

El Pacto Europeo sobre Migración y Asilo

RETOS Y AMENAZAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS

CEA(R)

Comisión Española
de Ayuda al Refugiado

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 y Clara Sánchez-Calero.

Año y lugar de edición: 2024, Madrid

La Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) es una organización no gubernamental fundada en 1979 con el objetivo de trabajar junto a la ciudadanía por la defensa del derecho de asilo

www.cear.es



Reconocimiento - No Comercial - Sin Obra Derivada

Permite que otros puedan descargar las obras y compartirlas con otras personas, siempre que se reconozca su autoría, pero no se pueden cambiar de ninguna manera ni se pueden utilizar comercialmente.

Fotografía portada: Ignacio Marín

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	4
2. LOS REGLAMENTOS CLAVE DEL PACTO EUROPEO SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO	9
2.1. Reglamento de Gestión del Asilo y Migración: la reforma del Reglamento de Dublín	9
2.1.1. Marco de gestión del asilo y la migración	10
2.1.2. Responsabilidad del examen de las solicitudes de asilo	12
2.1.3. Mecanismo de solidaridad	21
2.2. Reglamento de Control previo a la entrada (Screening)	26
2.2.1. Ficción jurídica de 'no entrada'	27
2.2.2. Mecanismo de monitoreo del respeto de los derechos fundamentales	28
2.2.3. Procedimiento de control fronterizo	29
2.3. Reglamento de Procedimientos de Asilo	32
2.3.1. Derechos y garantías del procedimiento de protección internacional	33
2.3.2. Procedimiento ordinario de protección internacional	40
2.3.3. Procedimientos especiales de protección internacional	44
2.4. Reglamento de Procedimiento Fronterizo de Retorno	50
2.4.1. Detención	51
2.4.2. Derogaciones aplicables en situaciones de crisis o fuerza mayor	52
2.5. Reglamento de Crisis y Fuerza Mayor	53
2.5.1. Medidas de solidaridad aplicables en situaciones de crisis o fuerza mayor	56
2.5.2. Derogaciones y excepciones a las normas de asilo europeas	57
2.6. Reglamento de Eurodac	61
3. CONCLUSIONES	63
4. ANEXO: GLOSARIO DE TÉRMINOS Y ABREVIATURAS	68

1. INTRODUCCIÓN

En septiembre de 2020, la Comisión Europea presentó en el marco del nuevo ciclo político un conjunto de propuestas legislativas que componen el Pacto Europeo de Migración y Asilo, como un intento renovado de avanzar hacia la construcción de un verdadero Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). El objetivo de la reforma de las políticas de migración y asilo europeas es lograr una mayor armonización normativa, fortalecer la resiliencia frente a crisis y establecer un reparto más equitativo de las responsabilidades colectivas hacia quienes buscan asilo en la Unión Europea (UE). Un objetivo que parece cada vez más inalcanzable.

En la última década, la Unión Europea ha debido responder ante diversas situaciones migratorias de distinto tipo y magnitud. La llegada de un millón de personas refugiadas principalmente de Siria en el año 2015 marcó un punto de inflexión al exponer, entre otras cuestiones, las deficiencias del Sistema de Dublín¹, la norma que determina que el Estado responsable de tramitar la solicitud de asilo es el primer país de llegada a la UE. La premisa de que “no debería importar el país donde una persona pide asilo” contrasta con la realidad de una falta de armonización de las normas de asilo, lo que genera un trato desigual de las personas solicitantes de asilo en cada Estado miembro (EM). Además de esta disparidad, el criterio del país de primera entrada concentra toda la presión migratoria en los países fronterizos, desbordando su capacidad para ofrecer condiciones de acogida adecuadas. Este sistema ha demostrado ser injusto, disfuncional y no se ajusta a las preferencias de las personas solicitantes de asilo, que pueden tener familiares u otro tipo de vínculos con distintos Estados miembro.

En este contexto, surge la imperante necesidad de una reforma basada en el principio de solidaridad y responsabilidad compartida del artículo 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE²). Sin embargo, no hay voluntad política suficiente para cumplirlo, como se evidenció claramente en el fracaso de la reforma del SECA

1 REGLAMENTO (UE) 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 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 miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (Texto refundido), Diario Oficial de la Unión Europea, L 180/31, de 29 de junio de 2013, disponible en: <https://www.boe.es/doue/2013/180/L00031-00059.pdf>

2 Version consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>



de 2016 y en el incumplimiento de los acuerdos de reubicación de ese mismo año³. En ese momento también se dio un impulso a la externalización de fronteras a través de la firma de acuerdos con terceros países como el Acuerdo UE-Turquía en 2016⁴ cuya senda han seguido otros como los firmados recientemente entre la Unión Europea y Mauritania, Túnez y Egipto.

Todo ello pone en evidencia, tal y como se reflejó en la Agenda Migratoria Europa de 2015⁵ y se constata en el Nuevo Pacto Europeo de Migración y asilo, el peso de las políticas de externalización de fronteras y retorno dentro de la estrategia migratoria europea que deja en un segundo plano las cuestiones relativas a la protección de las personas y la garantía de sus derechos dentro y fuera de las fronteras europeas. Impedir que las personas lleguen a la Unión Europea para no tener que responsabilizarse de ellas es la fórmula cada vez más extendida para responder a los retos que plantean los movimientos migratorios y resolver las profundas diferencias interestatales y las carencias de solidaridad.

El nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo cristaliza décadas de pulso para abordar la migración desde un enfoque cortoplacista y securitario. Las nuevas normas plantean riesgos significativos en términos de protección, profundizan en la externalización de fronteras, reinciden en medidas que ponen en peligro los derechos humanos y no abordan las deficiencias que justificaron, ocho años atrás, la necesidad de una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo.

Evolución del proceso de negociación (2020-2024)

Las negociaciones han sido complejas, con escaso progreso en los dos primeros años: en 2021 solo hubo acuerdo de los colegisladores para aprobar la refundición de la Directiva sobre la tarjeta azul⁶ y el Reglamento (UE) 2021/2303 por el que se crea la Nueva Agencia de Asilo de la UE (EUAA).

En 2022 se logró únicamente un acuerdo —basado en los compromisos provisionales

3 “Making the CEAS Work, Starting Today”, European Council on Refugees and Exiles (ECRE), Policy Note 22, 2019, disponible en: https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2019/10/PN_22.pdf [Accesado el 10 agosto 2023]

4 Acuerdo Unión Europea y Turquía. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

5 Comisión Europea (2015). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una Agenda Europea de Migración. Recuperado de: eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240

6 Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32009L0050>

ya alcanzados en 2018— sobre la Directiva modificada de condiciones Acogida⁷ y el Reglamento para un Marco de Reasentamiento UE⁸, provenientes del paquete de reforma del SECA de 2016. En 2022 las presidencias de Francia y República Checa también lograron que los Estados fronterizos desbloquearan la adopción de un mandato de negociación del Consejo sobre los nuevos Reglamentos del Screening y Eurodac⁹, a cambio de un mecanismo de solidaridad voluntaria que hasta la fecha ha logrado reubicar a más de 4.000 personas¹⁰.

Ha sido en 2023 cuando se han producido los mayores avances. El 20 de abril de 2023 el Parlamento Europeo adoptó su posición sobre el conjunto de las propuestas legislativas del Pacto¹¹, anunciando el mantenimiento del enfoque del *package approach*¹². En cuanto al Consejo, el 8 de junio de 2023, la presidencia sueca logró un acuerdo de los Estados miembro sobre las dos propuestas clave de la reforma: el Reglamento de Procedimientos y el de Gestión de la Migración y el Asilo¹³. Después, bajo liderazgo de la Presidencia española, el 4 de octubre de 2023, se cerró un acuerdo en el Consejo sobre el Reglamento de Crisis y Fuerza Mayor, el último expediente que quedaba pendiente de entrar en fase de trílogos¹⁴.

7 Acuerdo del Parlamento Europeo y del Consejo. “Asylum: deal on reception conditions for applicants to international protection”, Parlamento Europeo, 15 de diciembre de 2022, disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221214IPR64716/asylum-deal-on-reception-conditions-for-applicants-to-international-protection>

8 Acuerdo del Consejo y el Parlamento Europeo “Asylum and migration: deal reached on new EU resettlement framework”, Parlamento Europeo, 15 de diciembre de 2022 <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221214IPR64717/asylum-and-migration-deal-reached-on-new-eu-resettlement-framework>

9 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/22/migration-and-asylum-pact-council-adopts-negotiating-mandates-on-the-eurodac-and-screening-regulations/>

10 <https://euaa.europa.eu/news-events/eu-voluntary-solidarity-mechanism-reaches-half-way-mark>

11 <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230419IPR80906/asylum-and-migration-parliament-confirms-key-reform-mandates>

12 Enfoque holístico defendido históricamente por el Parlamento Europeo, que aboga por una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo que aborde la totalidad de las propuestas legislativas que hay sobre la mesa. Bajo la premisa de “o todo o nada”, la imposibilidad de un acuerdo de los colegisladores sobre el Reglamento de Dublín en el anterior ciclo político europeo determinó el fracaso de la reforma del conjunto del SECA en 2019.

13 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/06/08/migration-policy-council-reaches-agreement-on-key-asylum-and-migration-laws/>

14 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/10/04/migration-policy-council-agrees-mandate-on-eu-law-dealing-with-crisis-situations/>



La carrera de los legisladores en los últimos meses de 2023 para cumplir con la hoja de ruta marcada¹⁵ y aprobar el Pacto antes de las elecciones europeas de junio de 2024, ha supuesto una presión que se ha visto reflejada en un desequilibrio de poder en las negociaciones con un fuerte peso de las posiciones de algunos Estados miembro. Esto quedó plasmado en el acuerdo político alcanzado el 20 de diciembre de 2023¹⁶, mientras que el Parlamento Europeo renunció a cuestiones que constituyeron “líneas rojas” hacía unos años y que ahora se traducen en graves riesgos para el derecho de asilo y los derechos humanos. En las negociaciones también se ha perdido la oportunidad de introducir cuestiones clave como la asistencia legal gratuita en todas las fases del procedimiento de asilo o la reubicación obligatoria como única forma de solidaridad, así como el acceso al procedimiento en plazos más breves y con mayores garantías para personas en situación de especial vulnerabilidad.

En febrero de 2024, los representantes de los Estados miembro (Coreper)¹⁷ y la Comisión LIBE del Parlamento Europeo¹⁸ ratificaron el acuerdo de diciembre sobre el Pacto y reafirmaron la validez de los acuerdos provisionales de la reforma de 2016, incluido el Reglamento de Reconocimiento¹⁹. Además, introdujeron dos nuevos Reglamentos: uno sobre el Procedimiento Fronterizo de Retorno²⁰, que extrae aquellas disposiciones de los Reglamentos de Procedimientos y Crisis que podrían entrar en conflicto con la coherencia y armonización del acervo de Schengen²¹, y otro que incluye enmiendas al Reglamento de Screening para hacerlo compatible con la interoperabilidad de sistemas en el Espacio Schengen²².

15 Hoja de ruta de los legisladores para el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, aprobada en septiembre de 2022 <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220907RES39903/20220907RES39903.pdf>

16 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/20/the-council-and-the-european-parliament-reach-breakthrough-in-reform-of-eu-asylum-and-migration-system/>

17 [Asylum and migration reform: EU member states' representatives green light deal with European Parliament - Consilium \(europa.eu\)](https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/14/asylum-and-migration-reform-eu-member-states-representatives-green-light-deal-with-european-parliament/)

18 <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240212IPR17628/asylum-and-migration-civil-liberties-committee-endorses-the-agreements>

19 https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/LIBE/DV/2024/02-14/10.Qualificationofthird-countrynationals_EN.pdf

20 https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/LIBE/DV/2024/02-14/05.RBP_ReturnBorderProcedure_EN.pdf

21 <https://www.statewatch.org/media/2239/eu-council-legal-service-opinion-migration-pact-6357-21.pdf>

22 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6404-2024-INIT/en/pdf>

A las puertas de las elecciones europeas de junio de 2024, las instituciones europeas han dado luz verde a la reforma de las políticas de migración y asilo comunitarias. Una vez estos instrumentos entren en vigor, se ha establecido un periodo transitorio de dos años de proceso de implementación. La Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) analiza en el presente informe las cuestiones clave del Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, desde un enfoque de protección basado en los derechos humanos.



2. LOS REGLAMENTOS CLAVE DEL PACTO EUROPEO SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO

Los elementos clave de la reforma del Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, que se analizan a continuación, se encuentran estrechamente vinculados entre sí. Una persona solicitante de asilo que llegue a una frontera europea deberá primero someterse a un control previo a la entrada (*screening*) de identidad, salud y seguridad, que incluye el registro de datos biométricos en Eurodac y un examen preliminar de vulnerabilidad. Con esta información, el objetivo es dirigir a la persona al procedimiento adecuado: si no tiene necesidades de protección, se le deriva al procedimiento fronterizo de retorno; y si manifiesta voluntad de pedir asilo, se canaliza su solicitud de asilo por un procedimiento de en frontera, acelerado o por el procedimiento de asilo ordinario. El Estado miembro que registra la solicitud de asilo debe determinar si la responsabilidad del examen es suya o si corresponde a otro Estado miembro y, en consecuencia, debe efectuarse el traslado de la persona. Las garantías y los derechos de las personas sometidas a estos procedimientos pueden verse afectadas si existe una situación de presión migratoria, crisis o fuerza mayor en el Estado miembro que examina los méritos de su solicitud de asilo. En estas situaciones, los Estados en crisis podrían beneficiarse de medidas de solidaridad que incluyen la reubicación de personas solicitantes de asilo, pero también amplias excepciones y derogaciones a las garantías básicas de los procedimientos de asilo.

Dada la complejidad de la interrelación de toda la normativa, así como los riesgos de las nuevas normas para el asilo y los derechos humanos, la fase de implementación que se inicia en España en los próximos dos años es esencial para reducir las dificultades de aplicación práctica y garantizar los máximos estándares de protección y la garantía de derechos bajo la legislación española

2.1. REGLAMENTO DE GESTIÓN DEL ASILO Y MIGRACIÓN: LA REFORMA DEL REGLAMENTO DE DUBLÍN

El Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración²³ (en adelante: RAMM, por sus siglas en inglés) sustituye al Reglamento Dublín III²⁴, pilar fundamental

23 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6365-2024-INIT/en/pdf>

24 Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, 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 miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (versión refundida) <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/604/oj>

del Sistema Europeo Común de Asilo. El objetivo de la reforma es lograr una mayor solidaridad y un reparto más equitativo de las responsabilidades comunes en materia de asilo entre los Estados miembro. Sin embargo, las nuevas normas añaden complejidad a los procedimientos e incrementan la responsabilidad de los Estados fronterizos, sin que el mecanismo de solidaridad sea efectivo para aliviar la presión desproporcionada a las que éstos históricamente están sometidos. Todo ello bajo un enfoque que se centra en reforzar la externalización de las fronteras europeas a terceros países, dejando en segundo plano la protección de las personas.

2.1.1. MARCO DE GESTIÓN DEL ASILO Y LA MIGRACIÓN

La externalización de las fronteras como pilar central de la gestión del asilo y la migración

Este Reglamento establece un marco común para la gestión de la migración y el asilo que se basa en dos pilares: una dimensión “interna” de cooperación entre los Estados miembro y la UE para, entre otras cuestiones, garantizar el acceso al procedimiento de protección internacional y evitar los movimientos secundarios; y una dimensión “exterior” basada en acuerdos con terceros países para potenciar los retornos y prevenir la migración irregular.

Q OBSERVACIONES CEAR: En la gestión del asilo y la migración, y en la relación con terceros países en este ámbito, deben respetarse los derechos fundamentales y los principios de solidaridad y responsabilidad compartida entre los Estados miembro. Para ello es necesario que las Estrategias Nacionales y Europea de gestión del asilo y la migración, previstas en este Reglamento, contemplen medidas específicas de respeto y garantía de los derechos fundamentales. Además, la Comisión Europea debe hacer un seguimiento y evaluación del impacto de la gestión de la migración y el asilo en los Derechos Humanos (DDHH) cuyo resultado debe reflejarse en el Informe Europeo Anual de la Comisión.

Se establece la obligación de los Estados miembro de observar el principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad del artículo 80 del TFUE. Para cumplir con esta obligación, se pone a disposición de los Estados miembro una “Caja de Herramientas Permanente de Apoyo a la Migración de la UE” que incluye como novedad la posibilidad de acogerse a excepciones y derogaciones para reaccionar ante retos migratorios específicos, así como acciones reforzadas en terceros países.



Q OBSERVACIONES CEAR: Las medidas de apoyo a los Estados miembro para la gestión migratoria previstas en la “Caja de Herramientas Permanente” no son suficientes para cumplir con el art. 80 TFUE.

Las excepciones dificultan el cumplimiento de este artículo y erosionan la construcción de un sistema común de asilo.

Además, el enfoque de considerar las políticas migratorias en terceros países como una “herramienta” pone de nuevo el foco en la externalización de las responsabilidades europeas a países que no respetan los derechos humanos ni garantizan una adecuada protección. Esta medida no promueve la solidaridad entre los Estados miembro.

Estructura institucional de la gestión de situaciones de presión migratoria y de activación del mecanismo de solidaridad

El RAMM establece una estructura institucional compleja para promover la cooperación entre los Estados miembros hacia una gestión efectiva y solidaria de los desafíos de migración y asilo en la UE. En primer lugar, los Estados miembro deben elaborar estrategias nacionales para “garantizar que tienen la capacidad de aplicar eficazmente su sistema de gestión del asilo y la migración”. A partir de esas estrategias, la Comisión Europea adoptará cada cinco años una Estrategia Europea de Gestión del Asilo y la Migración a largo Plazo.

En segundo lugar, la Comisión elabora un Informe Europeo Anual en el que se evalúa la situación en materia de asilo, acogida y migración de la UE durante los 12 meses anteriores y se establece cualquier posible evolución. Con esa información, la Comisión determina los Estados miembro bajo presión migratoria²⁵, en riesgo de presión migratoria o que enfrentan una situación migratoria significativa²⁶. Además, propone al Consejo de la UE la creación del Fondo de Solidaridad y el número anual de reubicaciones y contribuciones financieras vinculantes.

Una vez el Consejo adopta - por mayoría cualificada - el acto ejecutivo que establece el Fondo de Solidaridad, se convoca el Foro de Alto Nivel sobre Solidaridad para discutir y coordinar contribuciones de solidaridad de los Estados

25 Presión migratoria se define en el art.2 del RAMM ampliamente como la llegada de un gran número de personas nacionales de terceros países, incluyendo debido a desembarcos tras operaciones SAR y movimientos secundarios, cuando esta situación crea “obligaciones desproporcionadas” para un Estado miembro.

26 Situación migratoria significativa se define en el art.2 del RAMM como una situación que no llega a ser “presión migratoria” pero lleva al límite el sistema de asilo y migración de un Estado miembro.

miembro. Finalmente, se crea la figura de un Coordinador de Solidaridad de la UE para facilitar la implementación de las medidas de solidaridad a nivel técnico.

Q OBSERVACIONES CEAR: No existe claridad respecto a la definición, aplicación y efectos prácticos de los conceptos de “presión migratoria”, “situación migratoria significativa” y “riesgo de presión migratoria”, previstos en este Reglamento y también del de “crisis” del Reglamento de Crisis. Esta indefinición y solapamiento normativo puede generar dificultades en la aplicación, inseguridad jurídica y discrecionalidad por parte de los Estados miembro que se encuentren en situación de crisis y dar lugar a graves derogaciones de garantías y retraso en el acceso a los derechos.

A pesar de que el objetivo de la reforma era la armonización normativa y de aplicación, la complejidad de la estructura organizativa e institucional introducida provoca graves distorsiones y aún más disparidades haciendo difícil conseguir los objetivos y dar cumplimiento al 80TFUE.

Con respecto a la arquitectura del mecanismo de solidaridad, el Reglamento establece una estructura compleja, poco transparente, que requiere de una coordinación interinstitucional efectiva, así como de criterios claros de funcionamiento y reparto de competencias. Además, al no establecer la periodicidad con la que se reúne el Foro Técnico de Solidaridad, (que opera el reparto de medidas de solidaridad), se obstaculiza la agilidad, eficiencia y eficacia del funcionamiento del mecanismo.

2.1.2. RESPONSABILIDAD DEL EXAMEN DE LAS SOLICITUDES DE ASILO

Criterios para determinar el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo

Se mantiene de forma sustancial la jerarquía de criterios comunes establecida por el Reglamento de Dublín III para la determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en la UE por una persona nacional de un tercer país o apátrida. El criterio del país de primera entrada se mantiene como criterio por defecto, que en la práctica es el que más se aplica. Se introducen las siguientes novedades en los criterios para determinar el Estado miembro responsable:

- A. En el criterio de miembros de la familia, hay una mejora respecto a Dublín III, al incluir a familiares con residencia larga duración, personas benefi-



ciarias de protección internacional que hayan adquirido la nacionalidad del Estado miembro, y menores nacidos después de que la familia llegara al Estado miembro. Se excluyen del concepto de familia a las hermanas/os, hijas/os casados y personas adultas dependientes.

- B. Aumenta la responsabilidad del Estado miembro que expidió un permiso de residencia o un visado hasta 3 años y 18 meses respectivamente desde la expiración, revocación, retirada, anulación de estos.
- C. Se incluye un nuevo criterio que contempla la posesión de diplomas o cualificaciones para demostrar la conexión con un Estado miembro.
- D. El criterio del país de primera entrada se coloca en el último lugar en la jerarquía de criterios (en Dublín III estaba antes de la exención de visado y zonas de tránsito aeroportuario) y se amplía el plazo de responsabilidad a 20 meses, menos en caso de desembarco tras operaciones de búsqueda y salvamento en el mar (SAR) que se mantiene en 12 meses como en la legislación anterior.

Finalmente, mantiene la regulación de cláusulas discrecionales que permiten a los Estados miembro decidir examinar una solicitud de protección internacional registrada en su territorio, aunque no sean los competentes.

Q OBSERVACIONES CEAR: 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 residencia o visados, la responsabilidad por defecto sigue recayendo en el primer país de entrada.

Las personas adultas dependientes no se consideran “miembros de la familia” en el RAMM, pero si están contempladas como tales en la Directiva de Acogida, lo que puede generar incongruencias en la práctica. Además, la falta de ampliación del concepto de miembros de la familia es una oportunidad perdida para dar respuesta a las graves situaciones de desamparo que afectan a hermanos/as, personas dependientes, niñas y niñas no acompañados. También se ha perdido la oportunidad de garantizar el principio de unidad familiar independientemente de la situación administrativa regular.

Los nuevos criterios de la jerarquía introducidos van a tener muy poca incidencia práctica porque el acceso a permisos de residencia, visados y diplomas o cualificaciones está muy limitado, de manera que acabará operando de manera genérica el criterio de primera entrada.

Teniendo en cuenta todo ello, el RAMM 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 Grecia, Italia y España.

También, se ha perdido la oportunidad de mejorar la regulación de las cláusulas de discrecionalidad, que incluso en caso de dependencia se ha restringido aún más al exigir residencia legal, aunque sí se contempla la dependencia por enfermedad mental, física, trauma psicológico.

En definitiva, CEAR considera que no prima un enfoque de protección de las personas en los criterios para determinar la responsabilidad en el examen de una solicitud de asilo.

Como excepción a la aplicación de los criterios para determinar el Estado miembro responsable, el Reglamento dispone que, si al realizar el control de seguridad del Reglamento Screening hay “motivos para considerar al solicitante una *amenaza para la seguridad interior*”, el Estado miembro donde se detecte el riesgo de seguridad será el responsable del examen de la solicitud de asilo.

Q OBSERVACIONES CEAR: Preocupa que se contemple la posibilidad de realización de un doble control seguridad por parte de varios Estados miembro si hay motivos razonables para creer que la persona solicitante es una “amenaza para la seguridad nacional”. El concepto de “seguridad nacional” se refleja de forma indeterminada y puede dar lugar a discrecionalidad en su aplicación, lo que contribuye a la criminalización de las personas migrantes y refugiadas. Además, en caso de considerar a una persona solicitante como “riesgo para la seguridad nacional”, la responsabilidad del examen de la solicitud recae en el Estado miembro que considere que existe ese riesgo, lo que le va a permitir la aplicación obligatoria del procedimiento fronterizo (incluidos menores no acompañados) y privar a la persona del derecho a permanecer durante el procedimiento.

Limitación del derecho a la acogida por el incumplimiento de las obligaciones de las personas solicitantes de asilo

Se refuerzan las obligaciones de las personas solicitantes de asilo, incluyendo el deber de cooperar con las autoridades proporcionando la información necesaria y permanecer en el país asignado hasta que se determine su situación. Si no cumplen con estas obligaciones y se les informa adecuadamente sobre ellas, se podrá no valorar la documentación que presenten fuera de plazo y pierden el derecho a las condiciones de acogida en otros países de la UE hasta el límite de garantizar un “estándar de vida adecuado”. Se exige a las víctimas de trata de las consecuencias del incumplimiento por movimientos secundarios y se incluye la necesidad de considerar la situación individual de la persona solicitante y el riesgo de vulneración de derechos.



Q OBSERVACIONES CEAR: Es preocupante el aumento de las obligaciones para las personas solicitantes, con consecuencias desproporcionadas derivadas de su incumplimiento como no valorar la documentación presentada fuera de plazo, sin considerar las dificultades para recabar esta documentación de personas obligadas a huir de sus países. Más grave aún es la limitación de las condiciones de acogida desde la notificación del traslado hasta que éste se produce (normalmente meses después), lo que contraviene la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) que ha establecido que se ha de garantizar la aplicación de la Directiva de Acogida hasta el momento del traslado²⁷. Además, es muy preocupante que se prive a las personas solicitantes de asilo de las condiciones de acogida en caso de “fuga” o movimiento secundario.

El concepto de “estándar de vida adecuado” no está definido en este reglamento, y puede llevar a interpretaciones desiguales en cada EM. En cualquier caso, los Estados miembro están obligados por la jurisprudencia del TJUE que ha establecido como mínimo absoluto que la persona pueda tener cubiertas las necesidades básicas como la vivienda, alimentación, ropa, higiene personal, y que no perjudique su salud mental y física ni atente contra su dignidad humana.

Como elementos positivos, valoramos la referencia a las víctimas de trata de seres humanos, a las que no se les aplicará las consecuencias en caso de movimientos secundarios. Además, es positivo que habrá de tenerse en cuenta el riesgo real de violación de los derechos fundamentales en el Estado miembro donde el solicitante deba estar presente.

Garantías y derechos de las personas solicitantes de asilo en el procedimiento de determinación del Estado miembro responsable

Derecho a la información

El Reglamento establece que las personas solicitantes de asilo tendrán derecho a ser informadas de sus derechos y obligaciones en el procedimiento de determinación del Estado miembro responsable desde el momento del registro de su solicitud. Es una obligación de los Estados miembro facilitar esta información “por escrito de forma concisa, transparente, inteligible y fácilmente accesible, utilizando un lenguaje claro y sencillo y en una lengua que el solicitante comprenda o cuya comprensión sea razonable suponerle”, así como de manera adaptada en el caso de menores de edad.

²⁷ <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=127563&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=11231035>

Q OBSERVACIONES CEAR: Mejoran las garantías del derecho de información, al poner como plazo máximo para facilitarla desde el momento del registro en lugar del de presentación de la solicitud (formalización en España), además de detallar más el contenido de la información que se debe facilitar. Sin embargo, la mayor parte de ésta se refiere a las obligaciones y consecuencias del incumplimiento. Es positivo la inclusión de nueva información para menores no acompañados y sobre el derecho a la asistencia y asesoramiento legal gratuito.

También mejora la accesibilidad a la información, al incluir que debe ser en un lenguaje claro y conciso, y en caso de menores con perspectiva de infancia, aunque se echa de menos la perspectiva de género o diversidad funcional. Los Estados miembro como España deberían incluirla, acogiéndose a la posibilidad que le da el RAMM.

Derecho al asesoramiento legal gratuito

Las personas solicitantes tendrán derecho a consultar, de manera efectiva, a un asesor jurídico u otro consejero, admitido o permitido como tal en virtud del derecho nacional, en todas las fases del procedimiento de determinación del Estado miembro responsable. El asesoramiento jurídico gratuito incluirá orientación y asistencia sobre los criterios y el procedimiento y para facilitar la información y cumplir con las obligaciones.

Q OBSERVACIONES CEAR: La inclusión del asesoramiento legal gratuito supone una mejora respecto a la legislación anterior (Dublín III), que no lo contemplaba, pero se ha perdido la oportunidad de introducir la asistencia legal en este complejo procedimiento.

Entrevista personal

Como novedades en relación con la entrevista personal, se proporcionará una plantilla a la persona solicitante para recabar información sobre la posible ubicación de familiares en otros Estados miembro. Además, se garantiza la presencia de un intérprete y la posibilidad de mediación cultural, la opción de que la persona entrevistadora y el intérprete sean del mismo sexo. Para los menores, se asegura la presencia de una persona con conocimientos sobre sus derechos y necesidades especiales.

Se establece el requisito de personal cualificado para llevar a cabo las entrevistas, así como su conocimiento de factores que podrían afectar la capacidad de la persona solicitante para ser entrevistada, como haber sido víctima de tortura o trata de personas.



Finalmente, se proporcionará acceso a una copia de la entrevista al solicitante y su representante legal para subsanar errores si fuera necesario.

Q OBSERVACIONES CEAR: Se amplían las garantías de la entrevista personal respecto a Dublín III, incluyendo la obligación de proactividad de la persona entrevistadora, perspectiva de infancia y de género, formación de los entrevistadores, plazos para el acceso al informe/grabación, hacer comentarios y correcciones y la posibilidad de que participen mediadores culturales, un aspecto importante para tener en cuenta en la implementación en España.

Garantías para menores de edad

Se priorizan las solicitudes de asilo presentadas por niños, niñas y adolescentes. Se garantiza que los menores no acompañados tengan un representante designado lo antes posible para acompañarlos durante todo el procedimiento, y mientras tanto, que le asista provisionalmente una persona capacitada. La persona representante tiene la responsabilidad de apoyar al menor en su proceso y en la búsqueda de familiares.

Se establece la obligación de evaluar el “interés superior del menor” antes de un posible traslado, para lo que habrá de tener en cuenta las posibilidades de reagrupación familiar, el bienestar y el desarrollo social del menor, el riesgo de violencia o explotación, y el derecho del menor a ser oído.

Antes de trasladar a un menor a otro Estado miembro, el Estado miembro determinante debe asegurarse de que el Estado miembro responsable o de reubicación tome medidas adecuadas para su acogida.

Q OBSERVACIONES CEAR: Se introducen mayores garantías para menores que suponen importantes mejoras respecto de la legislación anterior (Dublín III). Entre otras, valoramos positivamente los plazos máximos para la designación de una persona representante del menor y que, mientras tanto, le asista una persona provisionalmente. Además, valoramos que se detallen las obligaciones del representante, el análisis individual del interés superior del menor antes de adoptar una decisión de traslado, y la notificación al EM responsable para que confirme antes del traslado que el menor recibirá la asistencia adecuada.

Desde CEAR consideramos que España, al aplicar estas normas, debería valorar la idoneidad de que la persona representante del menor sea la misma desde que el momento en el que llega.

Procedimientos de asunción de responsabilidad y traslados

Inicio de los procedimientos, procedimiento de toma a cargo y notificación de readmisión

Como novedad, se establece que el procedimiento de determinación del Estado miembro responsable comienza con el registro de la solicitud de asilo. Se dará prioridad al inicio de este procedimiento para las solicitudes presentadas por menores, miembros familiares o personas dependientes.

Se fija un plazo máximo de 2 meses desde el registro de la solicitud de asilo para hacer una petición de asunción de responsabilidad (toma a cargo) al Estado miembro que se considere responsable del examen de la solicitud. Si no se realiza la solicitud en ese plazo, la responsabilidad recae en el Estado miembro de registro o reubicación.

El Estado miembro requerido debe responder en el plazo de 1 mes asumiendo su responsabilidad o, en su caso, justificando los motivos por los que no considera que los indicios circunstanciales son coherentes, verificables y suficientemente detallados para establecer su responsabilidad. La no respuesta equivale a la aceptación de la obligación de hacerse cargo de la persona.

En caso de readmisiones, se simplifica el procedimiento a una simple notificación de readmisión en el plazo de 2 semanas al Estado miembro responsable, que seguirá siéndolo, aunque no acuse recibo de esa notificación o incluso si la notificación se hace fuera de plazo.

Q OBSERVACIONES CEAR: Se fija el registro de la solicitud de asilo como punto de partida para el procedimiento de determinación del Estado miembro responsable, siendo anteriormente la presentación (formalización en España). En el momento del registro no siempre se tiene toda la información necesaria para valorar la aplicación de los criterios, lo que unido a la reducción y la brevedad de los plazos de los procedimientos de toma de cargo (de 3 meses desde la presentación en la legislación anterior a 2 meses desde el registro) puede aumentar la responsabilidad de los Estados miembro de primer registro, que en muchos casos son los países de primera entrada. Por estos motivos, se deben incluir garantías suficientes para asegurar el respeto de los derechos fundamentales en estos procedimientos y evitar situaciones de desprotección.

Por otro lado, se avanza en la simplificación del procedimiento de readmisión, ya no es necesario hacer una petición de readmisión, simplemente se notifica. Para que no se generen situaciones de desprotección de las personas trasladadas es necesario asegurar una efectiva coordinación entre los Estados de traslado y readmisión. La simplificación del procedimiento junto con el acortamiento de los plazos refuerza la asunción de responsabilidad de los ya sobrecargados Estados miembro de primera entrada.



Procedimiento de traslados

El traslado de una persona al Estado miembro designado como responsable del examen de su solicitud de asilo deberá realizarse en un plazo de seis meses a partir de la aceptación de la petición de asunción de responsabilidad o de la confirmación de la notificación de readmisión o de la decisión definitiva sobre un recurso cuando tenga efecto suspensivo. Si no se cumple este plazo, se mantiene la responsabilidad del Estado de primera entrada. Se establece una prórroga del plazo de los Estados de primera entrada para efectuar un traslado al Estado miembro responsable hasta un máximo de 3 años si la persona solicitante de asilo se da a la fuga, se resiste físicamente al traslado, se incapacita intencionadamente para el traslado o no cumple los requisitos médicos.

Q OBSERVACIONES CEAR: Se amplía el plazo de los Estados de primera entrada para efectuar un traslado al Estado miembro responsable a 3 años (actualmente es uno) si se complica el traslado por fuga o conducta culpable de la persona solicitante.

Una vez más se pone el foco en los intereses de los estados y no en los derechos de las personas solicitantes de protección, a quienes se puede dejar en un limbo durante un tiempo prolongado.

Intercambio de información y cooperación entre los Estados miembro en materia de traslados

Como novedad, en la información que deben intercambiar los Estados miembro para realizar un traslado de una persona solicitante de asilo, se incluye la valoración del interés superior del menor e información de salud y del control de seguridad. Así mismo, se introducen mecanismos para la mejora de la cooperación entre los Estados, un papel relevante de la Comisión y el apoyo de las agencias europeas.

Q OBSERVACIONES CEAR: No se valoran mejoras en el intercambio de información entre Estados miembro, una cuestión que se había identificado como uno de los grandes problemas en estos procedimientos.

Es positivo que se incluyan mecanismos para facilitar la cooperación entre los Estados miembro, así como el apoyo de la Comisión y las agencias europeas.

Se produce un retroceso en la protección de datos de las personas solicitantes de asilo a quienes se deja de exigir su consentimiento para recabar sus datos personales a la simple "información" del registro de éstos.

Garantías y derechos de las personas solicitantes de asilo en los procedimientos de traslado al Estado miembro responsable

Notificación de la decisión de traslado

El Reglamento establece un procedimiento detallado para notificar a las personas solicitantes de asilo las decisiones de traslado a otro Estado miembro, garantizando que se proporcionen “sin demora” todas las informaciones necesarias, incluyendo los derechos de asesoramiento legal gratuito, el derecho a recurrir la decisión y a solicitar el efecto suspensivo de la misma. La información deberá facilitarse en un lenguaje sencillo y un idioma que comprenda la persona.

Q OBSERVACIONES CEAR: Como aspecto positivo, valoramos mayores garantías en las notificaciones de traslado a otro Estado miembro de las personas solicitantes de protección internacional, como es que se establezca un plazo de 2 semanas desde que el EM responsable acepte el traslado, que la notificación se haga por escrito y en un lenguaje sencillo, así como la información sobre la posibilidad de recurrir la decisión del traslado.

Recurso frente a la decisión de traslado

Las personas solicitantes de asilo pueden recurrir la decisión de traslado en tres supuestos: ante el riesgo de sufrir trato inhumano o degradante, si tras la decisión hay circunstancias nuevas determinantes para la correcta determinación del Estado miembro responsable, o en el supuesto de familiares dependientes. El plazo para interponer recurso y pedir la suspensión del traslado hasta que se resuelva el mismo es de 3 semanas tras la notificación de la decisión de traslado.

Q OBSERVACIONES CEAR: Se establecen plazos muy cortos para presentar el recurso frente a la decisión de traslado. A esto se une la limitación de los traslados objeto de recursos a tres supuestos reducidos. También preocupa la eliminación del efecto suspensivo automático de los recursos y el hecho de que se acorten los plazos para presentar la solicitud de suspensión y evitar que la persona sea trasladada.

Todo ello puede contravenir la jurisprudencia del TJUE que ha establecido que la persona solicitante debe tener disponible un recurso efectivo y rápido contra el traslado por Dublín, basándose tanto en la impugnación de la aplicación de cualquier criterio [C-63/15, C-155/15], como en haber superado los plazos para la ejecución del traslado [C-201/16, C-323/21].



Detención a efectos del traslado

Las personas solicitantes de asilo podrán ser detenidas con motivo de su traslado a otro Estado miembro responsable en caso de riesgo de fuga y, como novedad, si representan un peligro para la “seguridad nacional y el orden público”.

Las personas tienen derecho a recibir por escrito la decisión de detención, que debe estar justificada tanto en hechos como en derecho. Cuando sea una autoridad administrativa quien ordene la detención, se asegurará un rápido control judicial de su legalidad tanto de oficio como a petición de la persona solicitante. Si la persona se encuentra detenida, el traslado deberá realizarse en el plazo máximo de cinco semanas. Se aplican las condiciones de internamiento y garantías de la Directiva de Acogida.

Q OBSERVACIONES CEAR: La ampliación de los supuestos de detención y la discrecionalidad a los Estados para considerar el riesgo de fuga, lo que junto con la aplicación de los conceptos indeterminados de “seguridad y orden público” implica el riesgo de generalizar la detención cuando es una medida que debería ser la última ratio.

Como aspecto positivo, se incluyen garantías como que la decisión de detención se entregará por escrito, debe autorizarla una autoridad competente e incluir los fundamentos de hecho y de derecho en los que se basa.

La Comisión Europea debe establecer en el Plan de Implementación de la UE criterios claros, objetivos y homogéneos para evitar la arbitrariedad y discrecionalidad en la valoración del “riesgo de fuga” por los Estados miembros.

2.1.3. MECANISMO DE SOLIDARIDAD

Medidas de solidaridad entre los Estados miembro

El RAMM establece la creación de un Fondo de Solidaridad como instrumento clave para responder a situaciones de presión migratoria en los Estados miembro de la UE. Los Estados miembro realizan contribuciones de solidaridad a favor de otros Estados miembro, en función del tamaño de su población y su PIB²⁸, hasta alcanzar el número anual de reubicaciones y contribuciones

28 La ‘clave de referencia’ es una fórmula que se utiliza para calcular el mínimo obligatorio de contribuciones de solidaridad que tiene que realizar cada Estado miembro. Se calcula ponderando el 50% por el PIB del Estado miembro y el 50% por el tamaño de su población. De esta manera, los países más pequeños y empobrecidos de la Unión contribuyen menos que los más grandes y enriquecidos, presumiendo que estos últimos tienen más capacidad.

financieras que acuerde el Consejo tras la propuesta de la Comisión Europea. El Reglamento asegura un mínimo anual de medidas de solidaridad obligatorias, que se fija en 30.000 reubicaciones y 600 millones de euros en contribuciones financieras para el conjunto de los 27 Estados miembro. Cada año, el número de contribuciones puede incrementarse en función de las necesidades, si bien el aumento ha de ser proporcional entre las reubicaciones y las contribuciones financieras.

Los Estados tienen plena discrecionalidad para elegir el tipo de medidas de solidaridad con las que contribuir al Fondo entre una serie de alternativas, todas del mismo valor:

- A. Reubicaciones de personas solicitantes de protección internacional y beneficiarias de protección internacional que hayan recibido protección en los tres años anteriores.
- B. Contribuciones financieras para apoyar:
 - i. acciones en otros Estados miembro de la UE en el ámbito de la migración, la acogida, el asilo, la gestión de las fronteras y el apoyo operativo;
 - ii. acciones en o con terceros países que puedan influir directamente en los flujos migratorios hacia las fronteras exteriores de los Estados miembro, dirigidas a mejorar los sistemas de asilo, acogida y migración del tercer país, incluidos los programas de retorno voluntario asistido y reintegración además de la lucha contra el tráfico y la trata de humanos.
- C. Medidas alternativas de solidaridad: en el ámbito de la migración, la acogida, el asilo, el retorno y la reintegración, centradas en el apoyo operativo, el desarrollo de capacidades, los servicios, el personal, las instalaciones o el equipamiento técnico.

Q OBSERVACIONES CEAR: Se plantea un sistema de solidaridad “a la carta” que pone en riesgo la protección de las personas. España debe rechazar y abstenerse de realizar cualquier contribución financiera de solidaridad relacionada con acciones de externalización de fronteras. Las contribuciones de solidaridad deben estar centradas en la protección de las personas, esto es, en su reubicación en otros Estados miembro para garantizarles una acogida digna.

Si España realiza contribuciones financieras éstas deben dedicarse en exclusiva al refuerzo del sistema de acogida y asilo de los Estados miembro, desde una perspectiva de protección de las personas. Es un riesgo real que las contribuciones financieras “de solidaridad” se destinen, por ejemplo, a fortalecer la guardia costera libia bajo pretexto



de los programas para combatir la trata y el tráfico de personas previstos en el Reglamento.

Por otro lado, se establece un mínimo anual obligatorio de reubicaciones. Este aspecto es positivo siempre que la Comisión realice una revisión anual para ajustar esta cuota a las necesidades existentes como permite el RAMM, aunque está limitada a que la ratio entre reubicaciones y contribuciones financieras se mantenga. Los Estados miembro deben priorizar la reubicación porque es la única medida de solidaridad que tiene un enfoque de protección de las personas.

Preocupa también que no se contemplan mecanismos específicos para garantizar el cumplimiento de las contribuciones obligatorias de solidaridad. Cabe recordar que la inexistencia de este tipo de mecanismos impidió el cumplimiento efectivo por los Estados miembro de las cuotas de reubicación obligatorias establecidas en el año 2016. En esta ocasión, es imprescindible que la Comisión adopte instrumentos efectivos para impedir que tal situación se repita y cumplir con las exigencias del Art.80TFUE.

El funcionamiento y la operatividad del mecanismo de solidaridad

El Reglamento establece los procedimientos y requisitos para utilizar el Fondo de Solidaridad por los Estados miembro que se encuentren bajo presión migratoria. Se distinguen dos situaciones:

- A. Si el Estado miembro había sido previamente identificado por la Comisión como sometido a situación de presión migratoria, debe informar a la Comisión y al Consejo sobre su intención de utilizar el Fondo de Solidaridad. Debe detallar el tipo y la cantidad de medidas de solidaridad necesarias, incluyendo si ha usado la “Caja de Herramientas Permanente”.
- B. Aun no habiendo sido identificado por la Comisión, un Estado miembro que se considere a sí mismo bajo presión migratoria puede solicitar la utilización del Fondo de Solidaridad. La Comisión evaluará rápidamente la situación del Estado miembro y decidirá si efectivamente se encuentra sometido a presión migratoria. En todo caso, el Consejo podrá denegar su acceso al Fondo de Solidaridad si éste no dispone de contribuciones suficientes.

El Foro de Alto Nivel de Solidaridad tiene un papel importante en este proceso. Es el espacio donde los representantes de los Estados miembro comprometen sus contribuciones de solidaridad y donde se solicitan contribuciones adicionales cuando las del Fondo de Solidaridad sean insuficientes.

Ejecución y deducciones de la solidaridad

Los Estados miembro deben ejecutar sus compromisos de solidaridad antes de que finalice el año correspondiente – a excepción de las contribuciones financieras, cuyo cumplimiento puede aplazarse – e incluso después de que hayan expirado los actos de ejecución. Sin embargo, se posibilita a los Estados miembro solicitar deducciones de su cuota obligatoria de contribuciones de solidaridad si están bajo presión migratoria o enfrentan una situación migratoria significativa. El Consejo autoriza o no las deducciones de solidaridad.

El Coordinador de Solidaridad es quien coordina la distribución equilibrada de las contribuciones de solidaridad del Fondo entre los Estados miembro beneficiarios y a quien éstos han de rendir cuentas.

Compensaciones de responsabilidad

El Reglamento establece un sistema de “compensaciones de responsabilidad” como mecanismo correctivo para que, en el escenario de que no se alcancen los objetivos de reubicaciones o algunos Estados no asuman compromisos de reubicación, exista un mínimo de contribuciones de solidaridad relacionadas con la protección de las personas y no solo financieras.

Por un lado, los Estados bajo presión migratoria pueden pedir a otros que, en lugar de reubicar a las personas de su territorio, asuman la responsabilidad de examinar las solicitudes de protección internacional de aquellas personas para las que se hubiera determinado que el Estado bajo presión migratoria es el responsable.

Los Estados contribuyentes pueden aceptar y solicitar ellos mismos el intercambio de sus compromisos de reubicación del Fondo de Solidaridad por las asunciones de responsabilidad, siempre que se cumpla el requisito de alcanzar el umbral mínimo de reubicaciones establecido para ese año, o cuando el Estado miembro contribuyente haya comprometido el 50% o más de su cuota obligatoria al Fondo de Solidaridad como reubicaciones.

Por otro lado, será obligatorio que los Estados miembros contribuyentes asuman compensaciones de responsabilidad (como forma alternativa de solidaridad) cuando el número de reubicaciones del Fondo de Solidaridad sea insuficiente, ya sea por falta de compromisos o debido a la aplicación de deducciones, y en todo caso cuando las reubicaciones sean:



- A. Inferiores al umbral mínimo de reubicaciones anuales que proponga la Comisión para el conjunto de la UE
- B. Inferior al 60% del número de reubicaciones establecidas por el Consejo para la creación del Fondo de Solidaridad de ese año²⁹

También son obligatorias las compensaciones de responsabilidad como penalización al Estado miembro contribuyente que incumpla sus compromisos de reubicación, por un número equivalente a las reubicaciones comprometidas y a favor del Estado miembro afectado.

Q OBSERVACIONES CEAR: Se valora positivamente la flexibilidad que se da para que cualquier Estado miembro que se encuentre en una situación de presión migratoria so-brevvenida o repentina pueda beneficiarse de medidas de solidaridad, pero es importante tener en cuenta que el Consejo, compuesto por los Estados miembro, podrá denegar el acceso al Fondo de Solidaridad. Además, el mecanismo permite tantas excepciones y deducciones que el mínimo real de reubicaciones anuales obligatorias podría ser tan bajo como 18.000 para el conjunto de la UE. Una cuota a todas luces insuficiente para responder a las necesidades de protección de las personas.

Se podría haber facilitado el sistema estableciendo una “clave de referencia” del reparto de las contribuciones que debe hacer cada Estado miembro no solo en base al PIB y la población sino teniendo en cuenta la capacidad real del Estado miembro de asumir solidaridad (Estados fronterizos), pues éstos van a tener que estar constantemente solicitando deducciones de su cuota obligatoria.

La complejidad de mecanismo hace casi inviable que el Fondo de solidaridad responda realmente a las necesidades de los Estados miembro porque permite deducir contribuciones de solidaridad y establece excepciones de no contribución o aplazamiento de las mismas. Si anualmente no se garantiza una dotación suficiente, puede no ser efectivo. Los países que históricamente no quieren contribuir a la solidaridad podrán seguir haciéndolo.

Por último, es importante destacar que la excepción de ejecutar las contribuciones financieras en el plazo anual fijado dificulta la rendición de cuentas y la propia eficacia del mecanismo de solidaridad.

Procedimiento de reubicación

El procedimiento de reubicación de una persona solicitante o beneficiaria de

²⁹ El intercambio de reubicaciones por compensaciones de responsabilidad, una vez alcanzado el 60 % del objetivo de reubicaciones anual, supone una rebaja de la cuota mínima obligatoria anual de reubicaciones. De esta manera, la cuota mínima de reubicaciones que podrían ser obligatorias en un cierto año se reduce de las 30.000 que fija el RAMM al 60%, esto es, 18.000 reubicaciones.

protección internacional se realizará en las cuatro semanas siguientes a la confirmación por el Estado miembro contribuyente. El Estado miembro puede rechazar una reubicación si la persona representa una amenaza para su “seguridad” interna.

Se incluyen garantías como la consideración de los vínculos familiares o culturales para determinar el Estado miembro de reubicación y que los miembros de la familia deben ser reubicados juntos.

Una vez realizado el traslado, el Estado miembro de reubicación informará sobre la llegada segura de la persona reubicada tanto al Estado miembro beneficiario como a la EUAA y el Coordinador de Solidaridad. Si antes de la reubicación no se había determinado el Estado miembro responsable del examen de la solicitud de asilo de la persona reubicada, se deberá realizar este procedimiento y, en su caso, trasladarle al tercer Estado que se determine como responsable.

Q OBSERVACIONES CEAR: Debe asegurarse una adecuada coordinación entre los Estados para realizar las reubicaciones, poniendo en el centro a las personas y sus derechos. La entrevista personal de las personas reubicadas debería valorar aspectos como la situación de vulnerabilidad y necesidades especiales de la persona reubicada.

Este Reglamento permite que después de que una persona haya sido reubicada en otro Estado miembro, ése Estado le envíe a otro tercer Estado. Para evitar esta situación, el Estado miembro de reubicación debe aplicar la cláusula de soberanía y asumir el examen de su solicitud de asilo.

2.2. REGLAMENTO DE CONTROL PREVIO A LA ENTRADA (SCREENING)

El Reglamento de Control³⁰ introduce la novedad de un control previo a la entrada (*screening*) de las personas nacionales de terceros países interceptadas en un cruce de manera irregular de frontera o que provengan del desembarco tras una operación de salvamento en el mar, incluyendo a solicitantes de asilo. También se aplicará a las personas que residen de manera irregular en territorio de algún

30 Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817. Última versión del acuerdo de los legisladores disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6403-2024-INIT/en/pdf>



Estado Miembro sin indicios de que hayan pasado un control previo y a las autorizadas a entrar excepcionalmente por motivos humanitarios.

El procedimiento consiste en realizar controles de identidad, salud y seguridad, un examen preliminar de las vulnerabilidades y el registro de datos biométricos en Eurodac. El objetivo es canalizar adecuadamente a las personas solicitantes de protección internacional al procedimiento en frontera u ordinario de asilo y a las personas sin necesidades de protección al procedimiento de retorno.

Q OBSERVACIONES CEAR: La introducción de un control previo para canalizar las solicitudes de asilo es una manera de retrasar el acceso al procedimiento (y a todas sus garantías) de las personas solicitantes ya que el registro de su solicitud no se realizará hasta que finalice dicho control.

Aplicar el control en la frontera exterior a personas que se le ha autorizado la entrada por motivos humanitarios va en perjuicio de estas personas y es contradictorio ya que se les coloca en una situación de ficción jurídica de “no entrada” a pesar de que se les ha autorizado la misma.

2.2.1. FICCIÓN JURÍDICA DE ‘NO ENTRADA’

Las personas sometidas al control en la frontera exterior no serán autorizadas a entrar en el Estado miembro hasta el final del control, y permanecerán a disposición de las autoridades en las localizaciones asignadas, para evitar el riesgo de fuga. El control cesará cuando la persona voluntariamente abandone el Estado miembro, siempre que sea aceptada en otro país.

Se introduce la obligatoria presunción de que las personas sometidas al control “no han entrado” en la Unión Europea, independientemente de su presencia física en el territorio de un Estado miembro.

Q OBSERVACIONES CEAR: La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) es clara al respecto de la obligación de garantizar los derechos del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) dónde un Estado parte ejerce jurisdicción, incluso cuando esta es extraterritorial, por lo que, más allá de este intento de ficción jurídica, a las personas sometidas al control se les debe garantizar todos los derechos. En concreto, desde el momento en que una persona que se encuentra en una frontera europea manifiesta su voluntad de solicitar protección internacional, han de garantizarse inmediatamente sus derechos a través del registro de su solicitud de asilo.

Además, consideramos que existe riesgo de excesivo uso de la retención, cuando la privación de libertad debería ser la última ratio, al tener que permanecer las personas en las fronteras mientras se realiza el control previo a la entrada u otras localizaciones según el derecho nacional.

2.2.2. MECANISMO DE MONITOREO DEL RESPETO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Al aplicar este reglamento se debe respetar el derecho de la UE, incluida la Carta de Derechos Fundamentales; y el derecho internacional, incluida la Convención de Ginebra, y las obligaciones relacionadas con el acceso a la protección internacional, en particular el principio de no devolución.

El Reglamento prevé un mecanismo independiente en cada Estado miembro para monitorizar el cumplimiento del derecho comunitario, incluida la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

Q OBSERVACIONES CEAR: Es difícil cumplir con la garantía prevista de respeto del derecho internacional de derechos humanos cuando este Reglamento parece prescindir del concepto de jurisdicción introduciendo una ficción jurídica de “no entrada”. Si la persona está bajo control efectivo de las autoridades del Estado Miembro en cuestión, se considera que está dentro de su jurisdicción, por lo que sería de aplicación toda la normativa de protección de los derechos humanos vinculante.

El ámbito subjetivo del procedimiento de control es muy amplio, aplicándose a un gran número de personas, incluso a aquellas que se encuentren en el interior del territorio de manera irregular. Consideramos que se trata de una penalización a la entrada irregular de las personas solicitantes de asilo que no disponen de vías legales y seguras para buscar protección, lo que supondría una vulneración del artículo 31 de la Convención Ginebra. Estas personas verán mermadas sus garantías en el acceso al procedimiento de protección internacional.

Es positivo que se establezca un mecanismo independiente de supervisión de los derechos fundamentales durante el control, lo que puede ser una oportunidad para los Estados Miembros en la garantía de los derechos humanos. Sin embargo, consideramos que es una oportunidad perdida que se limite su alcance al ámbito del control y no a todos los procedimientos que se llevan a cabo en las fronteras exteriores.

La Comisión deberá tener en cuenta los hallazgos del mecanismo para valorar la implementación y cumplimiento de la Carta Europea de Derechos Fundamentales y hacer recomendaciones anuales a los Estados miembro en este sentido.

España debe garantizar la participación en este mecanismo de las organizaciones especializadas en derechos humanos, migración y asilo. Además, debe habilitar la posibilidad de que este mecanismo proponga, en caso de vulneración de derechos fundamentales, el inicio de procedimientos de infracción y sanción.



2.2.3 PROCEDIMIENTO DE CONTROL FRONTERIZO

Duración, localización y garantías del control fronterizo

El control fronterizo se llevará a cabo en localizaciones adecuadas cerca de la frontera, o dentro del territorio, en un plazo máximo de 7 días.

Durante el control, las organizaciones y personas que presten asesoramiento tendrán acceso efectivo a las personas nacionales de terceros países, pero éste puede ser limitado por motivos de seguridad, orden público o gestión administrativa de un paso fronterizo o de una instalación de control.

El Reglamento establece que los Estados miembros garantizarán que todas las personas sometidas al control disfruten de un nivel de vida adecuado, protección de su salud física y mental, así como el respeto a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

Los Estados miembros desplegarán el personal y los recursos suficientes para llevar a cabo el control de manera eficiente y velarán por que el personal posea los conocimientos adecuados y haya recibido la formación necesaria. En este sentido, se asegurará que el chequeo sanitario sea realizado por personal médico cualificado, y que el preliminar de vulnerabilidad sea llevado a cabo por personal especializado y formado para identificar cualquier indicio de situación de vulnerabilidad incluyendo posibles víctimas de trata o de tortura u otros tratos inhumanos o degradantes y situaciones de apatridia. A efectos de la comprobación de la vulnerabilidad, las autoridades de control podrán estar asistidas por organizaciones no gubernamentales.

El Reglamento determina que, durante el control fronterizo, el interés superior del menor será siempre una consideración primordial y el menor estará acompañado por un familiar adulto, si lo hubiere. Si no, el Estado garantizará un representante o una persona capacitada para acompañar y asistir al menor desempeñando sus funciones de conformidad con el principio del interés superior del menor. Esta persona no será funcionario responsable de ningún elemento del control, actuará con independencia y no recibirá órdenes ni de los funcionarios responsables del control ni de las autoridades de control.

Q OBSERVACIONES CEAR: Existe el riesgo de un excesivo uso de la privación de libertad (que debería ser la última ratio) 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 podría estar vulnerando la Directiva de Acogida, al no quedar claro que existan dependencias “adecuadas y apropiadas” y al otorgar gran discrecionalidad a los Estados para establecerla.

Lo mismo ocurre con la previsión de que pueda realizarse el control en localizaciones dentro del territorio, del que se desprende el riesgo de que se utilicen los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) o los Centros de Atención Temporal de Extranjeros (CATE) para realizar el control (screening) a aquellas personas identificadas en el territorio o incluso en frontera.

El reglamento introduce algunas mejoras en las garantías para personas con necesidades especiales, incluyendo un artículo específico sobre menores, estableciendo el control de salud y vulnerabilidad en todos los casos (no solo en frontera exterior), incluyendo la situación de apatridia y conectando este control de vulnerabilidad y salud con las provisiones del Reglamento de Procedimientos y la Directiva de Acogida.

Sin embargo, consideramos que las garantías previstas para las personas sometidas al control no son suficientes al no mencionar las condiciones mínimas de acogida y las condiciones de detención de la Directiva de Acogida en caso de que se trate de personas solicitantes de protección internacional. Sí se menciona la Directiva de Retorno para las personas que no son solicitantes.

España no debe rebajar los estándares y garantías previstas en la legislación nacional para las personas sometidas al control, incluyendo la asistencia jurídica gratuita, el derecho a intérprete o a un recurso efectivo. En el acceso al tratamiento esencial en materia de salud, España debe garantizar que este incluye, entre otros, la salud mental y enfermedades crónicas y de larga duración.

Control dentro del territorio

Este reglamento establece la posibilidad de que los Estados miembros realicen el control (screening) dentro del territorio a aquellas personas que se encuentren en el mismo sin autorización cuando hayan cruzado la frontera de manera irregular y no hayan sido sometidos ya a control. Este se hará en un plazo máximo de 3 días.

Q OBSERVACIONES CEAR: Aunque se limite el ámbito subjetivo del control en el interior del territorio, aclarando que la persona tiene que estar de forma irregular en el Estado miembro y haber cruzado de irregularmente la frontera, consideramos que existe un gran riesgo del uso de perfiles raciales para llevarlo a cabo.

Además, aplicar el control a personas que se encuentran dentro del territorio desvirtúa el propio concepto de control “previo” a la entrada y consolida prácticas que criminalizan a las personas migrantes, racializadas y refugiadas.



Formulario y terminación del control

Se cumplimentará un formulario con la información extraída del control, que contendrá nombre, fecha y lugar de nacimiento y sexo; indicación de las nacionalidades o apatridia, países de residencia anteriores a la llegada y lenguas habladas; motivo por el que se ha realizado el reconocimiento; información sobre el reconocimiento médico preliminar y sobre el control preliminar de la situación de vulnerabilidad, información sobre si el nacional de un tercer país ha presentado una solicitud de protección internacional.

El control termina cuando se han realizado todos los controles, o cuando se supera el plazo establecido.

Si la persona no ha solicitado protección internacional, se deriva (incluyendo el formulario) al procedimiento de retorno. Si la persona ha solicitado protección internacional, se deriva (incluyendo el formulario) para el registro de la solicitud de asilo. Si la persona va a ser reubicada, se deriva (incluyendo el formulario) a la autoridad del Estado miembro de reubicación. Si la persona está sometida a un proceso penal o a un proceso de extradición se puede no iniciar el control. Si se ha iniciado se derivará al procedimiento correspondiente.

Q OBSERVACIONES CEAR: El detalle de la información en el formulario de control puede servir para la detección temprana de necesidades específicas, y se incluyen garantías sobre la disponibilidad de esa información para la persona interesada o para los tribunales en caso de recurso en el procedimiento de asilo o retorno. Sin embargo, no se prevé que se pueda recurrir en sí ese formulario y la derivación a un procedimiento u otro. Tampoco se garantiza que la persona tenga derecho a ser escuchada antes de que se complete dicho formulario ni el derecho a ser informada sobre las razones por las que se decide que es aplicable un procedimiento u otro.

Preocupa que no existe el derecho a un recurso efectivo frente a la decisión del procedimiento de control que canaliza la solicitud de asilo por el procedimiento en frontera de asilo o retorno en base a criterios discriminatorios por nacionalidad y arbitrarios.

El procedimiento de control es un procedimiento administrativo distinto a los de retorno y protección internacional y, por lo tanto, España debe garantizar el derecho al recurso ante el acto administrativo derivado del procedimiento de control de manera independiente.

2.3. REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS DE ASILO

El Reglamento sobre un Procedimiento Común en materia de protección internacional³¹ es el resultado del acuerdo provisional de los colegisladores sobre la propuesta presentada por la Comisión Europea en el año 2016³² y de las modificaciones introducidas en el año 2020 en el marco del Pacto Europeo sobre Migración y Asilo³³.

El objetivo principal es 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 garantizar 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.

Además, se introduce un nuevo procedimiento fronterizo único de asilo y retorno, vinculado al procedimiento del *screening* y de aplicación obligatoria en determinados supuestos. Este es el objetivo del acuerdo de los colegisladores del año 2024 sobre la propuesta modificada de 2020³⁴ y se basa en la presunción de que la mayoría de las personas que llegan no tienen necesidades de protección y de que el estudio de sus solicitudes puede hacerse en el plazo más breve posible. Todo ello conlleva una restricción de los derechos y garantías procedimentales básicas, menoscabando el objetivo principal además de poner en peligro el derecho al asilo.

31 Propuesta modificada de Reglamento por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE. PE-CONS No/YY - 2016/0224(COD) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6375-2024-INIT/en/pdf>

32 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52016PC0467>

33 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0611>

34 El objetivo de la propuesta modificada de 2020 de la Comisión es establecer “un vínculo sin fisuras entre todas las fases del proceso de migración, desde la llegada hasta la tramitación de las solicitudes de asilo y la concesión de protección internacional o, cuando proceda, el retorno de las personas que no necesitan protección internacional”.



2.3.1. DERECHOS Y GARANTÍAS DEL PROCEDIMIENTO DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Derechos, obligaciones y garantías generales

Obligaciones positivas de los Estados y derechos a la información e intérprete.

Los Estados miembro deberán garantizar los derechos de información, intérprete gratuito, a contactar con la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y otras organizaciones, el derecho de acceso al contenido del expediente y a la notificación por escrito de la decisión sobre su solicitud de asilo.

La información sobre los derechos (incluida la asistencia legal gratuita), las obligaciones, los plazos y las fases del procedimiento de protección internacional se deberá facilitar a las personas solicitantes tan pronto como sea posible y siempre antes del registro. Se habrá de entregar en formato escrito u oral si fuera necesario, en un idioma que comprendan, estandarizado (con un folleto realizado por la EUAA), y comunicada con perspectiva de infancia en caso de menores.

Se garantiza un derecho a intérprete gratuito para el registro de la solicitud, la presentación/formalización de esta y la entrevista personal.

Q OBSERVACIONES CEAR: Se refuerzan las garantías generales respecto a la actual Directiva con obligaciones positivas para los Estados miembro, de manera que ya no solo “asegurarán” o “no negarán”, sino que deberán cumplir con la prestación concreta (informar, ofrecer un intérprete...).

El derecho a la información se refuerza estipulando plazos máximos para recibirla, así como la obligación de facilitarla en formato escrito, estandarizado y con perspectiva de infancia.

La ampliación del derecho a intérprete para abarcar tanto el registro, como la presentación y la entrevista personal supone una mejora respecto a la legislación anterior que lo contemplaba como mínimo solo para la entrevista personal.

España debe conservar las mismas garantías en los procedimientos acelerados, fronterizos y para solicitudes posteriores que en los procedimientos ordinarios.

Obligaciones de las personas solicitantes y consecuencias de su incumplimiento

Se establecen nuevas y más amplias obligaciones para las personas solicitantes de asilo:

- Solicitar protección internacional en el primer país de entrada irregular o en el de estancia legal.
- Facilitar todos los datos relevantes, huellas, dirección, teléfono, email y fotos, así como comunicar cualquier cambio en dichos datos.
- Formalizar la solicitud en plazo y permanecer disponible durante todo el procedimiento.
- Presentar todos los elementos y documentación disponible tan pronto como sea posible.
- Facilitar explicación de por qué no tiene documentación de identidad; atender la entrevista personal.
- Permanecer en el Estado miembro responsable o en una zona concreta según la Directiva de Acogida

Si la persona solicitante de asilo incumple las obligaciones, será obligatorio tener por desistida su solicitud. Los Estados miembro pueden suspender el procedimiento para dar la oportunidad a la persona solicitante que justifique que el incumplimiento de sus obligaciones se debió a circunstancias fuera de su control.

Q OBSERVACIONES CEAR: La renuncia implícita de la solicitud de asilo ya no es potestativa de los Estados, sino que están obligados a aplicarla en unos supuestos ampliados. La penalización a las personas solicitantes por no cumplir con las nuevas y más amplias obligaciones que se les imponen, como puede suceder si no aportan datos identificativos, en caso de incomparecencia o no formalización en plazo, supone la denegación por desistimiento implícito de su solicitud, lo que es desproporcionado.

Derecho a permanecer durante el procedimiento administrativo y a la documentación

Las personas solicitantes de asilo estarán autorizadas a permanecer en el Estado miembro, únicamente a efectos del procedimiento, hasta que la autoridad decisoria haya dictado una resolución. Se amplían las excepciones a



este derecho a permanecer que pueden establecer los Estados miembro además de en caso de solicitud posterior, si la persona solicitante representa una “amenaza a la seguridad nacional u orden público”. Además, se hace obligatoria la privación de este derecho a permanecer durante el procedimiento de asilo en caso de orden europea de detención.

El Reglamento prevé la documentación de la persona solicitante de asilo tras el registro de su solicitud y, en caso de traslado en virtud del RAMM, cuando se presente ante las autoridades competentes del Estado miembro responsable. Tras la presentación/formalización de la solicitud se entregará otro documento tan pronto sea posible, sin establecer un plazo máximo. Se detalla el contenido de esta documentación y el periodo de validez de 12 meses, renovables hasta que termine el derecho de permanencia en el Estado miembro.

Q OBSERVACIONES CEAR: Se restringe el derecho a permanecer de las personas solicitantes de asilo al ampliar las excepciones de este derecho, con nuevos supuestos en los que hay que aplicar conceptos jurídicos indeterminados como el peligro para la seguridad nacional u orden público, lo que puede llevar a interpretaciones expansivas y en definitiva puede dar causa a una expulsión de la persona.

En cuanto al derecho de documentación, se aprecia una mejora respecto a la Directiva 2013/33/UE, al obligar a la expedición de documentación tras el registro, en vez de tras la presentación, y detallar el contenido de esta documentación y periodo de validez.

Entrevista personal

El Reglamento mantiene la obligación para los Estados miembro de realizar una entrevista personal, distinguiendo entre la de admisibilidad de su solicitud y la entrevista sobre el fondo del asunto. El objetivo es dar la oportunidad a la persona solicitante de protección internacional de presentar todos los elementos y explicar las contradicciones de su solicitud. Se introducen algunas novedades en los requisitos de las entrevistas:

- Obligación de la presencia de un asesor legal si la persona solicitante ha optado por ello.
- Posibilidad de la presencia de mediadores culturales.
- Obligación a que sea llevada a cabo por la autoridad decisoria, excepto en situaciones de presión migratoria donde podrán realizarla agentes desplegados por la EUAA u otros Estados miembro.

- Obligación de que las personas entrevistadoras estén formadas y capacitadas en destinos ámbitos, y que no lleven uniforme.
- Posibilidad de llevarla a cabo por videoconferencia.
- Grabación obligatoria y garantía de acceso lo antes posible a las grabaciones para personas solicitantes o sus abogados.

Se incluyen nuevos supuestos en que puede omitirse la entrevista personal: solicitudes posteriores e inadmisión si la persona es beneficiaria de protección internacional en otro Estado miembro.

Q OBSERVACIONES CEAR: En relación con la entrevista personal, es positivo que se prevea la posibilidad que haya mediadores culturales en las entrevistas, que sea obligatoria la presencia del asesor legal si la persona solicitante ha optado por ello, y que se subraye la formación de las personas entrevistadoras.

Asesoramiento legal, asistencia legal y representación

El Reglamento reconoce el derecho de las personas solicitantes de asilo a disponer de asesoramiento legal gratuito durante todas las fases del procedimiento de asilo. Se limita la asistencia legal (y representación) gratuita al procedimiento de recursos, dejando como potestad de los Estados la prestación de este derecho más garantista durante el procedimiento administrativo.

Se refuerza la obligación de los Estados de prestar asesoramiento legal gratuito a petición de las personas solicitantes, excepto en caso de primera solicitud posterior con el objetivo de frustrar la ejecución de una orden de expulsión o segundas solicitudes posteriores. El alcance de este derecho incluye la provisión por asesores legales, consejeros u otras figuras previstas en la legislación nacional de información sobre el procedimiento, derechos y obligaciones, así como asistencia para presentar la solicitud, el tipo de procedimiento que corresponde y otras cuestiones legales.

Q OBSERVACIONES CEAR: El Reglamento contempla asesoramiento legal para el procedimiento administrativo de asilo y asistencia legal para el procedimiento de recurso. Los Estados miembro tienen la posibilidad de garantizar en su legislación interna asis-



tencia legal y representación durante todo el procedimiento administrativo, por lo que España no tiene por qué bajar sus estándares en cuanto a la asistencia legal gratuita en el procedimiento administrativo.

Igualmente, la aplicación de excepciones al derecho al asesoramiento legal, asistencia legal y representación gratuita es potestativa de los Estados miembro, por lo que España no tiene por qué limitar este derecho.

Necesidades procedimentales específicas y menores de edad

Evaluación de las necesidades procedimentales específicas

Las autoridades competentes de los Estados miembro deberán realizar una evaluación individualizada de las necesidades procedimentales especiales de la persona solicitante tan pronto como se manifieste el deseo de solicitar protección internacional, recogiendo los primeros indicios de vulnerabilidad (visibles, comportamientos, documentos) y dejando reflejada esa información en el momento del registro de la solicitud de asilo.

Se subraya el carácter continuo de esta evaluación de necesidades, que, aunque ha de realizarse en 30 días, se prolonga durante todo el procedimiento de asilo y se somete a revisión si hay nuevos indicios de vulnerabilidad.

Permite la derivación de las personas solicitantes a atención médica, psiquiátrica o a otros profesionales, priorizando los casos de tortura, violaciones y otras formas graves de violencia. Los informes serán tenidos en cuenta para decidir las garantías procedimentales necesarias en cada caso. Las autoridades competentes y todos los agentes que participan en este proceso recibirán formación adecuada.

Se refuerza la obligación de los Estados de brindar el apoyo necesario a estas personas para disfrutar de sus derechos y cumplir con sus obligaciones como solicitantes de protección internacional, incluyendo la exclusión de los procedimientos acelerados y fronterizos.

Q OBSERVACIONES CEAR: Es positivo que se detalla el proceso de evaluación individual de necesidades especiales y que se iniciará tan pronto como se manifieste el deseo de solicitar protección internacional, prolongándose durante todo el procedimiento. Como en la anterior legislación, si la asistencia necesitada por la persona solicitante no se puede dar en el marco de un procedimiento acelerado y fronterizo, se dejará de aplicar dicho procedimiento.

Menores y menores no acompañados

En la evaluación de las solicitudes de asilo presentadas por menores se primará el interés superior del menor, evaluado según la Directiva de Acogida. Se incluye una perspectiva de infancia en el derecho a la información y en la entrevista personal. Además, se obliga a los Estados miembro a garantizar que el personal encargado de entrevistar e instruir solicitudes de menores reciban formación especializada.

Se refuerzan las garantías de asistencia y representación de niños y niñas sin referentes familiares en el procedimiento de asilo, estableciendo un plazo de 15 días para que se nombre un tutor legal (ampliables a 25 días si hay un número de solicitudes desproporcionadas) y mientras se produce el nombramiento, se dispone la asistencia provisional de una persona capacitada. Se prioriza la realización de pruebas multidisciplinarias para la determinación de la edad, dejando la prueba médica solo como último recurso.

A pesar de esas garantías, el Reglamento mantiene y amplía los motivos por los que un Estado miembro puede someter a un menor no acompañado al procedimiento acelerado: si procede de un país de origen seguro o su tasa de reconocimiento es inferior al 20% de la media UE, representa un peligro para el orden público o la seguridad nacional, solicitud posterior no inadmisibles, presenta información o documentación falsa u oculta información relevante.

También se introduce la aplicación obligatoria del procedimiento fronterizo a menores no acompañados que se consideren un peligro para la seguridad nacional. En este caso sí habrá efecto suspensivo automático del recurso frente a la denegación de la solicitud de asilo. Las familias con menores también podrán estar sujetas al procedimiento fronterizo, pero se dispone que se alojarán en centros de acogida adecuados y que, si el Estado miembro no garantiza el cumplimiento de esas condiciones, podrá dejarse de aplicar este procedimiento para el trámite de su solicitud.

Se introducen ciertas garantías para evitar la devolución de menores en virtud de la aplicación de conceptos de país seguro –sin un análisis individualizado–, estableciendo como condición que las autoridades de ese país aseguren que se harán cargo del menor y accede de manera inmediata a la protección efectiva.



Q OBSERVACIONES CEAR: Se refuerzan algunas garantías para menores como son la introducción de una disposición específica que prima el interés superior del menor y la obligación de que el personal reciba formación especializada, además de incluir una perspectiva de infancia en la información.

Se refuerzan también las garantías para los niños y niñas sin referentes familiares solicitantes de asilo, al establecer un plazo obligatorio de 15 días para el nombramiento de un tutor legal, y mientras tanto asignar una persona que le asista.

También supone una importante mejora que las pruebas médicas para determinar la edad se mantienen como último recurso, priorizando la realización de pruebas multidisciplinarias, por lo que sería muy recomendable que España optara por esta opción.

A pesar de estas mejoras, supone un grave retroceso la ampliación de supuestos en los que se podrá aplicar a menores un procedimiento acelerado e incluso un procedimiento en frontera, lo que conlleva la posibilidad de retención o detención. Valoramos que en esos casos no se les podrá devolver adónde huyen si se presenta un recurso hasta que se resuelva.

Recurso frente a la denegación de la solicitud de protección internacional

Se garantiza el derecho a un recurso efectivo contra decisiones del procedimiento de protección internacional, como la inadmisibilidad de la solicitud, la denegación por infundada o manifiestamente infundada, el desistimiento implícito y la retirada de la protección. Frente a la decisión de retorno en el proceso de retorno fronterizo, si se toma en el mismo acto que la denegación/inadmisión de la protección internacional, se recurrirá conjuntamente; y si se toma en otro acto, el recurso se hará de manera separada, pero en los mismos plazos.

Se fija un plazo breve de siete a diez días para recurrir las resoluciones de inadmisión, de desistimiento implícito o denegación por solicitud infundada o manifiestamente infundada en el procedimiento acelerado. En el resto de los casos, el plazo para interponer recurso es de dos semanas a un mes.

Se amplían los supuestos en los que no habrá efecto suspensivo automático del recurso, lo que implica un riesgo de que la persona sea devuelta a su país de origen o un tercer país mientras se resuelve el recurso. Destaca esta merma de garantías en los recursos frente a:

- La denegación por solicitud infundada o manifiestamente infundada en los procedimientos acelerado y fronterizo (en este último caso se exceptúan

las solicitudes de menores no acompañados).

- La denegación por desistimiento implícito.
- Decisión de retirada de la protección internacional.
- Recursos en segundas instancias.
- Solicitudes posteriores infundadas o manifiestamente infundadas y podría excluirse también el efecto suspensivo del recurso si la solicitud posterior se presenta para frustrar o retrasar la ejecución del retorno.

En estos casos, el tribunal puede decidir la suspensión del recurso en un examen de hecho y de derecho con garantías de que la persona no será expulsada hasta que termine el plazo de cinco días para solicitar la medida cautelarísima³⁵ y hasta que se tome la decisión sobre la suspensión. La persona afectada tiene derecho a intérprete, a la asistencia jurídica gratuita y a la información.

Q OBSERVACIONES CEAR: Aumentan los supuestos en los que no habrá efecto suspensivo automático del recurso, lo que preocupa especialmente en los casos de procedimientos acelerados, fronterizos y de inadmisión donde los plazos de la decisión administrativa son breves, o las solicitudes posteriores que cuentan con menos garantías procedimentales. Además, al obligar a que se consideren infundadas las solicitudes que no cumplan los requisitos de protección internacional aumentan los casos del procedimiento acelerado y fronterizo en los que no se podrá evitar el riesgo de devolución de la persona de forma automática.

Esto unido a la celeridad de los plazos de interposición y de resolución de los recursos, desvirtúa la efectividad de los recursos. Tal y como establece el TEDH “en materia de expulsión del territorio, un recurso efectivo en el sentido del artículo 13 requiere la posibilidad de hacer suspender la ejecución de una medida de expulsión”

2.3.2. PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Acceso al procedimiento de protección internacional

Registro de la solicitud de asilo y ficción jurídica de no entrada

35 Las medidas cautelarísimas o inaudita parte, son aquellas medidas cautelares de carácter provisional que se adoptan a instancia de parte en atención a la concurrencia de circunstancias de especial urgencia o emergencia, que requieren su inmediata adopción incluso sin la audiencia de la parte contraria, a fin de asegurar el resultado del proceso.



El Reglamento fija el plazo de registro de la solicitud de asilo en 5 días, ampliable hasta 15 días en caso de que el Estado reciba un número desproporcionado de solicitudes. Si la persona formula su solicitud ante autoridades no competentes para el registro, estas tendrán que remitirlo a la autoridad competente tan pronto sea posible y a más tardar en el plazo de 3 días laborables.

El registro se retrasa aún más en el caso de que la persona solicitante de asilo haya sido sometida al control fronterizo (screening), pues el registro no se hará hasta que no finalice el control debido a la ficción jurídica de 'no entrada'.

Q OBSERVACIONES CEAR: Supone un retroceso respecto a la Directiva 2013/32/UE la ampliación del plazo de registro de 3 a 5 días y también de 10 a 15 días en caso de número desproporcionado de solicitudes, y como consecuencia, un retraso en el acceso al procedimiento a las personas sometidas al procedimiento de control.

Las personas nacionales de terceros países que se encuentran en las fronteras europeas ya están en territorio de la UE, por lo que desde ese mismo momento son titulares de derechos y obligaciones. La ficción jurídica de no entrada y no permitir el registro hasta que finalice el screening supone un retraso adicional en el acceso al procedimiento de protección internacional y en el derecho a ser informados de sus derechos y obligaciones, garantía procedimental básica, según el TEDH. En el momento que una persona manifiesta su voluntad de solicitar protección internacional ha de garantizarse inmediatamente estos derechos a través del registro de su solicitud, para proporcionar seguridad jurídica.

Presentación/formalización de la solicitud de asilo

La persona solicitante de asilo debe presentar/formalizar su solicitud ante la autoridad competente no más tarde de 21 días desde el registro. Si el Estado miembro no puede dar una cita de asilo en ese plazo, por un número desproporcionado de solicitantes, se permite una extensión máxima de dos meses desde el registro.

La presentación debe ser en persona y podrá hacerse mediante un formulario escrito. Se requiere a la persona solicitante que presente los elementos relevantes para sustanciar su solicitud de asilo al momento de la presentación, o en cualquier momento posterior hasta que se tome una decisión final. Los Estados miembro pueden establecer un plazo máximo para presentar la documentación. También se les otorga potestad para establecer que en el mismo acto se formule, registre y presente la solicitud de asilo.

Q OBSERVACIONES CEAR: Supone una mejora respecto a la Directiva 2013/32/UE, al establecer un plazo máximo de 21 días desde el registro.

Se deja al criterio de los Estados miembro que la exigencia de un plazo para presentar todos los elementos relevantes, pero España no debería limitar el plazo para presentar documentación, dadas las dificultades que tienen las personas solicitantes de obtener estos elementos o indicios.

Actualmente en España, la imposibilidad de acceder a una cita para formalizar la solicitud de protección internacional está dejando a miles de personas en situación de desprotección durante meses. Consideramos que en los planes de implementación se deben establecer medidas para asegurar el cumplimiento efectivo de los plazos máximos para el registro y formalización.

Evaluación de la solicitud de asilo

Como novedad, el Reglamento hace obligatoria la evaluación de la alternativa de huida interna en el examen de las solicitudes de asilo. También se obliga a la traducción de la documentación que podrá ser costeadada con fondos públicos excepto en caso de solicitudes posteriores cuando deberán asumirla las personas solicitantes.

La autoridad decisoria puede priorizar la evaluación de las solicitudes posteriores, cuando haya motivos razonables para considerar peligro para la seguridad nacional o el orden público y las solicitudes de personas que hayan causado molestias públicas o se hayan visto involucradas en comportamientos criminales.

Q OBSERVACIONES CEAR: La obligatoria valoración de la alternativa de huida interna, que antes era una posibilidad, es un riesgo importante teniendo en cuenta que existen agentes de persecución que no son estatales. Preocupa también que el Reglamento no recoge todos los criterios del ACNUR para hacer esta valoración sin poner en riesgo el respeto del principio de no devolución.

Se anticipa la evaluación de solicitudes como penalización ante conductas de la persona solicitante que se consideran negativas, solicitudes posteriores... utilizando además conceptos jurídicos indeterminados, como el peligro para la seguridad nacional y el orden público, cuya interpretación extensiva y discrecional puede suponer un perjuicio para la persona solicitante

Admisión a trámite de la solicitud y decisión sobre el fondo

El plazo máximo para admitir o inadmitir una solicitud de asilo se fija en 2 meses desde la presentación, ampliable otros dos meses en situaciones excep-



cionales. Sin embargo, se prohíbe la admisión tácita ante la falta de respuesta de la administración.

El Reglamento convierte en obligatorio inadmitir una solicitud posterior si no hay nuevos elementos. Además de los conceptos de primer país de asilo o tercer país seguro, se añaden nuevos supuestos de inadmisión de una solicitud, como la presentación de la solicitud de asilo solo 7 días después de la orden de retorno, siempre que se haya informado al solicitante de las consecuencias de no realizar la solicitud en plazo.

En relación con la decisión sobre el fondo, se convierte en obligatorio declarar una solicitud infundada cuando la persona no cumple los requisitos de la protección internacional.

Q OBSERVACIONES CEAR: Se prohíbe que haya silencio positivo para la admisión a trámite, garantía que sí existe en el procedimiento español lo que supone un retroceso en las garantías para la persona solicitante ante la falta de respuesta de la administración. Ampliar los motivos de inadmisión que los Estados miembro pueden utilizar y obligar a la inadmisión de solicitudes posteriores supone mayores obstáculos para obtener la protección. Se mantiene lamentablemente la posibilidad de inadmitir una solicitud si la persona viene de un tercer país considerado “seguro”.

Rechazo de la solicitud y emisión automática de la decisión de retorno

Cuando una solicitud de protección internacional es rechazada por inadmisión, infundada o manifiestamente infundada, por desistimiento implícito o retirada, los Estados miembros deben emitir una decisión automática de retorno en el mismo acto – como parte de la decisión que rechaza la solicitud de protección internacional – o como un acto separado, pero a la vez.

Q OBSERVACIONES CEAR: Este artículo desvirtúa el efecto suspensivo del recurso, que garantiza la permanencia de la persona solicitante hasta que expire el plazo de interposición de los recursos previstos, que es difícilmente compatible con la emisión automática de una decisión de retorno junto a la decisión de denegación de protección internacional.

La remisión a la Directiva de retorno supone una merma de las garantías establecidas, como el uso de un formulario en lugar de una resolución motivada y la ampliación de los supuestos de detención.

Este automatismo de emitir una decisión de retorno a la vez de la decisión de denegación de protección internacional pone en peligro el respeto del principio de no devolución y una valoración individualizada del art. 2 y 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Procedimientos de retirada de la protección internacional

Los Estados miembros están obligados a retirar la protección internacional si aparecen nuevos elementos que indiquen que la persona ya no necesita esa protección.

En este procedimiento, se refuerzan las garantías para las personas solicitantes como es el derecho a ser informado de la obligación de cooperar y las consecuencias de no hacerlo (se presume que no desea mantener la protección internacional).

Q OBSERVACIONES CEAR: Se incluyen mayores garantías en el procedimiento de retirada (cese, revocación) de la protección internacional, pero se convierte en obligatorio para los Estados miembro.

2.3.3. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Procedimientos acelerados

El Reglamento de Procedimientos hace obligatorio el procedimiento acelerado de evaluación de una solicitud de protección internacional. El plazo máximo para resolver una solicitud en el marco de este procedimiento son tres meses. Además, se amplían los supuestos en los que se debe aplicar:

- A. Cuestiones que no son relevantes para la protección internacional
- B. Alegaciones claramente inconsistentes, contradictorias, falsas o que contradicen la información relevante disponible sobre el país de origen.
- C. Intención del solicitante de engañar a las autoridades al proporcionar información falsa o al no revelar información relevante, especialmente sobre su identidad o nacionalidad.
- D. Solicitud con el único propósito de retrasar o evitar su expulsión.
- E. Tercer país de origen considerado seguro.
- F. Peligro para la seguridad nacional o el orden público.
- G. Solicitud posterior no inadmisibile.
- H. Entrada irregular en el territorio de un Estado miembro o prolongación de su estancia irregular y no haberse presentado de manera inmediata ante



las autoridades competentes o hecho la solicitud de asilo tan pronto como fuera posible.

- I. Entrada regular, pero no se presenta la solicitud de protección internacional tan pronto como fuera posible, sin perjuicio de la necesidad de protección internacional que pueda surgir posteriormente.
- J. La persona solicitante es de una nacionalidad con tasa de reconocimiento de la protección inferior al 20% (media de la UE).

Además, amplía los criterios para aplicar el procedimiento acelerado a menores no acompañados, incluyendo si su nacionalidad tiene una tasa de reconocimiento de la protección inferior al 20% (media de la UE), si se consideran un peligro para la seguridad nacional u orden público, presentan información falsa u ocultan información o en caso de solicitud posterior que no es inadmisibile.

Q OBSERVACIONES CEAR: La aplicación obligatoria del procedimiento acelerado y la ampliación de supuestos provocará que la mayoría de las solicitudes se tramiten por este procedimiento que se lleva a cabo en plazos reducidos, que no permiten una valoración adecuada de las solicitudes de protección internacional ni la identificación de las situaciones de especial vulnerabilidad.

Además, no se contempla efecto suspensivo automático de los recursos contra las denegaciones por considerar la solicitud infundada.

Preocupa que uno de los supuestos de aplicación obligatoria del procedimiento acelerado sea que la persona se encuentre indocumentada. Es importante señalar que la falta de vías legales y seguras empujan a que las personas necesitadas de protección internacional lleguen a las zonas fronterizas sin documentación acreditativa de su nacionalidad e identidad. Además, la Convención de Ginebra prohíbe las sanciones penales a las personas refugiadas que se hayan visto obligadas a entrar en territorio seguro irregularmente.

La aplicación de estos procedimientos pone en riesgo el análisis individualizado de las solicitudes al introducir criterios discriminatorios en función de la nacionalidad, valorando las necesidades de protección de manera general y sin atender a las circunstancias específicas de cada persona solicitante. No hay suficientes garantías de protección para las personas cuya nacionalidad tenga una tasa de reconocimiento inferior al 20%.

Las graves consecuencias para la persona solicitante y para los Estados miembro que suponen la valoración de que la persona pueda suponer un peligro para la “seguridad nacional o el orden público” hacen necesario que se estudie cada caso de manera detenida y no por el procedimiento acelerado.

Desde un enfoque de infancia y derechos humanos, España no debería aplicar el proce-

dimiento acelerado a las solicitudes presentadas por menores no acompañados.

Es muy grave la medida de privar de acceso al empleo a la gran mayoría de las personas cuyas solicitudes se tramiten por el procedimiento acelerado (art.17 de la Directiva de Acogida). Esta medida es discriminatoria, desproporcionada y atenta contra la autonomía de las personas, afectando a sus procesos de inclusión social.

Procedimientos fronterizos

El Reglamento de Procedimientos amplía las circunstancias en las que un Estado miembro puede aplicar el procedimiento fronterizo para el examen de solicitudes de protección internacional. Ahora, además de aplicarse a las solicitudes de asilo presentadas en los puestos fronterizos o zonas de tránsito, también se puede utilizar en casos de interceptaciones tras entradas irregulares, desembarcos y reubicaciones.

La duración máxima del procedimiento fronterizo se amplía hasta 12 semanas (llegando a 16 en caso de reubicación) y se introduce la ficción jurídica de “no entrada”. Excedido este tiempo, la persona solicitante tiene el derecho a entrar en el territorio del Estado miembro, excepto si recibe una decisión denegatoria de su solicitud y se le somete al procedimiento de retorno en frontera.

Cuando el número de solicitudes tramitadas por el procedimiento fronterizo excedan de un cierto límite (“capacidad adecuada”) los Estados miembro priorizarán la aplicación del procedimiento fronterizo a nacionalidades que sean más fáciles de retornar a su país de origen, a un tercer país seguro o a un primer país de asilo, así como a solicitudes que no incluyan a menores y sus familiares.

Será obligatorio aplicar el procedimiento fronterizo si la persona solicitante de asilo:

- 1) Presenta información falsa u oculta información.
- 2) Representa una amenaza para la seguridad nacional u orden público.
- 3) Procede de un país de origen que tiene una tasa de reconocimiento de la protección igual o inferior al 20% de la media del conjunto de los Estados miembro de la UE.



Se establecen disposiciones perversas de mantenimiento de la unidad familiar en estos procedimientos, incluyendo la aplicación extensiva del procedimiento fronterizo a los familiares de la persona solicitante que presente un riesgo para la seguridad nacional u orden público y aunque los familiares ya estén en el territorio del Estado miembro.

Los Estados miembro deben establecer un mecanismo de monitoreo del cumplimiento de los derechos fundamentales durante el procedimiento fronterizo. Si las condiciones de acogida para las familias con menores no son adecuadas, la Comisión puede recomendar que el Estado miembro deje de aplicar el procedimiento fronterizo.

Q OBSERVACIONES CEAR: Los procedimientos fronterizos pasan a ser obligatorios en circunstancias que afectan a un número muy elevado de solicitantes de asilo, teniendo en cuenta que la falta de vías legales de acceso empuja a que las personas necesitadas de protección internacional lleguen a las zonas fronterizas sin documentación acreditativa de su nacionalidad e identidad.

También es obligatorio aplicarlo con fundamento en conceptos jurídicos indeterminados como son la “amenaza para la seguridad nacional y orden público”, además de introducir criterios discriminatorios por nacionalidad (tasa de reconocimiento menor al 20%). Estos criterios son contrarios al artículo 33 de la Convención de Ginebra y pone en peligro una valoración individualizada de las solicitudes de asilo establecida en los artículos 2 y 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Además, se amplía su duración máxima a 12 semanas, tiempo durante el que las personas podrán permanecer en condiciones de retención, privadas de libertad.

El principio de unidad familiar desde una perspectiva de derechos humanos obliga a aplicar la interpretación más favorable a las personas. Sin embargo, se invoca para perjudicar a toda la familia que ya está en territorio someténdola al procedimiento fronterizo si uno de sus familiares está bajo este procedimiento por razones de peligro para la seguridad nacional, desbordando el principio de responsabilidad individual.

No habrá efecto suspensivo contra la denegación de la solicitud de asilo en el procedimiento fronterizo, que además lleva aparejada una decisión automática de retorno, poniendo en riesgo el principio de no devolución.

Los criterios de priorización de la aplicación del procedimiento fronterizo son utilizados como castigo, poniendo el acento en la perspectiva de ejecutar el retorno.

Desde un enfoque de infancia y derechos humanos, España no debería aplicar el procedimiento fronterizo a las solicitudes presentadas por menores no acompañados.

El ámbito de aplicación del mecanismo de monitoreo del respeto de los derechos fundamentales en el procedimiento fronterizo debería ampliarse para vigilar también el cumplimiento de estos derechos en el resto de los procedimientos de asilo y retorno.

Capacidad adecuada

El Reglamento establece que el conjunto de los Estados miembro de la UE tiene “capacidad adecuada” para tramitar por el procedimiento fronterizo un máximo de 30.000 solicitudes de asilo cada año. La Comisión Europea calcula el límite de capacidad adecuada de cada Estado miembro según el número de entradas irregulares, personas desembarcadas y rechazos en frontera registrados en los tres años anteriores en comparación con el total de la UE.

Cuando un Estado miembro haya examinado el número máximo anual de solicitudes para las que se ha fijado su “capacidad adecuada”, dejará de estar obligado a aplicar el procedimiento fronterizo en los supuestos de presentar información falsa u ocultar información y tener una nacionalidad con una baja tasa de protección en la UE. Sin embargo, a pesar de superar ese máximo, el Estado miembro deberá seguir aplicándolo en casos de peligro para la seguridad nacional u orden público.

Q OBSERVACIONES CEAR: Es un criterio discriminatorio, que tiene como efecto una diferencia en el trato a las personas solicitantes según si han llegado antes o después de superar esa “capacidad adecuada”, no centrado en la protección sino en los intereses de los Estados miembro.

En los planes de implementación de España deben incluirse garantías y en todo caso asegurar que las solicitudes se tramiten por el procedimiento ordinario.

Solicitudes posteriores

Una solicitud de protección internacional posterior es aquella presentada una vez ya ha habido una decisión final en la solicitud anterior.

En el examen preliminar para determinar si existen elementos nuevos, se incluyen aquellos relacionados con motivos de inadmisión si la solicitud anterior fue rechazada. Este examen podrá ser por escrito o a través de entrevista personal que puede ser dispensada si por escrito ya queda claro que no hay elementos distintos de los presentados en la primera solicitud.

Los Estados miembro podrán privar a la persona solicitante del derecho a permanecer en caso de primera solicitud posterior que se hace con el único objeto de evitar la salida del país o segundas solicitudes posteriores.

Q OBSERVACIONES CEAR: Se reducen las garantías para las solicitudes posteriores, con la posibilidad de excluir el asesoramiento legal, las traducciones gratuitas, omitir la entrevista personal e incluso privar a la persona solicitante del derecho a permanecer en algunos casos.



Conceptos de país seguro

El requisito para la aplicación de los conceptos de primer país de asilo y tercer país seguro es que se garantice la protección efectiva de la persona solicitante. Se considerará que existe protección efectiva en un país que:

- A. Haya ratificado y respete la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto del Refugiado.
- B. No ha ratificado la Convención o lo ha hecho con limitaciones, pero respeta los siguientes criterios mínimos:
 - La persona tiene derecho a permanecer en el territorio.
 - Acceso a medios de vida y un estándar de vida adecuado.
 - Acceso al cuidado a la salud y tratamientos esenciales.
 - Acceso a la educación.
 - Esta protección efectiva se mantiene hasta que se encuentre una solución duradera.

Se incluyen nuevos requisitos para que un país sea considerado primer país de asilo. Además de la ratificación de la Convención de Ginebra o garantizar la protección efectiva, son requisitos que su vida y libertad no estén en peligro, que no se enfrente a serios daños graves y se respete el principio de no devolución. Puede ser causa de inadmisión de la solicitud, a no ser que la persona solicitante justifique que no aplica en su caso concreto.

Con respecto al concepto de tercer país seguro, se limita el análisis individualizado a aquellos terceros países que no hayan sido designados como “seguros” en una lista nacional o de la UE. También se presume “seguro” el tercer país con el que la UE tenga firmado un acuerdo que contemple la protección de las personas migrantes y respete el principio de no devolución. Solo se puede aplicar este concepto si la persona solicitante no ha podido justificar por qué no es aplicable a su caso concreto y si existe una conexión entre el solicitante y el tercer país que hace razonable devolverle al mismo.

Los criterios para designar un país de origen seguro son cuando se pueda demostrar que no existe persecución en el sentido de la Convención de Ginebra ni riesgo real de sufrir daños graves, el respeto de tratados de derechos fundamentales, así como la existencia de remedios efectivos contra las viola-

ciones de derechos humanos. La aplicación de este concepto puede ser causa de inadmisión de la solicitud o de tramitación de un procedimiento fronterizo y es causa obligatoria del procedimiento acelerado (incluso para menores de edad).

Como novedad, los Estados miembro pueden introducir, en los conceptos de tercer país seguro y tercer país de origen seguro, excepciones a partes del territorio o a colectivos específicos y bien delimitados de personas. Sin embargo, no se establece un análisis individualizado en cada caso.

Q OBSERVACIONES CEAR: Se aporta claridad a la definición de lo que se considera “protección efectiva”, sin embargo, la mera ratificación de la Convención de Ginebra no puede suponer una presunción de que existe dicha protección en el país.

Los conceptos de país seguro se basan en un análisis de la situación general del país y no garantizan el análisis individualizado. Además, como novedad se establece la carga de la prueba de demostrar que ese país no es seguro sobre la persona solicitante de asilo cuando hasta ahora eran las autoridades.

La inclusión de un país en el listado de “tercer país seguro” y “país de origen seguro” no es suficiente para garantizar el respeto del principio de no devolución. La obligación de elaborar un listado a nivel UE, la ausencia de un análisis individualizado del caso concreto y la obligación de aplicar a estas solicitudes el procedimiento acelerado suponen una merma de garantías y la difícil identificación de las situaciones de vulnerabilidad. Además, este diferente tratamiento de las solicitudes de protección internacional en función de la nacionalidad puede colisionar con la prohibición de trato discriminatorio a las personas refugiadas según su país de origen recogida en el artículo 3 de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto del Refugiado.

El criterio de conexión entre una persona y un “tercer país seguro” es débil e indeterminado. Es grave la presunción de que un tercer país es ‘seguro’ si es firmante de un acuerdo bilateral con la Unión Europea, así como si el país está incluido en un listado nacional o comunitario de “países seguros”.

España debe abstenerse de elaborar un listado nacional de países seguros y de utilizar estos conceptos para inadmitir una solicitud de protección internacional, así como aplicarlo en un procedimiento fronterizo, que es menos garantista.

2.4. REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTO FRONTERIZO DE RETORNO

El procedimiento de retorno en frontera se aplicará a las personas necesitadas de protección internacional cuyas solicitudes hayan sido denegadas o inadmitidas en el procedimiento de asilo fronterizo.



En estos casos, se requerirá a las personas solicitantes que permanezcan en localizaciones en las fronteras exteriores o zonas de tránsito o cerca de ellas, u otros lugares dentro del territorio, durante 12 semanas a contar desde el momento en el que dejen de tener derecho a permanecer. Si no es posible ejecutar el retorno en ese plazo de 12 semanas, se seguirá el procedimiento ordinario de la Directiva de retorno que establece un plazo máximo de internamiento de 6 meses.

Si las personas siguen siendo consideradas solicitantes de protección internacional (porque no haya recaído una decisión definitiva) se deberán cumplir las condiciones mínimas de la Directiva de Acogida.

Se les ofrecerá un periodo de salida voluntaria de máximo 15 días salvo en caso de riesgo de fuga, denegación por motivos manifiestamente infundados o riesgo para la seguridad nacional u orden público.

Este reglamento también establece normas específicas sobre el procedimiento fronterizo de retorno para situaciones de crisis, y la adopción de medidas bajo los principios de proporcionalidad, necesidad y limitación al tiempo estrictamente necesario.

Los Estados miembro deberán asegurar la protección de los derechos de las personas solicitantes de asilo y ser coherentes con sus obligaciones respecto a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y la normativa internacional en materia de derechos humanos.

Asimismo, modifica el Reglamento del Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política e Visados (BMVI)

2.4.1. DETENCIÓN

Se permite el uso de la detención como último recurso cuando no se puede aplicar otra medida menos lesiva. La EUAA elaborará guías sobre alternativas a la detención.

Si la persona solicitante de protección internacional denegada y sometida al procedimiento fronterizo de retorno ya había sido detenida, puede permanecer detenida con el objetivo de evitar su entrada en el territorio y preparar la ejecución del retorno. Si, por el contrario, no había sido detenida puede serlo si existe riesgo de fuga, evita o dificulta la preparación del retorno o supone un peligro para la seguridad nacional o el orden público.

El plazo de detención en el procedimiento de retorno en frontera tiene una duración máxima de 12 semanas, que, de no cumplirse, podrá extenderse hasta 6 meses en aplicación de la Directiva de Retorno. La detención solo se mantendrá mientras haya perspectiva razonable de retorno y se estén llevando los trámites necesarios con la diligencia debida.

El cómputo total del periodo que puede permanecer una persona solicitante de asilo privada de libertad podría llegar a los 9 meses, sumando al plazo máximo de 6 meses de internamiento establecido en el procedimiento de retorno las 12 semanas de duración máxima del procedimiento fronterizo de asilo.

Q OBSERVACIONES CEAR: Este reglamento permite mantener o imponer la detención de las personas solicitantes de protección internacional denegadas en frontera y sometidas a un procedimiento de retorno en frontera, pero no obliga a ello. España debería abstenerse de utilizar esta posibilidad limitativa del derecho a la libertad.

Aunque la elaboración de la Guía sobre alternativas a la detención es un aspecto positivo que resaltar, no se establecen criterios claros para la valoración de la necesidad de detención más allá de lo establecido en el Reglamento. No queda claro cómo se valorará la necesidad de detención o no y tampoco se establece obligatoriedad de motivar esa decisión justificando que se usó como último recurso. Así, no se garantiza que la detención no se utilice como medida sistemática.

2.4.2 DEROGACIONES APLICABLES EN SITUACIONES DE CRISIS O FUERZA MAYOR

Si un Estado miembro se encuentra en situación de crisis o fuerza mayor, se puede mantener a las personas retenidas en las localizaciones del procedimiento de retorno en frontera otras 6 semanas más y detenidas otras 6 semanas, siempre que no supere los tiempos máximos de la Directiva de Retorno.

Aplicará también a personas cuyas solicitudes de protección internacional hayan sido denegadas antes de la adopción de la Decisión de Ejecución del Consejo, pero que no tienen derecho a permanecer después de esta decisión.



Q OBSERVACIONES CEAR: Se amplía a 18 semanas el tiempo máximo que una persona puede estar retenida o detenida en el procedimiento de retorno en frontera, que habría que sumar al tiempo que ya llevan retenidas o detenidas por el procedimiento fronterizo de asilo, hasta un total de 9 meses de retención y 6 meses de detención, máximo que permite la Directiva de Retorno.

Es preocupante la extensión de los plazos de retención o detención en situaciones de crisis, fuerza mayor e instrumentalización y la falta de garantías suficientes para proteger los derechos de las personas que pasen por estos procedimientos.

Además, no solo se aplica esta ampliación a las personas cuya solicitud de protección internacional haya sido denegada durante el periodo de crisis o fuerza mayor, sino a las personas que ya habían sido denegadas con anterioridad y que se encontraban pendientes de retorno en el momento de declaración de la situación de crisis. España no debería aplicar esta medida.

2.5. REGLAMENTO DE CRISIS Y FUERZA MAYOR

El Reglamento de Crisis³⁶ aborda situaciones excepcionales de crisis, fuerza mayor e instrumentalización³⁷ en el ámbito de migración y asilo en la Unión Europea, previendo medidas de solidaridad y estableciendo reglas temporales específicas que derogarían las normas establecidas en los Reglamentos RAMM y Reglamento sobre los Procedimientos de Asilo (APR).

Concepto de crisis, fuerza mayor e instrumentalización

36 Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo. Última versión del acuerdo de los legisladores de febrero de 2024, disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6379-2024-INIT/en/pdf>

37 crisis y fuerza mayor tienen el mismo régimen de derogaciones, el concepto de instrumentalización es una "subcategoría" dentro de crisis. Sólo en algunos casos introduce derogaciones específicas para instrumentalización.

Se entiende por una situación de crisis aquella en la que se produce una llegada masiva de personas de terceros países de tal magnitud que hace que el sistema de asilo, recepción y retorno de un Estado miembro se vuelva disfuncional. Esto puede ocurrir como resultado de una situación a nivel local o regional, con consecuencias graves para el funcionamiento del Sistema Común Europeo de Asilo.

Por otro lado, una situación de instrumentalización de la migración se daría, según este nuevo reglamento, cuando un tercer país o *actor no estatal hostil* fomenta o facilita el movimiento de nacionales de terceros países y apátridas hacia las fronteras externas o un Estado miembro, con el objetivo de desestabilizar la Unión o un Estado miembro, poniendo en riesgo funciones esenciales, como el mantenimiento del orden público o la seguridad nacional.

Por último, una situación de fuerza mayor se refiere a circunstancias anormales e imprevisibles fuera del control del Estado miembro, cuyas consecuencias no podrían haberse evitado a pesar de ejercer toda la debida diligencia, y que impiden al Estado miembro cumplir con las obligaciones establecidas en los Reglamentos RAMM Y APR.

Q OBSERVACIONES CEAR: En situaciones de crisis o fuerza mayor se contempla que los Estados puedan solicitar derogaciones temporales de las normas de asilo europeas que retrasan y dificultan el acceso al procedimiento de protección internacional. La valoración de estas circunstancias puede llevar a interpretaciones amplias y discrecionales de los Estados que permitan a los mismos eludir sus obligaciones de asilo. Es importante recordar que en las situaciones de crisis o fuerza mayor los derechos fundamentales deben estar siempre garantizados y para ello es necesario que los sistemas de asilo y acogida de los Estados sean reforzados y la respuesta sea rápida y eficaz sin que esto suponga una pérdida de derechos y garantías.

Además, la definición de los conceptos de “crisis”, “fuerza mayor” e “instrumentalización” incluyen nociones indeterminadas como “estado bien preparado” “circunstancias anormales e imprevisibles fuera de control de los Estados”, “desestabilización de la Unión o de un estado miembro”, “poner en riesgo funciones esenciales como el mantenimiento del orden público o la seguridad nacional”. Por su indefinición, estos conceptos pueden interpretarse discrecionalmente por los Estados miembro. En la práctica, esto podría suponer la creación de un sistema paralelo de asilo para las situaciones de crisis, fuerza mayor o instrumentalización, con menos garantías y graves riesgos para los derechos fundamentales de las personas, como es por ejemplo el uso prolongado del internamiento en frontera.



Asimismo, la inclusión del concepto, también indefinido, de “actor no estatal hostil que fomenta o facilita el movimiento” puede ser utilizado para criminalizar las organizaciones de derechos humanos que trabajan con personas migrantes y refugiadas o que desarrollan labores humanitarias de salvamento y rescate en el mar. En la implementación, los Estados deben excluir específicamente la asistencia humanitaria como un posible “actor no estatal hostil”, ya que es insuficiente su disposición en los considerandos de este reglamento.

Duración de las medidas excepcionales

El periodo de aplicación de derogaciones y medidas de solidaridad es de tres meses, prorrogable una vez por otros tres meses si la Comisión confirma la persistencia de la crisis o fuerza mayor. Los Estados miembros no deben aplicar las derogaciones más allá de lo estrictamente necesario para abordar la crisis, por un periodo máximo de un año.

Q OBSERVACIONES CEAR: La introducción de excepciones y derogaciones amplias a las normas de asilo de la UE en situaciones de crisis o fuerza mayor erosiona la construcción de un Sistema Europeo Común de Asilo, cuyo principal problema es la falta de armonización e incumplimiento generalizado de las normas comunes. Es especialmente preocupante que la duración de estas excepciones se extienda hasta un año.

Monitoreo del cumplimiento de los derechos fundamentales

La Comisión y el Consejo supervisarán constantemente si persiste una situación de crisis, instrumentalización o de fuerza mayor. Se prestará especial atención al cumplimiento de los derechos fundamentales y las normas humanitarias y la Comisión podrá solicitar a la EUAA que inicie un ejercicio específico de supervisión.

Cuando la Comisión considere que han dejado de existir las circunstancias que dieron lugar al establecimiento de la situación de crisis o de fuerza mayor, propondrá la derogación de la Decisión de Ejecución del Consejo.

Q OBSERVACIONES CEAR: En situaciones de crisis o fuerza mayor la Comisión Europea y los Estados miembros deben monitorear el cumplimiento y garantía de los derechos fundamentales. Para ello es necesario que los planes de implementación europeo y nacionales incluyan mecanismos independientes de vigilancia de monitorización del

respeto de los derechos fundamentales en la gestión y control de las fronteras exteriores. Para asegurar su independencia, es necesario implicar en su funcionamiento a organizaciones internacionales, instituciones nacionales de derechos humanos, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) y organizaciones de la sociedad civil; además de tener un mandato para investigar las vulneraciones de derechos fundamentales y proponer que se inicien procedimientos de infracción.

2.5.1. MEDIDAS DE SOLIDARIDAD APLICABLES EN SITUACIONES DE CRISIS O FUERZA MAYOR

El Estado miembro que enfrenta una situación de crisis, fuerza mayor o instrumentalización puede solicitar una serie de medidas de solidaridad y apoyo al resto de Estados miembros, los cuales podrán elegir entre los diferentes tipos de contribuciones que establece el RAMM:

1. Reubicaciones de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional.
2. Contribuciones financieras dirigidas a proyectos relevantes para abordar la situación en el Estado miembro afectado o en terceros países que puedan tener un impacto directo en los flujos migratorios hacia las fronteras exteriores de los Estados miembro;
3. Medidas alternativas de solidaridad centradas en el apoyo operativo, el desarrollo de capacidades, los servicios, el apoyo al personal, las instalaciones o el equipamiento técnico.

Como se prevé en el RAMM, el Consejo crea el Fondo de Solidaridad con contribuciones de cada Estado miembro. También se establece un Plan de Respuesta de Solidaridad que indicará el total de reubicaciones necesarias u otras medidas de solidaridad para abordar la situación y se designa un coordinador de solidaridad para apoyar las actividades de reubicación.

El Reglamento de Crisis también dispone que los Estados miembro que se encuentren en situación de crisis o fuerza mayor podrán deducir su cuota obligatoria del Fondo de Solidaridad, además de aceptar o solicitar el intercambio de las reubicaciones por compensaciones de responsabilidad.

Q OBSERVACIONES CEAR: Este mecanismo “a la carta” no es suficiente para garantizar una verdadera solidaridad, pues no prioriza la reubicación con cuotas obligatorias y considera como contribuciones solidarias la financiación de proyectos (de externaliza-



ción) en terceros países. Las contribuciones de solidaridad deben estar centradas en la protección de las personas, esto es, en su reubicación para garantizarles una acogida digna. España debe rechazar y abstenerse de realizar cualquier contribución financiera de solidaridad relacionada con acciones de externalización de fronteras. Si España realiza contribuciones financieras, éstas deben dedicarse en exclusiva al refuerzo del sistema de acogida y asilo de los Estados miembro, desde una perspectiva de protección de las personas.

En situaciones de crisis o fuerza mayor, los Estados deben garantizar los derechos y las vidas de las personas, por lo que es fundamental que, en la solicitud de evaluación enviada a la Comisión Europea, planteen como única (o en su caso prioritaria) medida de solidaridad la reubicación. Los Estados contribuyentes también deben comprometerse de manera única (o en su caso prioritaria) a través de la reubicación.

2.5.2. DEROGACIONES Y EXCEPCIONES A LAS NORMAS DE ASILO EUROPEAS

Derogaciones plazos registro

Este Reglamento permite que, en situaciones de crisis o fuerza mayor, los Estados miembros registren solicitudes hasta cuatro semanas después de su formulación durante dicho período. Se prioriza el registro de solicitudes de personas con necesidades especiales de acogida, menores y sus familiares, así como solicitudes probablemente bien fundadas.

El Estado miembro concernido informará debidamente en un idioma que el nacional de terceros países o persona apátrida comprenda o razonablemente se suponga que comprenda sobre la medida aplicada, la ubicación de los puntos de registro, incluidos los puntos de cruce de fronteras accesibles para registrar y presentar una solicitud de protección internacional, y la duración de la medida.

Al presentar la solicitud, un Estado miembro puede notificar a la Comisión la aplicación de la derogación antes de ser autorizado por la decisión de ejecución del Consejo, indicando las razones precisas por las cuales se requiere una acción inmediata. En tal caso, puede aplicar la derogación a partir del día siguiente a la solicitud y por un período que no exceda los 10 días.

Q OBSERVACIONES CEAR: Se obstaculiza el acceso al procedimiento de asilo, permitiendo el retraso en el registro de solicitudes hasta un máximo de 4 semanas, siendo ya el plazo establecido en el Reglamento de Procedimientos 15 días en caso de número desproporcionado de solicitudes. Este retraso impacta gravemente en el acceso a dere-

chos vinculados al registro como son, entre otros, el derecho de información, el acceso al empleo (a los 6 meses del registro), derecho a un intérprete para el registro y la presentación, asesoramiento jurídico antes de la presentación de la solicitud de asilo, y la expedición de documentación que le acredite como solicitante de asilo tras el registro.

Aunque se dará prioridad al registro de solicitudes de personas con necesidades especiales de acogida, menores y sus familiares, así como solicitudes probablemente bien fundadas, no es suficiente garantía para el acceso a los derechos vinculados al registro de estos colectivos especialmente vulnerables.

Es especialmente grave que el Estado miembro pueda aplicar esta derogación antes de ser autorizado por el Consejo o incluso evaluado por la Comisión, pudiendo entrar en contradicción con la decisión final, habiendo aplicado de manera arbitraria derogaciones que impactan negativamente en los derechos de las personas necesitadas de protección.

España y el resto de Estados miembro deben abstenerse de aplicar derogaciones sin contar con la valoración previa de la Comisión 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.

El derecho a la información se erosiona al no garantizar que se transmita en un idioma propio comprendido por la persona solicitante de asilo. En este sentido, la introducción de la cláusula "que razonablemente comprenda" supone una rebaja del derecho a ser informado y puede afectar al ejercicio de otros derechos por la falta de comprensión de estos, como la posibilidad de solicitar asilo, las garantías procedimentales o el tipo de asistencia a la que pueden acceder.

Derogaciones aplicables al procedimiento fronterizo de asilo

En una situación de crisis o de fuerza mayor, los Estados miembros podrán prolongar la duración máxima del procedimiento fronterizo para el examen de las solicitudes por un período adicional de seis semanas como máximo. Además, pueden no estar obligados a examinar en un procedimiento fronterizo las solicitudes presentadas hasta el límite de su "capacidad adecuada", cuando las medidas en el plan de contingencia recogido en la Directiva de Acogida no sean suficientes para abordar la situación en el Estado miembro concernido.

En el caso de crisis por afluencia masiva, se permite a los Estados miembros aplicar el procedimiento fronterizo cuando el solicitante sea de una nacionalidad con tasa de reconocimiento igual o inferior al 50 % y en el caso de que se trata de una situación de crisis por instrumentalización, podrán hacerlo de todas las solicitudes presentadas por cualquiera que esté sujeto a instrumentalización.



Q OBSERVACIONES CEAR: La derogación de la duración del procedimiento fronterizo de asilo y retorno en situaciones de crisis por afluencia masiva o fuerza mayor puede llegar hasta un máximo de 18 semanas, teniendo en cuenta la prórroga de seis semanas, lo que implica que las personas podrán permanecer durante ese tiempo en condiciones de retención.

Además, preocupa la aplicación de un criterio discriminatorio por nacionalidad, contrario al artículo 33 de la Convención de Ginebra, otorgando discrecionalidad a los Estados miembro para canalizar las solicitudes de asilo al procedimiento fronterizo en función de la tasa de reconocimiento inferior al 50% o decidir no aplicarlo en situaciones de crisis por afluencia masiva o fuerza mayor, así como aplicarlo a todas las personas que se encuentren bajo una situación de crisis por instrumentalización. En este último caso, no se garantiza la protección de las “víctimas” de esa supuesta instrumentalización, quienes verán limitados sus derechos al someterlas a todas ellas al procedimiento fronterizo con las mermas de garantías que supone. Entre otras, estas personas podrán permanecer durante un periodo prolongado en condiciones de retención y recibirán una decisión automática de retorno en procedimiento fronterizo sin suficientes garantías contra la devolución, al no gozar del efecto suspensivo del recurso contra la denegación de su solicitud en la mayoría de los casos.

Reducción garantías procedimentales

En el caso de una situación de crisis por instrumentalización, se excluirán del procedimiento fronterizo a los menores de 12 años y sus familiares, y a las personas con necesidades procedimentales o de acogida especiales.

Además, el Estado miembro en situación de crisis o fuerza mayor no debería aplicar o debería dejar de aplicar la derogación del procedimiento de asilo en casos donde existan razones médicas para no aplicar el procedimiento fronterizo, o cuando no se pueda proporcionar el apoyo necesario a solicitantes con necesidades especiales de recepción.

Q OBSERVACIONES CEAR: No consideramos suficientes las garantías de que se prioricen las solicitudes de asilo de personas con necesidad especiales, menores y sus familias y que se deje de aplicar el procedimiento fronterizo a personas con necesidades específicas o por razones médicas, puesto que en el contexto de una situación de crisis o fuerza mayor, caracterizadas por llegadas numerosas que desbordan la capacidad de los sistemas de asilo, probablemente no será posible detectar estas necesidades especiales o situaciones médicas.

Las organizaciones y personas autorizadas por la ley nacional para brindar asesoramiento tendrán acceso efectivo a los solicitantes detenidos o presentes en puntos de cruce fronterizo. Los Estados miembros pueden limitar el acceso a organizaciones y personas autorizadas por la ley nacional para brindar asesoramiento a las personas solicitantes de asilo cuando, por motivos de seguridad, orden público o de gestión administrativa de una instalación de detención.

Q OBSERVACIONES CEAR: Nos preocupa que se mantenga la limitación del 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", conceptos ampliamente interpretables en estas situaciones de crisis.

Derogaciones de los plazos establecidos de asunción de responsabilidad, notificaciones de retorno y traslados

Q OBSERVACIONES CEAR: Se duplican los plazos de asunción de responsabilidad en situaciones de crisis o fuerza mayor, lo que supone demoras en el acceso a la protección para las personas solicitantes, ya que no se estudiará el fondo de su solicitud hasta que no sean trasladados al Estado miembro responsable, encontrándose en un limbo hasta ese momento.

Por otro lado, se valora como positivo que se paralicen los traslados hacia el EM responsable que enfrente una situación de crisis o fuerza mayor y que, transcurrido un año, se transfiera la responsabilidad al Estado miembro que realiza el traslado. Además, los Estados miembro de primera entrada en situación de crisis por afluencia masiva podrán quedar eximidos de su obligación de readmitir a una persona solicitante para el que se ha determinado que es el responsable. Todo ello alivia, en cierta medida, la presión que recae sobre los Estados miembro de primera entrada que se encuentren en una situación de crisis.

Procedimiento expedito

Cuando las solicitudes de protección internacional de grupos de solicitantes de un país de origen específico podrían ser fundadas, la Comisión puede adoptar una recomendación para la aplicación de un procedimiento expedito, donde se omitirá la entrevista personal para priorizar el examen de la solicitud y concluir a más tardar cuatro semanas después de la presentación de la solicitud.



Al considerar la adopción de una Recomendación, la Comisión consultará antes con el Foro de Solidaridad de Alto Nivel de la UE, y puede consultar a las agencias de la Unión relevantes, ACNUR y otras organizaciones pertinentes.

Q OBSERVACIONES CEAR: La eliminación del reconocimiento Prima Facie propuesto inicialmente es una oportunidad perdida para garantizar protección de forma rápida a personas con claras necesidades de protección internacional por venir, por ejemplo, de un país en guerra. En su lugar se introduce un procedimiento “expedito” que simplemente reduce trámites, eliminando la entrevista personal y los plazos para la resolución de las solicitudes bien fundadas.

2.6. REGLAMENTO DE EURODAC

El Reglamento de Eurodac³⁸ amplía el alcance de la base de datos de huellas dactilares de la UE para controlar no solo el asilo sino todos los flujos migratorios, incluyendo el uso de nuevos datos biométricos como el reconocimiento facial y su aplicación a niños y niñas desde los 6 años.

Además de almacenar los datos de los solicitantes de asilo y de quienes hayan entrado irregularmente en la UE, Eurodac también incluirá obligatoriamente los de personas que se encuentren en situación irregular en un país, así como de las personas desembarcadas tras operaciones de búsqueda y rescate en el mar, personas reasentadas y solicitantes y beneficiarias de protección temporal. Se almacenará también datos de cualquier persona que puede suponer una amenaza para la seguridad, sea violenta o vaya ilegalmente armada.

El periodo de retención de los datos de personas solicitantes de asilo son 10 años y se amplían los periodos de almacenaje de datos en los otros supuestos (normalmente 5 años). Se garantiza la interoperabilidad con otras bases de datos (ETIAS, Sistema de Información de Visados), ampliando su uso para la elaboración de estadísticas

38 Propuesta modificada de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de datos biométricos para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración] y del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento sobre el Marco de Reasentamiento], para la identificación de un nacional de un tercer país o un apátrida en situación irregular, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818

. Última versión del acuerdo de los legisladores de febrero de 2024, disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6366-2024-INIT/en/pdf>

Q OBSERVACIONES CEAR: La ampliación tanto de los objetivos, como de los datos, del ámbito subjetivo de aplicación y de los plazos de almacenaje no está debidamente justificada ni se ha realizado una valoración del impacto de derechos humanos.

Preocupa que se permita el uso de coerción para tomar las huellas dactilares de niños y niñas hasta de 6 años. Aunque se prohíbe el uso de la fuerza en estos casos, el concepto de “coerción proporcionada” está indeterminado y podría derivar en abusos y atentar contra la integridad de niños y niñas sometidos a este procedimiento contra su voluntad. Además, consideramos que no se incluyen suficientes salvaguardias para proteger los derechos digitales de las personas migrantes y refugiadas y que se pone en riesgo el interés superior del menor en el tratamiento de estos datos.



3. CONCLUSIONES

El nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo no aborda las principales deficiencias que desde hace décadas impiden la construcción de un verdadero Sistema Europeo Común de Asilo y debilita el necesario equilibrio entre la solidaridad y las responsabilidades compartidas entre los Estados miembro. Lejos de un enfoque garantista centrado en la protección de las personas, la reforma plantea graves riesgos para el derecho de asilo y los derechos humanos poniendo un especial foco en las medidas de externalización de fronteras y retorno a terceros países. El objetivo prioritario es impedir que las personas lleguen y si llegan, expulsarlas lo más rápido posible. A continuación, se abordan las principales conclusiones extraídas del análisis efectuado en el informe:

RESPONSABILIDAD COMPARTIDA Y SOLIDARIDAD ENTRE LOS ESTADOS MIEMBRO

- **No se avanza en un reparto equitativo de las responsabilidades compartidas** en materia de asilo entre los Estados miembro. Se introducen mínimos cambios en los criterios para determinar la responsabilidad del examen de las solicitudes de asilo que no resuelven las deficiencias detectadas en los últimos años. Esto unido a la reducción de los plazos del procedimiento y de los supuestos de cese de responsabilidad, hace que prevalezca y se refuerce el criterio del país de primera entrada. Todo ello aumenta la presión sobre los Estados fronterizos como España, sobre quienes además recaen nuevas responsabilidades derivadas de los nuevos procedimientos de control (screening) y de asilo y retorno en frontera.
- **La solidaridad es “a la carta” o “flexible” y no se garantiza un sistema de reubicación obligatoria.** El mínimo anual de reubicaciones obligatorias, que podría ser tan bajo como 18.000 reubicaciones para el conjunto de la UE, parece de difícil cumplimiento debido a la complejidad del mecanismo contemplado en el Pacto y a las numerosas de excepciones y deducciones a las que podrían acogerse los Estados miembro. A ello se une la falta de mecanismos para garantizar su cumplimiento lo que dificulta el alivio de la situación de los Estados fronterizos. Al incluirse la posibilidad de que los Estados miembro puedan elegir entre diferentes formas de solidaridad se deja en un segundo plano la protección de las personas.

Pagar para no acoger es inaceptable. También lo es destinar los fondos de solidaridad a impedir que las personas necesitadas de protección lleguen a la UE a través del refuerzo de la cooperación para el control migratorio con terceros estados que no respetan los derechos humanos ni garantizan una adecuada protección.

- Lejos de lograr el ansiado equilibrio entre la solidaridad y la responsabilidad contemplado en el artículo 80 del TFUE y que ha sido fundamento principal de esta reforma, las medidas planteadas profundizarán las diferencias existentes en los Estados miembro, sin dar respuestas efectivas a las necesidades identificadas en términos de solidaridad y desde un enfoque de protección.
- Finalmente, el Pacto Europeo hace una **apuesta insuficiente por aumentar las vías legales y seguras para buscar protección**. Todo lo contrario: se refuerza el enfoque securitario y de externalización de las fronteras a terceros países que no respetan los derechos humanos, obligando a las personas migrantes, solicitantes de asilo, refugiadas y apátridas a arriesgar la vida en viajes cada vez más peligrosos. Es necesario cambiar el rumbo y apostar por políticas migratorias que pongan a las personas y a sus derechos en el centro.

CONTROL PREVIO A LA ENTRADA

- El nuevo procedimiento de control previo a la entrada (screening) **retrasa el acceso al procedimiento de protección internacional y a todas sus garantías**, lo que genera un riesgo de vulneración del principio de no devolución.
- **La ficción jurídica de “no entrada”** y la pretensión de que una persona “no ha llegado” a la UE hasta que el Estado Miembro en cuestión no autorice su entrada, independientemente de su presencia física en territorio europeo, entraña el riesgo de una posible vulneración del Convenio Europeo de Derechos Humanos, y de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos 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.
- **Riesgo de que las fronteras se convierten en espacios de no-derechos**. En los nuevos lugares de retención donde se realizará el procedimiento de control existe un serio riesgo de condiciones de acogida deficientes y de un uso excesivo de la detención (que debería ser la *última ratio*), circunstancias que en última instancia incrementan la presión sobre los Estados fronterizos de la UE.



- El **mecanismo de monitoreo del respeto de los derechos fundamentales** será esencial en este procedimiento para evitar situaciones de desprotección ya que, entre otros, no se garantiza el derecho a un recurso efectivo frente a las decisiones adoptadas en el procedimiento de control.

PROCEDIMIENTOS DE ASILO Y RETORNO EN LA FRONTERA

- **Más obstáculos para acceder al derecho de asilo, bajo un enfoque basado en la expulsión y el retorno.** La vinculación entre los procedimientos fronterizos de asilo y retorno, así como la ampliación de los supuestos de aplicación de los procedimientos en frontera y acelerados se basa en la presunción de que la mayoría de las personas que llegan a la Unión Europea no tienen necesidades de protección y que el estudio de las solicitudes puede hacerse en el plazo más breve posible. Esta premisa prejuzga situaciones que deben ser analizadas individualmente y en plazos adecuados que los procedimientos acelerados no permiten. También preocupa la presunción del riesgo de fuga y el refuerzo de la criminalización de las personas solicitantes de asilo.
- **Se generaliza la privación de libertad de las personas solicitantes de asilo en las fronteras europeas.** La vinculación del procedimiento de control (screening) y los procedimientos fronterizos de asilo y retorno, junto con la expansión desproporcionada de la duración de estos procedimientos fronterizos y la ampliación de los supuestos de detención, supondrá en muchos casos que las personas permanezcan privadas de libertad y sin acceso a sus derechos hasta 9 meses en las fronteras europeas³⁹.
- **Menos garantías de protección y riesgo de vulneración del principio de *no devolución*.** La canalización hacia el procedimiento fronterizo de una solicitud de asilo en función de la nacionalidad, la inadmisibilidad de una solicitud mediante la aplicación discrecional del concepto de “tercer país seguro” y la emisión automática de una decisión de retorno junto con la decisión de denegación de protección internacional, ponen en peligro una valoración individualizada establecida en los artículos 2 y 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Esto, junto con la ampliación de las obligaciones para las personas solicitantes y la merma de garantías procedimentales básicas como el derecho a la asistencia jurídica, el

³⁹ Plazo máximo de retención de una persona solicitante de asilo teniendo en cuenta que la duración máxima del procedimiento fronterizo de asilo son 12 semanas (3 meses) y la del procedimiento de retorno 24 semanas (6 meses).

derecho a ser oído, y el efecto suspensivo automático de los recursos, suponen una amenaza real de vulneración del principio de no devolución.

RESPUESTA FRENTE A LAS CRISIS Y SITUACIONES DE PRESIÓN MIGRATORIA

- La invocación discrecional por los Estados miembro de los conceptos de “situación de crisis, fuerza mayor o instrumentalización” posibilita la **suspensión del derecho de asilo y vulnera todas las garantías del procedimiento**: retrasando el acceso al mismo y a la acogida e impidiendo una evaluación individualizada de las solicitudes de asilo con la aplicación generalizada de procedimientos fronterizos que ponen en riesgo el principio de no devolución. También en estas situaciones la primacía del interés de los Estados vulnera otros derechos humanos especialmente protegidos de niños y niñas o personas en situación de vulnerabilidad, a quienes se pretende privar de libertad en las fronteras.
- La amplia cartera de excepciones y derogaciones a las normas de asilo evidencia la **primacía de los intereses de los Estados** sobre las necesidades de protección de las personas y **erosiona la construcción del Sistema Europeo Común de Asilo**, cuyo principal problema es un incumplimiento generalizado de las normas comunes y la falta de armonización.
- El sistema de respuesta frente a las crisis es complejo y se solapan las disposiciones de solidaridad entre el Reglamento de Crisis y el de Gestión del Asilo y la Migración (RAMM). Mientras no hay mecanismos que garanticen el cumplimiento de las medidas de solidaridad, se permite a los Estados en crisis descolgarse de sus obligaciones de protección. En la práctica, esto podría derivar en que una parte importante de los Estados miembro mantengan un **estado de excepción a las normas de asilo cuasi permanente y un régimen subestándar de derechos** para las personas que buscan protección en la Unión Europea.
- Aunque se mantiene la **Directiva de Protección Temporal**, se ha perdido la oportunidad de regular la protección prima facie, ofreciendo en su lugar otro procedimiento de dudosa relevancia práctica.

MONITOREO DE LOS DERECHOS HUMANOS E IMPLEMENTACIÓN DEL PACTO

- Es imprescindible garantizar el establecimiento por parte de los Estados miembro de los **mecanismos independientes de supervisión del cumplimiento de los derechos fundamentales** en la aplicación de los procedimientos de control (screening) y asilo en frontera. Este mecanismo debería ser un instrumento pre-



sente en todas las fases del procedimiento de protección internacional, desde las actividades de vigilancia y control en las fronteras, cuando la persona llega al territorio de la UE, durante la tramitación de su solicitud, en el sistema de acogida y, en su caso, para asegurar que el procedimiento para su retorno se realiza con todas las garantías y en cumplimiento del principio de no devolución. El mecanismo debe dotarse de garantías para asegurar su independencia, implicando en su funcionamiento a instituciones nacionales de derechos humanos como el Defensor del Pueblo, la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE y organizaciones de la sociedad civil.

- La implementación del Pacto Europeo sobre Migración y Asilo es la próxima fase clave de la reforma, dada la complejidad e interrelación de las normas, así como los graves riesgos para los derechos y la protección de las personas migrantes y refugiadas. Los **planes de implementación de la Unión Europea y nacionales se deben elaborar desde un enfoque de respeto de los derechos humanos** y de la Carta Europea de Derechos Fundamentales. El Parlamento Europeo deberá proponer enmiendas sobre aquellos aspectos necesarios para lograr este objetivo tras recibir el reporte de la Comisión Europea. De manera imprescindible, España debe asegurar las máximas garantías y estándares de protección previstos por la legislación española en la aplicación de las nuevas normas.

4. ANEXO: GLOSARIO DE TÉRMINOS Y ABREVIATURAS

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

CEAR: Comisión Española de Ayuda Al Refugiado

CDFUE: Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

CEDH: Convenio Europeo de Derechos Humanos

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

DDHH: Derechos Humanos

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

RAMM: Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración

SAR: Servicio de Búsqueda y Salvamento

SECA: Sistema Europeo Común de Asilo

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

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.

Principio de no devolución: Prohibición impuesta a los Estados por el Derecho Internacional de expulsar o devolver a una persona al territorio de cualquier país en el que su vida o su libertad se encuentren amenazadas, o en el que pudiera sufrir tortura, tratos inhumanos o degradantes u otras graves transgresiones de sus derechos humanos fundamentales. Es la garantía imprescindible del derecho de asilo.

Package approach: Enfoque holístico defendido históricamente por el Parlamento Europeo, que aboga por una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo que aborde la totalidad de las propuestas legislativas que hay sobre la mesa. Bajo la premisa de “o todo o nada”, la imposibilidad de un acuerdo de los legisladores sobre el Reglamento de Dublín en el anterior ciclo político europeo determinó el fracaso de la reforma del conjunto del SECA en 2019.

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.

Refugiado/a: 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 miembros 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.

Trílogos: reuniones informales de seguimiento de las tres instituciones de la UE: el Consejo, el Parlamento y la Comisión para facilitar el proceso legislativo de una determinada propuesta. En cada trílogo participan tres miembros: uno de la Comisión, uno del Parlamento y la Presidencia del Consejo, cada uno de ellos representa a sus respectivas instituciones.