

PROPUESTAS PARA LA
IMPLEMENTACIÓN DEL PACTO EUROPEO
SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO CON
ENFOQUE DE PROTECCIÓN
Y DERECHOS HUMANOS

Esta publicación ha sido coordinada por el Servicio de Investigación y Estudios del Área de Incidencia de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR).

Han participado en su redacción: Nuria Díaz, Elena Muñoz, Verónica Laorden, Clara Sánchez-Calero, Mónica López, Mauricio Valiente, Carmen Ruiz e Irene Graño.

MAQUETACIÓN: Erreka Multimedia S. Coop.

IMPRESIÓN: Arcrom Publicidad S.L.

OFICINAS CENTRALES DE CEAR.

GTA. DE CUATRO CAMINOS, 6-7, Planta 7ª-711.

28020 MADRID

TF: 91 598 05 35

FAX: 91 597 23 61

WWW.CEAR.ES



RECONOCIMIENTO – NO COMERCIAL (CC BY-NC-ND):
SE PERMITE LA GENERACIÓN DE OBRAS DERIVADAS
SIEMPRE QUE NO SE HAGA UN USO COMERCIAL. TAMPOCO
SE PUEDE UTILIZAR LA OBRA ORIGINAL CON FINALIDADES
COMERCIALES.

La Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) es una organización sin ánimo de lucro fundada en 1979, de acción voluntaria, humanitaria, independiente y plural. Nuestro objetivo es el de trabajar junto a la ciudadanía por la defensa del derecho de asilo. Nuestra misión: defender y promover los derechos humanos y el desarrollo integral de las personas solicitantes de asilo, refugiadas, apátridas y migrantes en situación de vulnerabilidad y/o en riesgo de exclusión social. Nuestro enfoque de trabajo es integral: acogida temporal, atención jurídica, atención psicológica y social, formación y empleo, e incidencia y participación social.

Financiado por:



SECRETARÍA
DE ESTADO
PARA LA UNIÓN EUROPEA

ÍNDICE

CONTEXTO	4
PROPUESTAS DE IMPLEMENTACIÓN	7
Bloque 1: Eurodac y sistemas comunes de información	7
Bloque 2: Gestión de las fronteras exteriores	11
Bloque 3: Sistemas de acogida	17
Bloque 4: Procedimientos justos y eficientes	24
Bloque 5: Retornos	33
Bloque 6: Determinación del Estado miembro responsable (Dublín)	35
Bloque 7: Solidaridad	41
Bloque 8: Medidas de contingencia frente a situaciones de crisis	43
Bloque 9: Garantías legales, protección en situaciones de vulnerabilidad y monitoreo	48
Bloque 10: Reasentamiento, inclusión e integración	53
CONCLUSIONES	58
GLOSARIO DE TÉRMINOS Y REFERENCIAS	62
ANEXO: TABLA DE PROPUESTAS	66

CONTEXTO

La llegada a la Unión Europea de un millón de personas refugiadas, principalmente de Siria en el año 2015, escapando de la guerra, y la realidad del desplazamiento forzado de miles de personas marcó un punto de inflexión en Europa, poniendo de manifiesto las deficiencias del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) y la necesidad urgente de reformarlo bajo el principio de solidaridad y responsabilidad compartida entre los Estados miembro. En este proceso, CEAR ha manifestado la importancia de que dicha reforma se hiciera desde un enfoque de protección de los derechos de las personas y de acuerdo con la Convención de Ginebra. No obstante, la falta de voluntad política para cumplir con los compromisos de reubicación¹ y la proliferación de acuerdos de externalización de las fronteras como el firmado con Turquía², abocaron al fracaso de la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo de 2016.

En septiembre de 2020, la Comisión Europea presentó un conjunto de propuestas legislativas que componen el Pacto Europeo de Migración y Asilo como un intento renovado de avanzar hacia la reforma y construcción de un verdadero Sistema Europeo Común de Asilo. Tras años de duras negociaciones, el Pacto fue aprobado el 14 de mayo de 2024.

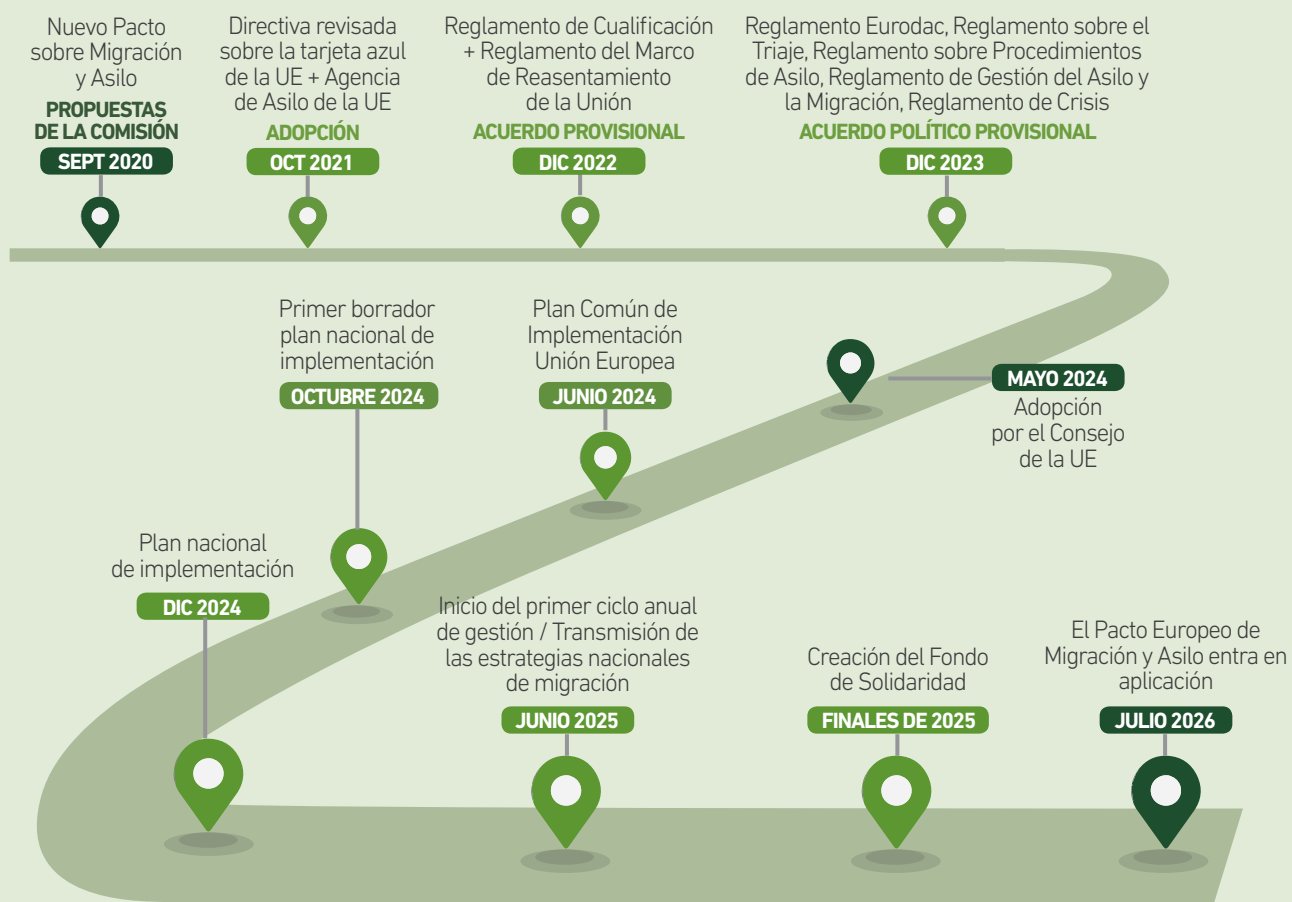
Proceso de implementación del Pacto Europeo sobre Migración y Asilo:

El Pacto Europeo sobre Migración y Asilo entró en vigor el 11 de junio de 2024. Sin embargo, debido a la complejidad e interrelación de la nueva legislación se ha establecido un periodo transitorio de dos años para su implementación, de manera que la mayoría de los textos solo serán aplicables desde mediados de junio de 2026, a excepción del Reglamento que establece un Marco Europeo de Reasentamiento, que no incluye esta disposición transitoria. En este caso, el Reglamento establece que todos los compromisos se plasmarán en un Plan BIANUAL de Reasentamiento y Admisión Humanitaria, pero no dispone de ninguna fecha límite para el primer Plan.

1 European Council on Refugees and Exiles (ECRE). (2019). Making the CEAS Work, Starting Today, *Policy Note*, 22. disponible en: https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2019/10/PN_22.pdf [Acceso el 31 julio 2024].

2 Consejo de la UE. (2016). Declaración UE-Turquía. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

NUEVO PACTO SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO: CRONOLOGÍA Y PRINCIPALES LOGROS



Fuente: Comisión Europea

#MigrationEU

Para el resto de los instrumentos legislativos, se abre ahora una fase de implementación del Pacto en la que los Estados miembro deberán preparar sus sistemas de asilo y ajustarlos a las nuevas normas europeas.

El 12 de junio de 2024, la Comisión Europea presentó el Plan Común de Implementación del Pacto sobre Migración y Asilo de la UE, dividido en diez bloques interconectados que ordenan y calendarizan las principales obligaciones de los Estados miembro para la correcta aplicación del Pacto. El objetivo de este Plan Común es apoyar y orientar a los Estados miembro en la preparación de sus respectivos Planes Nacionales de Implementación, los



cuales deben estar listos para el 12 de diciembre de 2024. España debe presentar a la Comisión un primer borrador de su Plan Nacional en octubre de 2024.

A pesar de nuestra disconformidad con el enfoque y el resultado final de las negociaciones del Pacto, CEAR seguirá defendiendo que España debe liderar un proceso de cambio en las políticas europeas de migración y asilo a fin de que estas prioricen la protección y los derechos de las personas migrantes y refugiadas. En virtud de ello, CEAR presenta las siguientes propuestas dirigidas al gobierno de España para asegurar que el Plan Nacional de Implementación del Pacto Europeo sobre Migración y Asilo en España se elabora desde un enfoque garantista, solidario y centrado en la protección de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas y con pleno respeto del derecho internacional y los derechos humanos.

PROPUESTAS DE IMPLEMENTACIÓN

Bloque 1: Eurodac y sistemas comunes de información

La Comisión Europea recoge en este bloque aquellas disposiciones del Pacto que buscan transformar Eurodac en un sistema interoperable de gestión de la migración y las fronteras que apoye el funcionamiento práctico del Pacto, en particular, en la determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional y el control de los movimientos secundarios.

El nuevo Eurodac amplía su base de datos de huellas dactilares de la UE para controlar no sólo los movimientos de las personas solicitantes de asilo, sino todos los flujos migratorios. Incluirá datos biométricos, de identidad, de amenazas de seguridad y otra información de solicitantes de protección internacional, beneficiarias de protección temporal, personas desembarcadas tras operaciones de rescate y salvamento marítimo, y personas detenidas por cruces irregulares de las fronteras exteriores o presencia irregular en un Estado miembro

Se introduce una nueva categoría de datos de amenazas para la seguridad y el uso de reconocimiento facial, aplicable a niños y niñas desde los 6 años. Los datos se retendrán durante 10 años y el sistema será interoperable con otras bases de datos como el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes y el Sistema de Información de Visados, incluyendo su uso para la elaboración de estadísticas.

De acuerdo con la normativa recogida en el Pacto, los Estados miembro deben asegurar el acceso legal y operativo de todas las autoridades competentes al sistema Eurodac, cumplir con la legislación de protección de datos de la UE y dotarse del equipo y personal necesario y con la formación adecuada para las nuevas tareas de Eurodac.

Propuestas CEAR *bloque 1* para el Plan Nacional de Implementación:

Recopilación, transmisión y comparación de datos biométricos

La proliferación de datos biométricos ha suscitado críticas, ya que el procesamiento no selectivo de datos biométricos podría afectar desproporcionadamente a las personas migrantes y refugiadas por estar más sujetas a una mayor vigilancia y control policial. Existe el riesgo de que se apliquen sesgos algorítmicos en la utilización y el tratamiento de los datos biométricos. Esto podría dar lugar a una mayor discriminación y estigmatización del colectivo de personas migrantes y refugiadas, por ser los “objetivos principales” de Eurodac.

El monitoreo realizado por Eurodac contribuye al desarrollo de estadísticas que posteriormente sirven para la formulación de políticas y medidas de control. En este sentido, preocupa que se usen los datos para profundizar en las políticas de criminalización de las personas migrantes. Por todo ello, CEAR propone:

- Restringir, mediante la elaboración de un protocolo, la solicitud de **datos biométricos a la toma de huellas dactilares y no de datos de imagen facial**: ello debido a la potencial elaboración de perfiles raciales y discriminatorios y a los riesgos de sesgo racial inherentes en el uso herramientas de reconocimiento facial programadas con inteligencia artificial.

Uso de Eurodac para controles de seguridad e interoperabilidad

Una de las prioridades recogida en Eurodac es garantizar que la base de datos sea técnicamente viable para la interoperabilidad, esto es, para intercambiar datos y permitir el intercambio de información con el Sistema de Información de Schengen (SIS), el Sistema de Información de Visados (VIS), el Sistema de Entradas y Salidas (SES), el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV), Eurodac, y el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS), que también incluirá los datos de nacionales de terceros países (ECRIS-TCN).

Para evitar que la ampliación securitaria de los objetivos de Eurodac y la posibilidad de contrastar los datos con otras bases de datos de seguridad y delincuencia aumente el riesgo de criminalización de las personas migrantes y racializadas, CEAR propone:

- **Limitar estrictamente la comparación de los datos personales** para los fines de prevención, detección o investigación de los delitos más graves. El escrutinio ha de realizarse bajo los criterios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad donde existan indicios concretos y fundamentados de que una persona migrante o refugiada está directamente involucrada en actividades delictivas de los delitos más graves.
- Prever una **Evaluación de Impacto relativa a la Protección de Datos (EIPD)** previamente, con un análisis sobre la aplicación del método biométrico frente a otras alternativas desde el punto de vista de los riesgos y su impacto en los derechos y libertades de las personas afectadas, tal y como prevé la ley europea de protección de datos (RGPD)³.
- Determinar, por medio de la normativa interna, la **motivación, los requisitos y los supuestos concretos** en los que se emplearán las herramientas de interoperabilidad a escala nacional sobre una persona afectada, en consonancia con los fines de especificación y limitación del RGPD.
- **Individualizar cada operación** y proporcionar a las personas afectadas toda la información adecuada y significativa en el contexto de una decisión.

Toma de datos biométricos, uso de la coerción y tratamiento

Eurodac dispone la obligación de tomar datos biométricos por parte de los Estados miembro a una serie de personas incluyendo a niños y niñas como sujetos de dicha recopilación de datos desde los 6 años de edad. Igualmente, establece medidas administrativas para garantizar el cumplimiento de esta obligación. En tal sentido, CEAR propone:

- **Prever alternativas a las medidas de coerción** que sean menos lesivas para los derechos de las personas. Aplicar como último recurso y de forma proporcional y motivada dichas medidas para la toma de datos biométricos.

³ REGLAMENTO (UE) 2016/679 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).

- Garantizar el **derecho de información**, asegurando el conocimiento y la comprensión de las personas afectadas de los datos que se recopilen y los fines para los que es necesario dicho tratamiento. Se deberá elaborar folletos informativos en un lenguaje claro e inteligible, traducidos a los principales idiomas de las personas que llegan a España y, en su defecto, con asistencia de interprete.
- Establecer un **mecanismo independiente de supervisión** del respeto de los derechos fundamentales (ver bloque 9) que incluya competencias de monitoreo de la dignidad y de la integridad física de las personas durante el proceso de toma de huellas dactilares y captación de imagen facial.
- Cumplir el principio de **limitación y minimización de los datos** en relación con el tratamiento y utilización de los datos, evitando recabar datos innecesarios que interfieran en los derechos fundamentales y motivar de forma individualizada la finalidad del tratamiento de datos.
- Establecer un **control exhaustivo y sistemático sobre la legalidad del tratamiento** de datos personales en el marco normativo interno asegurando que las autoridades responsables en España implementen disposiciones que salvaguarden el derecho a la intimidad y a la protección de datos de las personas incluidas en el sistema.

Garantías en el procedimiento de toma de huellas dactilares a niños y niñas

La especial vulnerabilidad a la que se ven expuestos los niños y niñas se explica por su edad, su situación migratoria, en ocasiones, irregular, y al limbo jurídico en el que se encuentran. La recopilación y el tratamiento de datos biométricos sensibles y la introducción de tecnologías invasivas para rastrearlos y vigilarlos agravan aún más esta situación de vulnerabilidad. Entre otras salvaguardias, el derecho a la información es primordial para que los niños y niñas ejerzan su derecho a ser escuchados en los procedimientos judiciales y administrativos. A tal fin, CEAR propone:

- Asegurar que la **toma de huellas dactilares e imágenes faciales de los niños y niñas** se lleve a cabo valorando de forma individualizada el **interés superior del menor**.

- Aplicar el “**beneficio de la duda**” cuando la edad de una persona no está clara o se cuestiona y no exista documentación acreditativa de su edad, para tratar a la persona como menor de 6 años.
- Asegurar que la persona responsable de tomar los datos biométricos esté formada y cuente con una **perspectiva de derechos humanos, de la infancia e interseccional**. Igualmente, que no esté armada, uniformizada y no cuente con ningún elemento potencialmente intimidatorio para las personas menores.
- Garantizar que **se informe adecuadamente** a los niños y niñas sobre el procedimiento, en un lenguaje accesible y adaptado a sus necesidades y con un enfoque de infancia.
- **Restringir la utilización de datos contenidos en Eurodac** correspondientes a menores de 14 años: emplear esta opción únicamente en casos excepcionales, de forma debidamente motivada y escrita por las autoridades encargadas de su utilización a fin de evitar el uso arbitrario, discriminatorio y no razonado de dichos datos.

Bloque 2: Gestión de las fronteras exteriores

El Pacto incluye normativa para gestionar la llegada de personas nacionales de terceros países a las fronteras exteriores de la UE y canalizar de manera rápida a los procedimientos de asilo o de retorno en función de sus necesidades de protección. Mientras dura el triaje y el procedimiento fronterizo, se aplica una “ficción jurídica de no entrada” que presume que las personas no han ingresado en el territorio europeo hasta que no se les autorice. Para ello, los Estados deben adoptar medidas para asegurar que las personas migrantes se mantengan a disposición de las autoridades durante todo el proceso, limitando su entrada y circulación no autorizadas.

Según la normativa, cada Estado miembro debe tener capacidad adecuada para controlar las llegadas irregulares y acoger en condiciones adecuadas a un cierto número de personas solicitantes de asilo y personas migrantes que deban ser retornadas a sus países de origen mediante procedimientos fronterizos. La Comisión Europea fijará cuál es el número máximo de solicitudes de asilo y retornos que España puede tramitar por estos procedimientos,

una cifra que se revisará cada tres años. En tal sentido, la cifra de “capacidad adecuada” fijada para España por la Comisión es de 3.301 personas, y el número máximo de solicitudes a tramitar por procedimiento fronterizo el primer año es de 6.602.

Además, los Estados deben garantizar instalaciones adecuadas para llevar a cabo estos procedimientos, personal formado, equipamiento y acceso a bases de datos europeas, cumpliendo con los nuevos plazos máximos de 7 días para el triaje y 12 semanas para el procedimiento fronterizo. Se debe también asegurar la capacidad judicial necesaria para que cualquier recurso se resuelva dentro de los tiempos requeridos.

Propuestas CEAR *bloque 2* para el Plan Nacional de Implementación:

Controles del triaje y el acceso al procedimiento de asilo

La introducción de un control previo, o triaje, preocupa principalmente por su impacto directo en el acceso al procedimiento de protección internacional. Este proceso, diseñado para clasificar y gestionar las solicitudes de asilo, puede suponer en la práctica un retraso en el acceso al procedimiento de asilo y a todas las garantías y derechos asociados al mismo debido a que el registro de la solicitud no se realizará hasta que finalice el triaje. Es fundamental que se mantenga un equilibrio entre la gestión eficiente de las solicitudes y la garantía de acceso pleno e inmediato al procedimiento de asilo. En este sentido, CEAR propone las siguientes medidas:

- **Garantizar de forma inmediata los derechos** desde el momento en el que una persona expresa su voluntad de solicitar protección internacional durante el triaje, mediante el registro de su solicitud en el plazo más breve posible y en un máximo de 24 horas.
- **Asegurar una dotación adecuada de recursos** (tecnológicos, materiales, económicos y humanos), para que el procedimiento de triaje se pueda llevar a cabo efectivamente en el tiempo mínimo indispensable y como máximo en 72 horas para no retrasar el acceso a todas las garantías y derechos del procedimiento de protección internacional.
- Asegurar que, en el examen preliminar de vulnerabilidad, las autoridades del triaje **se apoyen en organizaciones no gubernamentales especializadas** en identificación de vulnera-

bilidades. Igualmente, deberán ofrecer servicios de apoyo en los lugares donde se realice el triaje a las personas en situación de vulnerabilidad (atención psicológica, psiquiátrica y social especializada) en espacios adecuados que garanticen la confidencialidad.

- Establecer, en el examen preliminar de vulnerabilidad, **los instrumentos correspondientes con indicadores** no exhaustivos para la detección y evaluación de la vulnerabilidad, adaptados al contexto de llegadas a espacios fronterizos.
- **Derivar inmediatamente a los procedimientos de protección** existentes cuando haya mejores indicios de situaciones de vulnerabilidad en el examen preliminar de vulnerabilidad. En este sentido, aplicar el protocolo Marco ante indicios de trata de seres humanos. Igualmente, ante indicios de apatridia se ha de iniciar de oficio el procedimiento de apatridia, y frente a niños y niñas se ha de garantizar la aplicación de la normativa estatal e internacional de protección a la infancia ⁴.
- Tener en cuenta este **examen preliminar** para la evaluación de necesidades específicas del Reglamento de Procedimientos y Directiva de Acogida, sin prejuzgar el mismo.

Garantías y el respeto a los derechos fundamentales durante el triaje

La implementación del triaje también plantea desafíos significativos en cuanto a la protección de los derechos fundamentales con respecto a los lugares en los que se va a realizar el mismo. Concretamente, la nueva normativa permite que los controles se realicen en “cualquier lugar adecuado o apropiado”, ofreciendo un amplio margen para la discrecionalidad estatal. Además, se corre el riesgo de vulnerar la Directiva de Condiciones de Acogida al carecer de garantías suficientes para el acceso de las personas en estas localizaciones a derechos básicos fundamentales como la atención sanitaria o la educación y la atención de necesidades especiales. CEAR propone que se incluyan en los planes de implementación nacionales las siguientes medidas:

- **Disponer de lugares adecuados para desarrollar el triaje** en los que se debe garantizar que las personas solicitantes de asilo tengan todos los derechos y condiciones de

⁴ Observatorio de la Infancia. (2024). Normativa nacional. <https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/infanciaEspana/contexto/normativa/nacional.htm>

acogida previstos en la Directiva de Acogida y contar con espacios confidenciales para la detección y evaluación de las vulnerabilidades y situación de la salud.

- En ningún caso deberá realizarse el triaje en **Centros de Internamientos de Extranjeros (CIE)**.
- **Mantener los estándares y garantías** previstas en la legislación nacional para las personas sometidas al triaje, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento, incluyendo la asistencia jurídica gratuita, el derecho a intérprete, a la asistencia sanitaria, a la información, a ser oído y a un recurso efectivo.
- Incluir las **siguientes garantías que permite el Reglamento de Triage**, de cara a incorporar una normativa más garantista:
 - Acceso a la atención sanitaria de urgencia y al tratamiento básico de enfermedades: garantizar que se incluya, entre otros, la salud mental y enfermedades crónicas y de larga duración.
 - Acceso a los servicios de mediación intercultural e información: los espacios de triaje han de garantizar los medios para que las personas puedan contactar con las entidades especializadas y sus asesores legales y se ha de garantizar el acceso de estas organizaciones a esos espacios sin limitaciones excesivas. La información ofrecida por ONG u otros organismos deberá ser complementaria y no sustituir la ofrecida por las autoridades.
 - Acceso a un recurso efectivo frente al acto administrativo del triaje de manera independiente: el triaje debe considerarse un procedimiento administrativo distinto tras el cual se toma una decisión con impacto en los derechos fundamentales de la persona, por lo que es esencial garantizar el acceso a un recurso efectivo frente al mismo y sus condiciones.
- Garantizar una **formación adecuada del personal responsable del triaje**, incluido personal médico e intérpretes, en protección internacional, víctimas de trata de seres humanos, perspectiva de infancia, de derechos humanos, género, diversidad e interseccionalidad.

- **Vigilar el respeto de los derechos fundamentales durante el triaje** asegurando un mecanismo independiente de supervisión del respeto de los derechos fundamentales (bloque 9), con competencias también durante el triaje.

Garantías en la aplicación de los procedimientos fronterizos

- Asegurar la **aplicación restrictiva** del procedimiento fronterizo de asilo, por ser menos garantista. Abstenerse de aplicar los supuestos potestativos para canalizar una solicitud de asilo por el procedimiento fronterizo, solo los obligatorios y de manera restrictiva, previo análisis individualizado, sin discriminación por nacionalidad.
- Excluir a las **personas con perfiles de especial vulnerabilidad**, incluyendo niños y niñas, de los procedimientos fronterizos. Los lugares donde se prevé la realización de este procedimiento nunca podrán ser adecuados para atender las necesidades especiales de personas en situación de vulnerabilidad como mujeres embarazadas, víctimas de trata, tortura ni el interés superior del menor.
- Aplicar el **criterio más favorable del principio de unidad familiar** desde una perspectiva de derechos humanos. Esto implica no someter al procedimiento fronterizo a una familia si uno de sus miembros ya está bajo este procedimiento, evitando que la responsabilidad individual por las acciones de una persona perjudique injustamente al resto de la familia.
- Aplicar una **derivación automática de la solicitud de asilo** al procedimiento ordinario cuando no se cumplan los plazos de registro, formalización o recurso del procedimiento fronterizo.

Privación de libertad durante el triaje y los procedimientos fronterizos

Existe el riesgo de un excesivo uso de la privación de libertad al tener que permanecer las personas en las fronteras exteriores o en sus cercanías mientras se realiza el control previo que podrá durar hasta 7 días. Además, se amplía la duración máxima de los procedimientos fronterizos de asilo y retorno a 12 semanas, tiempo durante el que las personas podrán permanecer en condiciones de retención y privadas de libertad.

Para garantizar el respeto a los derechos fundamentales, CEAR propone:

- Establecer en la legislación nacional **medidas alternativas a la detención** y aplicarlas para asegurar que las personas permanecen a disposición de las autoridades durante el triaje como, por ejemplo, la comparecencia periódica.
- Garantizar que el procedimiento de triaje solo pueda durar **72 horas** y el procedimiento fronterizo deberá mantener los plazos actuales que establece la normativa interna.
- Procurar que durante el triaje y los procedimientos fronterizos **no se produzcan situaciones de privación de libertad**. La detención debe ser una medida excepcional y de último recurso, siempre que no existan medidas alternativas. En caso de detención ésta debe ser por el menor tiempo posible, respetando el plazo máximo de 72h establecido en la ley y con autorización judicial.

Ficción jurídica de no entrada

La introducción de una ficción jurídica de “no entrada” entraña el riesgo de una posible vulneración del CEDH y de la jurisprudencia del TEDH sobre lo que se considera ejercicio de jurisdicción de un Estado Parte. Si la persona está bajo control efectivo de las autoridades del Estado miembro, es de aplicación toda la normativa de protección de los derechos humanos vinculante. En este sentido, CEAR propone que se incluyan las siguientes medidas:

- Independientemente de la aplicación del concepto de ficción jurídica de “no entrada”, **garantizar en la legislación interna todos los derechos** de las personas que se encuentren bajo responsabilidad de las autoridades españolas, incluido el derecho a solicitar protección internacional y el respeto del principio de no devolución.
- Garantizar en todo caso **el derecho a permanecer** de las personas solicitantes de asilo durante el procedimiento administrativo y no aplicar las excepciones basadas en conceptos jurídicos indeterminados como el peligro para la seguridad nacional o el orden público que permite el Reglamento, pero no obliga a ello.

Capacidad adecuada

Una vez que un Estado miembro ha procesado el número máximo de solicitudes dentro de su "capacidad adecuada", que en España ha sido fijado en 6.602 para el primer año y 9.903 para el segundo, deja de estar obligado a aplicar el procedimiento fronterizo, excepto en casos que afecten la seguridad nacional u orden público. La aplicación de este criterio podría generar un trato desigual entre solicitantes según su momento de llegada, priorizando los intereses estatales sobre la protección de las personas.

- Proporcionar **información pública actualizada y accesible** relativa a la cifra que se considera "capacidad adecuada" y de si se ha alcanzado para asegurar la transparencia y mantener informada a la ciudadanía y a las organizaciones implicadas en la gestión migratoria.
- **Suspender el procedimiento fronterizo** y aplicar del procedimiento ordinario en cuanto se alcance la capacidad adecuada. Dicha posibilidad está prevista por el Reglamento de Procedimientos.
- El objetivo de la **capacidad adecuada** sólo debe alcanzarse si hay suficientes personas solicitantes que cumplan estricta y exclusivamente los criterios obligatorios para que sus solicitudes se canalicen por el procedimiento fronterizo.

Bloque 3: Sistemas de acogida

Este bloque recoge aquella normativa establecida en el Pacto para asegurar una mayor armonización en los estándares de acogida y un trato más igualitario para todas las personas solicitantes de asilo en la UE, lo que ha de contribuir a reducir los incentivos para los movimientos secundarios y a aumentar la autonomía de las personas solicitantes y sus perspectivas de inclusión social.

La existencia de condiciones de acogida dignas y armonizadas es un factor clave para determinar si un Estado Miembro está "bien preparado" para responder frente a situaciones de

crisis (bloque 8) y poder activar medidas de solidaridad (bloque 7). Además, la Directiva de Acogida establece los supuestos para recurrir a la detención, lo que afecta especialmente a los procedimientos fronterizos de asilo y retorno (bloque 2 y 5).

Los Estados deben garantizar condiciones materiales de acogida que proporcionen a las personas solicitantes (incluidas las detenidas y las que tienen necesidades específicas) de un “estándar de vida adecuado” y el acceso a atención sanitaria. Además, deben incorporar todas las mejoras en materia de inclusión laboral, educación y salud recogidas en la nueva Directiva de Acogida. Para ello, es fundamental su transposición en el ordenamiento interno antes de junio de 2026 ya que se trata del único texto del Pacto que no ha sido aprobado como Reglamento, por lo que no goza de aplicabilidad directa. La Comisión Europea también resalta la importancia de que los Estados cumplan con su obligación de involucrar a las entidades sociales que gestionan la acogida y asegurar de que disponen de recursos necesarios.

Propuestas CEAR *bloque 3* para el Plan Nacional de Implementación:

Condiciones de acogida adecuadas

La Directiva de Acogida no define qué se entiende por un nivel de vida adecuado, lo que en la práctica genera desigualdad y enormes disparidades en las condiciones de acogida ofrecidas por los distintos Estados miembro. Además, preocupa la introducción de limitaciones de las condiciones de acogida y la ampliación de los motivos por los cuales se podrán reducir las condiciones materiales de acogida. Frente a ello, CEAR propone:

- Delimitar claramente los criterios para definir el concepto de “**estándar de vida adecuado**” de acuerdo con la jurisprudencia del TJUE⁵ que ha establecido como mínimo absoluto que la persona pueda ver cubiertas las necesidades básicas como un lugar donde vivir, comida, ropa, higiene personal, entre otras.
- Ampliar los **protocolos específicos para la prevención de todo tipo de violencias**, en los casos en los que no estén operativos (por motivos religiosos, racistas, LGTBIQ+, infancia, etc.) con medidas claras e información accesible.

5 TJUE. Asunto C-233/18- Haqbin, de 23 de noviembre de 2019.

- **Limitación o retirada de las condiciones de acogida:**

- Mantener la práctica actual de itinerarios de inclusión pactados con las personas solicitantes de protección internacional sin imponer actividades de integración obligatorias cuyo incumplimiento podría llevar a la limitación o reducción de las condiciones de acogida. En caso de abandono, que se permita la posibilidad de un reingreso en la misma fase en la que se encontraba en el momento de su salida.
- Abstenerse de limitar las condiciones de acogida en caso de traslado a otro Estado miembro por aplicación del Reglamento de Gestión del Asilo y la Migración: esto contravendría la jurisprudencia del TJUE⁶, que establece que se ha de garantizar la aplicación de la Directiva de Acogida hasta el momento en que se ejecute el traslado, que puede ser meses después de que se notifique la decisión, teniendo en cuenta el concepto de dignidad de la CDFUE⁷.

Necesidades específicas de acogida

Los Estados deben evaluar, de forma individual, lo antes posible, desde la formulación de la solicitud de protección internacional, si la persona solicitante presenta necesidades especiales de acogida, recurriendo a intérpretes, incluyendo en lenguaje de signos y material adaptado a personas invidentes si fuera necesario, con personal especializado y atendiendo al interés superior del menor. CEAR propone las siguientes medidas para asegurar que estas necesidades sean identificadas y adecuadamente atendidas lo antes posible:

- Establecer un **protocolo de evaluación de necesidades específicas** con indicadores claros que se inicie desde el momento de la formulación de la solicitud de protección internacional. Esto implica prever un plan de formación del personal funcionario del Ministerio y de las ONG del sistema de acogida para dicha evaluación, disponer la derivación a especialistas en medicina u otros equipos profesionales para el análisis de necesidades específicas y garantizar atención psicológica, rehabilitación y tratamiento médico inmediato para víctimas de tortura y violencia.

⁶ TJUE. Asunto C-179/11- Cimade y Gisti, de 27 de septiembre de 2012.

⁷ Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Artículo 1- Dignidad humana, European Union Agency for Fundamental Rights (europa.eu).

- **Establecer** una herramienta para evaluar el **interés superior del menor** en el caso de niños y niñas acompañados y no acompañadas, adaptando las condiciones de acogida a sus necesidades.
- **Crear espacios seguros dentro de los centros de acogida** para mujeres, niños y niñas, personas LGBTIQ+ y otras personas pertenecientes a colectivos especialmente vulnerables.

Derechos, obligaciones y libertades en la acogida

La acogida de personas solicitantes de protección internacional en España se basa en derechos, obligaciones y garantías que buscan asegurar un trato digno y equitativo para quienes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Es crucial que España no solo mantenga, sino que también mejore estos derechos conforme a la Directiva de Acogida, que amplía en general los derechos reconocidos por la anterior Directiva, especialmente en materia de acceso a la salud y de educación. Sin embargo, preocupan las restricciones a la libertad de movimiento que los Estados pueden imponer, con consecuencias muy gravosas como limitar las condiciones materiales de acogida y la limitación del acceso al empleo en la mayoría de los supuestos del procedimiento acelerado. En este sentido, CEAR propone:

- **Derecho de información:** facilitar información a las personas solicitantes de asilo sobre las condiciones de acogida disponibles, incluida la atención sanitaria, informando por escrito de cualquier decisión que afecte a estas condiciones, así como de los procedimientos para su impugnación.
- **Libertad de movimiento:** garantizar la libertad de circulación en todo el territorio español, sin limitarla en ningún caso, y como reconoce el Tribunal Supremo en su sentencia de la Sección Quinta, Sala Contencioso Administrativo, de 29 de julio de 2020.
- **Derecho al empleo:**
 - Prever en la normativa interna la concesión de la autorización de trabajo automática desde los 6 meses desde el registro de la solicitud de asilo.

- Garantizar la igualdad de trato en el acceso al empleo, entre las personas solicitantes de asilo y las nacionales. Esto implica no privar del acceso al empleo a las personas solicitantes de asilo cuyas solicitudes se examinan por el procedimiento acelerado, por ser una medida discriminatoria y desproporcionada que atenta contra la autonomía de las personas y afecta a sus procesos de inclusión.
- **Derecho a la educación:** garantizar el acceso al sistema educativo de las personas solicitantes de asilo y de sus hijas o hijos lo antes posible y, en todo caso, en 3 semanas desde la formalización de la solicitud. Para ello, es necesario:
 - Eliminar las barreras administrativas que retrasan la escolarización (entre otras, el requisito de empadronamiento) y garantizar el acceso a plazas del sistema educativo a todos los niveles, incluyendo estudios superiores y universitarios, así como los materiales y recursos educativos necesarios para el correcto seguimiento de los mismos.
 - Adaptar en todas las CCAA aulas de enlace a nivel de refuerzo lingüístico para responder adecuadamente a la llegada de alumnos/as de origen diverso durante el curso escolar y favorecer la intervención de mediadoras interculturales para garantizar la inclusión efectiva.
- **Derecho a la salud:** eliminar los obstáculos existentes en el acceso efectivo al sistema sanitario a las personas solicitantes de protección internacional desde el momento que expresan su deseo de solicitar protección internacional, a través de la posible reforma legislativa de acceso a la sanidad en España, a fin de garantizar un acceso a los servicios de medicina general, especialistas, tratamiento básico de enfermedades, salud mental, salud sexual y reproductiva, rehabilitación y aparatos médicos.
- **Derecho a la vivienda:** diseñar políticas para combatir la exclusión residencial y facilitar el acceso a la vivienda de las personas solicitantes de protección internacional, en situación de vulnerabilidad, entre otras, contemplando la ampliación del parque de vivienda social.

Detención y riesgo de fuga

La Directiva de Acogida aumenta los supuestos en los que los Estados pueden detener a una persona solicitante de protección internacional, pero no obliga a ello, permitiendo que los Estados opten por medidas alternativas menos lesivas. Uno de los motivos de detención es si existe “riesgo de fuga”, un concepto indeterminado, que en la práctica se aplica discrecional y arbitrariamente de manera “preventiva”, en ocasiones basándose en estereotipos por nacionalidad o el estatus económico. En este sentido CEAR propone:

- El concepto de **riesgo de fuga** solo debe aplicarse en situaciones excepcionales y fundamentadas en derecho, evitando decisiones arbitrarias y discrecionales que pongan en riesgo a las personas y limiten su libertad de movimiento. Es necesario:
 - Aplicar correctamente las normas sobre la interpretación del riesgo de fuga y la detención preventiva recogidas en el CEDH y en la jurisprudencia del TEDH.
 - Definir de forma restrictiva el concepto de “riesgo de fuga” en la legislación española, teniendo en cuenta la jurisprudencia del TEDH⁸, utilizando criterios objetivos, no basados en la actuación previa de la persona solicitante, sino en el riesgo actual y real de una posible fuga de la persona solicitante.
 - Hacer una interpretación adecuada a la situación de vulnerabilidad y las necesidades de protección de las personas.
- Optar, tal y como permite la Directiva, por **medidas alternativas a la detención**, menos lesivas, evitando en todo caso la detención de niños y niñas y personas en situación de vulnerabilidad.
- En aquellos **casos excepcionales** en los que se produzca la detención se debe:
 - Evitar centros penitenciarios para llevar a cabo la detención.

8 Fair Trials. (2024). Flight Risk in Europe. Assessing Flight Risk in pre-trial detention decision-making: a European comparative study. <https://www.fairtrials.org/articles/publications/flight-risk-in-europe/>. Como se desprende de la revisión de la jurisprudencia del TEDH, el Tribunal favorece una evaluación holística del riesgo de fuga que incluya los aspectos pertinentes del carácter y del comportamiento del acusado, así como la naturaleza del delito y la pena probable en caso de condena, y no únicamente una de estas consideraciones de forma aislada. Así, el TEDH estableció en el caso Piruzayan c. Armenia los límites de los motivos admisibles para la detención preventiva de una persona.

- Garantizar el acceso a organizaciones de la sociedad civil, al ACNUR y a miembros de la familia a los espacios donde se realice la detención: los límites aplicables por cuestiones de organización del centro deberán ser lo suficientemente amplios para garantizar el acceso al centro.
- Asegurar que las **garantías establecidas en el internamiento** rijan también en zonas de tránsito aeroportuario y fronterizo, que han de cumplir los estándares mínimos de la Directiva. Para ello hay que dotar a los principales aeropuertos de llegadas de espacios adecuados al flujo de solicitantes de protección internacional que recibe.

Miembros de la familia y unidad familiar

La unidad familiar es un principio fundamental en el sistema de acogida de solicitantes de asilo, ya que garantiza la cohesión y el apoyo emocional entre los miembros de una familia desplazada. No obstante, la interpretación y aplicación de este concepto varían significativamente entre diferentes marcos normativos en la UE, lo que puede generar incoherencias y fragmentar la unidad familiar. Una de las principales discrepancias radica en la definición de “miembros de familia”. El Reglamento de Asilo y Migración de la UE (RAMM) no incluye a las personas adultas dependientes como “miembros de familia”, mientras que la Directiva de Acogida sí lo hace. En este sentido, CEAR recomienda:

- Incluir el concepto ampliado de “**miembros de familia**” en la normativa estatal como lo establece la Directiva de Acogida, a fin de garantizar un enfoque más inclusivo y que respete el derecho a la vida familiar.
- Aplicar **criterios más amplios y flexibles** para evaluar la **unidad familiar**. Esto implica asegurar una evaluación de la coherencia y exhaustividad de la documentación presentada que no debe ser excesivamente estricta, tomando en consideración las barreras y dificultades únicas que enfrentan las personas solicitantes de asilo, como la pérdida de documentos, las diferencias culturales y las limitaciones lingüísticas. Además, tener en cuenta evidencias como fotografías, pruebas de contacto y testimonios que permitan hacer una valoración justa del parentesco.

Bloque 4: Procedimientos justos y eficientes

El Pacto busca establecer un procedimiento común en materia de protección internacional en la UE para simplificar, agilizar y armonizar los procedimientos de asilo en todos los Estados miembro, desalentando las solicitudes múltiples y los movimientos secundarios. Se pretende lograr resoluciones rápidas, pero de alta calidad, con mayores garantías procesales para salvaguardar los derechos de las personas solicitantes de asilo a la vez que normas más estrictas para prevenir los abusos del sistema.

Para ello, se establecen nuevos plazos para acceder al procedimiento de protección internacional (5 días para el registro de la solicitud, 21 días para la formalización) y para examinar la solicitud de asilo (6 meses en el procedimiento ordinario, 3 meses en el acelerado y entre 10 días y 2 meses para la decisión de inadmisibilidad). Los Estados miembro deben examinar en multitud de nuevos supuestos las solicitudes de asilo por un procedimiento especial menos garantista y con plazos reducidos (procedimientos fronterizos, acelerados y de solicitudes posteriores). Además, están obligados a considerar una solicitud como retirada implícitamente cuando la persona solicitante no cumpla con ciertas obligaciones y a asegurar la aplicación de la retirada del estatuto de protección y de los conceptos de país seguro y la obligatoria evaluación de la alternativa de huida interna. También pretende evitar procedimientos paralelos entre solicitudes en apelación y en etapa administrativa, y que el efecto suspensivo del recurso frente a la denegación de la protección no sea automático en más supuestos.

Finalmente, es necesario asegurar la capacitación y el refuerzo de personas instructoras, así como el equipamiento de las oficinas de asilo.

Propuestas CEAR *bloque 4* para el Plan Nacional de Implementación:

Recursos y estructura organizativa para garantizar el acceso al procedimiento de protección internacional

En la actualidad del sistema de asilo español, existen graves deficiencias en el acceso al procedimiento de protección internacional, debido al colapso del sistema de citas y la carencia crónica de recursos humanos y materiales, tanto a nivel administrativo como judicial, para gestionar un elevado volumen de solicitudes de asilo que crece cada año.

Como consecuencia, miles de personas están en situación de desprotección durante meses. Frente a ello, CEAR plantea las siguientes propuestas para que el Plan de Implementación asegure el cumplimiento efectivo de los plazos máximos para el registro, la formalización y el examen de las solicitudes de asilo:

- Crear una **estructura administrativa** (agencia o similar) **única con todas las competencias de asilo** dependiente del Ministerio de la Presidencia que aglutine todas las competencias en materia de asilo y refugio. Esta estructura deberá contar con capacidad de decisión y gestión, así como del presupuesto necesario para su funcionamiento y de mecanismos de consulta y participación de la sociedad civil.
- Poner en marcha una **formación especializada y continua a los jueces**, e igualmente, dotarlos de medios suficientes tanto técnicos, como tecnológicos y humanos para desarrollar su actividad correctamente en los plazos establecidos en el Reglamento de Procedimientos y el Reglamento de Gestión de la Migración y el Asilo.
- **Ventanillas únicas de asilo** de la Administración, utilizando el modelo de los CREADE: mantener y aumentar los CREADE (Centros de Recepción, Atención y Derivación) puestos en marcha en la respuesta a la emergencia en Ucrania, como espacios de registro, documentación y acceso al procedimiento o “ventanillas únicas del asilo” para todas las personas solicitantes de protección internacional con independencia de su lugar de procedencia. La creación de estos espacios también posibilita el cumplimiento de otras obligaciones del Pacto, como es la identificación de las necesidades específicas de acogida y de procedimiento desde el inicio.

Procedimiento ordinario de asilo

En relación con la formulación, registro y formalización de la solicitud de asilo:

- Incluir en la ley de asilo la formulación de la solicitud de asilo por cualquier medio admitido en Derecho. Reglamentariamente se podrá establecer los lugares dónde se puede formular dicha solicitud, sin perjuicio de los otros medios establecidos en la LPAC.
- Mantener la opción de utilizar un formulario para formalizar en caso de imposibilidad de presencia física, con la posterior ratificación.

- Las entrevistas de formalización deben hacerlas personas con formación especializada en técnicas de entrevista, protección internacional, contexto de los países de origen, enfoque de derechos humanos, género e interseccionalidad.
- Establecer criterios claros y específicos para definir qué se entiende por “número desproporcionado” de solicitantes, diferenciándolo de otros conceptos como “presión migratoria” y garantizar que solo en este caso y de manera excepcional se permita que autoridades distintas a las decisorias lleven a cabo las entrevistas.
- No limitar el plazo para presentar documentación dadas las dificultades que tienen las personas solicitantes de obtener estos elementos o indicios.
- Permitir el acceso a los CIE y a las zonas fronterizas a las ONG y sociedad civil, sin exigir acuerdos previos con las autoridades que vayan más allá de la comunicación e identificación previa.

En relación con la evaluación de la solicitud de asilo:

- Tener en cuenta los criterios de razonabilidad de ACNUR⁹ en la valoración de la alternativa de huida interna.
- No denegar una solicitud de protección internacional basada en necesidades surgidas *in situ* (sur place) basándose en la valoración de la intencionalidad de la persona solicitante en “crear” esas nuevas circunstancias.
- La priorización de la evaluación de las solicitudes se debe hacer siempre de manera justificada y proporcionada, no como penalización automática a ciertas conductas descritas en el Reglamento de Procedimientos (por ej. infracción de las normas del centro de acogida) y garantizando una evaluación individualizada.

⁹ ACNUR. (2003). Directrices sobre protección internacional: La “alternativa de huida interna o reubicación” en el contexto del artículo 1A (2) de la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2551.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2004/2551>

- **Admisión a trámite de la solicitud:** no ampliar los motivos de inadmisión más allá de los previstos en la normativa interna ni incluir como motivo de inadmisión el hecho de que hayan pasado 7 días desde la orden de retorno¹⁰.
- **Plazos de admisión e instrucción:** notificar, de acuerdo con nuestra ley de procedimiento administrativo, la prórroga de los plazos del procedimiento de protección internacional y el motivo de dicha prórroga. En caso de retroacción de las actuaciones por orden judicial, establecer un plazo de 2 meses para la resolución del procedimiento administrativo.

En cuanto al desistimiento y la retirada implícita:

- Limitar la aplicación del desistimiento implícito de la solicitud de asilo por incumplimiento de las obligaciones de la persona solicitante, hacer un análisis individualizado y motivar la decisión comunicándoselo previamente a la persona solicitante.
- Abrir un plazo para que la persona solicitante pueda justificar o rectificar las omisiones antes de que se haga la retirada implícita de su solicitud, como permite el Reglamento de Procedimientos de Asilo.

En relación con los requisitos para obtener el Estatuto de Refugiado, la Protección Subsidiaria y supuestos de exclusión:

- Al valorar la gravedad de los delitos no políticos, las circunstancias individuales del delito, la situación de la persona y su responsabilidad individual se deben utilizar los criterios restrictivos que establece el ACNUR y la jurisprudencia del TJUE, dada la gravedad que supone excluir a una persona que, por otro lado, cumple todos los requisitos para ser beneficiaria de protección internacional.

¹⁰ Establece el Reglamento de Procedimientos en su Considerando nº 26 que, debido a la formulación de un número desproporcionado de solicitudes dentro de un mismo período puede retrasar el acceso al procedimiento y examen de las solicitudes, podría ser necesaria en ocasiones una medida de flexibilidad para ampliar dichos plazos. No obstante, dicha ampliación debe ser una medida de último recurso.

- Análisis individual de la gravedad del delito: no es suficiente con tener solo en cuenta la pena prevista, sino que habrá que valorar la naturaleza del acto, el daño real infringido, la naturaleza de la pena, la forma del proceso penal seguido y si otras jurisdicciones también lo consideran un delito grave (Asunto C-369/17).
- No ampliar los motivos de exclusión de la protección subsidiaria ya que el Reglamento lo posibilita para otros delitos, pero no obliga a ello.

En cuanto al cese y revocación del Estatuto de Refugiado y la Protección Subsidiaria:

- Al aplicar los criterios para el cese y la revocación del estatuto de refugiado y la protección subsidiaria, España debe incluir en su legislación nacional los criterios del TJUE que exige que sea un peligro presente, genuino y suficientemente grave que afecte a uno de los intereses fundamentales de la sociedad del Estado miembro (Asunto C-8/22).
- Retirada de la protección: aplicar la jurisprudencia del TJUE que establece que, si se retira el estatuto de refugiado, la persona sigue beneficiándose de la no devolución y de los derechos que la Convención de Ginebra establece para estos casos, previendo la pasarela a un permiso de residencia que garantice el principio de no devolución.

Procedimientos especiales de protección internacional (acelerados, fronterizos y solicitudes posteriores)

La aplicación obligatoria de los procedimientos acelerados y fronterizos en un número ampliado de supuestos (por ejemplo, si la persona procede de un país cuya nacionalidad tiene una tasa de reconocimiento inferior al 20% de la media de la UE+27) provocará que la mayoría de las solicitudes se tramiten en plazos reducidos (12 semanas) que no permiten una valoración adecuada de las solicitudes de protección internacional ni la identificación de las situaciones de especial vulnerabilidad. Preocupa especialmente que los criterios para aplicar estos procedimientos son discriminatorios por nacionalidad, penalizan a la persona solicitante por no disponer de vías legales y seguras para buscar protección, presumen indicios de criminalidad (amenaza para la seguridad nacional) o entran a valorar la intencionalidad (de engañar, abusar del sistema...) de la persona solicitante. Además, en estos procedimientos se posibilita la reducción de garantías básicas, tal y como no

contemplar el efecto suspensivo automático de los recursos contra las denegaciones por considerar la solicitud infundada.

Para salvaguardar el respeto del principio de no devolución y el acceso efectivo al derecho de asilo, CEAR propone:

- **Mantener las mismas garantías** en los procedimientos acelerados, fronterizos y para solicitudes posteriores que en el procedimiento ordinario de asilo. En dichas solicitudes posteriores, no acogerse a la posibilidad de excluir el asesoramiento legal, hacerse cargo de las traducciones gratuitas, no omitir la entrevista personal (en línea con la jurisprudencia del TJUE y el TEDH) y, en todo caso, no privar a la persona solicitante del derecho a permanecer mientras se estudia su solicitud, manteniendo el efecto suspensivo automático de los recursos de solicitudes posteriores en los supuestos para los que no es obligatorio.
- **Aplicación restrictiva de los procedimientos especiales:**
 - a. Aplicar el procedimiento fronterizo solo en los casos estrictamente necesarios, obligatorios y de manera restrictiva, previo análisis individualizado y sin discriminación por nacionalidad.
 - b. Procedimiento acelerado:
 - Incluir en la legislación interna la interpretación de la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS 27 marzo 2013) para tramitar por el procedimiento acelerado solo aquellas alegaciones que sean inverosímiles “de manera obvia y patente”.
 - Asumir la carga de la prueba de demostrar la “mala fe” de la persona solicitante al aplicar el procedimiento acelerado.
 - Tener en cuenta las necesidades de protección surgidas in situ (sur place) a la hora de aplicar el procedimiento acelerado ante la incomparecencia inmediata de la persona solicitante de asilo.
 - Interpretar de forma restrictiva la aplicación obligatoria del procedimiento acelerado a personas indocumentadas, de conformidad con la Convención de Ginebra que prohíbe las sanciones penales a las personas refugiadas que se hayan visto obligadas a entrar en territorio seguro irregularmente. Esto implica:

- Implementar el Artículo 42(1)(c) en línea con el Considerando (75) del Reglamento de Procedimiento de Asilo, de manera que ni la mera falta de documentos al ingreso ni el uso de documentos falsificados conduzcan per se al uso del procedimiento acelerado.
 - Proporcionar a las personas solicitantes de asilo la oportunidad de demostrar una causa justificada cuando se encuentren sin documentos.
- c. Valorar las circunstancias individuales de la persona solicitante en todo caso al aplicar un procedimiento acelerado o fronterizo por el criterio de la nacionalidad con una tasa reconocimiento de protección inferior al 20% de la media europea, revisar que la información de país de origen esté actualizada para considerarla representativa y asegurar la convergencia con las tasas de reconocimiento para esa nacionalidad (informes de la EUAA).
- **Aplicar una derivación automática al procedimiento ordinario** en aplicación del Reglamento de Procedimientos de Asilo cuando se identifiquen perfiles de vulnerabilidad, desde un enfoque de edad, infancia, género, diversidad, interseccionalidad y derechos humanos. Igualmente, cuando se detecte que existe una potencial complejidad en la valoración de los criterios para aplicar estos procedimientos, como por ejemplo en el análisis de si la persona representa un peligro para la seguridad nacional o el orden público.

Conceptos de país seguro

La aplicación de los conceptos de país de origen seguro, primer país de asilo y tercer país seguro puede ser contraria al artículo 3 de la Convención de Ginebra de tratar a las personas refugiadas sin discriminación por nacionalidad. El uso de listas de países seguros aumenta el riesgo de que las solicitudes de asilo no sean sometidas a una evaluación individualizada del temor de persecución, lo que es crucial para asegurar el pleno respeto al principio de no devolución. CEAR propone:

- Abstenerse de elaborar un **listado nacional de países seguros** y de aplicar los conceptos de país seguro en un procedimiento fronterizo, menos garantista, o como causa de inadmisión, por ser menos garantistas. Además, se deben inter-

pretar de manera muy restrictiva estos conceptos en el procedimiento acelerado cuando no sea posible la evaluación en los plazos reducidos establecidos.

- Asegurar un **análisis individualizado**, atendiendo a las vulnerabilidades y necesidades específicas y el respeto del principio de no discriminación, contenido en el art. 3 de la Convención de Ginebra en la aplicación del concepto de “**país de origen seguro**”: que un país esté incluido en una lista de países seguros o que existan acuerdos bilaterales entre España o la UE con ese país no exime de realizar un examen individualizado conforme a la Convención de Ginebra. Este análisis ha de realizarse desde un enfoque de derechos humanos, género, diversidad funcional, edad e interseccionalidad.
- Actualizar la información sobre **país de origen (COI)** antes de determinar que es seguro y atendiendo a las realidades y discriminaciones múltiples y vulnerabilidades específicas de las distintas categorías de personas, entre otras personas LGBTIQ+, mujeres, niños y niñas, personas con discapacidad y víctimas de trata.
- Habilitar un **trámite de audiencia** para valorar la aplicación de los conceptos de país seguro: se debe permitir que la persona solicitante se oponga aportando la justificación correspondiente. Sin embargo, esto no es óbice para que España siga manteniendo la obligación de acreditar y aportar todos los elementos que justifiquen que se puede aplicar el concepto de país seguro, de conformidad con el principio de igualdad de armas.
- No aplicar el concepto de **primer país de asilo** en países en los que la determinación del estatuto la realiza el ACNUR, de acuerdo con la jurisprudencia del TEDH.

En relación con el concepto de “tercer país seguro”:

- A los criterios mínimos previstos en el Reglamento de Procedimientos de Asilo para valorar que existe “**protección efectiva**” en un tercer país en el caso de que dicho país no haya ratificado la Convención de Ginebra, España debe incluir las siguientes garantías adicionales:
 - Acceso a medios de subsistencia suficientes de conformidad con el concepto de estándar de vida adecuado del TJUE (vivienda digna, salud mental...).

- Acceso a soluciones duraderas accesibles y efectivas, como la inclusión local, obtención de la nacionalidad...
- Derecho de reagrupación familiar en cumplimiento del derecho a la vida familiar del Art 8. CEDH.
- Antes de aplicar el **criterio de conexión** se debe garantizar que la persona pueda ser readmitida según las condiciones de protección efectiva con garantías de acceso a los derechos humanos. Además, se debe determinar con claridad en la legislación interna los criterios para considerar que existe una conexión entre una persona y un "tercer país seguro" que en todo caso debe tratarse de un vínculo significativo, que incluya como mínimo un permiso de residencia legal y en vigor y que se valore caso por caso atendiendo a los criterios del TJUE, e igualmente de la jurisprudencia interna, entre otras, en la SAN 437/2022, de 4 de febrero.

Obligación de cooperar

El Reglamento de Reconocimiento hace recaer sobre la persona solicitante la carga de presentar todos los elementos y la documentación necesaria para fundamentar su solicitud de protección internacional, lo que es desproporcionado, teniendo en cuenta las circunstancias de huida y las dificultades para recabar toda la documentación del país de origen. También se le imponen a la persona solicitante nuevas obligaciones de estar presente en el territorio del Estado miembro responsable del examen de su solicitud y de cooperar plenamente con las autoridades.

- Dentro de la obligación de cooperar de la persona solicitante con las autoridades, España ha de incluir también la **cooperación activa de estas autoridades**, que deberán ajustarse a lo dispuesto por la jurisprudencia del TJUE¹¹ (Asunto C-277/11 - Sr M. - Irlanda).

¹¹ El TJUE estipuló que los Estados deben "cooperar activamente con el solicitante para permitir que se reúnan todos los elementos que puedan fundamentar la solicitud. Además, a un Estado miembro le puede resultar más fácil que al solicitante acceder a determinados tipos de documentos".

Bloque 5: Retornos

El Pacto prevé acelerar y aumentar las expulsiones a quienes se considere que no merecen protección mediante un procedimiento único de asilo y retorno, la digitalización de la gestión de los retornos, la cooperación con terceros países y el incentivo del retorno voluntario mediante programas de readmisión y reintegración.

El nuevo Reglamento, que establece un procedimiento fronterizo de retorno, se aplicará a las personas cuyas solicitudes de protección internacional hayan sido denegadas o inadmitidas en el procedimiento de asilo fronterizo. Los Estados deben establecer infraestructura adecuada para mantener a la persona sujeta a retorno a disposición de las autoridades durante 12 semanas (ampliable a 16 en situaciones de crisis) y prevenir el riesgo de fuga. Si no es posible ejecutar el retorno en esos plazos, se seguirá el procedimiento ordinario de la Directiva de Retorno que establece un plazo máximo de internamiento de 6 meses.

Asimismo, los Estados deben revisar los procedimientos internos para asegurar un proceso continuo desde que la persona ya no tiene derecho a permanecer hasta la decisión final de retorno, incluyendo la readmisión a terceros países, el retorno efectivo y el apoyo a la reintegración. Para ello, la decisión de retorno debe emitirse junto con la negativa de asilo o poco después, y el recurso contra ambas debe ser único y tramitado conjuntamente. Los Estados también han de reforzar la "asesoría de retorno", los incentivos para el retorno voluntario, y optimizar el apoyo a la reintegración en cooperación con Frontex.

Propuestas CEAR *bloque 5* para el Plan Nacional de Implementación:

Rechazo de la solicitud de asilo y emisión automática de una orden de retorno.

- Asegurar el **derecho a un recurso efectivo**: garantizar que la decisión de retorno notificada junto con la denegación del asilo contenga información detallada sobre los recursos disponibles, los plazos y la suspensión del retorno.
- Garantizar en la legislación interna la **suspensión automática del retorno** durante el plazo de interposición de recursos y hasta la resolución de los mismos,

conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE, C-181/16) y del TEDH (A.C. c. España).

Privación de libertad para asegurar el retorno

No se garantiza que la detención de personas sujetas a retorno no se emplee como medida sistemática. Esto es especialmente preocupante ya que el cómputo total del periodo que puede permanecer una persona solicitante de asilo privada de libertad podría alcanzar los 6 meses. Este Reglamento permite mantener o imponer la detención de las personas solicitantes de protección internacional denegadas en fronteras y sometidas a un procedimiento de retorno en frontera, pero no obliga a ello. CEAR propone:

- Abstenerse de utilizar la posibilidad **limitativa del derecho a la libertad** y en su lugar utilizar medidas alternativas a la detención conforme a las Guías que elaborará la EUAA, que serán publicadas en diciembre de 2024 y a la propia ley española.
- En el caso excepcional de ordenar la privación de la libertad, que debe ser siempre el último recurso, España debe establecer en la normativa interna criterios claros para valorar la **necesidad de la detención** más allá de lo previsto en el Reglamento e incluir la necesidad de motivar la decisión de internamiento para no generar indefensión a la persona solicitante.
- Mantener los **60 días de internamiento y no ampliar el tiempo máximo de internamiento en situaciones de crisis o fuerza mayor**. En estos casos, España no debe utilizar la derogación para ampliar el tiempo máximo del procedimiento de retorno fronterizo.

Retorno voluntario y digno

- **Mejorar los programas de retorno voluntario asistido**, asegurando que las personas retornadas reciban apoyo para su reintegración y se respeten sus derechos durante todo el proceso.
- **Derivar a programas especiales de retornos productivos** a las personas que quieren emprender un proyecto empresarial asociado al retorno.

Bloque 6: Determinación del Estado Miembro responsable (Dublín)

Este bloque recoge la normativa que establece un marco europeo de gestión común del asilo y la migración y la determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en la UE por una persona nacional de un tercer país o apátrida.

El Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración sustituye al Reglamento de Dublín, pero no elimina el criterio del país de primera entrada, lo que obliga a las personas a solicitar asilo en el primer Estado miembro al que llegan. Sin embargo, si cumplen ciertos criterios, como tener un familiar en otro Estado o poseer un título educativo reciente, ese otro país podría ser responsable de tramitar su solicitud.

Por otro lado, las nuevas normas limitan la transferencia de responsabilidad entre Estados miembro y reducen las posibilidades de que la persona solicitante elija el Estado miembro en el que buscar protección con la obligación de permanencia en el Estado asignado, y prevén consecuencias en caso de incumplimiento como la restricción de las condiciones de acogida.

Propuestas CEAR *bloque 6* para el Plan Nacional de Implementación:

Marco de gestión del asilo y la migración

El Reglamento de Gestión del Asilo y la Migración establece que la gestión de la migración y el asilo se basa en dos pilares: una dimensión "interna" de cooperación entre los Estados miembro y la UE y una dimensión "exterior" basada en acuerdos con terceros países.

En el plano interno, es obligatorio cumplir con el principio de solidaridad y responsabilidad compartida del art. 80 TFUE. Para ello se pone a disposición de los Estados una "Caja de Herramientas Permanente de Apoyo a la Migración de la UE" que incluye la posibilidad de acogerse a excepciones y derogaciones para reaccionar ante retos migratorios específicos, así como de reforzar las acciones en terceros países. En el plano exterior, preocupa que se pone el foco en la externalización de las fronteras en lugar de en aumentar las vías legales y seguras.

Para una gestión de la migración y el asilo centrada en las personas y con un enfoque de derechos, CEAR propone:

- España debe ir más allá del contenido mínimo del Reglamento y contemplar en la **Estrategia Nacional de Gestión del Asilo y la Migración** medidas específicas de respeto y garantía de los derechos fundamentales. En concreto:
 - En la dimensión interna:
 - Garantizar un sistema de gestión del asilo y la migración basado en la acogida, preparado, dimensionado y con un enfoque estructural y no puntual, además de preventivo para atender a las emergencias y las necesidades de acogida.
 - Ampliar la dotación de medios materiales, humanos y tecnológicos a la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), reforzándola y procurando formación continua en asilo y derechos humanos, para que pueda realizar eficazmente las tareas encomendadas por el Pacto. Este redimensionamiento implica:
 - Ampliar el personal especializado, contratando más profesionales en áreas clave como la evaluación de solicitudes, mediación e interpretación y apoyo psicológico con formación adecuada y continua.
 - Reforzar el área especializada en informes de país de origen (COI) dentro de la OAR, con un refuerzo de medios materiales y humanos, en línea con otros países miembros de la UE encargada de investigar y buscar información específica sobre los países de origen, haciendo públicos sus informes.
 - Asegurar coherencia con las recomendaciones del Defensor del Pueblo, especialmente aquellas relacionadas con poner solución al colapso del sistema de citas telemáticas y los obstáculos existentes para acceder al procedimiento de protección internacional¹², entre otras: la nueva Dirección General de Protección Internacional debe establecer los medios necesarios para garantizar no solo el acceso al procedimiento de protección internacional, sino también a los derechos que la normativa reconoce a las personas soli-

¹² El Defensor del Pueblo, en su Informe Anual de 2023, señalaba que el incremento de las cifras de solicitudes de protección internacional no se ha visto acompañado de reformas estructurales para adaptar el sistema de gestión y tramitación a las exigencias de las directivas de la UE sobre acogida y procedimiento. Los esfuerzos administrativos de refuerzo de plantillas no eran suficientes, para el Defensor, a tenor del número de personas con necesidades de protección internacional existentes en España. Defensor del Pueblo. (2024). Informe anual 2023 Defensor del Pueblo Volumen I. https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2024/03/Defensor-del-Pueblo_Informe-anual-2023.pdf

citantes, en coordinación con el resto de los organismos competentes en la materia¹³.

- En la dimensión exterior:
 - Ampliar las vías legales y seguras para buscar protección. Entre otras, habilitar posibilidad prevista en el art. 38 de la Ley de Asilo para solicitar asilo en embajadas y consulados de España en el exterior, expedir visados humanitarios, flexibilizar los requisitos de reagrupación familiar y asumir mayores compromisos de reasentamiento.
 - Incluir cláusulas de respeto de derechos humanos en los acuerdos de cooperación y gestión migratoria firmados con terceros países y suspender la ejecución de los mismos en caso de incumplimiento.
 - Abordar las causas profundas del desplazamiento forzado desde un enfoque de desarrollo humano. La política de cooperación al desarrollo no debe, en ningún caso, incluir medidas de condicionalidad de la ayuda al desarrollo al control de fronteras. El VI Plan Director de la Cooperación Española, así como el próximo IV Plan África deben caminar en este sentido.
- Elaborar un informe anual público de evaluación cualitativa y cuantitativa del impacto de las medidas puestas en marcha en la implementación de la Estrategia, teniendo en cuenta las recomendaciones de las organizaciones de la sociedad civil.
- Para cumplir con el principio de solidaridad y responsabilidad compartida y en el uso de la caja de herramientas, España debe centrarse en priorizar las medidas de protección de las personas, el fortalecimiento de las capacidades del sistema de acogida, asumir mayores compromisos de reubicación y fomentar las vías legales y seguras.

Criterios para la determinación del Estado miembro responsable

Se mantiene sustancialmente la jerarquía de criterios establecida por el Reglamento de Dublín III para la determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional. Aunque se incorpora la posibilidad de presentar un diploma o cualificación para demostrar la conexión con un Estado miembro y hay ciertas mejoras en el criterio de miembros de la familia, así como en relación con los permisos de

¹³ Ibid.

residencia o visados, la responsabilidad por defecto sigue recayendo en el primer país de entrada. Con todo, el nuevo Reglamento no proporciona una solución real y efectiva a las deficiencias del sistema Dublín ni tampoco a la situación de presión que soportan los Estados frontera exterior como España. Son propuestas de CEAR en la aplicación de estos criterios:

- Flexibilizar los requisitos para la **obtención de visados de estudios** y promover el acceso a programas educativos y formativos en España por parte de personas nacionales de terceros países.
- Aplicar de manera amplia y flexible **los criterios de reunificación familiar**, incluyendo como miembros de la familia a los hermanos y hermanas, hijos e hijas casadas y personas adultas dependientes.
- Evaluar la documentación presentada aceptando **cierta flexibilidad**, considerando las dificultades únicas que enfrentan las personas solicitantes de asilo, como la pérdida de documentos, diferencias culturales y limitaciones lingüísticas, y tomando en cuenta evidencias alternativas como fotos, pruebas de contacto y testimonios para una valoración justa del parentesco.
- **Cumplir con lo establecido en la sentencia TJUE** (Asunto C-648/11- MA y otros) en cuanto a los **niños y niñas sin referentes familiares** en ningún Estado miembro, que sostiene que los traslados a otro país no responden al interés superior del menor, y, por lo tanto, puede entenderse que el Estado miembro responsable debe ser aquel en el que se encuentra el menor.
- **Aplicar la cláusula discrecional** cuando el traslado al Estado miembro responsable suponga un riesgo para el disfrute de los derechos fundamentales o la seguridad de la persona solicitante, como, por ejemplo, las víctimas de trata de seres humanos en riesgo de volver a ser captadas o explotadas por los tratantes presentes en el Estado miembro responsable.

Procedimientos de asunción de responsabilidad, readmisión y traslados

El procedimiento de determinación del Estado miembro responsable comienza con el registro de la solicitud de asilo. A continuación, se dispone de un plazo reducido a 2 meses para

hacer la petición de asunción de responsabilidad (toma a cargo) al Estado miembro que se considere responsable, quien ha de responder en 1 mes. La no respuesta equivale a la aceptación de la obligación de hacerse cargo de la persona. Luego, se avanza en la simplificación del procedimiento de readmisión, no siendo necesario hacer una petición de readmisión, simplemente se notifica.

Preocupa el posible recurso al internamiento con el fin del traslado ya que, si la persona se da a la fuga, se amplía hasta 3 años el plazo de los Estados de primera entrada para efectuar un traslado al Estado miembro responsable. Al respecto, CEAR recomienda:

- Promover una **coordinación efectiva en la readmisión** entre los Estados de traslado y readmisión para que no se generen situaciones de desprotección para las personas trasladadas y garantizar un adecuado intercambio de información con especial atención a situaciones de vulnerabilidad.
- **Garantizar las condiciones de acogida** de la Directiva de Acogida hasta que se produzca el traslado.
- Mantener la práctica administrativa de **no internar durante el traslado**, aplicando siempre las otras medidas menos coercitivas previstas en la legislación nacional.
- Establecer un plazo máximo para **facilitar la información a las personas sujetas al traslado**, que no debe exceder de los diez días desde que toma la decisión del traslado, tal como establece la Ley de Procedimiento Administrativo Común.
- Aplicar el plazo máximo establecido para **la presentación de un recurso frente a la decisión de traslado**, en garantía del derecho a la tutela judicial efectiva, y asegurar el efecto suspensivo automático del recurso.

Garantías, derechos y obligaciones de las personas solicitantes de asilo en la determinación del Estado miembro responsable

Se refuerzan las obligaciones de las personas solicitantes de asilo, incluido el deber de cooperar con las autoridades proporcionando la información necesaria y de permanecer en el Estado asignado hasta que se determine su situación y su incumplimiento podría derivar en

consecuencias desproporcionadas como no valorar la documentación presentada fuera de plazo y la pérdida del derecho a las condiciones de acogida en otros países de la UE.

Por otro lado, se introducen mejoras en las garantías de las personas solicitantes de asilo en el procedimiento de determinación del Estado miembro responsable y se disponen una serie de garantías para niños y niñas como la obligación de evaluar el interés superior del menor y de asegurar de forma previa al traslado que el Estado miembro responsable de o de reubicación tome medidas adecuadas para su acogida.

En relación con estas obligaciones, derechos y garantías, CEAR propone:

- **No limitar el derecho de acogida** por el incumplimiento de las obligaciones de las personas solicitantes de asilo, por tratarse de una medida desproporcionada y contraria a la jurisprudencia del TJUE. En todo caso, garantizar un “estándar de vida adecuado” conforme a los criterios establecidos por la jurisprudencia del TJUE recogida en las propuestas del bloque 3.
- Mantener las **garantías del derecho a la información e interpretación** durante todo el procedimiento de determinación del Estado miembro responsable, y asegurar la provisión de información de manera individualizada y adaptada, así como la disposición de interpretación en una lengua que comprenda la persona solicitante, conforme a las propuestas recogidas en el bloque 9.
- Mantener las garantías de acceso a **la asistencia jurídica gratuita y el derecho a ser oído** durante todo el procedimiento de determinación del Estado miembro responsable, en línea con las propuestas recogidas en el bloque 9.
- Garantías específicas para **niños, niñas y adolescentes**:
 - Asegurar que se valore y se priorice el principio del interés superior del menor en todas las decisiones relativas al Estado miembro responsable.
 - Garantizar las medidas adecuadas de acogida previas al traslado de un niño o niña sin referentes familiares: entre otras, proporcionando una variedad de opciones de cuidado alternativo, incluido el cuidado en hogares de acogida o en

familias¹⁴. Además, se debe tener en cuenta las medidas y recomendaciones de organismos nacionales e internacionales de derechos humanos en materia de protección de la infancia¹⁵.

Bloque 7: Solidaridad

El Pacto establece un mecanismo de solidaridad obligatorio pero flexible, con un Fondo de Solidaridad que cada año habrá de constituirse como mínimo con 30.000 reubicaciones y 600 millones de euros de apoyo financiero para toda la UE. Todos los Estados miembro deberán participar en función de su PIB y el tamaño de su población, pero podrán elegir sus contribuciones entre: (a) reubicaciones de personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional; (b) contribuciones financieras para apoyar acciones en otros Estados miembro o en terceros países; y (c) medidas alternativas, por ejemplo, de apoyo operativo.

Para coordinar estos esfuerzos, el Reglamento de Gestión del Asilo y la Migración establece un Foro de Solidaridad de Alto Nivel de la UE y el nombramiento de un Coordinador de Solidaridad. A su vez, los Estados deben designar una estructura de coordinación nacional además de definir internamente cómo contribuirán a la solidaridad y se comprometerán adecuadamente en este foro. Además, los Estados deben garantizar una dotación adecuada de recursos, personal competente, infraestructura necesaria y sistemas de gestión de casos efectivos para realizar los procedimientos de reubicación en un mes y medio, garantizando el examen de los vínculos significativos e incluyendo controles de seguridad.

14 Comisión Europea. (2017). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. La protección de los menores en migración. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0211>

15 Siguiendo la Guía acerca de las condiciones de acogida para personas menores no acompañadas de la EASO, es fundamental la conformidad con los principios del interés superior del menor, el principio de unidad familiar y el respeto de las necesidades de acogida particulares que puedan tener las personas menores no acompañadas, no sólo en la entrada en el sistema de acogida, sino también en caso de reasignación o traslado de los menores no acompañados a un alojamiento diferente. Igualmente, la Directiva de acogida y de requisitos establecen la obligación de los Estados miembro de velar por que las personas menores no acompañadas sean acomodadas, ya sea: a) con parientes adultos, o b) en una familia de acogida, o c) en centros especializados en el alojamiento de menores, o d) en otros alojamientos adecuados para menores, manteniendo en lo posible juntos a sus hermanos, teniendo en cuenta el interés superior del menor de que se trate, y en particular su edad y grado de madurez. Es responsabilidad de todos los Estados responsable asegurar que las condiciones materiales de acogida estén disponibles para todos los solicitantes de protección internacional, según el art. 17 de la Directiva de acogida. EASO. (2024). Guía acerca de las condiciones de acogida para menores no acompañados: estándares operativos e indicadores. <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Guidance-reception-unaccompanied-children-standards-and-indicators-ES.pdf>

El 15 de octubre de 2025 la Comisión adoptará el primer Informe Anual de la Situación del Asilo y Migración en la UE, y determinará qué Estados miembro están en situación de presión migratoria y hace una propuesta de Acto Ejecutivo del Consejo para crear el Fondo de Solidaridad. A este fin, España debe enviar a la Comisión información sobre la situación de migración y asilo y posible presión migratoria que sufra España (antes del 1 de junio 2025 y actualizarla en septiembre 2025). Finalmente, se prevé que los Estados hagan sus primeras contribuciones solidarias antes de finales de 2025.

Propuestas CEAR *bloque 7* para el Plan Nacional de Implementación:

Medidas de solidaridad

El Reglamento asegura un mínimo anual de medidas de solidaridad obligatorias. Cada año, el número de contribuciones puede incrementarse en función de las necesidades de los Estados miembro afectados por presión migratoria, si bien el aumento debe ser proporcional entre las reubicaciones y las contribuciones financieras. Los Estados tienen plena discrecionalidad para elegir las medidas de solidaridad que ofrecen. CEAR propone:

- Garantizar que las **medidas de solidaridad estén centradas en las personas**: España debe solicitar como única (o en su caso prioritaria) medida de solidaridad las reubicaciones.
- **Priorizar el refuerzo del sistema de acogida**: en caso de realizar contribuciones financieras, España debe dedicarlas en exclusiva al refuerzo del sistema de acogida y asilo de los Estados miembro, siempre desde una perspectiva de protección de las personas.

Procedimiento de reubicación

La reubicación de una persona solicitante o beneficiaria de protección internacional se realizará en las cuatro semanas posteriores a la confirmación por el Estado miembro contribuyente. Son garantías importantes y han de ser reforzadas la consideración de todos los vínculos significativos para determinar el Estado miembro de reubicación y el mantenimiento de la unidad familiar. Preocupa, no obstante, que el Reglamento permite que después de que

una persona haya sido reubicada en otro Estado miembro, ése Estado le envíe a otro tercer Estado en aplicación de las normas de determinación de responsabilidad. CEAR propone:

- **Aplicar la cláusula discrecional y asumir el examen de la solicitud de asilo** de una persona reubicada desde un Estado miembro para evitar su traslado a un tercer Estado, en caso de que España sea el Estado de reubicación.
- Garantizar en todo caso la **consideración de todos los vínculos existentes** con otro Estado miembro para proceder a la reubicación, ya que brinda la oportunidad para reubicar a las personas en función de la compatibilidad con las necesidades del país, el mercado laboral y los vínculos familiares.
- Incluir en la entrevista de reubicación una valoración específica y detenida de la **situación de vulnerabilidad**, con unos indicadores claros y de carácter no exhaustivo.
- Asegurar que toda reubicación se realice con el **previo consentimiento** por escrito, proporcionando información adaptada previamente a las necesidades específicas de la persona afectada e igualmente asegurando la asistencia de intérprete.

Bloque 8: Medidas de contingencia frente a situaciones de crisis

El Pacto pretende asegurar que los Estados miembro estén bien preparados para responder frente a situaciones de presión migratoria, crisis, fuerza mayor o instrumentalización y que tengan un sistema de planificación de contingencias (exigencia de la Directiva de Acogida).

La preparación y planificación de contingencias implica una dotación de recursos humanos, materiales y financieros suficientes, la infraestructura y la coordinación entre actores necesaria para que el sistema de acogida y asilo tenga capacidad para responder frente a futuras emergencias. Estos factores están directamente relacionados con el mantenimiento de sistemas de acogida adecuados en toda la UE (bloque 3), el cumplimiento de las obligaciones de responsabilidad (bloque 6) y la gestión de procedimientos de asilo y retorno en situaciones de presión migratoria, incluyendo en los procedimientos en frontera (bloques 2, 4 y 5). Un Estado sin planificación de contingencias adecuada podría no beneficiarse de medidas de solidaridad (bloque 7).

El Reglamento de Crisis, Fuerza Mayor e Instrumentalización establece que cuando un Estado miembro con un sistema de asilo y acogida bien preparado se somete a una situación de presión migratoria, crisis o fuerza mayor, por un lado, puede beneficiarse de medidas de solidaridad que incluyen la reubicación de personas solicitantes de asilo desde su territorio; y, por otro lado, puede aplicar excepciones y derogaciones temporales a las garantías básicas de los procedimientos de asilo y las normas de determinación de responsabilidad del examen de una solicitud de asilo.

Los Estados miembro deben desarrollar Planes Nacionales de Contingencia en materia de acogida y asilo para abril de 2025. Además, deben realizar revisiones sistemáticas periódicas (al menos cada 3 años) que permitan aumentar o reducir rápidamente la capacidad y los recursos del sistema de acogida y asilo según sea necesario. Para ello, se estipula que es necesario asegurar la coordinación interministerial e involucrar a las entidades sociales que desempeñan un rol fundamental en la gestión de la acogida.

Propuestas CEAR *bloque 8* para el Plan Nacional de Implementación:

Los conceptos de crisis, fuerza mayor e instrumentalización se definen vagamente en el Reglamento de Crisis, incluyendo nociones indeterminadas como “Estado bien preparado”, “actor hostil no estatal que facilita el movimiento” o “desestabilización de la Unión o de un Estado miembro” lo que podría dar lugar a una aplicación discrecional por los Estados miembro. En la práctica, se corre el riesgo de crear un sistema paralelo de asilo en situaciones de crisis, fuerza mayor o instrumentalización, con menos garantías y graves riesgos para los derechos fundamentales de las personas solicitantes de asilo, como es, por ejemplo, el uso prolongado del internamiento en frontera o el retraso en el acceso al procedimiento de protección internacional. Para minimizar estos riesgos, CEAR propone:

Sistema estable, preparado y coordinado para responder a las crisis

- Dedicar todos los esfuerzos de la implementación del Pacto a garantizar la existencia de un **sistema estable, suficiente y bien preparado** que evite recurrir a excepciones ni derogaciones de las normas de asilo que conllevan la pérdida de derechos y garantías. Un “sistema bien preparado de asilo y acogida” incluye:
 - Establecer una red estable y bien dimensionada de centros de acogida suficientemente dotados para responder a los desafíos migratorios, que garantice el acceso rápido y eficaz a la protección.

- Asegurar la planificación y coordinación de las políticas migratorias con las instituciones estatales, autonómicas y locales, la sociedad civil y la ciudadanía, con un enfoque de derechos humanos.
- Establecer protocolos ágiles de actuación ante situaciones de emergencia para ampliar la capacidad del sistema de acogida y asegurar la identificación de personas con necesidades de protección y su derivación a los canales de protección adecuados, garantizando en todo momento la sostenibilidad financiera e institucional. Estos deben tener como último objetivo la inclusión de las personas.
- Crear un pool de emergencia para contar con los recursos humanos especializados y económicos necesarios para tramitar las solicitudes de asilo de manera efectiva en situaciones de llegadas de gran número de personas que evite el colapso del procedimiento de asilo. Este pool debe incluir:
 - Refuerzo del personal especializado y médico para la detección de personas con necesidades específicas o vulnerabilidades.
 - Revisiones sistémicas y periódicas (al menos semestralmente), teniendo en consideración las aportaciones de la sociedad civil con la apertura de canales de participación (por ejemplo, consultas periódicas).

Planes de contingencia:

- Priorizar **la elaboración de Planes de Contingencia ajustados a la realidad** y contar para ello con las entidades que trabajan en el ámbito de la acogida de personas solicitantes de protección internacional. Estos planes deben incluir la previsión de una ampliación de plazas de acogida, de forma ágil, teniendo en cuenta con qué plazas de acogida puede contar en recursos propios y ajenos del Estado.

Instrumentalización migratoria:

- No utilizar el **concepto de instrumentalización de manera sistemática** y generalizada.
- Excluir explícitamente a organizaciones que trabajan en **asistencia humanitaria** del concepto de “actor no estatal hostil que fomenta o facilita el desplazamiento”.

- Abstenerse de interpretar de manera **generalizada las migraciones como una amenaza al orden público o a la seguridad nacional**: impedir, a tal fin, que se criminalice a la migración y a las personas migrantes.

Derogaciones y excepciones a las normas de asilo

El Reglamento de Crisis y Fuerza Mayor permite retrasar el registro de solicitudes de asilo hasta un máximo de 4 semanas, afectando gravemente el acceso al asilo y a los derechos asociados (empleo, acogida, documentación, información...) lo que puede conllevar a situaciones de desprotección. Además, en situación de crisis o fuerza mayor, los Estados pueden prolongar la duración máxima del procedimiento fronterizo por un período adicional de seis semanas (hasta las 18 semanas), tiempo durante el que las personas podrían permanecer privadas de libertad.

Asimismo, los Estados pueden no estar obligados a examinar en un procedimiento fronterizo las solicitudes de asilo presentadas hasta alcanzar su "capacidad adecuada", cuando las medidas en el plan de contingencia recogido en la Directiva de Acogida no sean suficientes para abordar la situación de crisis.

Por otro lado, se permite limitar el acceso a las organizaciones (como CEAR) y personas autorizadas como abogados/as para asistir a solicitantes de asilo cuando los Estados miembro consideren que pueden suponer un riesgo para la "seguridad u orden público" en situaciones de crisis o fuerza mayor.

Se incluyen también derogaciones en los plazos establecidos de asunción de responsabilidad y se amplía el plazo de traslado a un año.

En relación con estas y otras derogaciones y excepciones a las normas de asilo, CEAR propone:

- **Abstenerse de aplicar derogaciones** sin contar con la valoración previa de la Comisión de su impacto en los derechos de las personas y la decisión final del Consejo. La Comisión debe en todo caso velar por que se garanticen los derechos de las personas afectadas por esta situación.
- **Tramitar por el procedimiento ordinario** todas las solicitudes de asilo cuando las medidas del Plan Nacional de Contingencia no sean suficientes para abordar la situación de crisis.

- **No ampliar la duración de los procedimientos fronterizos:** abstenerse de utilizar la derogación para ampliar el tiempo máximo del procedimiento de retorno y asilo fronterizo en situaciones de crisis o fuerza mayor.
- **Paralizar el traslado de manera permanente** al Estado miembro en crisis que se ha determinado responsable del examen de su solicitud, aplicando la cláusula discrecional de soberanía para que el otro Estado miembro asuma la responsabilidad de estudiar el caso.
- **Garantizar el acceso de organizaciones y abogados y abogadas a personas solicitantes de asilo** detenidas o presentes en puntos de cruce fronterizo siempre, sin limitar su presencia ni la posibilidad de que asistan a las personas por ninguna razón.

En cuanto a la **duración de las medidas excepcionales en situaciones de crisis o fuerza mayor:**

- No aplicar las derogaciones más allá de lo estrictamente necesario para abordar la situación de crisis, por un periodo máximo de un año. A tal fin, España debe asegurar que la aplicación de medidas excepcionales como la demora en el registro de la solicitud de asilo y las ampliaciones del procedimiento no afecten a personas con necesidades específicas ni a niños y niñas.
- Crear una unidad de personas expertas para evaluar si el sistema bien preparado está desbordado ante la llegada de un gran número de personas que notifique cuando se sobrepase la capacidad del sistema de un Estado miembro a la Comisión y al Consejo.
- Eliminar las medidas excepcionales inmediatamente al finalizar la situación de crisis o fuerza mayor. La unidad de expertas monitorizará semanalmente la situación, garantizando que las medidas excepcionales solo se mantengan el tiempo estrictamente necesario.

Bloque 9: Garantías legales, protección en situaciones de vulnerabilidad y monitoreo

En este bloque, la Comisión Europea incluye toda la normativa que busca reforzar la protección y asegurar el cumplimiento de los derechos y garantías que asisten a las personas solicitantes de protección internacional, especialmente menores no acompañados, familias con niños y niñas, mujeres solas y madres.

Los Estados deben asegurar la aplicación efectiva de los derechos y garantías relacionados con la protección internacional reconocidos en el Reglamento de Procedimientos de Asilo y la Directiva de Acogida, entre otros: el derecho a la información, al asesoramiento legal y a la asistencia jurídica, a un intérprete, el derecho a permanecer y a recurso efectivo (si bien no hay efecto suspensivo automático del recurso en múltiples supuestos), el derecho a la identificación temprana de necesidades especiales, a la detención como último recurso (garantía de examen individualizado y prohibición de esta medida si la salud está en riesgo), además de garantías especiales para la protección de niños y niñas, especialmente aquellos sin referentes familiares.

Para supervisar su respeto y especialmente del principio de no devolución, los Estados deben establecer un mecanismo independiente de monitoreo durante el triaje y el procedimiento fronterizo que debe tener capacidad suficiente y presupuesto adecuado para investigar las denuncias y garantizar a las víctimas el acceso a la justicia, pudiendo involucrar en su funcionamiento a organizaciones de la sociedad civil y en todo caso, debiendo establecer y mantener vínculos estrechos con ellas.

Igualmente, los Estados deben desarrollar material informativo claro y accesible para que las personas solicitantes comprendan sus derechos y obligaciones, identificar y abordar posibles deficiencias en la asistencia jurídica gratuita y representación legal, revisar los procedimientos para la identificación temprana de vulnerabilidades y necesidades específicas, prever por ley alternativas a la detención y asegurar que no se aplica de manera sistemática a niñas y niños salvo supuesto excepcional y en el plazo más breve posible, adaptar los procedimientos para garantizar una evaluación individualizada y prioritaria del interés superior del menor, reforzando los sistemas de protección de la infancia, además de poner en marcha el proceso de evaluación multidisciplinar de la edad y de designación de tutores para niños y niñas sin referentes familiares.

En el Plan Nacional de Implementación, España debe asegurar el pleno respeto de todas las garantías del procedimiento de protección internacional a lo largo de todo el procedimiento, tanto en el ordinario como en los acelerados, fronterizos y para solicitudes posteriores, sin rebajar los estándares y garantías previstos en la legislación nacional. Para garantizar una adecuada atención a las necesidades específicas de las personas solicitantes, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad y una implementación efectiva de todas las garantías establecidas, CEAR propone:

- **Derecho a ser oído**

- Entrevista personal: asegurar en la legislación nacional la mediación intercultural, así como la asistencia jurídica gratuita en la entrevista personal y la formación continua de las personas entrevistadoras y el personal encargado de evaluar las solicitudes, en cuestiones de género, interculturalidad, identificación de vulnerabilidades, enfoque de derechos humanos, no discriminación...
- Trámite de audiencia real y efectivo en los términos del art. 82 LPAC tras la incorporación del informe de instrucción, información COI u otros informes de expertos al expediente por parte de la autoridad decisoria, permitiendo acceder a ellos a la persona solicitante y sus abogados/as antes de tomar una decisión, en garantía del derecho a ser oído.

- **Derecho a un recurso efectivo**

- Garantizar el efecto suspensivo automático en la legislación interna: asegurar el derecho a un recurso efectivo en todos los procedimientos garantizando un efecto suspensivo automático durante el plazo de interposición del recurso y, una vez interpuesto, hasta la resolución del mismo, cumpliendo con los estándares establecidos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en la sentencia A.C. c. España (Demanda nº 6528/11).
- Reformar la ley de jurisdicción contencioso-administrativa para adaptarla a los plazos máximos establecidos por el Reglamento de Procedimiento de Asilo para la interposición de recursos, garantizando que durante los mismos haya un acceso efectivo a todas las garantías procesales y el respeto al principio de igualdad de armas, como ha establecido el TJUE (C-755/19).

- **Asistencia jurídica gratuita**

- Mantener las garantías existentes del ordenamiento jurídico interno actual y la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita en relación con la garantía de la asistencia jurídica gratuita y representación a lo largo de todo el procedimiento de protección internacional, tanto en la fase administrativa como judicial, sin excepciones ni limitaciones
- Posibilitar el acceso de todas las personas solicitantes de asilo a este derecho fundamental sin rebajar los estándares e independientemente de si se canaliza su solicitud por el procedimiento de asilo ordinario, acelerado, fronterizo o para solicitud posterior.
- Especialización jurídica: la asistencia jurídica gratuita tiene que ser especializada, financiando los servicios jurídicos especializados existentes ofrecidos por ONG, su formación continua y la de los colegios de abogados, entre otros.

- **Derecho a la información:**

- Garantizar el acceso a la información, adaptada a las necesidades específicas de la persona, a más tardar en el momento del registro de la solicitud de asilo y durante todo el procedimiento.
- Asegurar la provisión de información de manera individualizada desde el triaje, en la determinación del Estado miembro responsable y durante el procedimiento de protección internacional, si es necesario de forma oral y mediante la elaboración material informativo adicional al de la EUAA incluyendo una perspectiva de derechos humanos, género, edad, interseccional, LGBTIQ+ y de diversidad funcional.
- Entregar un folleto informativo con todos los derechos desde el momento de formular la solicitud de protección internacional y en el momento de registro de la solicitud.
- Asegurar que la responsabilidad principal de ofrecer esta información recaiga en las autoridades de registro, pudiendo complementarse, pero no sustituirse, por la ofrecida por las ONG especializadas en el sector y otros organismos previstos en el Reglamento de Procedimientos.

- **Derecho a la interpretación:** garantizar el acceso a la interpretación de calidad en una lengua que la persona solicitante comprenda, a más tardar en el momento del registro de la solicitud de asilo y durante todo el procedimiento. Esto implica:

- Reforzar los recursos de traducción e interpretación para ofrecer este derecho desde el registro de la solicitud: exigir criterios estrictos de calidad en las licitaciones para los proveedores estos servicios y la disponibilidad de intérpretes presenciales de los principales idiomas y de lenguaje de signos según las previsiones de llegadas.
- Asegurar que las traducciones sean cubiertas por fondos públicos, se trate de solicitudes posteriores o no.
- **Establecer un protocolo de evaluación individualizada de las necesidades específicas**, tanto en el procedimiento como en acogida, que se inicie tan pronto como se manifieste el deseo de solicitar protección internacional y finalice 30 días después, con indicadores claros, mecanismos de revisión ante nuevos indicios de vulnerabilidad, una perspectiva de género e infancia, una dotación de recursos suficiente y formación de todo el personal. Este protocolo debe prever canales de derivación a servicios médicos, psicológicos, psiquiátricos u otros profesionales y entidades especializadas para atender de manera inmediata las necesidades de víctimas de tortura, trata o violencia, entre otras.
- **Formación especializada para el personal** que recibe, registra y tramita las solicitudes de protección internacional, así como el personal del sistema de acogida, incluyendo en los planes de formación cursos especializados en detección y evaluación de necesidades específicas con perspectiva de género, discapacidad, interseccionalidad, derechos humanos, infancia y trata de seres humanos.
- Atender las **necesidades específicas** exclusivamente en el procedimiento de asilo ordinario, en la evaluación de necesidades procedimentales específicas, desde que se detecta que una persona solicitante de asilo tiene necesidades especiales se debe canalizar su solicitud por el procedimiento ordinario y, en todo caso, excluirle automáticamente de los procedimientos acelerados y fronterizos con el fin de garantizar adecuadamente sus derechos y la atención de sus necesidades para su acceso efectivo al derecho al asilo.

Niños y niñas: garantías de protección y derechos de la infancia

- Asegurar todas las garantías del procedimiento de protección internacional en las solicitudes presentadas por niñas y niños, aplicando una **perspectiva de infancia** a lo

largo de todo el procedimiento y la primacía del interés superior del menor en todos los procedimientos, especialmente cuando van a ser trasladados a otro Estado miembro, teniendo que garantizar que recibirán protección y asistencia adecuada en este.

- **Excluir a todos los niños y niñas de los procedimientos fronterizos y acelerados** ya que las localizaciones donde se realizan estos procedimientos nunca serán adecuadas para la infancia, entre otras razones, porque existe el riesgo de privación de la libertad y se obstaculiza el acceso a la salud o la educación en dos meses desde la manifestación de voluntad de pedir asilo, tal y como exige la Directiva de Acogida.
- **Garantizar la participación de niños y niñas sin referentes familiares** y su derecho a ser oídos en todas las cuestiones que afectan a sus derechos. Para ello, España debe poner en marcha procedimientos ágiles para designar en el plazo de quince días a tutores legales que acompañen a los niños y niñas durante todo el procedimiento de asilo y representantes provisionales mientras tanto.
 - Valorar la idoneidad de que la persona representante del menor sea la misma desde el momento en que llega y a lo largo de todo el procedimiento de protección internacional.
 - Adoptar una Ley de procedimiento de evaluación de la edad que asegure la realización de pruebas multidisciplinarias para la determinación de la edad y mejorar estos procesos para que prevalezcan sobre la prueba médica velando en todo caso por el interés superior del menor y que solo se realicen en caso de ausencia de documento acreditativo de la minoría, como ha establecido el TS y en línea con el Dictamen No. 11/2017 del Comité de Derechos del Niño¹⁶.

¹⁶ Según el Comité, las evaluaciones de edad sólo deben llevarse a cabo cuando existan serias dudas sobre la edad de una persona, dado que la edad debe verificarse sobre la base de documentos o declaraciones facilitadas por el interesado. En estos procedimientos, los Estados deben tener en cuenta no sólo el aspecto físico del individuo, sino también su madurez psicológica, adoptando así un enfoque multidisciplinar. Si persiste la duda una vez concluido el procedimiento, deberá concederse al interesado el beneficio de la duda (Dictamen, para. 8.2). Igualmente, este Dictamen recuerda que el Defensor del Pueblo recomienda que: (a) se adopte un enfoque multidisciplinar para la evaluación de la edad y se recurra a las pruebas médicas como último recurso cuando existan serias dudas sobre la edad de la persona; (b) se informe al niño y se le dé la oportunidad de dar su consentimiento previo; (c) se presuma que la persona es un niño durante el proceso de evaluación de la edad y se adopten medidas de protección, como el nombramiento de un representante legal que le asista durante todo el procedimiento; (d) que las pruebas se lleven a cabo respetando estrictamente los derechos del niño, incluido el derecho a la dignidad y a la integridad física; (e) que se respete el derecho del niño a ser oído; (f) que se conceda a la persona el beneficio de la duda si los resultados del procedimiento no son concluyentes; (g) que no se deniegue una solicitud de protección basándose únicamente en la negativa a someterse a pruebas médicas; y (h) que se prevea un recurso efectivo a través del cual puedan impugnarse las decisiones basadas en un procedimiento de evaluación de la edad.

- Reforzar los sistemas de protección de la infancia de las CCAA, para que cumplan las garantías mínimas de la Directiva de Acogida y tengan capacidad para cumplir los plazos de nombramiento de tutores legales y representación provisional mientras tanto. En los planes de formación del personal de los sistemas de protección de la infancia se ha de incluir formación especializada en protección internacional para poder cumplir con las obligaciones del Reglamento de Procedimientos.

Mecanismo independiente de monitoreo de los derechos fundamentales

- Establecer el **mecanismo independiente de supervisión del respeto de los derechos fundamentales** previsto en los Reglamentos de Triaje y de Procedimientos de Asilo, para toda actividad de vigilancia y control de las fronteras exteriores, implicando en su funcionamiento al Defensor del Pueblo, la Agencia Europea de Derechos Fundamentales, el ACNUR y a las organizaciones de la sociedad civil, con el mandato para investigar, proponer sanciones en caso de vulneración de los derechos fundamentales en las fronteras y legitimación activa para remitir estas vulneraciones a los correspondientes procedimientos penales o civiles.

Bloque 10: Reasentamiento, inclusión e integración

En este bloque, la Comisión Europea recoge las disposiciones sobre vías legales y seguras para buscar protección, con el foco en aumentar los compromisos de reasentamiento; y asegurar el acceso a derechos y la inclusión social de las personas beneficiarias de protección internacional en coordinación con entidades de la sociedad civil.

En este sentido, el Pacto busca establecer un marco permanente y un procedimiento armonizado para el reasentamiento en la UE que sustituya los planes ad hoc existentes por planes bienales. En cada Plan Bienal se fija el número de personas que podrán admitirse vía reasentamiento (al menos un 60% del total), admisión humanitaria o de urgencia, las contribuciones (voluntarias) de cada Estado miembro y la lista de regiones o países de origen prioritarios.

Por otro lado, el Reglamento de Reconocimiento armoniza y clarifica los derechos de las personas beneficiarias de protección internacional. Entre otras novedades, los Estados deben expedir permisos de residencia y documentos de viaje en el plazo de 90 días, con

validez superior a 1 año y garantizando el mantenimiento de la unidad familiar. Además, deben adoptar medidas para agilizar el reconocimiento de cualificaciones y capacidad suficiente para asegurar el acceso a la educación, al empleo en igualdad de condiciones, a la libertad de asociación y afiliación, a la seguridad social, atención sanitaria, medidas de integración temprana, así como acceso a la vivienda.

Propuestas CEAR *bloque 10* para el Plan Nacional de Implementación:

Reasentamiento

Si bien el Reglamento que establece un Marco Europeo de Reasentamiento y Admisión Humanitaria es vinculante, la participación de los Estados es voluntaria y éstos puedan seguir ejecutando sus propios programas nacionales de reasentamiento paralelos. Para posibilitar el acceso a esta vía legal y segura para el máximo número de personas necesitadas de protección, CEAR propone:

- **Asumir compromisos ambiciosos de reasentamiento** en los Planes europeos bianuales de reasentamiento y garantizar la complementariedad con los planes nacionales. Para ello, España debe:
 - Comprometer mayoritariamente admisiones por la vía del reasentamiento y no de admisión humanitaria, que es menos garantista y supone una rebaja de los estándares de protección.
 - Asumir un rol protagonista y liderar el Comité de Alto Nivel de Reasentamiento y Admisión Humanitaria y asegurar la participación de las entidades de la sociedad civil y organizaciones internacionales en dicho Comité.
- **En relación con los criterios de admisión, denegación y priorización:**
 - A la hora de priorizar solicitudes de reasentamiento, se debe poner el foco en las necesidades de protección de las personas y en ningún caso en criterios discriminatorios por razón de la nacionalidad o la religión de la persona.
 - Limitarse a aplicar exclusivamente los criterios de denegación previstos por la Convención de Ginebra y velar por la protección de las personas refugiadas que necesitan reasentamiento.

- Notificar la resolución que concede o deniega el reasentamiento a las personas afectadas y garantizar el derecho a un recurso efectivo.

Acceso a los derechos e inclusión social de personas refugiadas

Si bien es positivo que el Reglamento de Reconocimiento amplía el reconocimiento de derechos a las personas beneficiarias de protección internacional, en España existen numerosas barreras administrativas, además del racismo y la xenofobia, que impiden el acceso efectivo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). Para avanzar hacia la igualdad efectiva en el acceso a los derechos al empleo, la sanidad, la educación o la vivienda de las personas refugiadas y promover su inclusión social, CEAR propone:

- **Garantizar la igualdad de trato** en el acceso de las personas beneficiarias de protección internacional a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).
- Eliminar los **obstáculos que impiden la inclusión financiera** de las personas beneficiarias. A tal fin, garantizar el derecho a la apertura de cuentas bancarias y el acceso a financiación, así como a programas o recursos como el Ingreso Mínimo Vital o rentas garantizadas de distintas comunidades autónomas.
- **Derecho a la educación:**
 - Asegurar el acceso inmediato y continuo a la educación para niños, niñas y personas adultas en todos los niveles, incluyendo clases de español y de lenguas cooficiales en caso de que la persona beneficiaria resida en una comunidad autónoma con una lengua cooficial.
 - Abstenerse de disponer en el derecho nacional español la posibilidad de excepciones a las becas y préstamos al estudio para las personas adultas beneficiarias de protección internacional, dando a estas personas las mismas oportunidades de acceso a becas que a las personas nacionales.
 - Posesión de diplomas o cualificaciones: agilizar los plazos de homologación y convalidación de títulos académicos y flexibilizar los requisitos para la obtención de visados de estudio, facilitando así el acceso a programas educativos y formativos en España para personas nacionales de terceros países.

• Derecho al empleo:

- Facilitar la inserción laboral de las personas refugiadas mediante la validación de sus competencias técnicas y profesionales, así como el reconocimiento gratuito y ágil de sus títulos profesionales, además de promover programas de formación y empleo. En concreto:
- Establecer un esquema específico de reconocimiento de cualificaciones para personas beneficiarias de protección internacional con las excepcionalidades de su estatuto de protección, como no requerir documentación del país de origen.
- Garantizar la acreditación de experiencia profesional facilitada desde el Ministerio de Educación y Formación Profesional para que las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional puedan acceder a dicha acreditación¹⁷.

• Derecho a la seguridad social:

- Asegurar, en aquellas prestaciones de la seguridad social y asistencia social en las que se exige un tiempo mínimo de residencia en España, que se cuente el tiempo transcurrido mientras las personas eran solicitantes de protección internacional.
- No optar por medidas obligatorias de integración para las personas beneficiarias de protección internacional, pero sí ofrecer programas de inclusión a los que puedan acogerse de forma voluntaria, en función de sus necesidades. En ningún caso se puede vincular el acceso a las prestaciones a la seguridad social y a la asistencia social a la participación en estos programas.

• Derecho a la vivienda:

- Garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la vivienda para las personas beneficiarias de protección internacional en las mismas condiciones que las personas nacionales, tal y como prevé la legislación nacional actual.

• Derecho de documentación:

- Emitir automáticamente la documentación provisional: expedir el documento provisional previsto en el Reglamento de Reconocimiento al notificar la resolu-

¹⁷ Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes. (2024). Acreditación de Competencias Profesionales. <https://todofp.es/acreditacion-de-competencias.html>

ción que conceda la protección internacional, para garantizar el acceso efectivo de la persona a todos los derechos.

- Dotarse de más recursos para garantizar la documentación: dotarse de medios materiales y humanos suficientes para cumplir con el plazo de 90 días para expedir la documentación a las personas beneficiarias de protección internacional.
 - Evitar la caducidad de los permisos: 60 días antes de la caducidad de los permisos de residencia de personas beneficiarias de protección internacional, España debe expedir un documento provisional que garantice la continuidad del periodo de estancia autorizado hasta la renovación del permiso.
- Optar por la equiparación de derechos para todas las personas beneficiarias de protección internacional (estatuto de refugiado y protección subsidiaria), desde un enfoque de inclusión positiva, tal y como permite el Reglamento de Reconocimiento. Esto implica, entre otras medidas:
 - Garantizar una validez de la documentación de 5 años en ambos casos.
 - No limitar el acceso a los servicios sociales a las personas con protección subsidiaria.
- **Extensión familiar:**
 - Mantener la unidad familiar: expedir permisos de residencia a los miembros de la familia de toda persona beneficiaria de protección internacional.
 - Interpretar las excepciones a la extensión familiar de forma muy restrictiva: Tener en cuenta la complejidad de valorar la intencionalidad de si el matrimonio se realizó solo para obtener la autorización de entrada y residencia y, en todo caso, primar el principio de unidad familiar.
 - Aplicar la extensión familiar a otros parientes cercanos, incluidos hermanos que vivieren juntos y las personas adultas dependientes: España debe acogerse a esta posibilidad que habilita el Reglamento de Reconocimiento.

CONCLUSIONES

En este documento, CEAR realiza una serie de propuestas para implementar las nuevas europeas respecto a la gestión de la migración y el asilo desde un enfoque de derechos humanos y protección de las personas migrantes y refugiadas. A través de cada bloque temático, se identifican deficiencias y potenciales retrocesos en la protección de los derechos fundamentales, particularmente en grupos en situación de vulnerabilidad, que se ven afectados por medidas como los controles previos de entrada y los procedimientos acelerados en frontera, entre otras:

En primer lugar, **la recopilación y el almacenamiento de datos biométricos a través de Eurodac (bloque 1)**, presenta un riesgo importante para los derechos humanos, especialmente en niños y niñas. La posibilidad de usar medidas coercitivas para la obtención de huellas dactilares, junto con la falta de salvaguardias adecuadas para proteger los derechos digitales, crean una situación preocupante. Ante los potenciales riesgos de vulneración de derechos fundamentales y del aumento de la criminalización de las personas migrantes y refugiadas, CEAR recomienda restringir la solicitud de datos a las huellas dactilares en lugar de imagen facial para evitar la elaboración de perfiles raciales y discriminatorios, limitar estrictamente la comparación de los datos personales para los fines de prevención, detección o investigación de los delitos más graves y realizar una previa evaluación de impacto en los derechos de protección de datos de las personas afectadas, entre otras medidas. También subraya la importancia de cumplir con principios de minimización y limitación de datos para proteger el derecho a la intimidad y los derechos fundamentales.

En cuanto a la **gestión de las fronteras y los procedimientos en frontera (bloque 2)**, la “ficción jurídica de no entrada” y el uso excesivo de la retención durante el triaje agravan la situación de las personas que buscan protección internacional. Estas prácticas no solo retrasan el acceso al asilo, sino que también pueden vulnerar derechos fundamentales, dado que las personas solicitantes no acceden a todas las garantías jurídicas desde el inicio. CEAR destaca la necesidad de protocolos claros para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que eviten controles basados en perfiles raciales, asistencia en el triaje de ONGs especializadas en detección de vulnerabilidades, y medidas alternativas a la detención, especialmente para niños y niñas y personas en situación de vulnerabilidad.

El **sistema de acogida (bloque 3)** también enfrenta importantes desafíos. Si bien se han reconocido avances normativos, persisten preocupaciones sobre las restricciones al derecho a la libertad de movimiento y el acceso limitado al empleo para las personas solicitantes de protección internacional. La falta de una definición clara de “nivel de vida adecuado” y la potencial reducción de las condiciones de acogida en ciertas situaciones representan un retroceso en el proceso de inclusión y autonomía de las personas refugiadas. CEAR aboga por condiciones de acogida dignas y adaptadas a las necesidades específicas de las personas solicitantes, incluyendo un enfoque en la protección de la infancia y grupos en situación vulnerable dentro de los centros de acogida.

Por otro lado, los **procedimientos de asilo (bloque 4)**, tanto ordinarios como acelerados, se ven amenazados por la ampliación de supuestos y plazos que dificultan una evaluación adecuada de las solicitudes. En particular, la obligatoriedad de procedimientos acelerados en situaciones de gran volumen de solicitudes plantea serios riesgos de discriminación y trato desigual. Además, la noción de “tercer país seguro” basada en acuerdos bilaterales con la UE introduce incertidumbres y graves riesgos relacionados con la garantía de derechos en el proceso de asilo. En este sentido, se recomienda una revisión exhaustiva de los procedimientos, asegurando que las garantías y derechos fundamentales se mantengan en todos los tipos de procedimientos, y que se evalúe cada caso con criterios claros y no discriminatorios.

El **bloque 5 sobre retornos** también plantea preocupaciones relevantes, especialmente con respecto a los procedimientos forzados y la ampliación de plazos de detención en situaciones de crisis. Aunque la normativa europea busca acelerar los retornos, es crucial que se respeten las garantías procesales y se busquen alternativas a la detención durante el procedimiento. CEAR insta a que no se amplíen los plazos de internamiento sin justificación y a que se garanticen recursos efectivos de apelación con efecto suspensivo automático para evitar vulneraciones del principio de no devolución.

La reforma del Reglamento de Dublín, que fue objeto de crítica durante años, también muestra una serie de limitaciones en su reforma (**bloque 6**). A pesar de las modificaciones propuestas por el **Reglamento de Gestión del Asilo y la Migración**, persiste una presión desproporcionada sobre los países de primera entrada, como España, al mantener los criterios de determinación de la responsabilidad. El enfoque en la externalización de fronteras, junto con el endurecimiento de las condiciones de acogida en casos de movimiento secundario, limitan los derechos de las personas migrantes y refugiadas. Las recomen-

daciones de CEAR para la gestión de la migración y del asilo se centran en la creación de un sistema de acogida estructural y preparado para anticipar y atender emergencias, en promover vías legales y seguras para quienes buscan protección y en la promoción de la cooperación entre Estados miembros para una gestión compartida y equitativa de la migración.

Otro aspecto destacado es el **mecanismo de solidaridad (bloque 7)**, flexible y no vinculante enfrenta también limitaciones en su implementación. El enfoque del Pacto y de este mecanismo se mantiene en la externalización de fronteras y en la cooperación con terceros países. CEAR considera fundamental que la solidaridad se enfoque en la protección de las personas y no en medidas restrictivas o de contención.

En cuanto a las **medidas de contingencia ante situaciones de crisis migratoria (bloque 8)**, si bien necesarias, presentan riesgos para los derechos de las personas solicitantes de asilo. El uso de conceptos ambiguos como “instrumentalización de la migración” podría dar lugar a interpretaciones que criminalicen las actividades humanitarias. Asimismo, las derogaciones temporales de los derechos de asilo en estas situaciones retrasan y dificultan el acceso al procedimiento de protección internacional, además de crear un sistema paralelo de asilo con menos garantías. Para abordar las situaciones de crisis, CEAR recomienda garantizar un sistema de asilo estable y bien preparado y no aplicar las derogaciones más allá de lo estrictamente necesario y siempre de manera justificada y motivada.

El **bloque 9** resalta la importancia de **garantizar los derechos de las personas solicitantes de protección** internacional durante todo el procedimiento, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad. Preocupa la penalización a las personas solicitantes por no cumplir con las nuevas obligaciones que se les imponen, la restricción del derecho a permanecer y la aplicación de procedimientos acelerados, especialmente a niños y niñas. CEAR propone asegurar el respeto de las garantías en todos los procedimientos de asilo, establecer evaluaciones individualizadas y excluir a niños y niñas de los procedimientos fronterizos.

Finalmente, ante la necesidad de ampliar vías legales y seguras para ofrecer protección internacional se aprobó el nuevo **Marco Europeo de Reasentamiento y Admisión Humanitaria (bloque 10)**. Sin embargo, la participación en este marco de reasentamiento no es vinculante, lo que puede limitar su alcance ante la falta de voluntad y cumplimiento por parte de los Estados miembros para participar en estos programas. Por otro lado, el

proceso de **inclusión de las personas refugiadas** es otro punto crítico. A pesar de algunos avances, como el reconocimiento de derechos a personas beneficiarias de protección internacional, se identifican barreras administrativas y sociales como el racismo y la xenofobia que dificultan el acceso a los derechos fundamentales de las personas refugiadas. Además, se sigue manteniendo la limitación de movimientos de personas beneficiarias de protección internacional entre Estados miembro, lo que es incompatible con un Sistema Europeo Común de Asilo armonizado. CEAR recomienda un compromiso más firme por parte de los Estados miembro en la participación en programas de reasentamiento y en la eliminación de obstáculos que impiden la plena inclusión social y económica de las personas refugiadas.

En resumen, la normativa y práctica actual de la UE en materia de migración y asilo presenta riesgos significativos para los derechos humanos. Es esencial que la gestión de la migración y de las fronteras se base en garantizar el derecho de asilo y la protección de los derechos de las personas migrantes y refugiadas, siempre bajo respeto a las normas internacionales de derechos humanos.

GLOSARIO DE TÉRMINOS Y REFERENCIAS

- ACNUR:** Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados
- APR:** Reglamento sobre los Procedimientos de Asilo
- BMVI:** Instrumento de Gestión de Fronteras y Visados
- CATE:** Centros de Atención Temporal de Extranjeros
- CDFUE:** Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
- CEAR:** Comisión Española de Ayuda Al Refugiado
- CEDH:** Convenio Europeo de Derechos Humanos
- COI:** Información de País de Origen
- CIE:** Centro de Internamiento de Extranjeros
- Comisión LIBE:** Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo
- Convención de Ginebra:** Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados
- COREPER:** Comité de Representantes Permanentes de la Unión Europea
- CREADE:** Centros de Recepción, Atención y Derivación para desplazados ucranianos
- DDHH:** Derechos Humanos
- DESC:** Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- ECRIS:** Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales
- EIPD:** Evaluación de Impacto relativa a la Protección de Datos
- EUAA:** Agencia de Asilo de la Unión Europea
- EURODAC:** Base de Datos Europea de Dactiloscopia de Asilo
- FRA:** Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
- LPAC:** Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- OAR:** Oficina de Asilo y Refugio
- RAMM:** Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración
- SAR:** Servicio de Búsqueda y Salvamento
- SECA:** Sistema Europeo Común de Asilo
- SEIAV:** Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes
- SIS:** Sistema de Información de Schengen
- TEDH:** Tribunal Europeo de Derechos Humanos
- TFUE:** Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
- TJUE:** Tribunal de Justicia de la Unión Europea

UE: Unión Europea

VIS: Sistema de Información de Visados

Apátrida: persona que no es considerada como nacional suyo por ningún Estado conforme a su legislación.

Espacio Schengen: zona de libre circulación compuesta por 29 países europeos que han eliminado los controles fronterizos internos desde 1995, estableciendo controles comunes en sus fronteras exteriores para facilitar el movimiento de personas y el comercio.

Externalización de fronteras: fenómeno que supone desplazar la gestión de las políticas migratorias y de asilo hacia terceros estados y tienen el objetivo de evitar y contener la llegada de personas migrantes y refugiadas.

Movimientos secundarios: hace referencia al movimiento de personas migrantes, incluidas refugiadas y solicitantes de asilo, que por diferentes razones se desplazan del país al que llegaron en primer lugar, para buscar protección o reasentamiento permanente en otro lugar.

Ficción jurídica de no entrada: concepto que introduce la consideración de que una persona “no ha llegado” a la UE hasta que lo autorice el Estado miembro, independientemente de que haya pisado suelo europeo. Esto implica que las personas migrantes corren el riesgo de permanecer meses en condiciones de detención. La introducción de este concepto entraña el riesgo de una posible vulneración del CEDH y de la jurisprudencia del TEDH sobre lo que se considera ejercicio de jurisdicción de un Estado Parte. Si la persona está bajo control efectivo de las autoridades del Estado Miembro, es de aplicación toda la normativa de protección de los derechos humanos vinculante

Capacidad adecuada: número requerido de personas que han de ser procesadas en el procedimiento fronterizo, que podrá ser un objetivo o un número mínimo. Hay una capacidad adecuada global de la UE (número global que debe tramitarse en los procedimientos fronterizos durante un año determinado) y una capacidad adecuada por cada Estado miembro (número global de personas que deben tramitarse en el procedimiento fronterizo durante un año determinado). La capacidad adecuada de cada Estado se calcula tomando el número global de la UE multiplicado por el número de entradas “irregulares” del país en cuestión, dividido por el número global de entradas irregulares.

Cláusula discrecional de soberanía: cláusula por la cual, de forma excepcional a lo estipulado en el art. 16.1 del RAMM, un Estado miembro podrá decidir examinar una solicitud de protección internacional de un nacional de un tercer país o un apátrida que haya sido registrada en dicho Estado miembro, aun cuando este examen no sea responsabilidad suya con arreglo a los criterios y principios generales de acceso al procedimiento de examen de una solicitud de protección internacional establecidos en dicho Reglamento. Las cláusulas discrecionales se regulan en el artículo 35 del RAMM.

Criterio de conexión: criterio que deberá concurrir para poder aplicar el concepto de “tercer país seguro”. Estipula el Reglamento de Procedimientos que la conexión entre la persona solicitante y el tercer país seguro puede considerarse constatada, en particular, cuando los miembros de la familia del solicitante se encuentren en dicho país o cuando el solicitante se haya instalado o se haya quedado en él.

Niños y niñas: la Convención sobre los Derechos del Niño entiende por niño todo ser humano menos de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad. Para UNICEF, el término “niño” incluye tanto a los niños como a las niñas y a los y las adolescentes de distintos sexos.

Reconocimiento prima facie: en el ámbito de la protección internacional, se usa para denominar la determinación grupal del reconocimiento de la condición de refugiado por parte de un Estado o del ACNUR con base en circunstancias evidentes y objetivas en el país de origen o, en el caso de los solicitantes de asilo apátridas, el país de su anterior residencia habitual. Un enfoque prima facie reconoce que quienes huyen de estas circunstancias se encuentran en tal riesgo de daño que están incluidos en la definición de refugiado aplicable.

Persona refugiada: persona que se encuentra fuera de su país de origen por temor fundado a la persecución por motivos de opinión política, religión, etnia, nacionalidad o ser miembro de un grupo social determinado, y, en consecuencia, requiere protección internacional. La definición de persona refugiada se puede encontrar en la Convención de Ginebra de 1951 y en los instrumentos regionales relativos a los refugiados, así como en el Estatuto del ACNUR.

Solicitante de asilo o protección internacional: persona que ha requerido formalmente protección internacional y el reconocimiento de su condición de refugiado/a y aún no ha recibido una respuesta definitiva de las autoridades.

Sistema Dublín: reglamento por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembro por un nacional de un tercer país o un apátrida. De acuerdo con este Reglamento, el Estado responsable de tramitar las solicitudes de asilo recae en el primer país de entrada de la persona solicitante, entre otros criterios.

Ventanilla única de asilo: las ventanillas únicas son agrupamientos en una sola instancia u organismo de todos los trámites diferentes que la ciudadanía debe realizar ante la Administración Pública con un fin particular. Desde CEAR proponemos una ventanilla única de asilo, como los CREADÉ puestos en marcha en la respuesta a la emergencia en Ucrania, que funcionen como espacios de registro, documentación y acceso al procedimiento para todas las personas solicitantes de protección internacional con independencia de su lugar de procedencia.

ANEXO: TABLA DE PROPUESTAS

Bloques **Propuestas CEAR para la implementación del PEMA con enfoque de protección DDHH**

Bloque 1

Eurodac y sistemas comunes de información

1. Restringir la solicitud de **datos relativos a huellas dactilares** a la de datos de imagen facial.
2. Limitar estrictamente la **comparación de los datos personales** para los fines de prevención, detección o investigación de los delitos más graves, bajo los criterios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad donde existan indicios concretos y fundamentados.
3. Prever una **Evaluación de Impacto relativa a la Protección de Datos (EIPD)** previamente conforme a la ley europea de protección de datos (RGPD).
4. Determinar la **motivación, los requisitos y los supuestos concretos** en los que se emplearán las herramientas de interoperabilidad.
5. **Individualizar cada operación** y proporcionar a las personas afectadas **toda la información adecuada y significativa** en el contexto de una decisión.
6. Prever **alternativas menos lesivas a las medidas de coerción** para los derechos de las personas.
7. Garantizar el **derecho de información**, asegurando el conocimiento y la comprensión de las personas afectadas de los datos que se recopilen y los fines para los que es necesario dicho tratamiento, mediante la elaboración de folletos informativos en un lenguaje claro e inteligible, traducidos a los principales idiomas de las personas que llegan a España y, en su defecto, con asistencia de intérprete.
8. Establecer un **mecanismo independiente de supervisión y monitoreo del respeto de los derechos fundamentales** (previsto en el bloque 9) que incluya competencias en la vigilancia del respeto a la dignidad y a la integridad física de las personas durante la toma de datos biométricos.
9. Cumplir el **principio de limitación de la finalidad y minimización de datos**, motivando individualmente su tratamiento y establecer un control exhaustivo sobre la legalidad del tratamiento de datos personales para salvaguardar el derecho a la intimidad y protección de datos.
10. Asegurar que la toma de huellas dactilares e imágenes faciales de los niños y niñas se lleve a cabo valorando de forma individualizada el **interés superior del menor**.
11. Aplicar el **“beneficio de la duda”** cuando la edad de una persona no está clara o se cuestione.
12. Asegurar que la persona responsable de tomar los datos biométricos no esté armada ni uniformada y cuente con algún elemento potencialmente intimidatorio, y esté formada en **perspectiva de derechos humanos, de la infancia e interseccional**.
13. Restringir la utilización de datos contenidos en Eurodac correspondientes a **menores de 14 años**.

Bloque 2

Gestión de las fronteras exteriores y procedimientos en frontera

1. Asegurar el **acceso inmediato al procedimiento de protección internacional** durante el triaje desde el momento en que una persona manifiesta su voluntad de solicitar asilo mediante el registro de su solicitud en el plazo más breve posible y en un máximo de 24 horas.
2. Asegurar una dotación **adecuada de recursos** (tecnológicos, materiales, económicos y humanos), para que el procedimiento de triaje se pueda llevar a cabo efectivamente en el tiempo mínimo indispensable y cómo máximo en 72 horas.
3. Asegurar un **examen preliminar de vulnerabilidad**: las autoridades del triaje deberán estar apoyadas por organizaciones no gubernamentales especializadas den detección de vulnerabilidades, ofrecer servicios de apoyo en lugares donde se realice el triaje a las personas en situación de vulnerabilidad y derivar inmediatamente a los procedimientos de protección existentes cuando haya meros indicios de vulnerabilidad.
4. Prever un **lugar adecuado para desarrollar el triaje**, asegurando que las personas solicitantes de asilo tengan todos los derechos y condiciones de acogida previstos en la Directiva de Acogida y contar con espacios confidenciales para la detección y evaluación de las vulnerabilidades y situación de la salud. En ningún caso deberá realizarse en CIEs.
5. Mantener los **estándares y garantías previstas en la legislación interna** para las personas sometidas al triaje (asistencia jurídica gratuita, derecho a intérprete, atención sanitaria, información, ser oído y un recurso efectivo). Además, garantizar acceso a atención sanitaria de urgencia, incluyendo salud mental y enfermedades crónicas. Facilitar servicios de mediación intercultural y acceso a asesores legales sin limitaciones.
6. Garantizar una **formación adecuada del personal** responsable del triaje en derechos humanos con **perspectiva de infancia, género, diversidad e interseccionalidad**.
7. Establecer un **mecanismo independiente de supervisión y monitoreo del respeto de los derechos fundamentales** (previsto en el bloque 9) que incluya dentro de sus competencias la supervisión de los mismos durante el triaje.
8. Aplicar de forma **restrictiva el procedimiento fronterizo de asilo**, por ser menos garantista: excluir a las personas en situación de especial vulnerabilidad del procedimiento, aplicar el criterio más favorable del principio de unidad familiar y cuando no se cumplan los plazos de registro, formalización o recurso del procedimiento, se debe derivar inmediatamente la solicitud de asilo al procedimiento ordinario.
9. Establecer en la legislación nacional **alternativas a la detención** y procurar que durante el triaje y los procedimientos fronterizos no se produzcan situaciones de privación de libertad.
10. Garantizar los **derechos de las personas que se encuentren bajo responsabilidad de las autoridades españolas**, independientemente de la aplicación del concepto de ficción jurídica de “no entrada”, incluido el derecho a solicitar protección internacional y el respeto del principio de no devolución.
11. Garantizar en todo caso **el derecho a permanecer** de las personas solicitantes de asilo durante el procedimiento administrativo y no aplicar las excepciones basadas en conceptos jurídicos indeterminados como el peligro para la seguridad nacional o el orden público.
12. Proporcionar **información pública** relativa a la cifra que se considera “**capacidad adecuada**” de forma actualizada, acogerse a la posibilidad de suspensión del procedimiento fronterizo y canalizar el resto de las solicitudes por el procedimiento ordinario, una vez alcanzada la capacidad adecuada y asegurar el cumplimiento suficiente de los criterios obligatorios.

Bloque 3

Sistemas de Acogida

1. Delimitar de forma clara los criterios para definir el concepto de “**estándar de vida adecuado**” de acuerdo con la jurisprudencia del TJUE.
2. Ampliar los **protocolos específicos para la prevención de todo tipo de violencias**, en los casos en los que no estén operativos (por motivos religiosos, racistas, etc.) con medidas claras e información accesible.
3. No optar por la **reducción de las condiciones materiales de acogida** cuando la persona no participe en las actividades de integración obligatorias o en caso de solicitudes posteriores. En caso de abandono, que se permita la posibilidad de un reingreso. Igualmente, abstenerse de limitar dichas condiciones en caso de traslado por aplicación del Reglamento de Gestión del Asilo y la Migración.
4. Establecer un **protocolo de evaluación de necesidades específicas** desde el momento de la formulación de la solicitud de protección internacional y una herramienta para evaluar el interés superior del menor en caso de niños y niñas no acompañadas, adaptando las condiciones de acogida a sus necesidades.
5. Crear **espacios seguros dentro de los centros de acogida** para mujeres, niños y niñas, personas LGTBIQ+ y otras personas pertenecientes a colectivos especialmente vulnerables.
6. Mantener y ampliar los **derechos y libertades** para las personas solicitantes de protección internacional (derecho a la información, libertad de movimiento, derecho al empleo, a la educación, a la salud y a la vivienda, entre otros) en concordancia con lo estipulado por la Directiva de Acogida.
7. Aplicar de forma restrictiva y excepcional el **concepto de riesgo de fuga**, evitando decisiones arbitrarias y discrecionales y realizando una interpretación adecuada a la situación de vulnerabilidad y las necesidades de protección de las personas.
8. Establecer **medidas alternativas menos lesivas a la detención**. Evitar en todo caso la detención de niños y niñas y personas en situación de vulnerabilidad. En caso de que la detención se produzca, evitar que se realice en centros penitenciarios y garantizar el acceso a organizaciones de la sociedad civil. Asegurar que las garantías establecidas en el internamiento rijan también en zonas de tránsito aeroportuario y fronterizo.
9. Incluir el **concepto ampliado de “miembros de familia”** en la normativa interna y aplicar criterios más flexibles y amplios para evaluar la unidad familiar.

Bloque 4

Procedimientos justos y eficientes de asilo

1. Crear una **estructura administrativa única dependiente del Ministerio de la Presidencia** que aglutine todas las competencias en materia de asilo y refugio, con capacidad de decisión y gestión, con presupuesto suficiente para su funcionamiento y mecanismos de consulta y participación de la sociedad civil.
2. Poner en marcha de una **formación especializada y continua a los jueces** y dotarlos de medios suficientes (técnicos, humanos y tecnológicos) para desarrollar su actividad correctamente en los plazos establecidos en la nueva normativa europea.
3. Mantener y aumentar los **CREADE** (Centros de Recepción, Atención y Derivación) como espacios de registro, documentación y acceso al procedimiento o “**ventanillas únicas del asilo**” para todas las personas solicitantes de protección internacional con independencia de su lugar de procedencia.

Procedimiento ordinario de asilo:

4. Incluir en la ley de asilo la **formulación de la solicitud de asilo por cualquier medio permitido por la ley** y mantener la opción de emplear un formulario para formalizar en caso de imposibilidad de presencia física, con la posterior ratificación.
5. Definir con criterios claros y específicos qué se entiende por “**número desproporcionado**” de solicitantes, diferenciándolo de otros conceptos como “presión migratoria”: Garantizar que solo en este caso y de manera excepcional se permita que autoridades distintas a las decisorias lleven a cabo las entrevistas.
6. No limitar el **plazo para presentar documentación** dadas las dificultades que tienen las personas solicitantes de obtener estos elementos o indicios.
7. Permitir el acceso a los CIE y a las zonas fronterizas a las ONG y sociedad civil, sin exigir acuerdos previos con las autoridades que vayan más allá de la comunicación e identificación previa.
8. Tener en cuenta los criterios de razonabilidad del ACNUR en la **valoración de la alternativa de huida interna** en el procedimiento de evaluación de la solicitud de asilo.
9. No denegar una solicitud de protección internacional basada en **necesidades surgidas sur place** basándose en la valoración de la intencionalidad de la persona solicitante en “crear” esas nuevas circunstancias.
10. La priorización de la evaluación de las solicitudes se debe hacer siempre de manera justificada y proporcionada, **no como penalización automática** a ciertas conductas descritas en el Reglamento de Procedimientos (por ej. infracción de las normas del centro de acogida) y garantizando una evaluación individualizada.
11. No ampliar los **motivos de inadmisión** más allá de los previstos en la normativa interna ni incluir como motivo de inadmisión el hecho de que hayan pasado 7 días desde la orden de retorno.
12. Notificar, de acuerdo con nuestra ley de procedimiento administrativo, la prórroga de los plazos del procedimiento de protección internacional y el motivo de dicha prórroga. En caso de retroacción de las actuaciones por orden judicial, establecer un plazo de 2 meses para la resolución del procedimiento administrativo
13. **Limitar el desistimiento implícito de solicitudes** de asilo por incumplimiento de las obligaciones de la persona solicitante, realizar un análisis individualizado, motivar la decisión y comunicársela previamente. Abrir un plazo para que la persona solicitante justifique o rectifique las omisiones antes de proceder a la retirada.
14. Al valorar la gravedad de los delitos no políticos, las circunstancias individuales del delito, la situación de la persona y su responsabilidad individual como **supuestos de exclusión del reconocimiento de protección internacional** se deben utilizar los criterios restrictivos que establece el ACNUR y la jurisprudencia del TJUE.
15. Al aplicar el **cese y la revocación** del estatuto de refugiado o protección subsidiaria, España debe incluir los criterios del TJUE (Asunto C-8/22), que exige un peligro presente, genuino y grave para la sociedad. Si se retira el estatuto, debe garantizarse el principio de no devolución, permitiendo una pasarela a un permiso de residencia y los derechos establecidos en la Convención de Ginebra.

Procedimientos especiales de protección internacional:

16. Mantener las **mismas garantías en los procedimientos acelerados, fronterizos y para solicitudes posteriores** que en el procedimiento ordinario de asilo.
17. Aplicar el **procedimiento fronterizo solo en los casos estrictamente necesarios, obligatorios y de manera restrictiva**, previo análisis individualizado y sin discriminación por nacionalidad.
18. Aplicar la jurisprudencia del TS (STS 27 de marzo de 2013) para tramitar por el procedimiento acelerado solo las alegaciones que sean **inverosímiles “de manera obvia y patente”**.
19. Al aplicar el procedimiento acelerado se debe asumir la **carga de la prueba de demostrar la “mala fe”** de la persona solicitante, tener en cuenta las necesidades de protección surgidas sur place ante la incomparecencia inmediata de la persona solicitante de asilo.
20. Interpretar de **forma restrictiva la aplicación obligatoria del procedimiento acelerado** a personas indocumentadas, de conformidad con la Convención de Ginebra.
21. Valorar las circunstancias individuales de la persona solicitante en todo caso al aplicar un procedimiento acelerado o fronterizo por el **criterio de la nacionalidad con una tasa reconocimiento** de protección inferior al 20% de la media europea.
22. **Aplicar una derivación automática al procedimiento ordinario** cuando se identifiquen perfiles de vulnerabilidad o se detecte que existe una potencial complejidad en la valoración de los criterios para aplicar estos procedimientos, como por ejemplo en el análisis de si la persona representa un peligro para la seguridad nacional o el orden público.

Conceptos de país seguro

23. **Abstenerse de elaborar un listado nacional de países seguros** y de aplicar dicho concepto en un procedimiento fronterizo o acelerado, por ser menos garantistas.
24. **Actualización de la información sobre país de origen (COI)** antes de determinar que es seguro y atendiendo a las realidades y discriminaciones múltiples y vulnerabilidades específicas de las distintas categorías de personas, entre otras personas LGBTIQ+, mujeres, niños y niñas, personas con discapacidad y víctimas de trata.
25. **Trámite de audiencia** para valorar la aplicación de los conceptos de país seguro.

Bloque 5 Retornos

1. Asegurar el **derecho a un recurso efectivo y garantizar en la legislación interna la suspensión automática del retorno** durante el plazo de interposición de los recursos y hasta la resolución de estos.
2. Garantizar medidas **alternativas a la detención** y establecer criterios claros de valoración de la necesidad y motivación de la detención.
3. Mantener los **60 días de internamiento y no ampliar el tiempo máximo** de internamiento en situaciones de crisis.
4. Mejorar los **programas de retorno voluntario**, asegurando que las personas retornadas reciban apoyo para su reintegración y se respeten sus derechos durante todo el proceso.

Bloque 6

Determinación del Estado Miembro responsable (Dublín)

5. Derivar a **programas especiales de retornos productivos** a las personas que quieren emprender un proyecto empresarial asociado al retorno.

1. Garantizar un sistema de gestión del asilo y la migración **basado en la acogida, preparado, dimensionado y con un enfoque estructural** y no puntual, además de preventivo, para atender a las emergencias y las necesidades de acogida.
2. **Reforzar la Oficina de Asilo y Refugio (OAR)** ampliando la dotación de medios materiales, humanos y tecnológicos, procurando una formación continua en asilo y derechos humanos, contratando más profesionales en áreas clave como la evaluación de solicitudes, mediación e interpretación y apoyo psicológico, reforzando el área especializada en informes de país de origen (COI), entre otras medidas.
3. Asegurar **coherencia con las recomendaciones del Defensor del Pueblo**, especialmente aquellas relacionadas con poner solución al colapso del sistema de citas telemáticas y los obstáculos existentes para acceder al procedimiento de protección internacional.
4. **Ampliar las vías legales y seguras** para quienes precisan protección, incluyendo cláusulas de respeto de derechos humanos en los acuerdos de cooperación y gestión migratoria firmados con terceros países y abordar las causas profundas del desplazamiento forzado desde un enfoque de desarrollo humano.
5. Cumplir con el principio de solidaridad y responsabilidad compartida priorizando las **medidas de protección de las personas**, el fortalecimiento de las capacidades del sistema de acogida y asumir mayores compromisos de reubicación.
6. Elaborar un **informe anual público** de evaluación cualitativa y cuantitativa del impacto de las medidas puestas en marcha en la implementación de la Estrategia Nacional de Gestión de Asilo y Migración, teniendo en cuenta las recomendaciones de las organizaciones de la sociedad civil.
7. Responsabilidad del examen de las solicitudes de asilo: **abstenerse de limitar el derecho a la acogida** por el incumplimiento de las obligaciones de las personas solicitantes de asilo; flexibilizar los requisitos para la obtención de **visados de estudios** y promover el acceso a programas educativos y formativos; aplicar de manera amplia y flexible los criterios de reunificación familiar; evaluar la documentación presentada aceptando cierta flexibilidad, considerando las dificultades únicas que enfrentan las personas solicitantes de asilo.
8. Cumplir con lo establecido en la sentencia TJUE (Asunto C-648/11 - MA y otros) que sostiene que los **traslados a otro país no responden al interés superior del menor**, y, por lo tanto, puede entenderse que el Estado miembro responsable debe ser aquel en el que se encuentra el menor.
9. Aplicar la **cláusula discrecional** cuando el traslado al Estado miembro responsable suponga un riesgo para el disfrute de los derechos fundamentales o la seguridad de la persona solicitante

10. **Promover una coordinación efectiva en la readmisión** entre los Estados de traslado y readmisión para que no se generen situaciones de desprotección para las personas trasladadas y garantizar un adecuado intercambio de información con especial atención a situaciones de vulnerabilidad.
11. **Traslados:** garantizar las condiciones de acogida de la Directiva hasta el traslado y mantener un sistema de traslados no coercitivo sin internamientos durante el mismo. Informar a las personas sobre el traslado en un plazo máximo de diez días desde la toma de decisión del traslado. Aplicar el plazo máximo establecido para la presentación de un recurso frente a la decisión de traslado, garantizando la tutela judicial efectiva y el efecto suspensivo automático.
12. Mantener las **garantías y derechos de las personas solicitantes de asilo** en el procedimiento de determinación del Estado miembro responsable. En concreto, relacionado con el derecho a la información, asesoramiento legal/gratuito y las garantías para niños, niñas y adolescentes.

Bloque 7 Solidaridad

1. Priorizar que **las medidas de solidaridad estén centradas en la protección de las personas** y garantizar el refuerzo del sistema de acogida en caso de realizar contribuciones financieras.
2. En el procedimiento de reubicación: aplicar la **cláusula de soberanía** y asumir el examen de la solicitud de asilo de una persona reubicada desde un Estado miembro para evitar su traslado a un tercer Estado y garantizar en todo caso la consideración de todos los vínculos existentes con otro Estado miembro para proceder a la reubicación. Incluir en la entrevista de reubicación una valoración específica y detenida de la **situación de vulnerabilidad**, con unos indicadores claros y de carácter no exhaustivo. Asegurar que toda reubicación se realice con el **previo consentimiento por escrito**, proporcionando información adaptada previamente a las necesidades específicas de la persona afectada y garantizando la asistencia de intérprete.

Bloque 8 Medidas de contingencia, planificación y respuesta frente a situaciones de crisis

1. Dedicar todos los esfuerzos de la implementación del pacto a **garantizar la existencia de un sistema estable, suficiente y bien preparado** para responder a los desafíos migratorios y garantizar acceso rápido a la protección incluyendo:
 - Una red estable de centros de acogida, adecuadamente dotada y dimensionada Desarrollar políticas migratorias planificadas y coordinadas con instituciones estatales, autonómicas, locales, sociedad civil y ciudadanía.
 - Protocolos ágiles para situaciones de emergencia para ampliar la capacidad del sistema de acogida y asegurar la identificación de personas con necesidades de protección y su derivación a los canales de protección adecuado, asegurando sostenibilidad financiera e institucional.
 - Un pool de emergencia con recursos humanos y económicos especializados para manejar grandes llegadas, evitando el colapso del procedimiento de asilo. Realizar revisiones sistémicas periódicas con participación de la sociedad civil.
2. Priorizar la **elaboración de planes de contingencia ajustados a la realidad** y contar para ello con las entidades que trabajan en el ámbito de la acogida de personas solicitantes de protección internacional.
3. **Limitar la aplicación del concepto de “instrumentalización”** de la migración de manera sistemática y generalizada. Excluir explícitamente a organizaciones que trabajan en asistencia humanitaria del concepto de **“actor no estatal hostil** que fomenta o facilita el desplazamiento”.

4. Abstenerse de interpretar de manera generalizada las migraciones como una **amenaza al orden público o a la seguridad nacional**.
5. Abstenerse de aplicar derogaciones sin contar con la **valoración previa de la Comisión y la decisión final del Consejo**.
6. **Tramitar por el procedimiento ordinario todas las solicitudes de asilo** cuando las medidas del Plan Nacional de Contingencia no sean suficientes para abordar la situación de crisis.
7. Paralizar el traslado de manera permanente al Estado miembro en crisis que se ha determinado responsable del examen de su solicitud, aplicando la **cláusula discrecional** de soberanía para que el otro Estado miembro asuma la responsabilidad de estudiar el caso.
8. No aplicar las **derogaciones más allá de lo estrictamente necesario** para abordar la crisis, por un periodo de máximo de 1 año, en lo relativo a la duración de las medidas excepcionales en situaciones de crisis o fuerza mayor.

Bloque 9 Garantías legales en el procedimiento de asilo, protección de personas en situación de vulnerabilidad y monitoreo de los derechos fundamentales

1. Asegurar el pleno **respeto de todas las garantías del procedimiento de protección internacional a lo largo de todo el procedimiento**, tanto en el ordinario como en los acelerados, fronterizos y para solicitudes posteriores. Igualmente, establecer un protocolo de evaluación individualizado de las necesidades específicas.
2. **Derecho a ser oído**: asegurar en la entrevista personal la mediación intercultural, la asistencia jurídica gratuita y la formación continua del personal en derecho humanos, género, interculturalidad e identificación de vulnerabilidades, y garantizar un trámite de audiencia real y efectivo en los términos del art. 82 LPAC.
3. **Derecho a un recurso efectivo**: garantizar el efecto suspensivo automático en la legislación interna, cumpliendo con los estándares establecidos por el TEDH en la sentencia A.C. c. España (Demanda nº 6528/11) y reformar la ley de jurisdicción contencioso-administrativa para adaptarla a los plazos máximos establecidos por el Reglamento de Procedimiento de Asilo para la interposición de recursos, garantizando que durante los mismos haya un acceso efectivo a todas las garantías procesales y el respeto al principio de igualdad de armas, como ha establecido el TJUE (C-755/19).
4. **Asistencia jurídica gratuita**: mantener las garantías de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita para ofrecer asistencia y representación durante todo el procedimiento de protección internacional, sin excepciones ni limitaciones. Posibilitar el acceso de todas las personas solicitantes a este derecho, independientemente del tipo de procedimiento sin rebajar los estándares. La asistencia debe ser especializada, asegurando formación continua para profesionales y colegios de abogados.
5. **Derecho a la información**: garantizar el acceso a la información, adaptada a las necesidades específicas de la persona, a más tardar en el momento del registro de la solicitud de asilo y durante todo el procedimiento.
6. **Derecho a la interpretación**: garantizar el acceso a la interpretación de calidad en una lengua que la persona solicitante comprenda, a más tardar en el momento del registro de la solicitud de asilo y durante todo el procedimiento.
7. Establecer un protocolo de **evaluación individualizada de las necesidades específicas**, tanto en el procedimiento como en acogida, que se inicie tan pronto como se manifieste el deseo de solicitar protección internacional y finalice 30 días después.

8. Asegurar todas las garantías del procedimiento de protección internacional en las solicitudes presentadas por niños y niñas, aplicando una **perspectiva de infancia y la primacía del interés superior del menor**. Excluir a todas las personas menores de los procedimientos fronterizos y acelerados y garantizar la participación de los mismos y su derecho a ser oídos en todas las cuestiones que afecten a sus derechos.
9. En cuanto a los **niños y niñas sin referentes familiares, garantizar su participación y su derecho a ser oídos** en todas las cuestiones que afectan a sus derechos. Para ello, España debe poner en marcha procedimientos ágiles para designar en el plazo de 15 días a tutores legales que acompañen a los niños y niñas durante todo el procedimiento de asilo y representantes provisionales mientras tanto.
10. Establecer el **mecanismo independiente de supervisión del respeto de los derechos fundamentales** previsto en los Reglamentos de Triaje y de Procedimientos de Asilo para toda actividad de vigilancia y control de fronteras exteriores, e implicando en su funcionamiento al Defensor del Pueblo, la Agencia Europea de Derechos Fundamentales, el ACNUR y a las organizaciones de la sociedad civil con el mandato para investigar y proponer sanciones en caso de vulneración de los derechos fundamentales en las fronteras y legitimación activa para remitir estas vulneraciones a los correspondientes procedimientos penales o civiles.

Bloque 10 Reasentamiento, inclusión e integración

1. Asumir **compromisos ambiciosos de reasentamiento** en los Planes europeos bianuales de reasentamiento, garantizando la complementariedad con los planes nacionales. Comprometer mayoritariamente admisiones por la vía del reasentamiento y no de admisión humanitaria, que es menos garantista y supone una rebaja de los estándares de protección.
2. Poner el **foco en las necesidades de protección** de las personas a la hora de priorizar solicitudes de reasentamiento.
3. Limitarse a aplicar exclusivamente los **criterios de denegación previstos** por la Convención de Ginebra velar por la protección de las personas refugiadas que necesitan reasentamiento.
4. **Notificar la resolución** que concede o deniega el reasentamiento a las personas afectadas y garantizar el derecho a un recurso efectivo.
5. **Garantizar el acceso a derechos e inclusión social de las personas refugiadas:** reforzando las garantías en el ámbito de la igualdad y no discriminación, educación, empleo, seguridad social, vivienda, inclusión financiera, documentación, extensión familiar e igualmente optar por la equiparación de derechos del estatuto de refugiado y la protección subsidiaria.

CEA(R)

Comisión Española
de Ayuda al Refugiado

Financiado por:



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

SECRETARÍA
DE ESTADO
PARA LA UNIÓN EUROPEA