

**SAFE
REPORTING**

for victims of crime
with irregular
migration status

safereporting.eu

ESTRATEGIAS PIONERAS PARA LA DENUNCIA SEGURA EN LA CIUDAD DE BARCELONA

ENTREGABLE D2.1 WP2, PRESENTADO EL 2 DE SEPTIEMBRE DE 2023 (MES DEL PROYECTO: 12)

 Co-funded by
the European Union

VISA RoC project has received funding from the
European Union's DG JUSTICE programme under the call
JUST-2021-JACC and grant agreement No 101056675

Twitter / Instagram: @safereporting

Autora: Natalia Caicedo, Profesora Agregada de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona y Coordinadora del proyecto VISA RoC.

El Informe ha contado con la colaboración en la realización de las entrevistas de la Dra. Corina Tulbure, GRECS Universidad de Barcelona y del Sr. Oriol Nebot, investigador del proyecto VISA RoC, Universitat de Barcelona.

Las opiniones presentadas son las de los autores y no necesariamente representan las opiniones de las instituciones a las que están afiliados o de la institución que co-financia el proyecto.

CONTENIDOS

1. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA	4
1.1 Propósito y objetivos del Informe	4
1.2 Metodología	5
1.3 Estructura	7
2. MARCO LEGAL SOBRE MIGRACIÓN IRREGULAR Y DENUNCIA SEGURA DE DELITOS COMO VÍCTIMA Y TESTIGO	8
2.1 Contexto y estado de la cuestión de la denuncia segura	8
2.2 Marco legal de la denuncia segura	10
2.3 La denuncia segura y la distribución de competencias entre los diferentes actores implicados	12
2.4 Marco legal sobre la denuncia segura en el ámbito local	14
3. OPCIONES LEGALES PARA LA DENUNCIA SEGURA	16
3.1 La situación de la denuncia segura en España	16
3.2 Las opciones legales y vías que facilitan la denuncia segura	17
4. ACTORES INVOLUCRADOS EN LA DENUNCIA SEGURA EN BARCELONA	20
5. PRÁCTICAS DE DENUNCIA SEGURA A NIVEL LOCAL O NACIONAL	22
5.1 Denuncia en las comisarías de los Mossos d'Esquadra y asesoría de las ONG	22
5.2 Denuncia segura a través de las unidades del Ayuntamiento de Barcelona	24
6. MEJORA DE LAS PRÁCTICAS DE DENUNCIA SEGURA	27
7. REFERENCIAS	28

1. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA

1.1 PROPÓSITO Y OBJETIVOS DEL INFORME

Este Informe presenta los resultados del estudio socio-jurídico sobre las prácticas de denuncia segura existentes en la ciudad de Barcelona. Este Informe se elabora en el marco del Proyecto europeo *Victims with irregular migration status. Safe Reporting of Crimes* (VISA RoC) financiado por la Dirección General de Justicia de la Unión Europea y forma parte de uno de los entregables del WP2. El proyecto VISA RoC tiene como objetivo principal identificar e impulsar ambientes seguros para que las personas migrantes en situación administrativa irregular puedan denunciar cuando sean víctimas o testigos de delitos.

El Informe sobre el desarrollo de estrategias pioneras para la denuncia segura tiene como punto de partida la investigación realizada por el Profesor Markus González en el marco del proyecto *Safe reporting of crime for victims and witnesses with irregular migration status in the USA and Europe* (2018-2019).¹ El proyecto, coordinado desde la Universidad de Oxford (COMPAS), se enfocaba en identificar medidas de “firewalls” nacionales y locales que permitieran denunciar de manera segura a víctimas o testigos con estatus migratorio irregular en Países Bajos, Bélgica, Italia y España. Para el caso de España se concluyó que, si bien no había una tradición en la literatura española y el concepto de denuncia segura era prácticamente desconocido, si existían algunas prácticas de “firewalls” que facilitaban la posibilidad de interponer una denuncia sin que ello conllevara posteriormente la apertura de un procedimiento de expulsión. Concretamente, se identificó como la división de competencias en materia de seguridad en el marco del Estado autonómico facilitaba un ambiente de denuncia segura para el caso de Cataluña.

El segundo documento que sirve de base para el desarrollo de este Informe (junto con las entrevistas realizadas) es el Informe titulado *Migración y denuncia segura. Experiencias europeas y retos para el desarrollo de mecanismos de denuncia segura para víctimas de delitos en situación administrativa irregular en España*.² En este se describen las diferentes **brechas existentes en el caso español que dificultan la denuncia segura**. Entre los obstáculos descritos destacan: **las deficiencias en la implementación de los procedimientos legales, la falta de información a las víctimas de delitos sobre los derechos que le asisten; las actitudes policiales inadecuadas y la falta de protocolos entre las fuerzas y cuerpos de seguridad que prioricen la asistencia y protección a las víctimas**.

El presente estudio sobre el desarrollo de estrategias pioneras en materia de denuncia segura del proyecto *Victims with irregular Status. Safe Reporting Crime* (VISA RoC) cumple con los siguientes objetivos: **1) aumentar el conocimiento sobre la denuncia segura para personas migrantes en situación administrativa irregular; 2) partir de la investigación realizada en 2019 para identificar y evaluar las prácticas de denuncia segura existentes en la ciudad de Barcelona desarrolladas tanto por las unidades del Ayuntamiento como por ONGs; 3) identificar los actores implicados en la denuncia segura para el caso de la ciudad de Barcelona (unidades locales, policía, ONGs) y 4) proponer vías de mejora de las prácticas existentes a través de la previsión de alianzas entre los actores implicados**.

¹ González Beilfuss, M. (2019) *Safe reporting of crime for migrants with irregular status in Spain*, COMPAS: Oxford. Disponible <https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/SR19-Spain-country-report.pdf>

² *Migración y denuncia segura. Experiencias europeas y retos para el desarrollo de mecanismos de denuncia segura para víctimas de delitos en situación administrativa irregular en España* (2022). Andalucía acoge; Fundación Cepaim; Red acoge. PICUM. Disponible, <https://www.cepaim.org/wp-content/uploads/2022/12/Informe-migracion-y-denuncia-segura.pdf>

1.2 METODOLOGÍA

La identificación de las prácticas existentes de denuncia segura en la ciudad de Barcelona se ha realizado a través de tres vías. La primera, mediante la elaboración de un mapeo de Tlos actores implicados. La segunda vía fue la realización de entrevistas y la celebración de dos talleres a personas migrantes en situación administrativa irregular. La tercera vía fue la realización de entrevistas a actores institucionales claves como servicios del ayuntamiento de Barcelona, Policía autonómica y ONG's. La investigación cualitativa se completó con el seguimiento de dos casos de personas migrantes en situación administrativa irregular que fueron víctimas de delitos y fueron asesoradas por una ONG.³

Para la elaboración del mapeo, lo primero que se realizó fue la identificación de los actores claves en materia de denuncia segura. Para ello se estudió a fondo la estructura del Ayuntamiento de Barcelona para identificar las unidades que prestan un servicio de información, asesoría y/o acompañamiento jurídico a los colectivos que tienen mayores probabilidades de sufrir algún tipo de delitos. En esta fase se identificaron un total de 8 unidades que se describen de forma detallada en el apartado 4 de este Informe. Otros de los actores claves en materia de denuncia segura es la policía y, en el caso de la ciudad de Barcelona, la policía autonómica (Mossos d'esquadra), institución responsable de recibir y tramitar las denuncias que se presentan en comisaría. Finalmente, un mapeo de las ONGs que presentan servicios de información y asesoría jurídica en materia de inmigración.

Tras la identificación de los actores claves se realizaron un total de 12 entrevistas de las cuales 5 fueron a unidades del ayuntamiento, 3 a Policía; 3 ONG y 1 a sindicatos. Los actores que han sido entrevistados son: Oficina contra la No Discriminación (OND) (entrevista 1); Puntos de defensa laboral (PDL) (entrevista 2); Servicio de Atención, Recuperación y Acogida (SARA) (entrevista 3); Agencia ABIT (SAS-Abits) (entrevista 4); Centro LGTBI (entrevista 5); Barcelona Cuida (entrevista 6); Policía autonómica de Catalunya-Cos Mossos d'esquadra (entrevista 7); Policía autonómica de Catalunya-Cos Mossos d'esquadra (entrevista 8); Cuerpo Nacional de Policía (entrevista 9); Sindicato de trabajadoras del hogar (entrevista 10); IRÍDIA (entrevista 11); Càritas Diocesana de Barcelona (entrevista 12); Migra Studium (entrevista 13) y el Sindicato Comisiones Obreras (entrevista 14).

Para la realización de las entrevistas se elaboró, junto con el equipo de investigación del proyecto, un guion de entrevistas que posteriormente se discutió y modificó por videoconferencia (noviembre 2022) con los partners del proyecto *Victims with irregular Status. Safe Reporting Crime* (VISA RoC) que participan en el WP2. En el caso de las unidades del Ayuntamiento de Barcelona y de las ONG, en la selección del perfil a entrevistar se priorizó a las personas responsables de la asesoría y/o acompañamiento jurídico en cada una de las unidades.⁴ En el caso del Ayuntamiento de Barcelona en algunas entrevistas participó la persona coordinadora de la unidad y otros perfiles como educadores o trabajadores sociales. Las entrevistas fueron semi-estructuradas y la mayoría se realizaron en persona (a excepción PDL que fue online). Las entrevistas fueron grabadas y se realizaron cumpliendo los requerimientos sobre protección de datos incorporados en el Data Management Plan del Proyecto VISA RoC. Las entrevistas se realizaron con el guion de entrevistas discutido con los partners del proyecto VISA RoC participantes en WP2 por videoconferencia (noviembre 2022).⁵ Las entrevistas fueron realizadas por el investigador Sr. Oriol Nebot y se elaboró un informe con las principales conclusiones.⁶ También se realizaron dos reuniones con expertos del ámbito jurídico. La primera con una abogada experta en violencia de género (reunión expertos 1) y la segunda con inspección de trabajo estatal (reunión expertos 2).⁷

³ El conjunto de ONG que actúan en la ciudad de Barcelona es muy amplio. Para este estudio se optó por identificar las ONG que tiene un equipo jurídico especializado en derecho de extranjería y que prestan asesoría y seguimiento de casos de forma gratuita.

⁴ Nebot, O., Final assessment of the interviews with key actors about safe reporting in Barcelona, VISA RoC, 2023.

⁵ Véase Anexo 2

⁶ Milestone Victims with irregular Status. Safe Reporting Crime (VISA RoC). Data Management Plan. Enero 2023.

⁷ Estas reuniones fueron realizadas por Natalia Caicedo, la autora del Informe y la coordinadora del proyecto VISA RoC.

Las entrevistas a las personas migrantes se realizaron a través de dos metodologías. La primera fue entrevistas en profundidad a un total de 20 personas migrantes en situación administrativa irregular. La segunda la celebración de dos talleres colectivos sobre denuncia segura en la que participaron personas en situación administrativa regular e irregular.⁸ Las entrevistas en profundidad se realizaron en colaboración con la ONG *Migra Studium* (partner del proyecto VISA RoC), la coordinadora se encargó de la presentación del proyecto a las personas migrantes que acuden a los cursos de formación gratuitos. Posteriormente, desde *Migra Studium* se seleccionaron los perfiles prestando especial atención al origen y al tiempo de residencia. Las entrevistas se realizaron con el guion de entrevistas discutido con los partners del proyecto VISA RoC participantes en WP2 por videoconferencia (noviembre 2022).⁹ Las entrevistas fueron realizadas por la Dra. Corina Tulbure quien elaboró un Informe final con las conclusiones.¹⁰ Aunque se siguió la guía durante las entrevistas, cubriendo todas las preguntas, se dejó espacio libre durante la conversación, agregando otros comentarios o cambiando el orden de las preguntas. Todos los entrevistados y entrevistadas se encontraban en situación administrativa irregular. Las entrevistas fueron grabadas y se cumplieron los requerimientos sobre protección de datos recogidos en el Data Management Plan del Proyecto VISA RoC.¹¹ Del total de las entrevistas 14 fueron hombres y 6 mujeres. En relación con el tiempo de presencia previa en España 8 de ellos tenían menos de 2 años de presencia y 12 tenían más de dos años de presencia previa. De las 20 personas entrevistadas, solo tres mencionaron no ser víctimas de algún tipo de delito. Es decir, de 20 personas entrevistadas, un total de 17 había sido víctimas de un delito y tan sólo dos habían interpuesto una denuncia penal. Los delitos de los cuales fueron víctimas son exploración laboral, robos vinculados a la vivienda, víctimas de insultos racistas y tratos discriminatorios en el acceso a transporte o servicios públicos como el gimnasio.

La realización de los dos talleres colectivos sobre denuncia segura que tuvieron lugar durante los meses de mayo en la ciudad de Barcelona con el objetivo de completar los datos recogidos en las entrevistas en profundidad y focalizar la investigación en la experiencia de las mujeres migrantes. En el primer taller participaron un total de 20 personas, 18 de ellas mujeres y 2 hombres. En el segundo taller participaron un total de 22 personas, todas ellas mujeres. Los talleres se organizaron en colaboración con la ONG “*Europa sense Murs*” que presta servicios de información y derivación a mujeres trabajadoras del hogar. Las personas participantes tenían diferentes estatus migratorios y la mayoría se dedicaban al trabajo del hogar (aunque no todas). Durante la realización del taller se creó un ambiente de confianza para que las participantes expusieran sus experiencias sobre la existencia o no del miedo a interponer una denuncia, la interrelación con las autoridades locales y la policía, los delitos de los cuales habían sido víctimas y los factores que habían impedido la presentación de la denuncia.

⁸ El taller lo realizó Natalia Caicedo, coordinadora del Proyecto VISA RoC y en él participaron también el equipo de investigación.

⁹ Véase Anexo 1

¹⁰ La Dra. Corina Tulbure, investigadora contratada por el Proyecto VISA RoC para la realización de las entrevistas. Tulbure, C., Report of the interviews with migrants regarding Safe Reporting of Crime for Victims and Witnesses with Precarious Legal Status in Spain, VISA RoC, 2023.

¹¹ Milestone Victims with irregular Status. Safe Reporting Crime (VISA RoC). Data Management Plan. Enero 2023.

1.3 ESTRUCTURA

El presente Informe está dividido en un total de 6 sesiones en las que se recogen los principales hallazgos de la investigación realizada. La estructura que sigue el Informe fue acordada con los partners del Proyecto VISA RoC que participan en el WP2 y WP3. El objetivo buscado con una estructura común del Informe es facilitar el estudio comparativo de las 4 ciudades que forman parte del Proyecto VISA RoC y extraer conclusiones comunes.

La sección 1 está dedicada al diseño de la investigación y la metodología.

La sección 2 contiene el marco legal sobre migración irregular y denuncia segura de delitos como víctima y testigo. En este apartado se enfatiza en la regulación prevista en la legislación de extranjería sobre los derechos reconocidos a las personas migrantes en situación administrativa irregular. También describe la regulación de los procedimientos sancionadores como consecuencia de la situación administrativa irregular.

La sección 3 analiza las opciones legales para la denuncia segura de delitos por parte de víctimas y testigos de delitos en situación administrativa irregular. Aquí destaca el estudio desde de la perspectiva multinivel de las leyes o normas que facilitan la denuncia segura para los casos de víctimas de delitos de trata de personas, violencia de género, agresión sexual y explotación laboral.

La sección 4 describe los actores claves involucrados en la denuncia segura de las víctimas y testigos de las personas en situación administrativa irregular para el caso de Barcelona. Específicamente se describen los actores de los servicios del Ayuntamiento de Barcelona, la policía autonómica responsable de recoger las denuncias y también las ONGs.

La sección 5 analiza las prácticas locales de denuncia segura de delitos por parte de víctimas y testigos de delitos en situación administrativa irregular. Esta sección además de describir y analizar de estas prácticas desarrolladas por los diferentes actores, recoge también los factores o elementos que dificultan la denuncia segura en cada uno de los ámbitos analizados.

La sección 6 propone las posibles vías para mejorar la denuncia segura de delitos para víctimas y testigos de delitos en situación administrativa irregular. Esta sección se focaliza en los posibles caminos para la implementación de las alianzas en materia de denuncia segura de delitos.

2. MARCO LEGAL SOBRE MIGRACIÓN IRREGULAR Y DENUNCIA SEGURA DE DELITOS COMO VÍCTIMA Y TESTIGO

2.1 CONTEXTO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN DE LA DENUNCIA SEGURA

El derecho a acceder a la justicia sin ningún tipo de discriminación se encuentra recogido en el Convenio Europeo de Derechos Humanos,¹² en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión y en las Constituciones de la gran mayoría de los Estados. Sin embargo, a la práctica las personas en situación irregular que son víctimas de delitos se encuentran con innumerables barreras que dificultan el restablecimiento de los derechos vulnerados. Frente a esta situación y en respuesta a las dificultades existentes por parte de las víctimas de delitos, en el año 2012 la Unión Europea dictó la Directiva 2012/29/UE¹³ de protección de víctimas. La Directiva busca garantizar que las víctimas de delitos reciban información, apoyo y protección adecuados y que puedan participar en procesos penales.

Cuando una víctima de un delito esta en situación administrativa irregular se encuentran con un obstáculo añadido. En el 2018, el Relator especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes señaló que las políticas estatales centradas en la seguridad y la criminalización de la inmigración irregular tenía como efecto impedir un efectivo acceso a la justicia¹⁴. **Cuando la víctima o el testigo de un delito se encuentra en situación administrativa irregular, el hecho de poner en conocimiento su situación a las autoridades puede acabar con la apertura de un procedimiento sancionador que acabe con una multa o una orden de expulsión.** La Directiva 2012/29/UE de protección de las víctimas garantiza del acceso a los tribunales y reconoce los derechos de las víctimas sin discriminación (art. 1), pero no prevé ningún mecanismo de protección frente a las sanciones derivadas de la situación administrativa. De hecho, la propia Directiva 2012/29/UE establece que la denuncia y la participación en procesos penales no generan derecho alguno respecto del estatuto de residencia de la víctima (considerando 10).

La situación de indefensión de las personas migrantes en situación administrativa irregular no puede infravalorarse. **Las consecuencias de los obstáculos para la denuncia que conlleva la política de control de flujos migratorios y las sanciones frente a la irregularidad son varias. Por una parte, un menor nivel de protección de los derechos de las personas migrantes en especial el acceso a la justicia y el restablecimiento de los derechos vulnerados. Por otra parte, una alta tasa de infra denuncia que deriva en un menor conocimiento de las situaciones delictivas por parte de las fuerzas de seguridad.** No garantizar un espacio seguro para la denuncia de las personas migrantes en situación administrativa irregular tiene como consecuencia la pérdida de información para una persecución efectiva del crimen. Este hecho tiene una especial relevancia, si se tiene en cuenta que las personas que están en situación administrativa irregular son frecuentemente víctimas de redes de explotación laboral o sexual, de estafas, entre otros.¹⁵

Ante la imposibilidad de modificar los procedimientos sancionadores previstos en las legislaciones de inmigración y en la propia normativa europea (Directiva de retorno), en la última década se han configurado algunas vías que facilitan o favorecen la denuncia segura. Estas vías se presentan como soluciones que buscan abrir un mayor campo de protección de los derechos al tiempo que facilitan la labor de las fuerzas policiales frente a la persecución del crimen. En algunos casos son procedimientos basados en la colaboración con la justicia y promovidos por la normativa europea o nacional en donde se se garantizan la no apertura

¹² Kudła v. Poland, ECtHR, 2000, para. 157.

¹³ Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo.

¹⁴ United Nations General Assembly (UNGA), Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, 2018, UN Doc. A/73/178/Rev.1

¹⁵ Tamaritt, S., et al (2011) La victimización de migrantes, en Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, 2011, núm. 13-11.

de los procedimientos sancionadores y generalmente es una protección fragmentada. En otros casos, son políticas que responden a prácticas municipales o regionales que buscan crear un ambiente que facilita la presentación de la denuncia y que implica a varios actores claves (policía, ONG, administraciones). Acudiendo al nivel de obligatoriedad y el ámbito territorial estas vías, el presente Informe propone una clasificación en tres grandes grupos

En primer lugar, se encuentra la previsión de instrumentos o mecanismos de denuncia segura iniciados a nivel local o regional cuyo éxito ha producido un efecto imitación en otras ciudades o regiones. Esta política se configura como una vía más o menos generalizada para la denuncia segura. Este es caso de las denominadas ciudad santuario y la configuración de tallafuegos bajo la política de “*don't ask, don't tell and don't enforce*” en el contexto de varias ciudades estadounidenses.¹⁶ De acuerdo con el relator especial de NNUU “Firewalls” establish a strict and real separation between immigration enforcement and public services, meaning that immigration authorities cannot have access to information regarding the migration status of visitors to public services, and that the institutions responsible for providing such services are not required to investigate or share information on the migration status of their users”.¹⁷

Otro ejemplo de instrumentos que facilitan la denuncia segura es la práctica “*free in free out*” implementada en varias ciudades holandesas.¹⁸ En estos casos destaca la existencia de una política pública institucionalizada y conocida de prácticas en los servicios públicos con especial referencia a su implementación en comisarías de policía que promuevan un ambiente favorable a la denuncia segura garantizando que no se iniciará un procedimiento sancionador basado en la irregularidad de la estancia. Una de las principales características de las iniciativas locales es su alcance general, es decir, es aplicable a todo tipo de víctimas, y también la existencia de una base normativa de dicha política pública.

En segundo lugar, se encuentra la denuncia segura impulsada por la legislación comunitaria o nacional. Aquí ya no estamos frente a prácticas locales o regionales institucionalizadas, sino a procedimientos legislativos promovidos desde la normativa europea como es el caso de las víctimas de trata de personas con la Directiva 2004/81/CE¹⁹ o el caso de las personas sometidas a condiciones laborales especialmente abusivas de la Directiva 2009/52/CE.²⁰ Junto con la normativa proveniente del derecho comunitario para el caso de España destaca también el procedimiento que facilita la denuncia segura para las mujeres víctimas de violencia de género introducido con la Ley Orgánica 2/2009²¹ y, recientemente, la denuncia para las mujeres víctimas de violencia sexual con la Ley Orgánica 10/2022.²² Como se explicará en el apartado 3 sobre las opciones legales para las víctimas de delitos y testigos en situación de residencia irregular todos estos procedimientos tienen como común denominador facilitar la denuncia segura a través del reconocimiento de un conjunto de derechos, de la no apertura de los procedimientos sancionador que acaben en una orden de expulsión, así como la posibilidad de, en determinados casos y bajo determinadas circunstancias, el inicio de procedimientos que faciliten la regularización.

En tercer lugar, se encontraría un conjunto de prácticas que no llegan a tener una cobertura legal y en algunos casos no se encuentran institucionalizadas. Estas prácticas promovidas desde actores institucionales u ONG de diferentes ámbitos territoriales que facilitan la denuncia segura por vía de protocolos internos como es el caso de la policía autonómica catala-

¹⁶ Delvino, N. (2019) Safe reporting of crime for victims and witnesses with irregular migration status in the United States, COMPAS: Oxford. Disponible <https://www.compas.ox.ac.uk/2019/safe-reporting-of-crime-for-victims-and-witnesses-with-irregular-migration-status-in-the-united-states/>

¹⁷ UNGA, supra note 1, para. 33: “Firewalls establish a strict and real separation between immigration enforcement and public services”

¹⁸ Timmerman, R., Leerkes, A., & Staring, R. (2019) Safe reporting of crime for migrants with irregular status in the Netherlands, COMPAS: Oxford. Disponible <https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/SR19-Netherlands-country-report.pdf>

¹⁹ Directiva 2004/81/CE del Consejo de 29 de abril de 2004 relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes.

²⁰ Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2009 por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación administrativa irregular.

²¹ Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE

²² Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual. BOE núm. 215, de 07/09/2022

na.²³ También se incluiría prácticas como la presentación de denuncia a través de organizaciones del tercer sector,²⁴ de hecho, la Directiva 2004/81/CE prevé esta posibilidad y exonera a las entidades de responsabilidad. Aquí podría incluirse también la previsión de servicios públicos locales que prestan ayuda en la presentación de la denuncia que, como se detallará a lo largo de este Informe, es el caso de algunas unidades del Ayuntamiento de Barcelona.

2.2 MARCO LEGAL DE LA DENUNCIA SEGURA

La denuncia segura desde el punto de vista de la regulación legal integra un conjunto amplio de normas. Por una parte, la Ley de extranjería²⁵ y su reglamento²⁶ en donde se recogen los derechos de las personas en situación administrativa irregular y al mismo tiempo se regulan los procedimientos sancionadores frente a la irregularidad. Por otra parte, un conjunto de leyes vinculadas al desarrollo del derecho a la tutela judicial efectiva y, en lo que resulta relevante para este Informe, el derecho al acceso a los tribunales. Aquí se encuentra la Ley de asistencia jurídica gratuita²⁷ y la Ley de protección de víctimas²⁸ que transpone la Directiva Europea sobre protección de víctimas.

La legislación descrita debe ser leída teniendo en cuenta que España es un Estado con un alto nivel de descentralización. **Por ello, también en materia de denuncia segura el sistema de distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los entes locales debe ser tenido en cuenta.** En ámbito local es relevante para este Informe la Ley del Régimen Local²⁹ y, para el caso de Barcelona, la Carta Municipal de Barcelona.³⁰

La Ley de extranjería reconoce un conjunto de derechos para las personas en situación administrativa irregular. Entre los derechos reconocidos se encuentran: la libertad de reunión y manifestación, la libertad de asociación, el derecho a sindicarse y de huelga, el derecho a la asistencia sanitaria, el derecho a la educación para los menores de edad y el derecho a los servicios sociales básicos.³¹ La titularidad de estos derechos ha sido además avalada por el Tribunal Constitucional.³² En materia laboral, las personas que trabajan sin la respectiva autorización administrativa tienen reconocidos derechos como jornada laboral, vacaciones, salario e indemnizaciones.³³

En el ámbito de la denuncia segura es de especial importancia, como ya se ha indicado, la regulación de la tutela judicial efectiva. De acuerdo con la legislación de extranjería **las personas en situación administrativa irregular son titulares del derecho a la tutela judicial efectiva y a la asistencia jurídica gratuita.** Por su parte, el Tribunal Constitucional en el 2003 y posteriormente en el 2007 afirmó que el acceso a la justicia gratuita es instrumental y debe ser reconocido con independencia de la situación administrativa de la persona.³⁴ La Ley de asistencia jurídica gratuita establece que la asistencia se prestará a través de los colegios de abogados y requiere que la persona carezca de recursos para litigar.

²³ González Beilfuss, M. (2019) Safe reporting of crime for migrants with irregular status in Spain, COMPAS: Oxford. Disponible <https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/SR19-Spain-country-report.pdf>

²⁴ Véase, Van Den Durpel, A. (2019) Safe reporting of crime for migrants with irregular status in Belgium, COMPAS: Oxford; Taverriti, S. B. (2019) Safe reporting of crime for victims and witnesses with irregular migration status in Italy, COMPAS: Oxford. <https://www.compas.ox.ac.uk/project/safe-reporting-of-crime-for-victims-and-witnesses-with-irregular-migration-status-in-the-usa-and-europe/>

²⁵ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE» núm. 10, de 12/01/2000

²⁶ Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009. BOE» núm. 103, de 30/04/2011

²⁷ Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita. BOE núm. 11, de 12/01/1996

²⁸ Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito. BOE núm. 101, de 28/04/2015

²⁹ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. BOE núm. 80, de 03/04/1985

³⁰ Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona.

³¹ Art. 4-22 Ley de LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

³² SSTC 236/2007, de 7 de noviembre

³³ Art. 33.3 de LO 4/2000, establece que en una relación laboral la ausencia de la autorización de trabajo no invalidará el contrato de trabajo respecto a los derechos del trabajador extranjero.

³⁴ STC 95/2003, de 22 de mayo; SSTC 236/2007, de 7 de noviembre

Las personas migrantes en situación administrativa irregular se encuentran en muchas ocasiones en situación de vulnerabilidad y dicha situación suele potenciar los riesgos y disminuir las vías de defensa frente a la sucesión de un daño. **El miedo a que tras la denuncia se emita una orden de expulsión, es un obstáculo para el acceso a la justicia.**³⁵ Pero también, la falta o escasez de recursos económicos para iniciar un procedimiento penal es un impedimento de peso para las personas con menos recursos como es el caso de quienes están en situación administrativa irregular. En este sentido, la garantía de la asistencia jurídica gratuita es un instrumento necesario para la denuncia segura.

Por otra parte, de acuerdo con la ley de extranjería estar en situación administrativa irregular conlleva a la apertura de un procedimiento sancionador que puede acabar, dependiendo de las circunstancias, con una multa o con la expulsión (art. 53.1a. y art. 57 de la Ley de extranjería). La existencia de dos sanciones que alternativamente podían decretarse (multa o expulsión) ha dado lugar a una amplia discusión en los tribunales. En el año 2015 el TJUE dictaminó que la previsión de la multa en la Ley de extranjería como sanción a la irregularidad de la estancia era contraria a la Directiva 2008/115/CE de retorno.³⁶ La consecuencia fue entonces que la administración responsable debería imponer siempre como sanación la expulsión y no cabía interponer la multa para ninguno de los casos.

Sin embargo, el 2020 el TJUE cambió de opinión³⁷ y admitió la multa como sanción frente a la irregularidad cuando no existen agravantes. Concretamente el Tribunal de Luxemburgo señaló “cuando la normativa nacional, en caso de situación administrativa irregular de nacionales de terceros países en el territorio de un Estado miembro, imponga, o bien una sanción de multa, o bien la expulsión, teniendo en cuenta que la segunda medida solo puede adoptarse si existen circunstancias agravantes en la persona de dichos nacionales, adicionales a su situación administrativa irregular, la autoridad nacional competente no podrá basarse directamente en lo dispuesto en la Directiva para adoptar una decisión de retorno y hacer cumplir dicha decisión aun cuando no existan circunstancias agravantes”.³⁸ El resultado fue que la administración responsable de dictar las sanciones deberá valorar las circunstancias concretas de cada caso y bajo la aplicación el principio de proporcionalidad decretar la multa o la expulsión. Además, en el 2022 una nueva sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea admitió la posibilidad de iniciar un procedimiento de regularización de la estancia durante el plazo voluntario para abandonar el territorio español (30 días), pasados esos 30 días debería procederse a la expulsión.³⁹ Recientemente el Tribunal Constitucional Español declaró que mientras no se reforma la legislación de extranjería para retirar la multa como sanción ante la irregularidad, el Estado no puede imponer la expulsión sobre la base de la Directiva de retorno (efecto directo inverso a la directiva).⁴⁰ Ello debido a la garantía material del derecho a la legalidad sancionadora.

En resumen, actualmente la sanción frente a la situación administrativa irregular es la multa cuando no existen circunstancias agravantes. Y, en caso de existir estas circunstancias agravantes la sanción será una orden de expulsión. Este escenario que en principio favorece la denuncia porque la sanción frente a la irregularidad no es automáticamente una orden de expulsión, presenta también importantes limitaciones. La primera es la discrecionalidad con la que las Oficinas de extranjería imponen una multa o expulsión. No hay criterios uniformes de lo que constituye una circunstancia agravante, de manera que depende

³⁵ Preventing harm, promoting rights: achieving safety, protection and justice for people with insecure residence status in the EU. PICUM 2021; https://picum.org/wp-content/uploads/2021/02/Preventing-harm-promoting-rights_EN.pdf Migración y denuncia segura. Experiencias europeas ... op.cit., González Beilfuss, M. (2019) Safe reporting of crime ... op. cit.,

³⁶ STJUE Zaizoune de 23 de abril de 2015. Disponible, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=163877&doclang=es>. Esta doctrina fue ratificada por el Tribunal Supremo, STS de 12 de junio de 2018, rec. 2958/2017

³⁷ STJUE, Asunto C568/19, MO contra Subdelegación del Gobierno en Toledo, de 8 de octubre de 2020. Disponible <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62019CJ0568>

³⁸ El Tribunal Supremo, STS de 17 de marzo de 2021, rec.2870/2020, unificó los criterios que se aplicaban como agravante para decretar la expulsión en lugar de la multa. Y la Dirección General de Inmigración con la Instrucción 11/2020, de 23 de octubre de 2020 incorporó los criterios fijados por el Tribunal Supremo.

³⁹ STJUE; Asunto C-409/20, UB contra Subdelegación del Gobierno en Pontevedra, de 3 de marzo de 2022. Disponible https://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?docid=254963&text=&dir=&doclang=ES&part=1&occ=first&mode=req&pageIndex=0&cid=1857025

La Sentencia del Tribunal Supremo señaló que en el ordenamiento jurídico no existía el procedimiento de expulsión tras el incumplimiento de la orden de abandonar voluntariamente el territorio español, por lo tanto, no podía aplicarse. STS de 21 de febrero de 2022, rec 8385/2019.

⁴⁰ Sentencia, STC 47/2023, de 10 de mayo.

de cada subdelegación de gobierno imponer para un caso la multa o para otro la expulsión. Por otra parte, multa por se también constituye una sanción disuasoria para la denuncia.⁴¹

2.3 LA DENUNCIA SEGURA Y LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LOS DIFERENTES ACTORES IMPLICADOS

Como se indicó anteriormente, la denuncia segura por parte de personas migrantes en situación administrativa irregular involucra ámbitos materiales que se encuentran en manos de la administración estatal, autonómica y local. Así, confluyen materias como inmigración, procedimientos penales, seguridad, administración de la justicia y las prestaciones de servicios y recursos para colectivos en situación de vulnerabilidad.

En materia de inmigración de acuerdo con el art. 149.1.2 de la Constitución Española la inmigración es competencia exclusiva del Estado. Sólo el Parlamento español tiene potestades para legislar sobre los derechos de las personas migrantes, la regulación de permisos de residencia y los procedimientos sancionadores. La competencia del Estado incluye también la gestión de todos los procedimientos, solo el gobierno central puede otorgar permisos de residencia y emitir las sanciones frente a la irregularidad y las órdenes de expulsión. La gestión de los diferentes procedimientos de inmigración (autorizaciones de residencia y sanciones) se llevan a cabo por las Oficinas de extranjería y las Subdelegaciones de Gobierno. Las oficinas de extranjería situadas en cada capital de cada provincia (un total de 40) son competentes de la tramitación de las autorizaciones de residencia. Por su parte, las subdelegaciones del Gobierno son las responsables de emitir las sanciones frente a la situación administrativa irregular, entre ellas, la expulsión y también algunos tipos de residencia específicos. Las autoridades regionales y locales no tienen competencias relacionadas sobre el estatuto legal de las personas migrantes, aunque en algunos casos pueden emitir algunos informes necesarios para algunos procedimientos (reagrupación familiar, arraigo y autorizaciones iniciales de trabajo).⁴²

Tras la detección de una persona en situación administrativa irregular (generalmente por redadas) se inicia un procedimiento por parte de la Subdelegación del Gobierno que puede acabar con una sanción de multa u una orden de expulsión. De acuerdo con la última jurisprudencia del TJUE y del TC debe tenerse en cuenta el principio de proporcionalidad y valorar el nivel de integración, el tiempo de presencia en el territorio, los vínculos familiares existente para determinar si la sanción impuesta es la multa o la expulsión. La sanción impuesta es recurrible en vía administrativa ante la Delegación del Gobierno y posteriormente, en vía judicial.

Al Estado corresponde también la competencia sobre seguridad pública (art. 149.1.29 CE). La actividad y funcionamiento de las fuerzas de Seguridad se encuentran desarrolladas en la Ley 2/1986. Los cuerpos nacionales de policía son: el Cuerpo Nacional de Policía encargado de la seguridad pública, las investigaciones penales, judiciales, investigaciones vinculadas al terrorismo, extranjería, entre otros. El segundo cuerpo policial es la Guardia Civil encargada de la seguridad pública en áreas rurales y otros asuntos como control de armas.

En lo que se refiere al control migratorio, la ejecución de las sanciones y los procedimientos de expulsión resultado de la situación administrativa irregular es competencia del Cuerpo Nacional de Policía. Las sanciones y las órdenes de expulsión las dicta la Subdelegación del Gobierno. El control migratorio lo lleva una Unidad específica de la Policía Nacional denominada la Comisaría General de Extranjería y Fronteras. A nivel provincial el control de la inmigración en situación administrativa irregular es competencia de las Brigadas provinciales de extranjería.

La Constitución prevé la existencia de policías de ámbito autonómico según así se establezca en los Estatutos de autonomía. Este es el caso de tres Comunidades Autónomas: Cataluña (*Mossos d'Esquadra*), País Vasco (*Ertzaintza*) y Navarra (*Policía Foral*) quienes tienen un cuerpo de policía propio. Las tres policías regionales en cada territorio se sitúan como la

⁴¹ De acuerdo con la legislación de extranjería multa por la irregularidad de la estancia es entre 501 a 10.000 euros (art. 55.1 Ley de Inmigración)

⁴² En la legislación de extranjería se incorpora la figura del arraigo. Este es un procedimiento administrativo a través del cual tras unos años previos de presencia en el territorio español la persona que está en situación administrativa irregular, y tras el cumplimiento de unos requisitos, puede solicitar la regularización de su estancia (art. 123-124 RLODYLE).

policía ordinaria y es responsable de la seguridad pública y las investigaciones criminales como policía **judicial**. **Para el caso de Cataluña** ámbito territorial de estudio del proyecto *Victims with irregular Status. Safe Reporting Crime* (VISA RoC) **la policía catalana (Mossos d'Esquadra) es el cuerpo responsable de recoger las denuncias, trasladarlas a los órganos judiciales e iniciar las tareas de investigación. Por lo tanto, es este el cuerpo policía ante el cual la denuncia segura puede ser garantizada.**

Junto con las policías descritas se encuentra también la policía local cuya competencia corresponde a los Ayuntamientos.⁴³ La policía local es la responsable principalmente del control de tráfico y policía administrativa en lo que respecta al cumplimiento de la normativa local. También cumplen funciones de apoyo a la policía autonómica (en caso de Cataluña, País Vasco y Navarra) o local.

En resumen, las sanciones y las órdenes de expulsión las dicta la Subdelegación del Gobierno, un órgano administrativo del Estado. Mientras que el control de los flujos migratorio y la ejecución de las órdenes de expulsión corresponde a la Policía Nacional a través de la Brigadas provinciales de extranjería. Por su parte, la policía autonómica, en Cataluña, es responsable de recoger las denuncias presentadas por la comisión de delitos e iniciar las respectivas investigaciones.

Tal y como se ha descrito las autoridades regionales y locales no tienen competencia en materia de control de la inmigración concretamente, los procedimientos de expulsión (las órdenes y la ejecución) es competencia del Estado. Sin embargo, **en materia de denuncia segura se encuentra implicadas otros ámbitos de competencia autonómica que tienen un papel muy relevante a la hora de garantizar los derechos de las víctimas o testigos de delitos, concretamente: atención a las víctimas de delitos, la inspección laboral y los programas para mujeres víctimas de violencia de género.**

En el caso de España, existen las Oficinas de atención a las víctimas creadas por Ley en 2015 con una implantación territorial amplia.⁴⁴ Las Oficinas existen en todas las Comunidades Autónomas, en prácticamente todas las capitales de provincia, e incluso en otras Ciudades. Las Oficinas dependen del Ministerio de Justicia en aquellas Comunidades que no tienen competencias en el ámbito de la administración de justicia. Mientras que los territorios que si tienen competencia como es el caso de Cataluña estas Oficinas son gestionadas por la Generalitat.

En materia laboral, la competencia sobre inspección laboral es del Estado y le corresponde dictar la normativa correspondiente que incluye la legislación y los Reales Decretos y órdenes ministeriales. Sin embargo, en Cataluña y País Vasco la competencia sobre ejecución de la inspección laboral corresponde a estos dos territorios. En el caso de Cataluña, la competencia ejecutiva sobre la función pública inspectora corresponde a la Generalitat,⁴⁵ esto conlleva que toda la normativa sobre esta materia corresponde al Estado, pero la ejecución de dicha normativa es competencia de la Generalitat. En el ámbito regional también hay que destacar la competencia autonómica sobre las políticas de sensibilización, la regulación de los servicios y programas propios en materia de violencia de género.⁴⁶

⁴³ Art. 25.f). Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

⁴⁴ Art. 27 y ss Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito

⁴⁵ Art. 170.2 Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. «BOE» núm. 172, de 20/07/2006

⁴⁶ Art. 153. c). Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. «BOE» núm. 172, de 20/07/2006

2.4 MARCO LEGAL SOBRE LA DENUNCIA SEGURA EN EL ÁMBITO LOCAL

La ciudad de Barcelona goza de un régimen especial de autonomía garantizado legislativamente que se traduce en un mayor margen de actuación por parte del gobierno municipal. Este régimen se encuentra recogido en la Ley 22/1998 de la Carta Municipal de Barcelona (CMB). En términos generales las competencias para los ayuntamientos son las previstas de forma taxativa en la legislación del régimen local. Sin embargo, para el caso de Barcelona, el régimen especial significa en que el Ayuntamiento de Barcelona puede promover toda clase de actividades y prestar todos los servicios públicos que afecten el interés general de los ciudadanos y que no estén expresamente atribuidos a otras administraciones públicas. En este supuesto, el Ayuntamiento puede promover actividades complementarias a las propias de la administración local.⁴⁷ De manera expresa la Carta municipal de Barcelona atribuye al Ayuntamiento competencias sobre servicios sociales (art. 107 CMB); sobre la promoción de la igualdad de las mujeres (art. 112 CMB) y sobre Seguridad ciudadana (art. 128 CMB). Para el caso de Barcelona, la policía municipal, guardia urbana, junto con las competencias descritas, es responsable de efectuar diligencias de prevención y las actuaciones que tiendan a evitar la comisión de actos delictivos.

En materia de denuncia segura es relevante tener en cuenta que la Carta Municipal incorpora un mandato activo a las autoridades municipales de velar porque no se produzcan conductas discriminatorias negativas por razón de raza, religión, color, ascendencia, edad, género, sexo, discapacidad o lugar de nacimiento (art. 38). El mandato de protección y actuación frente a la discriminación junto con la atribución de competencias basada en la prestación de los servicios públicos que afecten el interés general habilitan jurídicamente al Ayuntamiento para actuar a través de la configuración de políticas públicas y la creación de organismos que velan por la protección del principio de no discriminación. Y, es justamente esta amplia capacidad competencial la que ha permitido poner en funcionamiento un conjunto de servicios dirigidos a colectivos víctimas de conductas discriminatorias. **Los servicios locales dirigidos a la ciudadanía, si bien no están dirigidos expresamente a garantizar la denuncia segura su actuación en la práctica puede facilitar o favorecer un ambiente favorable para la denuncia segura a las personas en situación administrativa irregular.**

Las prácticas de denuncia segura existentes en Barcelona⁴⁸ han sido también determinadas por la política sobre acogida implantada en los últimos 30 años. Esta política ha favorecido la llegada y el asentamiento de las personas migrantes en los barrios de la ciudad. La acogida vinculada al acceso a los recursos y al territorio ha tenido como resultado que la inmigración sea entendida como una pieza fundamental de la identidad propia de la ciudad⁴⁹. En este contexto, las personas en situación administrativa irregular son también integradas en las políticas de acogida. Por otra parte, la medida de gobierno *Barcelona Ciutat de drets*, adoptada en 2017, introduce como área prioritaria la plena ciudadanía. **En la implementación de esta medida dirigida a garantizar de manera efectiva los derechos de las personas migrantes con independencia de su situación administrativa irregular se han desarrollado algunas vías de denuncia segura.**⁵⁰

En el ámbito municipal hay que tener en cuenta que, de acuerdo con la Ley del Régimen Local, cualquier persona que vive en un municipio tiene el derecho y el deber de registrarse en la municipalidad.⁵¹ El registro se garantiza para todas las personas independientemente de su estatuto migratorio. De hecho, el padrón municipal es la puerta de acceso a derechos para las personas migrantes en situación administrativa irregular. Derechos como la sanidad, la educación para los menores o algunos servicios sociales están vinculados al padrón municipal. Por otra parte, de acuerdo con la legislación de extranjería el procedimiento para regularizar la estancia requiere, entre otros requisitos, una residencia mínima de 3 años. Este periodo de presencia en el territorio se prueba a través de la inscripción en el padrón municipal.

⁴⁷ Art. 58.3, Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta municipal de Barcelona

⁴⁸ Véase apartado 5

⁴⁹ Sanahuja i Velez, R (2007). *La política de acollida a Barcelona, Trenta anys d'experiències i aprenentatges*. Barcelona Societat. p.58-72

⁵⁰ Mesura de Govern (2017). Programa Barcelona Ciutat de Drets Accions de prevenció i garantia de drets de ciutadania i accions per incloure l'enfocament de drets humans. https://ajuntament.barcelona.cat/dretsidiversitat/sites/default/files/MesuraGovernBCNDrets_CAT.pdf

⁵¹ Art. 15, Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Para el caso de Barcelona, el padrón municipal permite el acceso a algunos servicios públicos como bibliotecas o centros cívicos. Pero, también como se explicará en el apartado 5 de este Informe, el padrón es determinante para el acceso servicios especializados en la atención, información y asesoramiento dirigidos a colectivos que se encuentran en situación administrativa irregular o han padecido algún tipo de discriminación. Finalmente, cabe indicar que el padrón municipal es la puerta de entrada o de contacto de la administración con la persona migrante en situación administrativa irregular.

3. OPCIONES LEGALES PARA LA DENUNCIA SEGURA

3.1 LA SITUACIÓN DE LA DENUNCIA SEGURA EN ESPAÑA

La Ley de inmigración no garantiza la denuncia segura. Como se ha explicado anteriormente, la irregularidad de la estancia conlleva a apertura del procedimiento sancionador y salvo las excepciones que se explicarán a continuación, no existe una previsión normativa que garantice expresamente que no se iniciará un procedimiento de expulsión tras la interposición de una denuncia. En todo caso, **que la denuncia segura no esté garantizada por vía legal, no significa que exista una política activa de comunicación entre los diferentes cuerpos policiales cuando tienen contacto con una persona en situación administrativa irregular. En España no existe la obligación expresa de comunicar a la Policía Nacional y la Brigada de Extranjería la presencia de una persona se encuentre en situación administrativa irregular.** A diferencia de otros países no ha habido una política de interiorización del control migratorio en la policía local o regional.⁵² **En España no hay la obligación de preguntar a los extranjeros por su situación administrativa, incluso dicha obligación resultaría dudosa desde el punto de vista constitucional**⁵³. De acuerdo con el principio de legalidad activa, toda actuación administrativa debe venir precedida por una habilitación normativa, más aún cuando estamos en el campo del derecho administrativa sancionador. Existe un principio de colaboración entre los diferentes cuerpos policiales, pero esta colaboración requiere una provisión legal o un acuerdo bilateral.⁵⁴ Las circunstancias descritas facilitan un ambiente favorable para denuncia segura, pero sin que tampoco se encuentre garantizado legalmente.

Sin embargo, este marco en principio favorecedor no evita que en la práctica se hayan presentado casos en donde tras la interposición de una denuncia se haya iniciado un procedimiento de expulsión. **El Defensor del pueblo se ha referido a la apertura de un procedimiento de expulsión tras la denuncia como una “práctica administrativa reiteradamente observada”**.⁵⁵ Aunque, es difícil conocer el alcance y saber con qué frecuencia sucede.⁵⁶ En 2004, 2009 y 2019 el Defensor del Pueblo instó tres Recomendaciones a la Dirección General de la Policía y a la Secretaría de Estado de Seguridad a fin de que no se incoaran expedientes sancionadores a las personas extranjeras en situación administrativa irregular que acudían a las comisarías de policía a denunciar delitos.⁵⁷ La respuesta del Ministerio del Interior frente a las recomendaciones fue confirmar que en estos casos se debía aplicarse la Ley de extranjería y, por tanto, iniciar el expediente sancionador que en su caso puede acabar con una orden de expulsión. En 2023 frente una pregunta parlamentaria de la coalición del Grupo parlamentario Podemos sobre este tema, nuevamente el Ministerio del Interior confirmara que frente a la infracción de la ley de extranjería se deberá tramitar los oportunos expedientes sancionador, sin que ello fuera contrario al principio de no discriminación del estatuto de la víctima porque el expediente sancionador no necesariamente conlleva la sanción de la expulsión del territorio.⁵⁸

Por otra parte, conocer cuantas personas migrantes en situación administrativa irregular no denuncian por miedo a ser expulsadas resulta muy difícil. Las estadísticas sobre denuncia disponibles de la policía nacional y de la policía autonómica no incluyen datos sobre

⁵² Al respect véase, Van Den Durpel, A. (2019) Safe reporting of crime for migrants with irregular status in Belgium, COMPAS: Oxford.

⁵³ González Beilfuss, M. (2019) Safe reporting of crime for migrants, op.cit. p.10.

⁵⁴ González Beilfuss, M. (2019) Safe reporting of crime for migrants, op.cit. p.10

⁵⁵ <https://www.publico.es/sociedad/gobierno-seguira-permitiendo-personas-puedan-multas-expulsadas-denuncian-comisaria.html>

⁵⁶ El Informe sobre Migración y denuncia segura. Experiencias europeas y retos.. op. cit., describe 4 casos que tuvieron repercusión en prensa.

⁵⁷ <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/no-incoar-expediente-de-expulsion-a-persona-que-presenta-denuncia-como-presunta-victima-de-delito/>

⁵⁸ Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes y Asuntos Constitucionales. Respuesta del Gobierno (184) Pregunta escrita Congreso. Madrid: Gobierno de España, 2023. Disponible a: https://www.congreso.es/entradap/l14p/e26/e_0264556_n_000.pdf

la situación administrativa de las personas que interponen denuncias.⁵⁹ Tan solo existen datos sobre si la persona denunciante es nacional o extranjera, pero más allá de eso es difícil saber cuántas personas migrantes en situación administrativa irregular presentan una denuncia y cuál es el porcentaje sobre el conjunto de denuncias presentadas. Si conocer el porcentaje de personas en situación administrativa irregular que denuncian es difícil, saber el número de personas que no denuncian resulta aún más complicado. Hasta el momento sólo se dispone de estimaciones en los Informes de ONG y sobre delitos o infracciones vinculadas con la discriminación o el delito de odio. En todo caso, **los informes nos indican que la infra denuncia de la población migrante es muy alta y el miedo a la expulsión juega un papel importante.** De acuerdo con Informe Invisibles, L'Estat del racisme a Catalunya 2022, **3 de cada 10 agresiones racistas se denuncian.**⁶⁰ El Informe 2020 del Consejo para la eliminación de la discriminación nos dice que **sólo el 18% de las personas que había sufrido un acto racista lo denunciaban.**⁶¹ Las entrevistas realizadas en el marco del Proyecto *Victims with irregular Status. Safe Reporting Crime (VISA RoC)* a personas migrantes en situación administrativa irregular revelaron que, **del total de 20 personas entrevistadas, 17 habían sido víctimas de un delito y de éstas 17 personas tan sólo 4 presentaron una denuncia.** Y los tipos de delitos de los cuales fueron víctimas son: **explotación y vulneración de derechos laborales, estafas vinculadas a la búsqueda de habitaciones, insultos racistas y tratos discriminatorios en el acceso al transporte o lugares públicos como gimnasios, entre otros.**⁶² Las entrevistas además corroboraron las conclusiones de informes sobre la materia, de acuerdo con las cuales, el tiempo de estancia en España favorecía la denuncia.

3.2 LAS OPCIONES LEGALES Y VÍAS QUE FACILITAN LA DENUNCIA SEGURA

La denuncia segura a través de la legislación de extranjería

La Ley de inmigración española prevé cinco medidas específicas para personas víctimas de delitos en situación administrativa irregular. **La denuncia segura se encuentra legalmente garantizada para las víctimas de trata de personas, las víctimas de violencia de género y las víctimas de violencia sexual.** Desde el 2009, se incorporó un procedimiento de denuncia segura para las víctimas de trata de personas (art. 59bis) y para las víctimas de violencia de género (art. 31 Ley de extranjería). En 2022, la protección frente a la expulsión se extendió a las víctimas de delitos sexuales. También están previstos dos procedimientos de cooperación con las autoridades. Uno de colaboración en la lucha contra el crimen organizado y otro de cooperación con la policía y las autoridades judiciales y administrativas.

Sobre la vía de protección a las víctimas de trata de personas cabe indicar que la ley de extranjería (art. 39 bis) y el Reglamento prevén que una vez identificada una posible víctima de trata de personas por parte de las autoridades policiales se le otorgará un periodo de reflexión que protege a la víctima frente a las sanciones previstas en la legislación de inmigración y, concretamente, frente al procedimiento de expulsión. El tema de víctimas de trata de personas es analizado con mayor profundidad en el work package 3 del proyecto *Victims with irregular status. Safe Reporting of Crime (VISA RoC)* con un Informe sobre *Trata de seres humanos y estrategias de denuncia segura en la ciudad de Barcelona.*

En el campo de la denuncia segura configurada a través de la legislación cabe destacar también el caso de las víctimas de violencia de género. **La Ley de extranjería establece que una vez se ha interpuesto la denuncia por violencia de género no podrá incoarse el expediente administrativo sancionador por la irregularidad de su estancia o se suspenderá en caso de que estuviera abierto,** debiendo incluso suspenderse la orden de expulsión en caso de que se hubiera acordado con anterioridad (art. 31bis 2). Además, la mujer víctima de violencia de género podrá solicitar una autorización de residencia y trabajo provisional (incluyen-

⁵⁹ Estadísticas de denuncias de los Mossos d'esquadra: https://mossos.gencat.cat/es/els_mossos_desquadra/indicadors_i_qualitat/estadistica/
Estadísticas de denuncias de la Policía Nacional: <https://estadisticasdecriminalidad.ses.mir.es/publico/portalestadistico/>

⁶⁰ 'Invisibles 2022. L'estat del racisme a Catalunya, SOS Racisme Catalunya, <https://soseracisme.org/invisibles-lestat-del-racisme-a-catalunya-informe-2022/>

⁶¹ Percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas en 2020, Consejo para la eliminación de la discriminación racial y étnica. <https://igualdadynodiscriminacion.igualdad.gob.es/destacados/estudiopercepcion.htm>

⁶² Report, *Safe Reporting of Crime for Victims and Witnesses with Precarious Legal Status in Spain.* Véase también, desde la ONG Valencia Acoge se afirma que es una situación frecuente. <https://www.levante-emv.com/comunitat-valenciana/2019/10/03/inmigrante-irregular-denunciar-expulsado-13642132.html>.

do los hijos menores de 18 años), bajo determinadas circunstancias.⁶³ Esta autorización es emitida por el Gobierno español (delegado o subdelegado de Gobierno) y autoriza a la víctima y sus hijos menores de edad a vivir y trabajar (en el caso de los hijos, a trabajar si son mayores de 16 años) provisionalmente en España durante el periodo de juicio. En caso de que la sentencia acredite la situación de violencia de género y condene al agresor, la autorización de residencia provisional se transforma en una autorización definitiva con una vigencia de 5 años.

Recientemente, la Ley de libertad sexual⁶⁴ reformó la ley de extranjería para evitar la incoación de expediente administrativo sancionador en el caso de las mujeres víctimas de violencias sexuales que denuncien su situación. La reforma iguala la posición de las mujeres víctimas de delitos sexuales a las mujeres víctimas de violencia de género. Es decir, a **las personas en situación irregular víctimas de delitos sexuales se garantiza la no apertura de un procedimiento sancionador**. Por otra parte, la reforma introduce dos supuestos en los que pese a no haber una sentencia condenatoria se otorgará la respectiva autorización de residencia y trabajo. Estos supuestos son dos: el archivo de la causa por encontrarse el investigado en paradero desconocido o el sobreseimiento provisional por expulsión del denunciado. Para el resto de casos en los que no existe una sentencia condenatoria la práctica de algunas Oficinas de extranjería es la no incoación del expediente de expulsión. Esto supone que la autorización de residencia temporal caduca, la mujer queda en situación administrativa irregular pero no se inicia el expediente de expulsión.

Otra de las vías abiertas para la denuncia segura es la colaboración con la justicia en la lucha contra organizaciones criminales (art. 59 de la Ley de extranjería). En este supuesto, las personas que sean víctimas de determinados delitos⁶⁵ podrán quedar exentas de responsabilidades y no serán expulsadas si denuncian a los autores o cooperadores del delito y colaboran con las autoridades competentes. La finalidad principal de este procedimiento es el impulso de las denuncias para perseguir los delitos, pero no la protección de las víctimas del delito.⁶⁶

Las autorizaciones de colaboración con la justicia es el cuarto tipo de procedimiento. La colaboración con la policía y las autoridades administrativas para el resto de tipo de delitos. Esta autorización está prevista para delitos no vinculados a las organizaciones criminales, puede también llevar a otra clase de autorización de residencia⁶⁷. A la práctica, el procedimiento de colaboración con la justicia es muy poco utilizado, entre otras razones porque falta desarrollo del procedimiento y la legislación no establece expresamente la no iniciación o la suspensión del procedimiento sancionador (como si lo hace para casos de violencia de género, violencia sexual y trata de personas).

El último de los procedimientos es la autorización de residencia temporal por razones humanitarias. En este caso, las víctimas de determinados delitos pueden acceder a un tipo de residencia especial. Concretamente las víctimas de delitos contra los trabajadores; las víctimas de delitos con circunstancia agravante por discriminación y las víctimas de delitos por conductas violentas ejercidas en el entorno familiar.⁶⁸ Uno de los principales obstáculos de este procedimiento es que la autorización se otorga con la sentencia firme y, por lo tanto, la protección llega al final del procedimiento. Además, este tipo procedimientos suele otorgarse en base a un alto grado de discrecionalidad por parte de las autoridades.⁶⁹

⁶³ La autorización de residencia y trabajo podrá solicitarse desde el momento en que se dicte a su favor una orden de expulsión, o bien cuando el Ministerio Fiscal indique la existencia de indicios de violencia de género (art. 31bis.apartado 3)

⁶⁴ Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual.

⁶⁵ Tráfico ilícito de seres humanos, inmigración ilegal, inmigración ilegal, explotación laboral o tráfico ilícito de mano de obra o de explotación de la prostitución

⁶⁶ Art. 135 del Reglamento de extranjería.

⁶⁷ art. 127.1 del Reglamento de Extranjería

⁶⁸ art. 31.3 de la Ley de inmigración y art. 62 al 69, 103 al 108, del 123 al 130 del Reglamento de Extranjería

⁶⁹ Preventing harm, promoting rights: achieving safety, protection and justice .op.cit..p.25

Otras formas de denuncia segura no vinculadas a la legislación de extranjería

Otra posible vía para la denuncia segura bajo la Ley Española es la denuncia anónima. Los cuerpos y fuerzas de seguridad tienen a disposición de las personas líneas telefónicas gratuitas, correo electrónico, denuncia por vía web o buzón de mensajes. Sin embargo, como se indica en el Informe sobre denuncia segura en 2019, las entrevistas con algunos cuerpos policiales confirmaron que estos mecanismos se utilizaban en la práctica y daba lugar al inicio de algunas investigaciones policiales. Pero, las entrevistas también confirmaron **que la denuncia anónima no asegura la denuncia segura en muchos casos porque la legislación española requiere la identificación del denunciante para el inicio de un proceso judicial**. Otras prácticas como acudir a la policía por vía de intermediarios no parecen suceder en España.⁷⁰

En la legislación española también está prevista la denuncia a través de la inspección de trabajo. Esta vía configurada en la legislación laboral se dirige principalmente a las infracciones administrativas vinculadas a la vulneración de los derechos laborales.⁷¹ La denuncia ante inspección laboral se interpone de forma presencial o telemática y no es posible la denuncia anónima, pero se garantiza la confidencialidad. En España, cualquier persona estando en situación administrativa irregular puede interponer una denuncia ante la inspección de trabajo. En Cataluña si quien denuncia se encuentra en situación administrativa irregular, no se incoan sanciones por el trabajo irregular, ni se comunica a la policía nacional.⁷² Sin embargo, en la normativa española las infracciones laborales tienen, por lo general, naturaleza de infracción administrativa y no penal.

⁷⁰ González Beilfuss, M. (2019) Safe reporting of crime for migrants ... op.cit.,

⁷¹ Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. BOE núm. 174, de 22 de julio de 2015

⁷² Reunión con expertos 2.

4. ACTORES INVOLUCRADOS EN LA DENUNCIA SEGURA EN BARCELONA

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA

Oficina contra la no discriminación: Servicio del Ayuntamiento de Barcelona dirigido a atender las vulneraciones de derechos humanos en el ámbito de la no discriminación. La Oficina presta servicios información y sensibilización; atención y el asesoramiento a personas víctimas de vulneraciones de derechos humanos. Cabe destacar que, en el caso de ser una vulneración constitutiva de delito, la Oficina ofrece asesoramiento jurídico para la tramitación de la denuncia oportuna por discriminación. En el resto de casos, busca una solución extrajudicial. En el 2017 se creó la mesa de entidades de servicios de atención a las víctimas de discriminación en donde se coordina el Ayuntamiento junto con un total de 22 entidades o ONG⁷³

Servicio de recuperación, atención y acogida. Servicio del Ayuntamiento de Barcelona que ofrece atención específica a personas víctimas de situaciones de violencia machista (mujeres, niños y adolescentes, y personas LGTBI o personas de su entorno próximo directamente afectadas por esta violencia). El servicio presta servicios de acompañamiento jurídico frente a la interposición de una denuncia. También presta servicios de atención psicológica a las mujeres o personas LGTBI víctimas de violencia machista.

Agencia ABITS (SAS-Abits) Servicio del Ayuntamiento creado para atender de manera específica a las mujeres que ejercen la prostitución o que son víctimas de explotación sexual. Las principales actuaciones son la colaboración con las entidades que trabajan con estos colectivos, informar sobre los servicios públicos disponibles e informar y ofrecer recursos formativos y laborales.

Centro LGTBI. Es un equipamiento público transversal que ofrece servicios de información, orientación y atención directa al colectivo LGTBI, en coordinación con las entidades y las diferentes administraciones. El centro cuenta con servicios de acompañamiento jurídico y colabora con la Oficina contra la no discriminación derivando los casos de denuncias por delitos de odio.

Servicio de orientación jurídica y mediadora (SOJ-SOM) Servicio del Ayuntamiento de Barcelona en colaboración con el Colegio de Abogados, proporciona una primera orientación jurídica sobre el tema planteado por los usuarios y las usuarias. El principal objetivo es informar sobre la viabilidad de ir a los tribunales o de recurrir a las vías alternativas de resolución de conflictos.

Puntos de defensa de Derechos Laborales. Servicio de atención presencial y telefónica del Ayuntamiento de Barcelona en el que se da asesoría jurídica a personas que tengan dudas en materia laboral. Las dudas son resueltas por parte de un equipo de abogadas laboristas.

Barcelona Cuida. Un servicio que ofrece información y orientación a las personas que trabajan en el ámbito de los cuidados. En el centro se prestan servicios de información sobre recursos existentes, se llevan a cabo actividades de sensibilización y formación para las trabajadoras de los cuidados y se proporciona un espacio para favorecer el encuentro y el trabajo en red de los actores implicados. Barcelona cuida cuenta con un servicio de asesoramiento jurídico en el ámbito laboral a las trabajadoras del hogar.

Servicio de Atención a Inmigrantes, Emigrantes y Refugiados (SAIER) Servicio municipal especializado en movilidad internacional funciona desde 1989. El SAIER ofrece información y asesoramiento sobre inmigración, protección internacional, emigración y retorno voluntario a cualquier persona que viva en la ciudad de Barcelona. Los servicios que presta son: servicios de primera acogida, servicios de atención social, servicios de atención jurídica en materia de protección internacional, servicios de atención jurídica en materia de in-

⁷³ Aviñoa, I (2022) L'Observatori de les discriminacions a Barcelona. *Barcelona Ciutat de Drets*, p. 131-140.

migración, servicio de retorno voluntario, servicio de asesoramiento para la homologación de títulos, servicios de aprendizaje de las lenguas y servicios de orientación psicológica.

POLICÍA AUTONÓMICA

Unidad Central de Atención y Seguimiento a la Víctima. Unidad de la policía autonómica (Mossos d'esquadra). Esta unidad realiza la supervisión y actualización de los procedimientos del Cuerpo de Mossos d'Esquadra. Con formación especializada para atender y hacer el seguimiento de las víctimas de violencia machista y otras víctimas en situación de vulnerabilidad.

Grupo Central de Atención al Ciudadano. Grupo encargado de la recogida de denuncias en sentido estricto. Depende de la Unidad Central de Atención y Seguimiento a la Víctima. A través de las Oficinas de Atención al Ciudadano, presentes en las Comisarías, prestan servicios de asistencia en la presentación de la denuncia y apoyo a las víctimas.

Unidad de delitos de odio. Unidad especializada de la policía autonómica para la investigación de los delitos de odio y discriminación.

POLICÍA LOCAL

La unidad de policía de proximidad. Unidad de la policía local de Barcelona (Guardia urbana) centrada en fortalecer los vínculos entre los vecinos y vecinas y la policía. Este cuerpo de policía trabaja para mejorar la convivencia desde el ámbito de calle o barrio y que ayuda a dimensionar mejor los fenómenos emergentes.

ONGS⁷⁴

Consejo Municipal de Inmigración: es un órgano consultivo y de participación del Ayuntamiento de Barcelona compuesto voluntariamente por entidades y asociaciones de inmigrantes y de acogida, agentes sociales, los grupos políticos municipales y observadores. El consejo se coordina y debaten las políticas sobre inmigración de la ciudad de Barcelona

Migrastudium. Fundación que trabaja en el ámbito de las migraciones y tiene como objetivo favorecer la dignidad y los derechos de las personas más vulnerables; así como la sensibilización de la diversidad cultural y religiosa. La Fundación presta servicios de aprendizaje de lenguas, formación profesional y asesoría jurídica a personas migrantes en situación de vulnerabilidad.

Cáritas Diocesana de Barcelona. Entidad del tercer sector dirigida a prestar atención socioasistencial a colectivos y personas en situación de vulnerabilidad. En materia de inmigración Caritas lleva a cabo servicios de asesoramiento jurídico en inmigración.

Centro de Información para Trabajadores Extranjeros (CITE). Centro vinculado al Sindicato Comisiones Obreras que presta asesoramiento jurídico en materia de extranjería, protección internacional y derechos sociales y laborales de las personas migrantes.

FICAT. Entidad que presta servicios de acompañamiento y asesoramiento jurídicos a personas en riesgo de exclusión social. FICAT presta servicios de asesoramiento socio jurídico en el ámbito penal y extranjería.

OTROS ACTORES

Oficinas de atención a la víctima. Oficinas que dependen de la Generalitat de Cataluña y tienen como finalidad ofrecer a las víctimas de delitos información y apoyo para que puedan ejercer los derechos reconocidos en la Ley

Inspección laboral. Organismo de la Generalitat de Catalunya encargado de la vigilancia y cumplimiento de las normas laborales. Para ello realiza inspecciones en las empresas o centros de trabajo y tiene competencias para interponer sanciones de carácter administrativo.

⁷⁴ El conjunto de ONG y entidades actuando para dar apoyo a la población migrante es mucho más amplia de la descrita en este apartado. Sin embargo, para no hacer un listado excesivamente largo y exhaustivo a efectos de este Informe se describen las entidades que tienen un departamento de asesoría jurídica en materia de inmigración. De hecho, durante el trabajo de campo se entrevistaron dos entidades que no se describen en este apartado.

5. PRÁCTICAS DE DENUNCIA SEGURA A NIVEL LOCAL O NACIONAL

5.1 DENUNCIA EN LAS COMISARÍAS DE LOS MOSSOS D'ESQUADRA Y ASESORIA DE LAS ONG

En el caso de Cataluña existe una vía de denuncia segura resultado de la interacción entre los diferentes cuerpos y fuerzas de seguridad y de la distribución competencial en materia de seguridad pública. Cabe recordar que sólo las autoridades responsables del control migratorio (Brigada de extranjería) tienen competencias para iniciar los procedimientos sancionadores por la estancia irregular, entre ellos, la expulsión. Por su parte, la policía regional y local no tienen competencia en materia migratoria, pero sí en la tramitación e investigación de una denuncia. Concretamente, para los casos de denuncias de personas en situación administrativa irregular, la investigación llevada a cabo sobre la denuncia segura en 2009 evidenció la existencia de guías o protocolos entre la policía nacional y autonómica que facilitan o crean un ambiente favorable. De acuerdo con los protocolos de actuación, que no son públicos, la policía autonómica (Mossos d'esquadra) comunican la situación administrativa irregular de una persona en dos casos: cuando la persona ha sido detenida o identificada por la comisión de un delito o cuando la persona es detenida por la policía y no es posible identificarla. En todo caso, este último supuesto, es una medida excepcional que lleva a una situación similar a la detención, pero, de acuerdo con las reglas internas de la policía nacional, el protocolo no se aplica para identificar a las personas migrantes en situación administrativa irregular que puedan probar donde viven.⁷⁵ Para el resto de los supuestos, los protocolos existentes no requieren comunicación de la presencia de la persona a la policía nacional.

Las entrevistas realizadas en el marco del proyecto *Victims with irregular Status. Safe Reporting Crime (VISA RoC)* confirmaron la existencia del protocolo por parte de los cuerpos de seguridad.⁷⁶ así como su implementación. Durante las entrevistas, las unidades administrativas afirmaron que no recogen datos sobre el estado administrativo de las víctimas, pero si se comprueba si tienen algún requerimiento judicial o policial pendiente, incluyendo temas de extranjería y, por lo tanto, órdenes de expulsión. En caso en que exista un requerimiento pendiente se recoge igualmente la denuncia, pero se comunica a Policía Nacional. Para el resto de los casos, es decir, cuando no hay un requerimiento pendiente no se comunica a la Brigada de extranjería. Las entrevistas también se afirmaron que no había una actuación o circuito diferente para los casos en que la persona que denuncia estuviera en situación administrativa irregular.

De la práctica descrita, sin embargo, no es posible conocer el número de denuncias que se interponen por personas en situación administrativa irregular, siendo difícil valorar su impacto. Es, decir, el protocolo existe y se implementa, pero se desconoce si a la práctica su existencia conlleva a un mayor número de denuncias por parte de la población migrante en situación administrativa irregular. Del trabajo de campo realizado en el proyecto *Victims with irregular Status. Safe Reporting Crime (VISA RoC)* se deduce el desconocimiento del protocolo por parte de la población migrante. Las entrevistas en profundidad realizadas a las 20 personas migrantes en situación administrativa irregular afirmaron desconocer la existencia del protocolo y tener miedo de acudir a policía debido a la irregularidad de su estancia.⁷⁷ En los dos talleres realizados con mujeres migrantes, también confirmaron el desconocimiento del protocolo.

⁷⁵ González Beilfuss, M. (2019) Safe reporting of crime for migrants, op.cit. p.10. En el Informe se incluye un tercer supuesto aplicable a las personas que llegan en barco a las costas españolas o personas que entran por lugares no autorizados. En estos casos son detectados por los agentes de Policía Nacional o la Guardia Civil y las personas son detenidas y su presencia comunicada a la Policía Nacional responsable del control migratorio

⁷⁶ Entrevista 7 y 8

⁷⁷ Tulbore, C. Report of the interviews with migrants regarding Safe Reporting of Crime for Victims and Witnesses with Precarious Legal Status in Spain, VISA RoC, 2023

Por otra parte, las entrevistas a los y las abogadas de ONG confirmaron el conocimiento del protocolo,⁷⁸ pero afirman no haberlo visto nunca, ni poder acceder a él. El hecho que el protocolo no sea público y no sea una norma con valor normativo genera un ambiente de desconfianza. En ninguno de los casos, los y las abogadas entrevistadas recomiendan acudir a policía a presentar una denuncia cuando las personas están en situación administrativa irregular y han sido víctimas de un delito. Se argumenta que el Protocolo no servirá a los profesionales como fundamento jurídico para oponerse a una expulsión en el caso que una persona en situación administrativa irregular se inicie el procedimiento tras la interposición de una denuncia en comisaría. También se hace alusión por parte de las ONG que las personas migrantes pueden ser objeto en algunos casos de tratos discriminatorios o preguntas inadecuadas de los agentes o situaciones de racismo institucional.

Uno de los elementos claves para articular vías de denuncia segura es la existencia del miedo por parte de las personas migrantes de acudir a la policía. Del trabajo de campo realizado se concluye una percepción muy diferente del miedo. Las entrevistas a personas migrantes concluyeron que efectivamente hay miedo de ponerse en contacto con la policía, **las personas que habían sido víctimas de delitos no acudieron a denunciar a policía porque no tenían documentación y tenían miedo a ser expulsadas.**⁷⁹ **La desconfianza de la policía por parte de las personas migrantes se encuentra muy vinculada a la experiencia con la policía en el país de origen, al hecho de haber sido identificados por parte de la policía en transporte público o espacios público por perfil étnico.** Junto con el miedo a la expulsión, la irregularidad se sitúa como un elemento estructural que impide el contacto con la policía. **En España la irregularidad no es un delito, pero es vivida por las personas migrantes como si lo fuera.** También se expuso por parte de las ONG que no ayudaba la existencia de 4 cuerpos policiales diferentes actuando en la ciudad de Barcelona y que redirigir a una comisaría accidentalmente acabase en la policía con competencias sobre control migratorio.⁸⁰ En el taller realizado con mujeres migrantes, la mayor parte de las participantes en el taller también afirmaron tener miedo de acudir a la policía porque no tienen la autorización de residencia.⁸¹ La presencia del miedo por parte de las personas migrantes fue confirmada también por los y las abogadas de las ONG.⁸² Sin embargo, los actores institucionales, la policía y los servicios del Ayuntamiento afirmaron que las personas migrantes que decidían denunciar no tenían miedo a que se emitiera una orden de expulsión.⁸³ El miedo se situaba más en el ámbito de las posibles represalias tras la denuncia por parte del agresor (sobre todo en casos de violencia de género) o la posible pérdida de la autorización de residencia de la persona a quien se denunciaba.

Frente a la desconfianza que existe en el ámbito de las ONG a derivar a las comisarías de policía, la práctica seguida por las ONG es la asesoría en la redacción de la denuncia. Posteriormente, la persona migrante se presenta la denuncia en los juzgados con abogado o abogada de oficio. Las entrevistas con los equipos jurídicos de las ONG también confirmaron que en ningún caso desde los juzgados se comunica a la brigada de extranjería la presencia de una persona en situación administrativa irregular.⁸⁴ De hecho, la petición de asistencia jurídica gratuita a la que pueden acceder todas las personas incluidas las que no tienen una autorización de residencia tiene lugar en la sede de los juzgados. Cabe indicar que la actividad de las ONG se centra esencialmente en el asesoramiento sobre los procedimientos de la Ley de extranjería⁸⁵ y en el marco de esta labor surgen algunos casos de víctimas de delitos, pero no son servicios jurídicos especializados en temas de denuncia. En conclusión, **la presentación de las denuncias en instancias judiciales se percibe como un lugar seguro para la denuncia de personas en situación administrativa irregular, mientras que la denuncia**

⁷⁸ Entrevista 12 y 13

⁷⁹ Tulbore, C. Report of the interviews with migrants regarding .op.cit.,

⁸⁰ Entrevista 13

⁸¹ Las participantes que llevaban más tiempo de residencia en España intervinieron afirmando que en ocasiones se habían puesto en contacto con la policía local en casos de conflictos vecinales (discusiones en pisos compartidos) y que la irregularidad de la estancia no daba lugar a la apertura de procedimientos de expulsión. Afirmaron "Si no tienes papeles, aquí puedes llamar tranquilamente a la policía que no te expulsan".

⁸² Nebot, O., Final assessment of the interviews with key actors...op.cit.,

⁸³ A excepción de una unidad del Ayuntamiento que el miedo se vinculó a las experiencias en el país de origen, el resto de las unidades afirmaron que no había miedo por parte de la población migrante que acudía al ser víctimas de delitos. Idem,

⁸⁴ Entrevista 13; entrevista 10.

⁸⁵ Regularización, reagrupación familiar, renovaciones de autorizaciones de residencia, expulsiones, entre otros.

en comisarías de policía no. Esta desconfianza no está basada en la experiencia o conocimientos de casos en los que haya habido una orden de expulsión tras la presentación de una denuncia en policía, sino en el hecho que el protocolo no es conocido por la población migrante, que no es una norma vinculante y no podría ser posteriormente alegado para detener una orden de expulsión.

La derivación que realizan las ONG a las instancias judiciales como una vía para la denuncia segura es una forma alternativa que evita el miedo y los posibles riesgos. Sin embargo, el procedimiento judicial responderá a las peticiones concretas y a la vulneración de los derechos de la persona denunciante. Salvo que durante el proceso se evidencie la existencia de otros delitos, la denuncia en vía judicial no dará lugar a investigaciones policiales sobre la comisión de otros delitos vinculados o derivados. Durante el trabajo de campo se acompañó un caso de una persona en situación administrativa irregular que había sido explotada laboralmente y se recomendó por parte de la ONG la interposición de la denuncia a través del abogado de oficio. Sin embargo, había casos similares de otras personas en situación administrativa irregular siendo explotadas laboralmente por mismo el empleador. Para este supuesto, la demanda laboral resolverá sobre la vulneración de los derechos a la persona concreta pero no sobre la posible comisión del delito de explotación de trabajadores extranjeros (Art. 312.1 Código penal). Por otra parte, los delitos leves como por ejemplo las estafas por el alquiler de habitaciones muy frecuentes en las entrevistas realizadas no tienen abogado o abogada de oficio. Para los delitos leves la única vía de denuncia es el juzgado, pero con recursos propios o la denuncia en comisaría de policía.

Otra de las limitaciones de interponer una denuncia directamente en juzgado, sin pasar por la comisaría de policía, son las deficiencias en la precisión de la redacción de la denuncia.⁸⁶ La denuncia en comisaría es narrada por la víctima y escrita por un policía con formación para ello. Esto tiene como resultado que las denuncias se centran en la descripción clara de los hechos y los aspectos jurídicamente relevantes, omitiendo cuestiones circunstanciales. En cambio, la denuncia en juzgado quien redacta la denuncia es la víctima, que no tiene un conocimiento especializado, y en muchas ocasiones estas denuncias omiten hechos que son relevantes para el juicio. Por esta razón, la denuncia directa en juzgado es recomendada si previamente ha habido una asesoría jurídica. En Barcelona no existe una red de recursos jurídicos especializados en acompañamiento a la interposición de las denuncias, sino que son los equipos jurídicos que llevan asesoría en materia de inmigración quienes en determinados casos realizan este acompañamiento. El resultado es entonces que las denuncias interpuestas directamente en juzgados por personas migrantes en situación administrativa irregular son muy pocas.

5.2 DENUNCIA SEGURA A TRAVÉS DE LAS UNIDADES DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA

Varias unidades de Ayuntamiento realizan acompañamiento en denuncia segura a través del asesoramiento jurídico. Este acompañamiento en algunos casos se limita a la asesoría y otros se incluye también el seguimiento del caso. Algunas de estas prácticas están determinadas por la ley de extranjería otras son el resultado de la política pública del Ayuntamiento de Barcelona. En el primero de los supuestos se encuentran los delitos a las víctimas de violencia de género y de trata de personas. En el segundo supuesto, los casos de discriminación y delitos de odio.

Los servicios de Ayuntamiento están abiertos a las personas migrantes en situación administrativa irregular empadronados en Barcelona. El contacto y el asesoramiento con la persona en situación administrativa irregular no conlleva que desde las unidades del Ayuntamiento se comunique a la Policía Nacional en ningún caso. Tanto las entrevistas a las personas migrantes como a las unidades del ayuntamiento confirmaron que hay un ambiente de confianza en el contacto con las diferentes unidades. **La existencia de la inscripción en el padrón municipal como primer contacto de la persona migrante en situación administrativa irregular con el Ayuntamiento es un factor que favorece la confianza en la institución.**

Para los delitos vinculados con la violencia de género, la trata de personas o los delitos de odio hay una unidad especializada que realiza labores de información, asesoría jurídica y acompañamiento. Estos servicios favorecen la denuncia porque el respaldo institucional y

⁸⁶ Reunión con experta 1.

la coordinación con otras instituciones entre ellos, las fuerzas policiales, ayudan a romper la barrera que supone el miedo a acudir a una comisaría. En el caso de la violencia de género y la trata de personas son servicios de segundo nivel, es decir, las personas llegan derivadas de otro servicio del Ayuntamiento. En el caso de los delitos de odio la Oficina actúa como un servicio de primer y de segundo nivel. Las personas que deciden denunciar son derivadas a los servicios del SOJ con quienes se tramita el o la abogada de oficio y a través de éste se presenta la denuncia. Dado que el Ayuntamiento de Barcelona no tiene legitimación para representar en vía penal a las personas individuales, la labor de los servicios jurídicos del Ayuntamiento es de acompañamiento durante todo el procedimiento y coordinación con otros servicios. Recientemente, la Oficina contra la no discriminación ha instado la participación en los procesos penales a través del art. 4c de la Ley de víctimas que permite que la víctima pueda estar acompañada desde el primer momento por otra persona.⁸⁷ En todos los casos la asesoría y el acompañamiento son gratuitos para todas personas, incluyendo también a las personas migrantes.

La derivación y coordinación con las comisarías de policía sólo existe en los casos en que previamente hay algún mecanismo de colaboración o protocolo. En el caso del servicio SARA que atiende a mujeres víctimas de violencia de género y de la UTEH a víctimas de trata de personas la coordinación con los *Mossos d'esquadra* es activa y hay actuaciones de derivación. En todo caso, estas derivaciones vienen precedidas por protocolos conjuntos y la derivación va siempre a cuerpos especializados o a comisarías especializadas. En el caso de la OND la coordinación se realiza con Fiscalía, con los servicios de abogado de oficio. Sólo en casos concretos, se ha acompañado a personas a Comisaría para que interpongan la denuncia.

Para otro conjunto de delitos vinculados a la explotación laboral, agresiones sexuales, robos, estafas vinculadas a la vivienda, entre otros, no existe una vía desde el Ayuntamiento en la que se facilite el acompañamiento a la denuncia en policía o en juzgados. Las unidades con menores recursos y menor capacidad de actuación como Barcelona Cuida, SAS Abits o Centre LGTBI⁸⁸ carecen de vías para dar respuesta frente a la situación de personas migrantes en situación administrativa irregular que han sido víctimas de delitos. Estas unidades prestan servicios centrados en el asesoramiento y acompañamiento en su ámbito de actuación (asesoría laboral, asesoría en derechos sanitarios, extranjería, etc), pero no llevan a cabo tareas vinculadas con la denuncia segura. En algunos casos hay derivaciones como sucede con el Centro LGTBI en los casos de discriminación o delitos vinculados a la orientación sexual o identidad de género que son derivados a la Oficina contra la no Discriminación. Frente al conocimiento que la persona en situación administrativa irregular está siendo o ha sido víctima de un delito, estas unidades carecen de medios, recursos, coordinación de vías para dar una respuesta adecuada y un hacer un seguimiento del caso.

En lo referido a la coordinación entre las unidades del Ayuntamiento y los diferentes actores implicados como Policía, Fiscalía y la Oficina de extranjería en algunas unidades es una colaboración activa y fluida. Así, por ejemplo, **destaca la buena práctica de la Oficina contra la no discriminación de coordinación la Fiscalía de delitos de odio para la presentación de denuncias por este motivo.** También destaca el protocolo de la OND que permite que todos y todas las profesionales conocer a quien se puede dirigir y las personas de contacto con hojas de derivación tanto a las entidades sociales como a unidades del propio Ayuntamiento. Otra buena práctica especialmente relevante en materia de denuncia segura es la coordinación entre el servicio SARA para mujeres víctimas de violencia de género y la policía (*Mossos d'esquadra*). El servicio SARA tiene contacto directo con una Comisaría especializada, a la cual le pueden transmitir los casos. Esta derivación genera mucha seguridad a las víctimas a la hora de acudir a la comisaría para interponer la denuncia. Esta derivación a policía existió también en el servicio SAS Abits que presta atención a personas que ejercen la prostitución, quien se coordina con la Guardia urbana para en caso de denuncias por agresiones.

Sobre la asistencia jurídica gratuita cabe indicar lo siguiente. Como se detalló en apartados anteriores la legislación española reconoce el derecho a un abogado o abogada de oficio gratuito también a las personas migrantes en situación administrativa irregular. La vía de la denuncia a través de la interposición de la denuncia ante un juzgado es la seguida por

⁸⁷ Interview 1

⁸⁸ Con excepción de la discriminación o delitos vinculados a la orientación sexual o identidad de género que son derivados a la Oficina contra la No Discriminación.

las ONG y también por las unidades del Ayuntamiento que carecen de una práctica fluida o protocolo con los *Mossos d'esquadra*. En estos casos, se contacta con el servicio de orientación jurídica y mediadora (SOJ-SOM) quien en su caso deriva al turno de oficio. Las entrevistas realizadas tanto a los servicios jurídicos de las ONG como a las unidades del Ayuntamiento de Barcelona coinciden en la falta de especialización del turno de oficio en temas de extranjería, es decir, no tienen una visión holística de extranjería, sobre todo cuando se refiere a personas en situación administrativa irregular.⁸⁹ Las entrevistas también se refirieron a la necesidad **de promover una mayor sensibilidad en los y las abogadas de oficio respecto de las situaciones de vulnerabilidad en la que en muchas ocasiones se encuentra la persona en situación administrativa irregular.**

Otro de los aspectos a nombrar es la capacidad que tienen las diferentes unidades del Ayuntamiento para llegar a la población migrante en situación administrativa irregular. Pese a que la red de servicios que pueden acompañar la denuncia segura es amplia, las diferentes unidades o servicios no son conocidos por las personas migrantes en situación administrativa irregular, en este sentido destaca que algunos servicios la atención a personas migrantes es testimonial.⁹⁰ Sin embargo, un mayor conocimiento de los diferentes servicios requeriría también un refuerzo en el personal que presta los servicios de asesoría jurídica.

Las personas en situación administrativa irregular que llegan a las diferentes unidades lo hacen derivadas por una ONG o una tercera persona y quienes lo hacen de manera espontánea son aquellas que se encuentran muy empoderadas y conocedoras de sus derechos. Por otra parte, es importante enfatizar que las entrevistas a personas migrantes también revelaron el desconocimiento de las unidades u oficinas existentes y que el Ayuntamiento es visto como una institución segura pero dirigida a realizar trámites administrativos. **El Ayuntamiento no es visto como una institución de ayuda o colabora frente a la defensa en casos de personas en situación administrativa irregular y que son víctimas de delitos.** Las personas afirman que en caso de ser víctimas de un delito acudirían a una ONG conocida pero no al Ayuntamiento. Las entrevistas también detectaron otro tipo de limitaciones vinculadas al gap digital, la pandemia, las trabas administrativas para acceder a los recursos, la interiorización de la situación administrativa irregular.

⁸⁹ Nebot, O., Final assessment of the interviews with key actors...op.cit

⁹⁰ Este es el caso de la Oficina contra la no discriminación.

6. MEJORA DE LAS PRÁCTICAS DE DENUNCIA SEGURA

Las propuestas de mejora de la denuncia segura para el caso de la ciudad de Barcelona tras la investigación realizada en el proyecto *Migrats with irregular status. Safe Reporting* (VISA RoC) tienen dos ejes. El primero se centra en buscar vías para reforzar o facilitar la denuncia segura en las comisarías de la ciudad. El protocolo favorece la denuncia, pero no es conocido por las personas en situación administrativa irregular y existe miedo de acudir a la policía. Las ONG conocen el protocolo, pero aun así también hay desconocimiento, miedo o desconfianza a su aplicación. Por ello, se propone **la configuración de vías para mejorar la confianza entre la policía y los diferentes actores implicados**. El proyecto trabajará en esta vía para configurar unas alianzas que permitan dar mayor confianza entre la policía, ONG y las unidades del Ayuntamiento de Barcelona.

La apertura de una vía de colaboración con los *Mossos d'esquadra* requería que unidades dirigidas a las relaciones con la comunidad existentes en cada uno de las comisarías entren en mayor contacto con actores implicados como ONG, entidades, servicios institucionales, entre otros para promover esta confianza. Una de las conclusiones compartidas de las entrevistas a personas migrantes y a las unidades del Ayuntamiento de Barcelona fue que acudir a una comisaría de policía siendo previamente derivados es una vía para romper el miedo que tienen las personas en situación administrativa irregular de entrar en contacto con la policía y favorecer la denuncia segura. En esta dirección, es necesario construir un vínculo o alianza con los *Mossos de esquadra* que dote de seguridad y confianza a las personas migrantes que deciden en su caso interponer una denuncia.

El segundo eje se orienta a **trabajar la denuncia segura en el marco de la política de interiorización de la persona migrante como un ciudadano o ciudadana más de los servicios del Ayuntamiento, así como de la especialización jurídica de los servicios de atención a las personas**. Una vía de mejora de las prácticas en materia de denuncia segura se propone el refuerzo de las unidades del Ayuntamiento que tienen menor capacidad de actuación frente a situaciones en que las personas migrantes relatan a ver sido víctimas de delitos. Este refuerzo debe trabajarse tanto por vía interna como externa. La parte interna consistiría en reforzar el conocimiento, la colaboración y la derivación entre las unidades tipo Barcelona Cuida, el Centro LGTBI o SAS Abits con los servicios de orientación jurídica y mediación (SOM-SOJ) y los puntos de defensa de Derechos Laborales. La unidad SOM-SOJ son responsables de realizar una primera valoración jurídica del caso concreto y luego orientar hacia la mediación o la denuncia. Es importante que, en esta vía, los servicios SOM-SOJ y los puntos de defensa de derechos laborales tengan formación en el ámbito de denuncia segura y una vía de contacto con los servicios de orientación jurídica del SAIER.

Las entrevistas a personas en situación administrativa irregular desvelaron que el Ayuntamiento de Barcelona es visto como una institución pública para realizar trámites administrativos de manera segura. En cambio, no se percibe al Ayuntamiento como una institución que está también para defender los derechos de las personas migrantes en situación administrativa irregular. En este sentido, se recomienda reforzar la disseminación y divulgación de todos los servicios a través del padrón municipal. Hasta el momento existen folletos informativos de cada uno de los servicios, pero no uno en conjunto dirigido a la denuncia segura para las personas en situación administrativa irregular. De las entrevistas con las personas migrantes se discutió como buena práctica la elaboración de un folleto informativo sobre las diferentes unidades. El momento de inscripción en el padrón municipal se configura como el espacio más efectivo para que la información pueda llegar a las personas migrantes en situación administrativa irregular.

La otra vía para explorar en la línea de la mejora de las prácticas existentes de denuncia segura es el contacto y la coordinación con la inspección laboral para el caso de las trabajadoras del hogar. Como se detalló en este Informe, en el caso de Cataluña la gestión de la inspección laboral corresponde a la Generalitat de Cataluña y tiene como principal función el control e inspección del cumplimiento de la normativa laboral, incluido el cumplimiento de los derechos laborales de las personas migrantes en situación administrativa irregular. Las entrevistas realizadas detectaron una amplia vulneración de los derechos de las muje-

res trabajadoras del hogar que se confirman con los estudios existentes.⁹¹ En este ámbito no existen vías que favorecen o faciliten la denuncia segura. Además, para las trabajadoras del hogar internas existe un claro vínculo entre vivienda y situación de desprotección frente a los abusos que es necesario hacer frente. Es esta línea, el contacto con inspección laboral favorecería los casos de delitos vinculados con la exploración laboral muy presente en los servicios vinculados al cuidado.

Finalmente, desde el proyecto *Migrats with irregular status. Safe Reporting (VISA RoC)* está explorando también la colaboración o el vínculo con los servicios de atención a las violencias sexuales de los servicios sanitarios para poner en contacto las unidades del Ayuntamiento antes descritas para los casos de delitos de violencia sexual.

7. REFERENCIAS

- AVIÑOÀ, I (2022) L'Observatori de les discriminacions a Barcelona. *Barcelona Ciutat de Drets*, p. 131-140.
- DELVINO, N. (2019) Safe reporting of crime for victims and witnesses with irregular migration status in the United States, COMPAS
- GONZÁLEZ BEILFUSS, M. (2019) Safe reporting of crime for migrants with irregular status in Spain, COMPAS: Oxford.
- Mesura de Govern (2017). Programa Barcelona Ciutat de Drets Accions de prevenció i garantia de drets de ciutadania i accions per incloure l'enfocament de drets humans.
- Migración y denuncia segura (2022) Experiencias europeas y retos para el desarrollo de mecanismos de denuncia segura para víctimas de delitos en situación administrativa irregular en España. Andalucía acoge; Fundación Cepaim; Red acoge. PICUM.
- PARELLA, S (2021) La situació de les empedades domèstiques d'origen migrant en temps de la covid-19, Barcelona Societat, p. 41-57.
- Preventing harm, promoting rights: achieving safety, protection and justice for people with insecure residence status in the EU. PICUM 2021.
- SANAHUJA I VELEZ, R (2007). *La política de acollida a Barcelona, Trenta anys d'experiències i aprenentatges*. Barcelona Societat. p.58-72
- TAMARITT, S., et al (2011) La victimización de migrantes, en Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, 2011, núm. 13-11.
- TAVERRITI, S. B. (2019) Safe reporting of crime for victims and witnesses with irregular migration status in Italy, COMPAS: Oxford.
- TIMMERMAN, R., LEERKES, A., & STARING, R. (2019) Safe reporting of crime for migrants with irregular status in the Netherlands, COMPAS: Oxford.
- VAN DEN DURPEL, A. (2019) Safe reporting of crime for migrants with irregular status in Belgium, COMPAS: Oxford;
- UNGA, supra note 1, para. 33: "Firewalls establish a strict and real separation between immigration enforcement and public services".

⁹¹ Parella, S (2021) La situació de les empedades domèstiques d'origen migrant en temps de la covid-19, Barcelona Societat, p. 41-57.



for victims of crime
with irregular
migration status

safereporting.eu

