art. 10), lo que no solo constituye un mecanismo de control, sino que es condición esencial para poder aplicar los beneficios de la tutela. Resulta evidente que tan pocas previsiones, lógicas dada la diversidad administrativa que presentan los Estados miembros, reclaman concreción y desarrollo a nivel nacional.

En España, el [Reglamento de 2003](#), muy escuetamente, indica que requiere solicitud que será tramitada por la OAR (art. 11), que llevará un registro de las personas beneficiarias (art. 13). Complementariamente, la [Orden PCM/169/2022, de 9 de marzo](#), por la que se desarrolla el procedimiento para el reconocimiento de protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania, especifica algunas importantes cuestiones prácticas del procedimiento.

---

La protección temporal es una medida de tutela muy rápida y con marcado carácter coyuntural, en el sentido de que se activa en relación con una situación muy concreta y específica, siendo además temporal

---

---

Se hace preciso, por tanto, que complementariamente a las previsiones normativas comunitarias se adopten resoluciones a nivel interno que establezcan ciertas condiciones que permitan y faciliten su aplicación práctica

---

Esta dispone que la solicitud de las personas incluidas en el ámbito protector debe hacerse por comparecencia personal ante funcionarios de la Dirección General de la Policía en los centros de acogida o en las comisarías de policía que se determinen, presentando toda la documentación identificativa y de localización. En ese momento se procederá a la toma de huellas digitales y se les facilitará un resguardo acreditativo de la presentación de la solicitud en el que constará el NIE (número de identidad de extranjero) asignado (art. 3). Por lo que respecta a la instrucción de la solicitud, que corresponde a la OAR, debe seguirse el «procedimiento de urgencia» (art. 4), y ello queda reflejado en un dato objetivado, al exigir que la resolución, que corresponde al Ministerio del Interior, recaiga en el plazo máximo de 24 horas desde la solicitud (art. 5). Dicha resolución es notificada a la persona interesada preferentemente por medios electrónicos, coherentemente con la urgencia del procedimiento, que supone primar los cauces más rápidos de comunicación, aunque se prevé la posibilidad de hacerlo por vía postal o comparecencia personal en el lugar en que se cursó la solicitud (art. 6).

Como se ha apuntado, también hay cuestiones respecto de las que la directiva y la decisión permiten de manera expresa a los Estados aplicaciones alternativas, cuyos términos generalmente determinan. Es el caso de la ampliación de las categorías de personas a las que se concede protección temporal a otras no cubiertas por la decisión, pero que se hayan desplazado por las mismas razones

---

También hay cuestiones respecto de las que la directiva y la decisión permiten de manera expresa a los Estados aplicaciones alternativas, cuyos términos generalmente determinan

---

y procedan del mismo país o región (arts. 7 [directiva](#) y 2.3 [decisión](#)). A tal efecto, se adoptó en España la [Orden PCM/170/2022, de 9 de marzo](#), por la que se publica el Acuerdo de ampliación de protección temporal. En virtud de la misma, se amplía el ámbito de aplicación de la decisión (1) a nacionales de Ucrania que estuvieran en situación de estancia en España antes del 24 de febrero de 2022, que no puedan regresar a Ucrania, (2) a nacionales de terceros países o apátridas que residieran en Ucrania con base en un permiso de residencia legal válido, que no puedan regresar a Ucrania, (3) a nacionales de Ucrania que se encontraran en situación irregular en España antes del 24 de febrero de 2022, que no puedan regresar a Ucrania, y (4) a los miembros de las familias de las personas definidas en los números 1 y 2, entendiendo por tales al/a la cónyuge o pareja de hecho, hijos/as menores solteros o de su cónyuge, nacidos dentro o fuera del matrimonio, otros/as parientes cercanos que vivieran juntos como parte integrante de la unidad familiar.

### 3.2.2. Protección internacional

Aunque la respuesta inmediata que se ha dado a la oleada de personas llegadas de Ucrania huyendo de la guerra ha sido la protección temporal, como se ha indicado, no es excluyente de la solicitud de asilo que, además, es una solución más permanente y estable. Es por ello que, aunque tenga carácter estructural y no se vincule de manera expresa a la

situación presente, cualquier actuación normativa actual que incida en este derecho debe conectarse con dicho conflicto bélico y sus consecuencias.

En este sentido, el derecho de asilo en España está regulado por la [Ley 12/2009, de 30 de octubre](#), reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, que, en su contenido, está demasiado apegada a las directivas comunitarias en la materia, dejando innumerables cuestiones irresolutas. En algunas de estas, como es el caso de las condiciones de acogida, la ley remite a un futuro desarrollo reglamentario, cuya prolongada ausencia se ha venido supliendo con un cúmulo de disposiciones dispersas y de muy escaso rango legal, así como con instrumentos extrajurídicos, como son protocolos, manuales o instrucciones, lo que ha supuesto su opacidad y ha generado dificultades de conocimiento y control (Miñarro Yanini, 2018, pp. 113 y ss.).

No obstante, el retraso en la adopción de la normativa de desarrollo y el proceso de cambio en el que está inmersa la normativa comunitaria de asilo desde 2016 –actualmente, con base en el [Nuevo Pacto de Inmigración y Asilo, de 2020](#), y los instrumentos que este prevé– hacían pensar que no se haría intervención normativa alguna en materia de asilo y protección subsidiaria con base en el marco regulador actual. Esta suposición incluso fue confirmada ante los medios de comunicación en relación con la propia ley por el Ministerio del Interior en fechas relativamente recientes<sup>3</sup>. Con todo, la necesidad de revisar «puntos débiles» para programar su reforma

---

La necesidad de revisar «puntos débiles» para programar su reforma con base en los fondos Next Generation llevó a identificar entre estos, dentro del componente 22, «la mejora del sistema de acogida», especificando que «la atención se centra, en particular, en reducir los prolongados tiempos de espera y las bajas tasas de reconocimiento de los solicitantes de protección internacional»

---

con base en los fondos Next Generation llevó a identificar entre estos, dentro del componente 22, «la mejora del sistema de acogida», especificando que «la atención se centra, en particular, en reducir los prolongados tiempos de espera y las bajas tasas de reconocimiento de los solicitantes de protección internacional».

Pues bien, el BOE de 30 de marzo incluyó 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, que entraba en vigor el 31 de marzo, fecha máxima fijada para la adopción de tales medidas en materia de asilo. Sin embargo, ha de destacarse que esta norma se desvía del objetivo establecido en el [Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia \(PRTR\)](#),

---

<sup>3</sup> En este sentido, con un titular absolutamente directo, «El Gobierno dice que no reformará la Ley de asilo hasta que Bruselas apruebe el nuevo paquete de normas europeas» (elDiario.es, 2020); en el mismo sentido, aunque con un titular más «neutro», «España endurecerá el derecho al asilo» (Martín, 2020).

puesto que no se refiere al proceso de reconocimiento. Tampoco podría hacerlo legítimamente, aunque así se hubiera querido, dado que este aspecto es competencia del Ministerio del Interior, y no del ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, que es quien firma la disposición, como corresponde al referirse a la dimensión prestacional de la acogida.

En suma, aunque la adopción de cambios en la regulación de la protección internacional –si bien no exactamente los que se han realizado– estaba prevista antes de la guerra de Ucrania, sin duda, este reglamento ha aparecido en un momento muy oportuno, dada la avalancha de solicitudes que, sin perjuicio de la protección temporal, se está produciendo y la consiguiente necesidad de dar acogida a las personas solicitantes y a quienes se reconozca el derecho de asilo o la protección subsidiaria. En definitiva, no puede considerarse una «norma de contingencia», si bien ha visto la luz en un momento en el que es tan pertinente que la coincidencia parece intencionada, aunque no lo es. En una valoración más general, el hecho de que tras casi 13 años de vigencia de la [Ley 12/2009](#), cuando ya se habían perdido las esperanzas de ello, se apruebe su desarrollo reglamentario, ciertamente constituye todo un acontecimiento.

La aprobación de la norma, en sí misma, debe merecer una valoración positiva, por lo que supone de poner orden en una materia tan importante, que por su desorganización era tan confusa y oscura que cabía cuestionarse que realmente cumpliera las mínimas exigencias de seguridad jurídica. Por lo demás, en cuanto a su contenido, lo más novedoso a destacar es que establece un nuevo modelo de colaboración con las entidades, que facilita el establecimiento de conciertos, lo que permite ampliarlas de forma más ágil. De este modo, cambia el sistema de autorización de estas –que ya no es de duración anual, sino que se amplía hasta alcanzar de 2 a 4 años– y el de financiación.

---

Aunque la adopción de cambios en la regulación de la protección internacional –si bien no exactamente los que se han realizado– estaba prevista antes de la guerra de Ucrania, sin duda, este reglamento (RD 220/2022) ha aparecido en un momento muy oportuno

---

---

La aprobación de la norma, en sí misma, debe merecer una valoración positiva, por lo que supone de poner orden en una materia tan importante, que por su desorganización era tan confusa y oscura que cabía cuestionarse que realmente cumpliera las mínimas exigencias de seguridad jurídica

---

## 4. Otras medidas de índole sancionador relativas a nacionales de Rusia

Además de las medidas expuestas, que tienen una base normativa, la guerra de Ucrania ha producido otro efecto con impacto en movimientos migratorios. No obstante, no se

refiere a la vía de la inmigración común, sino a la privilegiada, regulada en la [Ley 14/2013, de 27 de septiembre](#), de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, denominada –eufemística y confusamente– «vía del interés económico». Esta posibilita la obtención de permiso de residencia, además de por el desarrollo de un proyecto empresarial, por la realización de «inversiones significativas» y por la adquisición de inmuebles por valor de 500.000 euros o más (art. 63). Si bien es ahora cuando este cauce de conseguir la residencia legal ha sido puesto en el punto de mira, lo cierto es que desde el momento de su adopción se apuntaron los riesgos que entrañaba de ser coladero de corrupción y evasión fiscal, dada su absoluta opacidad (Miñarro Yanini, 2017, p. 68).

Así, el 15 de marzo de 2022, la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación publicaba un [comunicado](#) en el que anunciaba la decisión, adoptada en coordinación con los Ministerios del Interior y de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, de suspender visados y permisos amparados en esta norma que estuvieran en favor de nacionales rusos y sus familiares. Esta medida, de claro tinte sancionador, ha sido adoptada siguiendo una iniciativa lanzada desde la Comisión Europea para que los 13 Estados de la UE o espacio Schengen que cuentan con cauces de obtención de «residencia por inversión» restrinjan su concesión a personas de nacionalidad rusa, así como que planifiquen su eliminación gradual hasta 2025 (Medinilla, 2022).

---

El 15 de marzo de 2022 se publicaba un comunicado en el que se anunciaba la decisión de suspender visados y permisos amparados en la Ley 14/2013 que estuvieran en favor de nacionales rusos y sus familiares

---

En España, desde la aprobación de la [Ley de emprendedores](#), se han concedido 1.005 permisos de residencia a nacionales de Rusia, correspondiendo 938 de estos a inversiones inmobiliarias, 60 a inversiones de capital y 7 a proyectos empresariales<sup>4</sup>. En atención a estas cifras, resulta palpable cuál de estas modalidades es la preferida por este colectivo –lo que es extensible a otras nacionalidades–, y es precisamente la que menos impacto económico positivo puede tener para España y la que permite mantener mayor opacidad. Parece, por tanto, que, pese a su denominación, la «vía del interés económico» no lo es tanto, o, cuanto menos, la gran problemática que presenta no compensa el muy limitado efecto benéfico que pudiera producir.

---

Parece que, pese a su denominación, la «vía del interés económico» no lo es tanto, o, cuanto menos, la gran problemática que presenta no compensa el muy limitado efecto benéfico que pudiera producir

---

---

<sup>4</sup> Cifras generales facilitadas por la UGEOE (Unidad de Grandes Empresas y Colectivos Estratégicos) a la Agencia EFE y difundidas por los medios, entre otros, [elEconomista.es](#) (2022).

## 5. Conclusiones

A modo de muy breve conclusión, debe incidirse en que las reacciones ante la guerra que se libra en Ucrania han configurado una realidad que difícilmente se hubiera podido imaginar antes del conflicto. Así, por una parte, en el ámbito de la UE, se ha mostrado una manifiesta voluntad de proteger a su población, llegando al punto de activar un cauce de tutela internacional –la protección temporal– nunca antes utilizado, pese a haberse dado las condiciones objetivas para ello, que está regulado en una [directiva](#) que, tras más de 20 años de vigencia, estaba condenada a desaparecer sin haberse estrenado.

En España, se han adoptado las necesarias normas de contingencia orientadas a posibilitar y/o facilitar la aplicación de la protección temporal en este contexto. A ello hay que añadir que ha sido publicado 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. Aunque pueda parecer lo contrario, lo cierto es que la aparición de esta norma en un momento de especialmente elevada demanda de asilo ha sido una coincidencia tan sorprendente como oportuna, pues la adopción en España de una regulación relativa a la aplicación de la protección internacional –si bien no esta, sino una de índole más procedimental– había sido comprometida meses atrás en el [PRTR](#). En cualquier caso, aunque solo fuera por haber ordenado el caótico marco regulador de esta materia, su adopción ya puede considerarse afortunada.

Asimismo, además de estas disposiciones normativas, se han adoptado otras medidas de carácter sancionador vinculadas también al contexto bélico, dirigidas a restringir derechos migratorios a los y las nacionales de Rusia, como es la suspensión de visados y permisos de residencia para inversores. Más allá de lo coyuntural y limitado de esta medida, sería buena ocasión para cuestionar, en términos más amplios y definitivos, este oscuro y problemático cauce de entrada y permanencia en España, cuyo interés económico se limita a quienes obtienen un provecho directo y que carece de todo beneficio social.

## Referencias bibliográficas

- elDiario.es. (19 de febrero de 2020). *El Gobierno dice que no reformará la Ley de asilo hasta que Bruselas apruebe el nuevo paquete de normas europeas*. [https://www.eldiario.es/desalambre/gobierno-ley-asilo-bruselas-normativas\\_1\\_1125304.html](https://www.eldiario.es/desalambre/gobierno-ley-asilo-bruselas-normativas_1_1125304.html)
- elEconomista.es. (16 de marzo de 2022). *El Gobierno cancela la concesión de la «golden visa» a los ciudadanos rusos*. <https://www.eleconomista.es/vivienda/noticias/11668607/03/22/El-Gobierno-cancela-la-concesion-de-la-golden-visa-a-los-ciudadanos-rusos-.html>
- Garcés Mascareñas, B. (2022). Por qué esta crisis de refugiados es distinta. *CIDOB opinion*, 708. [https://www.cidob.org/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/opinion\\_cidob/2022/por\\_que\\_esta\\_crisis\\_de\\_refugiados\\_es\\_distinta](https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/2022/por_que_esta_crisis_de_refugiados_es_distinta)
- Gavilanes, M. A.; Belmonte, E.; Bernardo, Á.; Torrecillas, C.; Cabo, D. y Civio. (5 de abril de 2022). El año y medio para el asilo que ya no sufren los ucranianos: «Temí que me lo denegaran». *El Confidencial*. [https://www.elconfidencial.com/espana/2022-04-05/oficinas-asilo-ucrania-refugiados-colas\\_3401826/](https://www.elconfidencial.com/espana/2022-04-05/oficinas-asilo-ucrania-refugiados-colas_3401826/)
- Martín, M. (19 de febrero de 2020). España endurecerá el derecho al asilo. *El País*. [https://elpais.com/politica/2020/02/18/actualidad/1582057149\\_114853.html](https://elpais.com/politica/2020/02/18/actualidad/1582057149_114853.html)
- Medinilla, M. (10 de marzo de 2022). Rusia liquida las «golden visa»: la invasión de Ucrania acerca el fin de los privilegios dorados en la UE. *elEconomista.es*. <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/11658739/03/22/Rusia-detona-el-negocio-de-las-golden-visa-la-invasion-de-Ucrania-acerca-el-fin-de-los-privilegios-dorados.html>
- Ministerio del Interior. (2018). *Asilo en cifras 2015*. Dirección General de Política Interior, Subdirección General de Protección Internacional, Oficina de Asilo y Refugio. [http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo\\_en\\_cifras\\_2015\\_126150899.pdf/d55726d0-8b87-4e35-a3c3-3d953b6003b9](http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo_en_cifras_2015_126150899.pdf/d55726d0-8b87-4e35-a3c3-3d953b6003b9)
- Miñarro Yanini, M. (2017). La inmigración codiciada: el cauce de entrada y permanencia por «interés económico». *Trabajo y Derecho. Nueva Revista de Actualidad y Relaciones Laborales*, 31-32, 52-73.
- Miñarro Yanini, M. (2018). *La dimensión social del derecho de asilo: el estatuto de garantías de integración socio-laboral de los «refugiados»*. Bomarzo.
- Moreno, M. (17 de marzo de 2022). *Mismos derechos, distinto trato: ¿por qué la crisis de refugiados de Ucrania difiere de otras?* rtve.es. <https://www.rtve.es/noticias/20220317/mismos-derechos-diferente-trato-llegada-refugiados-europa/2315760.shtml>
- Orejudo Prieto de los Mozos, P. (2016). El concepto de «país seguro» y otros dispositivos restrictivos del derecho de asilo en España y la Unión Europea. *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 1, 435-486.