EL IMPACTO DEL PACTO EUROPEO DE MIGRACIÓN Y ASILO

Análisis crítico del proceso de implementación en el Estado español



Manifestación de la sociedad en las calles de Barcelona 1 de julio 2022 exigiendo justicia a favor de las personas migrantes (c) Pablo Tosco

El 14 de mayo de 2024 el Consejo de la Unión Europea aprobó los 9 reglamentos y la Directiva que forman parte del Pacto Europeo sobre Migración y Asilo. Este Pacto esconde tras elaborados conceptos y eufemismos una consolidación de políticas migratorias orientadas a la detención y el tratamiento punitivo y coercitivo de la movilidad humana. En este contexto, este informe pretende apuntar el estado de la cuestión y las amenazas en algunas dimensiones que entendemos van a concentrar la labor de vigilancia de la sociedad civil en el proceso de implementación del Pacto Europeo de Migración y Asilo en España.

ÍNDICE

Prólogo **4**

1. Planteamiento **7**

2. El proceso de implementación a nivel europeo **9**

2.1. Líneas generales 9

2.2. La Decisión de ejecución de la Comisión sobre los Estados miembros en situación de presión migratoria, en riesgo de presión migratoria o en situación migratoria importante 11

2.2.1. La metodología empleada 11

2.2.2. Los Estados miembros bajo presión migratoria, en riesgo de presión migratoria o en una situación migratoria importante 12

2.3. La Estrategia Europea de Gestión del Asilo y las Migraciones 14

2.4. Las modificaciones incorporadas ya al Pacto 15

3. El proceso de implementación en España **17**

4. El procedimiento de triaje **20**

4.1. Cuestiones generales 20

4.2. Retos del triaje en el sistema español 21

4.2.1. Principales cuestiones jurídicas 21

4.2.2. Cuestiones prácticas 22

4.3. La situación en otros Estados miembros 26

5. La configuración del mecanismo de seguimiento **29**

5.1. Cuestiones generales 29

5.2. Configuración del mecanismo. La guía de la Fundamental Rights Agency 30

5.2.1. El alcance del mandato de los mecanismos independientes de seguimiento 31

5.2.2. Facultades de los mecanismos independientes 32

5.2.3. La composición de los mecanismos independientes 33

5.3. El mecanismo de seguimiento en España 34

5.4. La situación en otros Estados miembros 36

6. Los centros derivados del PEMA en España **39**

6.1. Clasificación de los centros para migrantes en el sistema español 40

6.2. Las exigencias del Pacto en cuanto a centros para personas migrantes 43

6.3. El encaje de los centros españoles en el marco del Pacto 44

7. El procedimiento de asilo **47**

7.1. La cuestión de la norma interna más favorable 47

7.2. Derechos de los solicitantes: privación de libertad, asistencia jurídica y derecho de permanencia 48
7.3. La fase inicial: formulación, registro y formalización 49
7.4. La fase de examen: entrevistas, grabación y presencia del asesor jurídico 50
7.5. La fase de resolución y los recursos 50
7.6. El procedimiento fronterizo 51
7.7. El examen acelerado 53
7.8. Valoración de conjunto 54
8. Los Anteproyectos de reforma de la Ley Orgánica de Extranjería y de Ley de Asilo presentados por el Gobierno 57
8.1. Justificación, contexto y alcance del análisis 57
8.2. La técnica normativa de los Anteproyectos: Reglamentos, Directiva y disposición más favorable 59
8.3. La privación de libertad y las restricciones de libertad de los solicitantes de protección internacional 60
8.3.1. El internamiento de los solicitantes de protección internacional 60
8.3.2. La asignación de una zona geográfica 62
8.3.3. La residencia en un lugar específico y la automatización del riesgo de fuga..... 62
8.4. El mecanismo de seguimiento del triaje 64
8.5. El tratamiento de los menores no acompañado 64
8.6. La incorporación de conceptos limitadores de la protección internacional y el régimen de exclusión, cese y revocación 66
8.6.1. La alternativa de protección interna, el país de origen seguro y el tercer país seguro 66
8.6.2. La definición de delito grave y las causas de exclusión 68
8.6.3. El cese y la revocación de la protección internacional 68
8.7. Las garantías procedimentales y los recursos 69
8.7.1. El acceso al procedimiento y las obligaciones de los solicitantes 69
8.7.2. La entrevista personal y la asistencia jurídica 70
8.7.3. La decisión de retorno 70
8.7.4. Los plazos y los supuestos de aplicación del procedimiento fronterizo 70
8.7.5. Los plazos de los recursos judiciales 71
8.8. Las condiciones de acogida y el régimen sancionador 71
8.9. Otras cuestiones problemáticas 72
8.10. Valoración de conjunto 73
Notas 75
Bibliografía 81

PRÓLOGO

La política migratoria a nivel europeo registra un momento de deterioro sin precedentes. Las últimas regulaciones que armonizan entre los países europeos el tipo de actuaciones que recibe la población migrante a su llegada a Europa han debilitado gravemente derechos y garantías consolidados. Los acuerdos en la Unión se han alcanzado casi exclusivamente para desplegar medidas de detención, afianzar un tratamiento punitivo y coercitivo y, en último término, intensificar las deportaciones.

Desde las entidades sociales llevamos años alertando de que las decisiones de las instituciones y Estados europeos en política migratoria están adoptándose como resultado de una peligrosa transacción entre posiciones de defensa de derechos y posiciones abiertamente antiderechos. Y, lamentablemente, estas últimas han conseguido modificar el marco de garantías para la población migrante y refugiada; afectando incluso las garantías de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados (1951).

Debido a que el Pacto se compone de un conjunto de normas (nueve reglamentos y una directiva) que ha implicado una reforma profunda de la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea (UE) y del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), los Estados miembros (EEMM) han contado con un periodo de dos años de adaptación de su normativa hasta el pasado 12 de junio de 2026.

En este tiempo, el Observatori de Dret Públic de la Universitat de Barcelona y Oxfam Intermón hemos seguido trabajando conjuntamente para poder desarrollar este informe que lleva por título *El impacto del Pacto Europeo de Migración y Asilo. Análisis crítico del proceso de implementación en el Estado español*. En este documento, por una parte, se analizan los (escasos) avances que se han producido en España en relación con la implementación del Pacto y las múltiples dudas que aún subsisten a este respecto; y por otra, se recogen algunas de las principales aportaciones que los órganos de la UE han hecho públicas en relación con la implementación del Pacto. Además, también se analizan las propuestas presentadas por el Gobierno en agosto de 2026, a pesar de que la disolución de las Cámaras de octubre de 2026 ha provocado que estos anteproyectos no lleguen siquiera a tramitarse. Con esta publicación culminamos la trilogía que iniciamos en diciembre de 2024 con la presentación del informe *El impacto del Pacto Europeo de Migración y Asilo. Análisis jurídico de las bases para su implementación en el Estado español*[1], al que siguió en febrero de 2025 la publicación del texto *El impacto del Pacto Europeo de Migración y Asilo. Márgenes para una aplicación garantista con los derechos humanos*[2]. Ambos documentos compilaban análisis jurídico y estado de situación en el contexto español, para contribuir con ello a la identificación de una interpretación menos lesiva de este marco normativo. Algo que resulta una obligación ante las profundas y numerosas amenazas que abre el Pacto. Por ejemplo, en la reciente presentación de su Informe Anual sobre la situación de las personas refugiadas en España y Europa, CEAR denunciaba que la lista común de países considerados seguros incluye algunos con graves déficits en materia de derechos humanos[3].

Actualmente, Europa asiste no sólo a los naufragios evitables que hacen de sus costas del Sur una vergonzosa fosa común, sino que también zozobran los principios fundacionales y la propia Carta Social Europea cuando los esfuerzos de la Unión se han centrado en desplegar y defender unas medidas que tratan de esconder su naturaleza lesiva entre conceptos y eufemismos que, como recuerda Joana Abrisketa, Catedrática de Derecho Internacional de la Universidad de Deusto, no sólo dificultan su comprensión, sino que además nos recuerdan que el lenguaje nunca es inocente[4].

En este sentido, con el primero de los Informes de esta serie nos centramos en contribuir a explicar qué había realmente detrás del eufemismo de una decisión histórica que se ha conocido como Pacto (cuando ha sido una transacción con las posiciones antiderechos) de Migración (siendo casi exclusivamente control de las fronteras exteriores de la UE) y Asilo (para modificar la Convención de Ginebra que consolidaban el Derecho Internacional poco después de la devastación de la Segunda Guerra Mundial).

El segundo documento lo dedicamos a identificar los principales problemas de implementación en el Estado español, habida cuenta de las incongruencias normativas que se plantean entre el texto de las normas del Pacto y el ordenamiento jurídico español vinculado a estas materias. Además, como para esas fechas ya se había enviado el Plan Nacional de Implementación[5] fue posible poner en diálogo algún aspecto con las cuestiones que se destacaban en dicho Plan.

En este momento, con el tercer informe, estamos en condiciones de valorar el conjunto del proceso de implementación en España y los planteamientos del Gobierno puestos de manifiesto con la publicación de los anteproyectos de reforma de la Ley Orgánica 4/2000 y de la Ley de Asilo. En todo caso, el proceso de implementación aún permanece abierto ante la nueva coyuntura política y son muchas las cuestiones que habrían necesitado de una norma nacional para garantizar una respuesta uniforme y la necesaria seguridad jurídica. Si bien es cierto que las mayorías parlamentarias de la legislatura que se cierra y el ambiente político dificultaban los acuerdos necesarios para aprobar normas que, en algunos de los casos, requerían mayorías cualificadas; no es menos cierto que el Gobierno ha presentado los anteproyectos con un notable retraso, a pesar de haber contado con dos años para su desarrollo. Más aún cuando algunas de las normas necesarias, como el Real Decreto de funcionamiento y régimen interno de los Centros de Atención Temporal de Extranjeros, donde van a llevarse a cabo los procedimientos de triaje, podrían haberse aprobado con la mera voluntad gubernamental. Por tanto, más allá de las dos Instrucciones de la Subsecretaría de Interior aprobadas el 11 de junio[6], España es uno de los Estados miembros que van a aplicar el Pacto Europeo de Migración y Asilo (PEMA) sin la cobertura normativa suficiente[7].

Conviene también remarcar que durante el proceso de implementación se han producido procesos normativos muy relevantes en relación con el contenido del Pacto, afectando tanto al conjunto del sistema de asilo como al desarrollo de listas de países de origen denominados seguros[8]. Por último, y aunque no ha sido objeto de análisis en el informe por su reciente aprobación, no podemos dejar de apuntar con enorme preocupación la aprobación del Reglamento de Retorno, que normaliza las redadas en domicilios y lugares de trabajo para localizar y detener personas; que puede provocar que más personas, incluidas familias y niños, permanezcan detenidas durante largos periodos; y cuyo extremo inexplicable son las deportaciones a los llamados «centros de retorno» fuera de la UE.

En un contexto en el que, según los datos de Eurostat, en 2024[9] se detectaron menos de un millón de personas en el conjunto de la UE en situación irregular y que, de acuerdo a la Comisión, en 2025 entraron de forma irregular por vía marítima 154.502 personas[10], el foco de la Comisión sigue centrado en esa minoría en lugar de en los 29 millones que, de acuerdo a los datos de Eurostat[11], residían de forma legal en el conjunto de la UE a finales de 2024.

Mientras tanto, se suceden las evidencias que desvelan cómo afectan y son afectadas las desigualdades que enfrentan las poblaciones migrantes. Uno de los últimos informes publicados por el Ministerio de Sanidad en 2026 centra su análisis en la salud de estas personas, y concluye que la población migrante llega a Europa con un mejor estado de salud que la población local. Sin embargo, su salud empeora durante su permanencia en los países del Norte global, resultado de las desigualdades de acceso que condicionan desde su alimentación hasta su vivienda, así como las condiciones de sus empleos[12].

En este sentido, en la segunda edición de **Vivir la desigualdad**[13]**,** desde Oxfam Intermón identificábamos que, del conjunto de desigualdades percibidas por la ciudadanía, la segunda en importancia era la brecha social entre inmigrantes en situación administrativa irregular y el resto de las personas (con un 7,3)[14]. Solo por delante estaba la brecha entre ricos y pobres. Algunos de los elementos perceptivos apuntaban, por ejemplo, que más del 50% de las personas racializadas manifestó tener que dejar de ir al dentista por motivos económicos y también eran quienes más renunciaban a otros cuidados médicos, o que las personas racializadas expresaban mayor insatisfacción con su nivel educativo. Y, en términos comparados, mientras un 18,2% de la población declaraba que compaginaba varios trabajos, el porcentaje de personas racializadas que tenían que compaginar varios trabajos para poder subsistir subía hasta el 24,7%.

Con esta situación, la implementación del Pacto Europeo de Migración y Asilo no puede ser entendida como mero ejercicio de transposición normativa, sino como un hito político que tendrá efectos sobre las vidas de miles de personas, y que, en el caso español, se inserta en un ciclo electoral casi permanente que desprende importantes desafíos. Al tenso equilibrio entre la orientación de los consensos de la Unión y el reto de armonización normativa para la implementación en España, se suma la polarización del debate migratorio, que, a buen seguro, convertirá esta agenda en un eje importante para el conjunto de la población. Este informe pretende facilitar a la ciudadanía y agentes políticos una aproximación rigurosa y garantista con la vida y los derechos de la población migrante.

1. PLANTEAMIENTO

La aprobación, en mayo de 2024, del conjunto de normas que componen el Pacto Europeo de Migración y Asilo, en concreto, nueve Reglamentos y una Directiva, supuso la apertura de una nueva etapa para la gestión del asilo y las migraciones en Europa. Una nueva etapa marcada por los terribles riesgos a los que las normas de ese Pacto sometían a las personas que tratasen de entrar en el territorio de la Unión Europea, bien buscando la protección que ofrece el Convención de Ginebra, bien por otras razones, pero siempre con el objetivo de mejorar sus condiciones personales y socioeconómicas.

Desde un principio, múltiples organizaciones nos opusimos de forma frontal a la aprobación del Pacto. No obstante, los movimientos sociales no lograron detener la ola reaccionaria que asolaba (y asola) Europa en el ámbito migratorio y, por extensión, en relación con el asilo. Ante su inminente aprobación, Oxfam Intermón y el Observatori de Dret Públic (IDP) de la Universitat de Barcelona comenzamos a trabajar de forma conjunta en un proceso que finaliza con este informe.

Este proceso ha tomado como referencia una singularidad esencial del Pacto. En efecto, la mayor parte de los reglamentos que forman parte del PEMA concedían a los Estados un plazo de dos años para la implementación en el ordenamiento nacional del contenido de las normas europeas. Esta implementación conllevaba, además, una serie de pasos como la publicación, por parte de la Comisión Europea, de unas directrices generales para la implementación y el envío, por cada uno de los Estados, antes del 12 de diciembre de 2024, del Plan Nacional de Implementación.

Con estos hitos temporales, el proceso de trabajo conjunto de Oxfam Intermón y el IDP se ha desarrollado en tres fases. La primera consistió en una aproximación a las cuestiones más problemáticas en la relación entre el contenido del Pacto y la normativa internacional y europea de los derechos humanos, así como las bases de la normativa española afectada. El resultado de aquella primera fase se publicó en diciembre de 2024 con el título «El impacto del Pacto Europeo de Migración y Asilo: Análisis jurídico de las bases para su implementación en el Estado español»[15]. Aquel documento tenía también como objetivo servir de base para el desarrollo del Plan Nacional de Implementación español, ya que se advertía de las incongruencias normativas que se planteaban entre el texto de las normas del Pacto y el ordenamiento jurídico español vinculado.

La segunda fase supuso la profundización en el contenido del Pacto y su relación con la normativa española. Con ella se publicó, en febrero de 2025, el documento «El impacto del Pacto Europeo de Migración y Asilo: Márgenes para una aplicación garantista con los derechos humanos»[16]. Ese texto analizaba, una por una, las normas que componen el PEMA, destacando sus principales problemas de implementación, tanto desde un punto de vista general como, de forma más concreta y profunda, en relación con el sistema español. Este trabajo tenía la particularidad, además, de haber sido finalizado tras el envío del Plan Nacional de Implementación español a la Comisión Europea. De hecho, algunas de las principales cuestiones que se planteaban en el Plan Nacional de Implementación español eran señaladas y matizadas en aquel segundo informe.

Con todo, tras esa segunda fase quedaban abiertas muchas cuestiones vinculadas al proceso de implementación. Este proceso parecía crucial para valorar el impacto del PEMA en la realidad de las personas migrantes y solicitantes de asilo. Por ello, nos planteamos la necesidad de realizar un monitoreo de este proceso durante los siguientes doce meses para valorar cómo se realizaba la implementación del Pacto en el Estado español y, por extensión, en el conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea.

Resultado de este monitoreo, tercera fase de la colaboración IDP-Oxfam Intermón, es el presente documento, informe final sobre el proceso de implementación del Pacto. En él se analizan los (escasos) avances que se han producido en España en relación con la implementación del Pacto y las múltiples dudas que aún subsisten a este respecto. De forma muy vinculada, también se ponen de manifiesto algunas de las principales aportaciones que los órganos de la UE han hecho públicas en relación con la implementación del Pacto, así como los cambios más relevantes en otros Estados miembros. Así mismo, se analizan las recientes propuestas de reformas presentadas por el Gobierno, puesto que, a pesar de su nulo recorrido práctico, permiten conocer la hoja de ruta que el Gobierno de coalición planteaba para la aplicación de estas normas.

No obstante, hay que hacer algunas apreciaciones en relación con este proceso. La primera es que el trabajo realizado durante estos dos años no ha sido únicamente de investigación, sino que también ha tenido una derivada de incidencia. En este tiempo representantes del equipo encargado de este proyecto han mantenido multitud de reuniones con miembros de diferentes ministerios, parlamentarios y parlamentarias de diversos partidos políticos y representantes de otras instituciones, especialmente en Canarias, para obtener información sobre los posibles avances desarrollados y transmitir preocupación ante los riesgos que la implementación del Pacto genera.

Además, ha de recordarse que en este período se han producido dos procesos normativos muy relevantes en relación con el contenido del Pacto, que se aprobaron finalmente el pasado mes de febrero y a los que se hará referencia en el desarrollo de este informe. Se trata del Reglamento (UE) 2026/463 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de febrero de 2026, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2024/1348 en lo que respecta a la aplicación del concepto de tercer país seguro y del Reglamento (UE) 2026/464 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de febrero de 2026, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2024/1348 en lo que respecta al establecimiento de una lista de países de origen seguros a nivel de la Unión. El primero es una modificación del Pacto que, si bien únicamente altera dos artículos de un reglamento, tiene un impacto esencial en el conjunto del sistema de asilo. El segundo tiene como finalidad desarrollar una posibilidad que abría el propio Reglamento de procedimiento para la aprobación de este tipo de listas.

Por último, en este período también se han producido avances en la aprobación de un Reglamento Retorno que complementaría el marco del PEMA y que es un paso más en la política restrictiva en materia de migración y asilo en la Unión Europea. Este Reglamento fue aprobado por el Parlamento el pasado 17 de junio[17] y aprobado de forma definitiva también por el Consejo de la Unión Europea el pasado 1 de octubre[18], si bien, al no formar parte del contenido del Pacto, sus consecuencias e implicaciones no son tenidas en cuenta en el presente informe.

2. EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN A NIVEL EUROPEO

2.1. LÍNEAS GENERALES

El proceso de implementación del Pacto se planteó como un reto para los Estados miembros en el que la propia Comisión Europea debía jugar un papel fundamental. Para ello publicó, el 12 de junio de 2024, es decir, dos años antes del cierre del plazo de implementación, el Plan de ejecución común del Pacto sobre Migración y Asilo[19] (*Common Implementation Plan*, en la terminología inglesa), así como una Lista de comprobación operativa y lista de actos de ejecución y delegados de la Comisión que deben adoptarse para la aplicación del Pacto sobre Migración y Asilo[20].

De acuerdo con el esquema del Plan de ejecución, ese era el primer paso que permitía a los Estados elaborar sus Planes Nacionales de Implementación y enviarlos a la Comisión antes del 12 de diciembre de 2024. Sin embargo, hasta marzo de 2026 la EUAA[21] no dio a conocer la situación de los diferentes Planes Nacionales de Implementación. En ese documento se señala que 25 de los 27 Estados de la UE enviaron sus respectivos Planes Nacionales de Implementación a la Comisión. Hungría y Polonia ya habían informado de su negativa a realizar este plan. La negativa de dos de los Estados que habían desarrollado posiciones más extremistas contra los derechos de las personas migrantes pone de relieve uno de los principales déficits del Pacto. Porque el contenido del Pacto, a pesar de suponer un claro retroceso en la garantía de los derechos de las personas migrantes y solicitantes de asilo con el objetivo de alcanzar un acuerdo con los gobiernos de estos Estados, nacía lastrado, ya que estos gobiernos lo consideraron, inmediatamente, insuficiente. En definitiva, el tiempo muestra que, en gran medida, se trata de una cesión inútil que repercute de forma negativa en los derechos de muchas personas.

Puede servir de ejemplo el de Países Bajos. La llegada al gobierno del ultraderechista Wilders planteó un giro en la materia. Si el gobierno anterior había sellado su acuerdo con respecto al PEMA, el nuevo gobierno dirigido por el PVV anunció en septiembre de 2024 un *opt-out* del Pacto mediante una carta que la ministra Faber envió a la Comisión. Sin embargo, la Comisión les indicó que esto no era jurídicamente posible, por lo que el Gobierno pidió la exclusión a largo plazo, pero mantuvo la implementación del Pacto.

En cuanto a los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio, salvo Liechtenstein, los otros tres Estados (Islandia, Noruega y Suiza) también habían remitido sus correspondientes planes en relación a cómo les afectaban las normas del Pacto en su específico contexto.

La ausencia de información oficial sobre el grado de cumplimiento de esta obligación hasta marzo de 2026 pone de relieve una de las características de las que ha adolecido este proceso: su falta de transparencia. De hecho, diez Estados miembros de la UE no han puesto públicamente a disposición su Plan Nacional de Implementación. Se trata de Bélgica, Croacia, Chipre, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Italia, Letonia, Portugal y Rumanía. Lo mismo ocurre con los cuatro Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio. Por su parte, Suecia lo facilita a petición, Estonia ha publicado un resumen y Malta ha puesto a disposición información parcial. Llama la atención que, de los Estados con cifras más altas de llegadas, únicamente España haya hecho público su Plan Nacional de Implementación.

Otra de las obligaciones para los Estados que marcaba el PEMA era la de preparar y enviar sus planes nacionales de contingencia. De acuerdo con el tercer State of Play sobre la implementación del Pacto presentado por la Comisión[22], únicamente Hungría había dejado de cumplir esta obligación. El nuevo gobierno polaco presentó su plan nacional de contingencia en el último semestre previo a la fecha límite de implementación.

Así mismo, los Estados también estaban obligados a enviar las estrategias nacionales de gestión de asilo y migración, de acuerdo con los criterios que la Comisión había señalado en la Decisión publicada en marzo de 2025. De los 26 Estados que tenían la obligación de hacerlo (Dinamarca estaba excluida), 22 habían enviado este documento antes de la fecha límite de 12 de junio de 2025. Las estrategias de Rumanía, Luxemburgo y Croacia fueron remitidas con cierto retraso. Por su parte, Hungría, de nuevo, se había negado a enviar esta documentación.

Por su parte, la Comisión adoptó el Primer informe europeo anual sobre asilo y migración[23], tal y como establece el artículo 9 del Reglamento 2024/1351, sobre la gestión del asilo y la migración (RGAM), y la Decisión de Ejecución sobre los Estados miembros bajo presión migratoria, en riesgo de presión migratoria o en una situación migratoria importante. Posteriormente, el Consejo dictó la Decisión sobre el contingente anual de solidaridad para 2026, de acuerdo con el artículo 12 del RGAM[24]. Esta decisión fijaba las contribuciones financieras para el contingente anual de solidaridad en 420 millones de euros. Sin embargo, la referencia a las reubicaciones presenta una notable incoherencia interna. El considerando 10 señala que «las necesidades de solidaridad para 2026 a efectos del contingente anual de solidaridad a escala de la Unión se han establecido en 21.000 reubicaciones». No obstante, el artículo 1.2, al referirse a las reubicaciones, ya no habla de 21.000 reubicaciones, sino de 21.000 euros, lo que genera una evidente confusión sobre el alcance real de la obligación. En todo caso, si se interpreta como 21.000 reubicaciones, la cifra queda por debajo de las 30.000 reubicaciones que el artículo 12 del RGAM establece como mínimo para el contingente anual de solidaridad.

Otra de las fechas determinantes era la del 11 de abril de 2026. Los EEMM tenían hasta ese día para notificar las ubicaciones designadas para el procedimiento en frontera. Según el tercer State of Play de la Comisión Europea sobre la implementación del Pacto, a 8 de mayo de 2026 únicamente 17 EEMM habían trasladado a la Comisión estas localizaciones[25]. Entre estos Estados cumplidores estaba España, si bien el Gobierno español no había hecho públicas estas ubicaciones y tampoco las había proporcionado a las entidades que lo solicitamos por el Portal de Transparencia.

Por su parte, en cuanto al mecanismo de seguimiento independiente, en el tercer State of Play se hacía constar que sólo seis Estados no habían desarrollado sus respectivos mecanismos nacionales. Estos Estados eran Bélgica, Grecia, Hungría, Italia, Malta y Suecia. Sin embargo, en este tiempo Bélgica ha designado para esta función al Defensor del Pueblo federal (*Médiateur fédéral*). Es la línea que han seguido la mayoría de los Estados miembros que han optado porque este rol lo desarrollasen las Defensorías del Pueblo. Junto con Bélgica, es el caso de Austria, Chipre, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Luxemburgo, Portugal y República Checa. En esta lista se colocaría también España, aunque sin una norma de cobertura, puesto que tal opción únicamente aparece en la Disposición Adicional decimotercera del Anteproyecto de reforma de la Ley Orgánica 4/2000. Por su parte, Francia ha encomendado esta misión al Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Otros Estados miembros han creado figuras específicas, como Irlanda, con el *Chief Inspector for Asylum Border Procedures*; Alemania, con el *Nationale Stelle zur Verhütung von Folter & Deutsches Institut für Menschenrechte*; Países Bajos, que ha encomendado esta labor a dos instituciones, el *College voor de Rechten van de Mens* y la *Inspectie Justitie en Veiligheid*; y Croacia, que lo ha asignado a la oficina gubernamental por los derechos humanos. En todo caso, estas cuestiones se desarrollarán en sus correspondientes apartados. Antes de eso, se profundizará en

los documentos publicados recientemente por la Comisión, así como en las modificaciones legislativas de algunos de los Estados miembros.

2.2. LA DECISIÓN DE EJECUCIÓN DE LA COMISIÓN SOBRE LOS ESTADOS MIEMBROS EN SITUACIÓN DE PRESIÓN MIGRATORIA, EN RIESGO DE PRESIÓN MIGRATORIA O EN SITUACIÓN MIGRATORIA IMPORTANTE

2.2.1. LA METODOLOGÍA EMPLEADA

La determinación de los Estados miembros que se encuentran en algunas de las situaciones señaladas en el artículo 11 del Reglamento 2024/1351 se realiza utilizando una diversidad de fuente de datos, entre las que destaca la información recibida de los Estados miembros, Frontex, la EUAA y la FRA.

Para aclarar los procesos desarrollados por la Comisión, en esta ocasión se ha publicado la metodología empleada, concretamente, en relación con la Decisión de 2025.

En este sentido, tal como se puede leer en el documento metodológico incluido en el ciclo anual de 2025, con el fin de determinar si el número de llegadas tras operaciones de búsqueda y salvamento (SAR) debe considerarse «elevado», conforme a lo exigido por el artículo 11.3, se ha analizado el número absoluto de llegadas SAR por Estado miembro durante el período 2015-2024. Asimismo, con el fin de determinar si el número de llegadas SAR debe considerarse generador de «obligaciones desproporcionadas», conforme a lo exigido por el artículo 11.3, se ha analizado la proporción del total de llegadas SAR en la Unión, correspondiente a cada Estado miembro durante el período 2015-2024. Por lo tanto, se considera que un Estado miembro que presenta un número «elevado» de llegadas SAR que genera «obligaciones desproporcionadas» se encuentra bajo presión migratoria. Por esta razón, dado que las operaciones de búsqueda y salvamento (SAR) representan obligaciones internacionales de los Estados miembros afectados y constituyen una forma estructural de «presión», la evaluación considera por separado las obligaciones derivadas de los desembarcos tras operaciones de búsqueda y salvamento.

Por tanto, los conceptos que se valoran se basan mayoritariamente en el volumen de llegadas y, en segundo lugar, en las solicitudes registradas. Los indicadores identificados en la metodología utilizada como base en los cálculos y estadísticas proporcionadas en el ciclo anual nos indican que por «llegadas» se tienen que considerar: los cruces irregulares (IBC), los beneficiarios de protección temporal (BoTP), los traslados de Dublín en entrada, los desembarcos tras operaciones SAR.

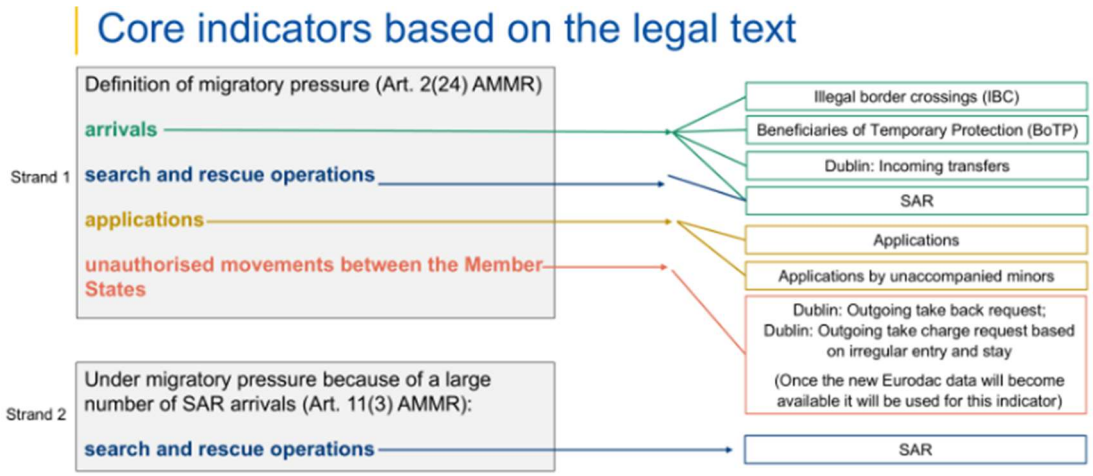


Figure 2 – Identification of core indicators based on Art. 2(24) and Art. 11(3) of Regulation (EU) 2024/1351.

2.2.2. LOS ESTADOS MIEMBROS BAJO PRESIÓN MIGRATORIA, EN RIESGO DE PRESIÓN MIGRATORIA O EN UNA SITUACIÓN MIGRATORIA IMPORTANTE

Siguiendo la línea marcada por la parte IV del Primer informe europeo anual sobre asilo y migración, la Decisión de ejecución de la Comisión determina que, una vez agregada y evaluada toda la información y los datos cuantitativos y cualitativos pertinentes en relación con la situación general en la Unión y la metodología, Grecia y Chipre se encuentran bajo presión migratoria y, de igual forma, Italia y España se encuentran bajo presión migratoria por el gran número de llegadas debidas a los continuos desembarcos tras operaciones de búsqueda y salvamento. Por esta razón, determina la Comisión, estos cuatro Estados miembros tendrán acceso al contingente de solidaridad a partir de la entrada en vigor del Reglamento 2024/1351.

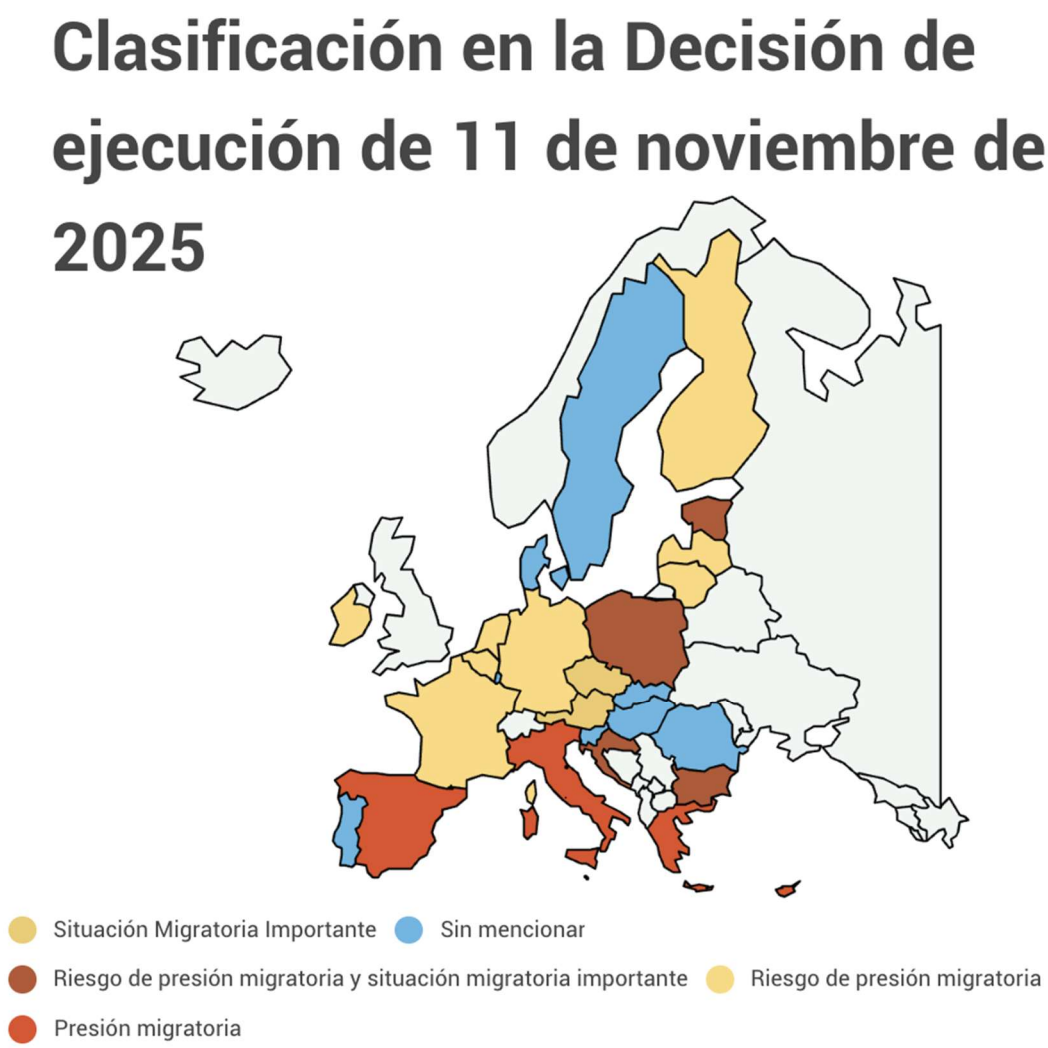
De hecho, España, en el Resumen Ejecutivo de la Estrategia Nacional de Gestión del Asilo y la Migración[26], afirma que el país se enfrenta a una presión migratoria sostenida, derivada de su posición geográfica y geoestratégica, como frontera exterior terrestre, marítima y aérea de la Unión Europea. Con rutas migratorias activas desde África y América Latina, España se ha convertido, de acuerdo a este documento, en uno de los principales puntos de entrada a Europa, tanto por vía marítima como aérea, lo que plantea importantes desafíos operativos, humanitarios y de gobernanza. Por lo demás, este resumen ejecutivo resulta poco novedoso. Plantea una línea absolutamente continuista con las políticas migratorias y de asilo. Quizá lo más relevante es la referencia expresa que se hace al uso instrumental de la protección internacional y la ampliación a veintidós centros del Sistema de Acogida de Protección Internacional. Se menciona, además, la futura aprobación de un Plan Nacional de Contingencia y la existencia, desde abril de 2025, de un Plan de Contingencia del Sistema de Asilo y Acogida que «establece un sistema de alerta temprana con escenarios progresivos de presión, medidas de respuesta estructuradas y mecanismos de coordinación interinstitucional».

Basándose en las conclusiones del Informe y la metodología, tras considerar toda la información y datos cuantitativos y cualitativos pertinentes y evaluarlos en relación con la situación general de la Unión, la Decisión de ejecución de la Comisión también determina que Alemania, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Estonia, Finlandia, Francia, Irlanda, Letonia, Lituania, Países Bajos y Polonia están en riesgo de sufrir presión migratoria.

En el Anexo también se identifica que varios Estados miembros se enfrentan a una situación migratoria importante. Estos Estados miembros son Bulgaria, República Checa, Estonia, Croacia, Austria y Polonia. La decisión deriva de la consideración del efecto acumulativo de los datos cuantitativos y cualitativos y la información agregados y evaluados durante el último período de cinco años (del 1 de julio de 2020 al 30 de junio de 2025).

Esto supone que en la Decisión de ejecución se identifique a cuatro Estados miembros que, al mismo tiempo, están en riesgo de sufrir presión migratoria y se enfrentan a una situación migratoria importante. Estos Estados miembros son Bulgaria, Croacia, Estonia y Polonia. Debe entenderse que a estos Estados se les aplican las consecuencias derivadas de ambas normativas. Por tanto, los Estados miembros que exclusivamente están considerados que se enfrentan a una situación migratoria importante son República Checa y Austria.

Por contra, esta Decisión de ejecución únicamente deja sin considerar dentro del ámbito problemático en materia migratoria a nueve Estados: Portugal, Dinamarca, Suecia, Eslovenia, Eslovaquia, Luxemburgo, Malta, Hungría y Rumanía.



En este sentido, los doce Estados miembros en riesgo de presión migratoria y los cuatro sujetos a presión migratoria, tendrán acceso prioritario al conjunto de instrumentos permanentes de apoyo

de la UE en materia de migración. Al mismo tiempo, si la situación se deteriora en estos Estados miembros, la Comisión estará dispuesta, de conformidad con el Reglamento 2024/1351, a reevaluar con urgencia su situación.

Por otro lado, los Estados miembros que enfrentan una situación migratoria importante tendrán la posibilidad de solicitar al Consejo una deducción total o parcial de sus contribuciones de solidaridad para el año siguiente.

2.3. LA ESTRATEGIA EUROPEA DE GESTIÓN DEL ASILO Y LAS MIGRACIONES

Con la base de las estrategias nacionales enviadas por los Estados miembros, la Comisión aprobó la Estrategia Europea de Gestión del Asilo y las Migraciones, publicada el 29 de enero de 2026[27]. Este documento marcaba cinco prioridades de la UE para el siguiente quinquenio: aumentar la diplomacia migratoria, reforzar las fronteras de la UE para mejorar el control y la seguridad; desarrollar un sistema de asilo y migración justo, firme y adaptable; lograr una política de retorno y readmisión más efectiva y promover la movilidad laboral y de talento para alimentar la competitividad. En todo caso, el tono del documento muestra la deriva de la UE y sus Estados miembros en esta materia. El documento señala la necesidad de «reducir la migración ilegal» con múltiples referencias a las «redes de tráfico de personas». Así mismo, al referirse a la protección derivada del sistema de asilo, señala como elemento fundamental «no tolerar el uso inadecuado del sistema».

Al referirse a la diplomacia migratoria, el documento insiste en la posibilidad de crear centros polivalentes en territorio de terceros Estados y vincular el control migratorio con otras políticas como las de ayuda al desarrollo o las de adhesión a la UE. En este sentido, a pesar de la referencia a los principios y valores de la UE, se destaca la cooperación estratégica con Estados tan diversos (y alguno de ellos tan poco democrático) como Egipto, Jordania, Túnez, Mauritania, Líbano, Marruecos, Senegal, Turquía y Libia.

En materia de control de fronteras, destaca los riesgos para la seguridad de la instrumentalización de las migraciones e incide en la digitalización de las fronteras con la aplicación de nuevas tecnologías como la inteligencia artificial. Destaca también la relevancia que tiene la introducción del procedimiento de triaje y la aplicación del EES (*Entry/Exit System*).

Sobre el sistema de asilo, la Comisión destaca su esfuerzo en reforzar los sistemas de asilo nacionales para establecer una aproximación multinivel en la que se implican diferentes departamentos y agencias tanto de los Estados miembros como de la propia Unión. Se señala en este punto el papel que las reformas introducidas en febrero de 2026 en materia de tercer país seguro y con respecto a la lista de Estados de origen seguros va a suponer y la necesidad de analizar el impacto de estas medidas en las próximas revisiones de la normativa. Así mismo, incide en el papel de la digitalización y la inteligencia artificial en los procedimientos de asilo.

Con respecto al retorno y la readmisión, la Comisión indica el papel que en el Pacto se le reserva al procedimiento fronterizo de retorno y el especial interés que desde la Comisión se tiene en la implementación de estos procedimientos. Así mismo, destaca que uno de los objetivos para los próximos cinco años en la Unión es el del completo desarrollo de un sistema común europeo para el retorno, mediante la aprobación del Reglamento retorno que pretende establecer «*hubs* de retorno» fuera de la UE.

De las 26 páginas de la estrategia, la Comisión apenas dedica cuatro a la cuestión de la atracción de talento y fuerza laboral. En este sentido, se destacan los partenariados de atracción de talento firmados con Marruecos, Túnez, Egipto, Pakistán y Bangladés y la necesidad de poner en marcha nuevos partenariados de este tipo. La Comisión también destaca la necesidad de simplificar y acelerar los procesos para atraer a nacionales de terceros Estados. En este sentido, resulta interesante que, frente a la habitual referencia al potencial innovador y a los trabajadores altamente cualificados, la Comisión también menciona sectores con escasez de mano de obra como los cuidados, la sanidad, el turismo o la construcción.

No obstante, la principal diferencia entre este bloque y los restantes es que aquí la Comisión se mueve con mecanismos de *soft law* como comunicaciones, recomendaciones y planes de futuro, mientras que en los bloques de control se utilizan mecanismos jurídicos vinculantes como los reglamentos. Incluso en este bloque se vuelve a vincular la migración con los riesgos y la seguridad, ya que se incide en la migración irregular y su relación con el empleo ilegal, el abuso y la explotación.

Sirva como referencia que a la cuestión de mejorar la integración de los nacionales de terceros Estados la Estrategia Europea de Gestión del Asilo y las Migraciones dedica apenas una página. En un contexto en el que, según los datos de Eurostat, en 2024 se detectó a menos de un millón de personas en el conjunto de la UE en situación irregular y que, de acuerdo con la Comisión, en 2025 entraron de forma irregular por vía marítima 154.502 personas, el foco de la Comisión sigue centrado en esa minoría en lugar de en los casi 29 millones que, según los datos de Eurostat, residían de forma legal en el conjunto de la UE a finales de 2024.

2.4. LAS MODIFICACIONES INCORPORADAS YA AL PACTO

En este punto del análisis del proceso de implementación a nivel europeo, hay que hacer referencia al hecho de que, en el transcurso de esos veinticinco meses, una de las normas del Pacto sufrió dos modificaciones. Se trata del Reglamento de procedimiento, que ha sido modificado por el Reglamento 2026/463, en lo que respecta al concepto de tercer país seguro, y por el Reglamento 2026/464, en el establecimiento de una lista de países de origen seguros a nivel de la Unión.

Hay que recordar que la aplicación de cualquiera de las dos categorías a un solicitante de protección internacional permite aplicarle a esta persona el procedimiento acelerado o, en su caso, inadmitir a trámite su solicitud, salvo que acredite las razones por las que, individualmente, a ese sujeto no se le puede aplicar tal concepto. Con respecto a la lista de países de origen seguro, la UE ha categorizado como tales a Bangladés, Colombia, Egipto, India, Kosovo, Marruecos y Túnez.

Más importante, si cabe, es la modificación en relación con el concepto de tercer país seguro que puede suponer la deslocalización del asilo. Hasta este momento, para que se aplicase a una persona el concepto de tercer país seguro, se requería una conexión entre el solicitante y el tercer país en cuestión, sobre cuya base sería razonable que esa persona fuera a ese país (artículo 59.5.b) del Reglamento de procedimiento antes de la reforma). Esta conexión se basaba en haber residido previamente en ese país.

Sin embargo, la reforma supone el debilitamiento del criterio de conexión, ya que posibilita aplicar el concepto considerando el mero tránsito de la persona solicitante por ese país como un criterio de conexión suficiente.

Pero la reforma va más allá aún, puesto que permite aplicar el concepto sobre la base de un acuerdo o convenio bilateral, multilateral o a nivel de la Unión, con un tercer país para la admisión de solicitantes de asilo. Estas modificaciones suponen un claro endurecimiento del contenido del Pacto Europeo y ponen en grave riesgo el derecho de las personas a una verdadera protección, ya que los Estados miembros podrán aplicar el concepto y considerar un país seguro de forma arbitraria y en ausencia de una definición consolidada y estable a nivel de la Unión, «deportando» a las personas hacia países con los cuales no mantienen ningún vínculo y sin que el funcionamiento del sistema de asilo y el respeto de los derechos fundamentales haya sido adecuadamente verificado bajo estándares internacionales. Es la aplicación en el marco del procedimiento de asilo de aquello que va a ser generalizado para las deportaciones con la entrada en vigor del Reglamento retorno.

3. EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN EN ESPAÑA

El proceso de implementación desarrollado por los Estados Miembros ha sido muy diverso. Malta planteó desde un primer momento la innecesariedad de reformar sus normas nacionales por la aplicación directa de los reglamentos. Hungría y Polonia se mantuvieron al margen del proceso de implementación. El resto de los Estados inició, con mayor o menor profundidad, procesos de modificación legislativa presentando propuestas de normas al respecto. Pocos Estados cumplieron con la aprobación de las normas necesarias con un margen suficiente. Un grupo numeroso logró aprobar a última hora la legislación pertinente para la implementación del Pacto. En otro grupo de Estados, las propuestas presentadas por sus correspondientes Gobiernos no han superado el trámite parlamentario a tiempo y, en este momento, siguen pendientes.

España ha sido uno de los escasos Estados que, al llegar el 12 de junio de 2026, no había presentado, siquiera, un borrador de norma legislativa para su aprobación parlamentaria. Así, en un primer momento, España ha tratado de superar el proceso con la aprobación únicamente de dos Instrucciones de la Subsecretaría de Interior el 11 de junio de 2026[28].

Hubo que esperar al 26 de agosto, dos meses y medio después de haberse agotado el plazo de implementación, para que el Gobierno aprobara, «en primera vuelta», dos anteproyectos de reforma, uno con respecto a la Ley Orgánica 4/2000, de derechos y libertades de los extranjeros, y otro que contiene una nueva Ley de Asilo. Ciertamente, la aritmética parlamentaria y la ausencia de acuerdos sobre cuestiones migratorias hacían muy difícil la aprobación de estos anteproyectos que, en todo caso, pierden cualquier valor ante la disolución de las Cámaras decretada el 5 de octubre de 2026. Ello supone que, al menos hasta bien entrado 2027, no se va a aprobar ningún texto legislativo en España de adaptación al Pacto.

En cuanto al cumplimiento de sus obligaciones formales, hay que señalar que España envió en diciembre de 2024 su Plan Nacional de Implementación. Este Plan no fue publicado inmediatamente. En un primer momento se hizo público un resumen ejecutivo[29] y, casi un año después, se publicó de forma íntegra y en castellano el Plan[30].

Se conoció por la referencia del segundo *State of Play* de la Comisión que España también envió su plan de contingencia, aunque este plan de contingencia no se ha hecho público. La Comisión señalaba que el plan español no recogía adecuadamente el tratamiento de los menores extranjeros no acompañados.

Del mismo modo, España también cumplió en tiempo y forma con su obligación de enviar la Estrategia Nacional de Gestión del Asilo y la Migración, de la que únicamente se publicó su Resumen Ejecutivo[31]. En este documento, España planteaba diferentes objetivos estratégicos, la mayor parte de ellos con una perspectiva muy generalista y sin concreción efectiva. Consideraba, por ejemplo, fundamental reforzar las asociaciones estratégicas con los países de origen y tránsito de la migración con la finalidad de establecer una cooperación operativa para evitar las salidas en origen. En este sentido, destacaba el trabajo que se ha realizado con Marruecos, Mauritania, Senegal y Gambia.

Así mismo, mencionaba la importancia de garantizar un sistema de retorno eficaz, digno y sostenible, en pleno respeto de los derechos humanos. España recordaba que en 2024 ejecutó un total de 3.394 retornos, de los cuales 3.031 fueron expulsiones y 363 devoluciones.

Otros objetivos chocan directamente con la realidad descrita. En este sentido, se destacaba en el documento la importancia de establecer programas de movilidad laboral y educativa para personas refugiadas o necesitadas de protección internacional en terceros países, con una referencia a la creación de vías legales de migración regular y de vías complementarias, aunque la experiencia práctica muestre la dificultad de activación de las denominadas vías legales y la práctica imposibilidad de activar las vías complementarias.

No obstante, quizá el punto más importante desde una visión de la globalidad del sistema es la identificación que se realiza, en el marco del sistema de acogida, de las plazas de Protección Internacional y las plazas del Programa de Atención Humanitaria.

La Estrategia Nacional de Gestión del Asilo y la Migración española navega, en gran medida, por términos poco concretos y declaraciones de intenciones más que por cuestiones prácticas reales. Sirva como ejemplo la referencia a los recursos económicos en la que se afirma que «se propone mejorar los criterios de asignación de fondos europeos, aumentar la prefinanciación y flexibilizar el uso de estos recursos» o «mejorar la coordinación interinstitucional para gestionar los fondos disponibles de manera más eficaz».

En todo caso, a la hora de valorar el proceso de implementación en España, resulta mucho más relevante el contenido del documento inicial, esto es, del Plan Nacional de Implementación. En cierta medida, este plan ya fue analizado en el documento publicado en febrero de 2025, «El impacto del Pacto Europeo de Migración y Asilo: Márgenes para una aplicación garantista con los derechos humanos»[32]. En aquel documento se señalaba que «En el plan nacional de implementación se asume la necesidad de acometer reformas legales, aunque limita estas a seis: ley de asilo, ley de extranjería, ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, ley de asistencia jurídica gratuita y leyes relativas al mecanismo de monitoreo y a la toma de huellas de menores. Además, incorpora la redacción del reglamento de la Ley de Asilo y reformas del reglamento de extranjería».

Por tanto, el Plan Nacional de Implementación mostraba un escenario claro, ya que para la implementación del PEMA en España reconocía la necesidad de modificar, al menos, ocho normas. Paradójicamente, unos días después del envío del Plan Nacional de Implementación, el Ministerio del Interior abría un procedimiento de consulta pública sobre las normas de adaptación al PEMA en España para recabar la opinión de sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectados. En este procedimiento se planteaba una triple opción: no aprobar ninguna disposición normativa y aplicar el principio de primacía y la fuerza normativa directa de los Reglamentos europeos; aprobar normas de modificación que, además de incorporar la Directiva (UE) 2024/1346 al ordenamiento jurídico español, lo adecuaran al PEMA solo en aquellos aspectos que los Reglamentos europeos dejan a criterio de los Estados miembros; o aprobar normas nuevas.

Es decir, a pesar de haber advertido en el Plan Nacional de Implementación la necesidad de desarrollar hasta ocho reformas normativas, unos días después, el Gobierno volvía a abrir la posibilidad de implementar el PEMA sin modificar ninguna norma, tal vez en la certeza de las dificultades que le planteaba lograr la aprobación parlamentaria de las reformas legales necesarias, más aún cuando algunas de ellas requieren la mayoría reforzada por tratarse de leyes orgánicas.

Sin embargo, el escenario de la implementación sin reformas normativas era el que más incertidumbre generaba y el que ponía en cuestión el principio de seguridad jurídica, ante las notables incoherencias que se habían señalado entre el texto del PEMA y las normas españolas.

Cumplido el plazo establecido para la implementación de las normas del PEMA, esta se produjo en el escenario de aplicación directa por el principio de primacía, sin más modificaciones normativas que las dos Instrucciones de la Subsecretaría de Interior, a las que viene haciéndose referencia y que se analizarán más adelante.

Unos meses después de agotado el plazo de implementación, como se ha indicado, el Gobierno aprobó dos anteproyectos, uno referido a la reforma de la Ley Orgánica 4/2000 y otro de aprobación de una nueva Ley reguladora del derecho de asilo. Estos textos serán analizados en el apartado 8 de este informe, aun con la consciencia de que tales anteproyectos no llegarán a ser ley viva y que, por tanto, deben ser vistos más como la constatación de la hoja de ruta que planteaba el Gobierno de coalición para la implementación y también de las necesidades de reforma que el propio Gobierno reconoce.

En todo caso, esta aprobación tardía de dos anteproyectos no varía la consideración con respecto a la falta de actuación del Gobierno para implementar el PEMA en España. La crítica se intensifica al señalar que el Gobierno ni siquiera ha hecho uso de su potestad reglamentaria para introducir algunas adaptaciones relevantes para la implementación del PEMA que podían haber tomado la forma de real decreto. Sería el caso, por ejemplo, del necesario Reglamento de funcionamiento y régimen interno de los Centros de Atención Temporal de Extranjeros, requerido también por el propio Tribunal Supremo[33], y que habría dado cobertura, en gran medida, a la aplicación del procedimiento de triaje.

En este período, incluso, se ha aprobado un nuevo Reglamento de Extranjería, a través del Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, cuya exposición de motivos indicaba que se trataba de «una normativa que permitirá hacer la transición hacia el modelo migratorio derivado del "Nuevo Pacto de Migración y Asilo"» sin que en su contenido se incidiera en ninguna de las reformas necesarias para la implementación del Pacto.

Los elementos señalados llevan a que España, como país, se enfrente, por tanto, a la necesidad de incorporar un conjunto normativo como el del PEMA sin las herramientas internas necesarias. La necesidad de haber incorporado esas herramientas ha sido reconocida por el Gobierno tanto en el Plan Nacional de Implementación de forma explícita como con la aprobación de los dos anteproyectos, de forma implícita. En todo caso, esta ausencia de una intervención adecuada y a tiempo provoca un contexto aplicativo que nos lleva a temer que esta incorporación se produzca de forma desigual, irregular y construida con la base del trabajo de los operadores jurídicos en el terreno. La crisis humanitaria vivida en Ceuta a partir de los últimos días de julio de 2026 solidifica estos temores.

En el análisis de la adaptación de la normativa española al Pacto, cuatro son los elementos más relevantes: el triaje, el mecanismo de seguimiento, los lugares o centros donde se desarrollarán los procedimientos previstos en el PEMA y el procedimiento de asilo. En las siguientes páginas se hará una referencia a las cuestiones suscitadas por cada uno de ellos.

4. EL PROCEDIMIENTO DE TRIAJE

4.1. CUESTIONES GENERALES

El Reglamento 2024/1356 fue propuesto por la Comisión en 2020 en el marco del Pacto sobre Migración y Asilo. Este mecanismo constituye una de las novedades más relevantes del Sistema Europeo Común de Asilo, y en gran medida se inspira en el procedimiento de recepción e identificación implementado en las fronteras exteriores griegas[34].

El ámbito subjetivo del Reglamento 2024/1356 abarca a todos los nacionales de terceros países que no cumplen con las condiciones de entrada establecidas en el Código de Fronteras Schengen (CFS)[35], independientemente de si han solicitado protección internacional. Esto incluye a aquellos que son aprehendidos en relación con un cruce no autorizado de la frontera exterior de un Estado miembro por tierra, mar o aire (con la excepción de los nacionales de terceros países para quienes el Estado miembro en cuestión no está obligado a tomar los datos biométricos de conformidad con el Reglamento Eurodac por razones distintas a su edad)[36].

También se incluyen aquellos que son desembarcados en el territorio de un Estado miembro tras una operación de búsqueda y rescate, así como todos los nacionales de terceros países que han solicitado protección internacional en los puntos de cruce fronterizo exterior o en zonas de tránsito y que no cumplen con las condiciones de entrada establecidas en el Código de Fronteras Schengen[37].

El marco procedimental diseñado con la entrada en vigor del paquete normativo del PEMA otorga al triaje un papel central. La introducción de este procedimiento genera una importante controversia. La vulnerabilidad de las personas recién llegadas, el contexto de privación de libertad en el que se desarrolla este procedimiento, las débiles garantías que acompañan al diseño normativo del procedimiento de triaje en relación con el acceso a la protección y garantía de la dignidad de las personas en movimiento suponen un grave riesgo para los derechos fundamentales de las personas sometidas a triaje.

Los objetivos declarados del Reglamento 2024/1356 son: fortalecer el control de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores, identificar a todos los nacionales de terceros países sujetos al control y verificar en las bases de datos relevantes si las personas sujetas al control podrían representar una amenaza para la seguridad interna.

El artículo 5 del Reglamento establece que se someterá a triaje a todas las personas que entren de forma no autorizada en el territorio de un Estado miembro, salvo a quienes se les autorice la entrada por motivos humanitarios (en virtud del artículo 6.5.c del Código de Fronteras Schengen) y, posteriormente, no presenten una solicitud de protección internacional.

El triaje, de acuerdo con el artículo 8.5 del Reglamento, consiste en a) un reconocimiento médico preliminar; b) un examen preliminar de la vulnerabilidad; c) la identificación o verificación de la identidad; d) el registro de los datos biométricos; e) una inspección de seguridad; f) la cumplimentación de un formulario de triaje; g) la derivación al procedimiento adecuado.

Durante el desarrollo de las diferentes fases del triaje, las personas deben permanecer a disposición de las autoridades responsables de realizar el triaje.

4.2. RETOS DEL TRIAJE EN EL SISTEMA ESPAÑOL

4.2.1. PRINCIPALES CUESTIONES JURÍDICAS

El Gobierno español ha sostenido que la introducción del triaje no supone una novedad muy relevante para el sistema español, puesto que la práctica de identificación que se realiza con las personas llegadas irregularmente por vía marítima en los CATE es muy similar a la que contempla el triaje. Es cierto que, desde 2018, con motivo del incremento de llegadas producido en las costas andaluzas, se incorporaron estos centros y los procedimientos que en ellos se realizan. Como se indicará, estos centros se han extendido por toda la costa peninsular y por las Islas Canarias.

La primera cuestión que ha surgido en relación con el triaje parece resuelta en España. Como se ha indicado, en la práctica del triaje las personas deben permanecer a disposición de las autoridades responsables. Esta permanencia debe considerarse una privación de libertad, tal y como reconoce el Gobierno español en el plan nacional de implementación. Por tanto, aunque el Reglamento permite que el triaje se desarrolle en un máximo de siete días, en España el límite se ubica en las 72 horas, el plazo máximo de detención policial.

Una segunda novedad es que las autoridades cumplimentarán un formulario con toda la información relativa a la persona sometida al triaje y que la información contenida en dicho formulario quedará registrada de manera que pueda ser objeto de control administrativo y judicial. En este sentido, el artículo 17.3 del Reglamento establece que «la información del formulario [...] se registrará de manera tal que pueda ser objeto de control administrativo y judicial durante cualquier procedimiento de asilo o retorno posterior». Asimismo, dispone que deberá indicarse si la información recogida ha sido confirmada por las autoridades de triaje —mediante consultas a las bases de datos pertinentes— o si ha sido únicamente declarada por la persona afectada.

El Reglamento de triaje prevé igualmente que el contenido del formulario se ponga a disposición de la persona interesada, en papel o en formato electrónico, antes de su transmisión a las autoridades competentes. De este modo, las decisiones que se adopten con respecto a esa persona y que consten en el formulario, especialmente las relativas a su estado de salud o a la identificación de situaciones de vulnerabilidad, podrán ser objeto de control externo y, por tanto, dar lugar a eventuales responsabilidades.

No obstante, esta garantía presenta importantes limitaciones. En el momento en que se le facilita el formulario, la persona sometida al triaje únicamente puede señalar que la información consignada es incorrecta, debiendo las autoridades dejar constancia de dicha observación en el expediente. El Reglamento no prevé ningún mecanismo autónomo para impugnar el formulario ni para obtener una revisión inmediata de su contenido durante el propio procedimiento de triaje. El control administrativo o judicial del formulario queda diferido a procedimientos posteriores, ya sea en el marco del examen de una solicitud de protección internacional o, en su caso, mediante los recursos interpuestos contra una decisión denegatoria de protección o una decisión de retorno. En consecuencia, el formulario de triaje pasa a integrarse como un elemento más del expediente administrativo de la persona afectada.

Esta limitación resulta especialmente problemática si se tiene en cuenta que el formulario constituye un acto escrito que puede contener apreciaciones determinantes para la derivación de la persona a un procedimiento u otro, produciendo efectos inmediatos sobre su esfera jurídica y sobre el ejercicio de derechos fundamentales. Desde esta perspectiva, cabe sostener que debería admitirse su impugnación autónoma en el marco del propio procedimiento de triaje. A ello se añade que el Reglamento no contempla expresamente garantías tales como la asistencia letrada, mecanismos de mediación o la traducción del formulario a una lengua que la persona afectada

comprenda, lo que incrementa el riesgo de que circulen datos inexactos o incompletos con consecuencias relevantes para la determinación del procedimiento aplicable[38].

Más allá de las cuestiones relativas al formulario de triaje, el momento de su conclusión constituye el aspecto más relevante para el modelo español. Con la derivación al procedimiento adecuado, se concluye el procedimiento de triaje y se inicia alguno de los restantes procedimientos que se recogen en el PEMA. En este sentido, las alternativas que se plantean son únicamente dos. Si la persona manifiesta su voluntad de solicitar protección internacional, pasa a estar sometida al procedimiento de asilo. En caso contrario, se inicia el procedimiento de retorno que da lugar a la expulsión de la persona.

El modelo español se caracteriza, entre otras cuestiones, por haber generado un sistema de acogida y atención humanitaria diferenciado del sistema de acogida de protección internacional. De esta forma, desde España se trata de responder a la situación de aquellas personas que no son solicitantes de protección internacional, pero con respecto a las cuales se han constatado algunas circunstancias específicas de vulnerabilidad. Ello se complementa con el procedimiento de arraigo que permite que, tras un cierto período de tiempo, estas personas y otras que se encuentran en irregularidad puedan regularizar su situación administrativa.

Sin embargo, el modelo del Pacto excluye, en principio, la protección de estas personas. En efecto, como ya se ha visto, el Reglamento de triaje plantea la dicotomía de un doble circuito que distingue entre quienes solicitan protección internacional, que entran dentro del marco de las normas y procedimientos correspondientes a este sistema, y quienes no lo hacen, que se ven abocados a que se les aplique la Directiva de retorno (o, de forma inminente, el más severo Reglamento retorno). Las condiciones de vulnerabilidad solo se tienen en cuenta para la aplicación del procedimiento de protección internacional, pero, en caso contrario, no se diferencia a las personas en situaciones de vulnerabilidad del resto de personas.

Sobre esta cuestión no ha habido ningún avance por parte del Gobierno español. Lo más relevante es que, como se indicaba anteriormente, en la Estrategia Nacional de Gestión del Asilo y la Migración, el Gobierno identificaba dentro del sistema de acogida tanto las plazas de Protección Internacional como las plazas del Programa de Atención Humanitaria. Se plantean, por tanto, dos alternativas: eliminar el programa de atención humanitaria, dejando sin protección a las personas vulnerables que no soliciten protección internacional, o mantener la situación actual con un incumplimiento tácito del contenido del Reglamento de triaje. De momento, todo indica que el Gobierno mantiene el sistema de atención humanitaria, al menos hasta finales de junio de 2027 puesto que así consta en la Resolución de 23 de junio de 2026, de la Dirección General de Atención Humanitaria y del Sistema de Acogida de Protección Internacional, por la que se establece la planificación estructural de prestaciones, actuaciones o servicios para el programa de atención humanitaria para su gestión mediante acción concertada[39].

Desde estos informes siempre se ha defendido la aplicación de la salvedad que genera el juego conjunto del artículo 5 del reglamento y el artículo 6.5 del Código de fronteras Schengen, para permitir la entrada de forma regular por motivos humanitarios de las personas detectadas como vulnerables en el triaje y que no soliciten protección internacional.

4.2.2. CUESTIONES PRÁCTICAS

El gobierno español en el Plan Nacional de Implementación señaló que el triaje se desarrollaría en los centros existentes. Eso supone que, como se ha indicado, en los lugares en los que existan, el

triaje se realizará en los CATE. La duda surge con respecto a Ceuta y Melilla, donde no existe esta tipología de centros. La referencia a las comisarías de policía que hace el Plan Nacional de Implementación genera dudas sobre su adecuación para un proceso de esta índole, mucho más complejo que la identificación que se realizaba antes de 2018 en las dependencias policiales. Tampoco parece que los CETI estén preparados para esta finalidad. Los hechos derivados de la crisis humanitaria de Ceuta originada por la entrada masiva de personas por la frontera de El Tarajal durante los últimos días del mes de julio de 2026 confirman esta advertencia.

En este sentido, el Gobierno reconoce en el Plan Nacional de Implementación que hay cuestiones que quedan por determinar, específicamente, la estructura y asignación de los informes médicos y de vulnerabilidad. En efecto, en cuanto a los informes médicos, la ausencia de una regulación uniforme en los CATE ha propiciado sistemas diferenciados de atención médica en los distintos centros ubicados en comunidades autónomas distintas. En este sentido, mientras que habitualmente este servicio está subcontratado, la práctica en Canarias es que los controles médicos en los CATE los realice personal del Servicio Canario de Salud con personal médico del propio servicio, suficientemente capacitado, formado y con estabilidad en sus funciones. Precisamente por ello, para un adecuado funcionamiento de los controles médicos y sanitarios, parece conveniente adoptar como modelo el sistema canario y que sean médicos funcionarios de los servicios de salud públicos asignados a estos centros, suficientemente formados y con experiencia, los que realicen estos controles. De esta manera, se garantizará que este trámite cumple con todas las garantías necesarias. Más aún cuando, como se ha indicado anteriormente, la información se hará constar en el formulario y podrá determinar la exigencia de responsabilidades. Difícilmente se puede conformar un adecuado control médico con personal precarizado y sin estabilidad suficiente. De hecho, puede leerse en el *State of Play* de 8 de mayo, que España no se encuentra entre los países que hayan finalizado acuerdos sobre los controles sanitarios.

De forma complementaria, el Gobierno debe arbitrar los mecanismos de financiación adecuada para los servicios autonómicos de salud implicados, de forma que la actuación en estos contextos no suponga una detracción de la actividad ordinaria que realizan en los servicios sanitarios comunitarios.

Algo parecido cabe señalar con respecto a los informes de vulnerabilidad. La ausencia de un marco normativo claro puede generar divergencias entre los informes realizados en diferentes localizaciones. A este respecto, es necesaria la determinación clara del personal responsable de estos informes, así como asegurar su independencia y garantizar su formación adecuada.

Otra cuestión relevante hace referencia al derecho a la asistencia letrada durante el procedimiento de triaje. El Reglamento de triaje no lo menciona como tal y, únicamente, hace referencia al derecho a acceder a cierta información (artículo 11). Sin embargo, el marco jurídico español obliga a que las personas que se encuentran sometidas a los procedimientos de triaje reciban asistencia letrada.

En primer lugar, si se considera que las personas sometidas al triaje están detenidas, hay que traer a colación el artículo 17.3 de la Constitución, que garantiza la asistencia letrada a la persona detenida en las diligencias policiales y judiciales, en los términos en los que la ley establezca. En este sentido, el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 4/2000 reconoce el derecho a la asistencia letrada en los procedimientos «que puedan llevar a su denegación de entrada, devolución, o expulsión del territorio español y en todos los procedimientos en materia de protección internacional». Además, el artículo 520.6.d) de la Ley de Enjuiciamiento Criminal establece que toda persona detenida tendrá derecho a la asistencia letrada.

Más concretamente, la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2024 señala que una persona ingresada en un CATE se encuentra en las mismas condiciones materiales de privación de

libertad que una persona que ha sido internada en un CIE y, por tanto, dado que no hay un régimen jurídico específico para los CATE, a estas personas les serán de aplicación las garantías reconocidas en la Ley Orgánica 4/2000 en relación con los CIE, entre las que debe considerarse el derecho a la asistencia letrada.

Con respecto a los centros de triaje, resulta muy interesante el documento de la EUAA «General workflows and capacities for the screening and for the border procedures», publicado por Statewatch[40], sobre el diseño de los mismos. El documento da a conocer los posibles modelos de centro que se prevé construir y poner en marcha tanto para el procedimiento de triaje como para las solicitudes de asilo en frontera; contiene unas estimaciones de los recursos humanos y capacidad necesaria, basándose en un análisis de la legislación relevante y presenta tres diferentes modelos: *single-purpose*; *multi-purpose* o *transit centres*.

En el primer caso, cada procedimiento se desarrollaría en una ubicación distinta, destinando centros al procedimiento de triaje, al procedimiento de asilo en frontera y al de retorno, por separado, mientras que en el segundo caso se trataría de centros fronterizos polivalentes.

En este sentido, de acuerdo con las estimaciones de la EUAA, un centro de triaje debería tener una capacidad de 500 plazas; en el mismo, las personas podrían permanecer un tiempo máximo de 7 días; requeriría el trabajo de 7 perfiles profesionales distintos. No obstante, debe matizarse que en el ámbito español el tiempo máximo de permanencia sería de 3 días, de acuerdo con lo señalado en el Plan Nacional de Implementación.

El documento de la EUAA no hace referencia, sin embargo, a los requerimientos de un centro polivalente, en el cual se supone que la totalidad de procedimientos y sus distintas fases deberían ser agrupados en un mismo lugar, llegando a configurarse la posibilidad de que sean creados, una vez más, centros modelo hotspots. El documento concluye que los centros polivalentes serían más eficientes, pero no recoge algunos de los retos jurídicos relevantes que plantearían estos centros, por ejemplo, en materia de privación de libertad, ya que la situación jurídica de las personas sometidas a los diferentes procedimientos es muy diversa. Así, las personas sometidas a triaje se encuentran detenidas, pero las personas sometidas a los procedimientos de retorno en frontera o de asilo no están en condiciones de detención. Estos centros polivalentes deberían, por tanto, garantizar la libertad ambulatoria de estas personas, algo que se antoja complicado.

El correcto desarrollo de los procesos de triaje a los que se verán sometidas las personas extranjeras que lleguen a las costas españolas requerirá una dotación de personal adecuada. Esta es una circunstancia esencial y, en muchas ocasiones, determina la realización de este proceso de forma digna y respetuosa con los derechos fundamentales.

El documento analiza también las necesidades de personal que la adecuada realización de estos procedimientos, de acuerdo con los criterios de la EUAA, exigirá. El siguiente cuadro expone las necesidades de personal para un centro de triaje y la dedicación temporal que en la atención a cada persona se invertirá, según los criterios de EUAA:

Step	Task	Sub-task	Resources	% of step caseload of concern for the task	Nb individual processed	Hours per task for one expert	HR FTE needs (230 work days)
Intake	Preliminary health check	Basic Medical check	Medical personnel: nurse	100%	1	0.50	7.1
			Interpreter	100%	1	0.50	7.1
		Medical examination	Medical personnel: doctor	50%	1	0.50	3.5
			Interpreter	50%	1	0.50	3.5
	Security check (luggage/body/devices/passports)		Law enforcement officer (male)	50%	1	0.25	1.8
			Interpreter	50%	1	0.25	1.8
			Law enforcement officer (female)	50%	1	0.25	1.8
			Interpreter	50%	1	0.25	1.8
	Information provision		Law enforcemnt officer - Information officer	100%	5	0.75	2.1
			Interpreter	100%	5	0.75	2.1
	Taking of biometric and registration (Eurodac / national AFIS database)	Identifying person, picture, fingerprints, identity or travel	Law enforcement officer - Biometrics officer	100%	1	0.25	3.5
	Reception intake	NFIs, food distribution	Logistic Assistant	100%	1	0.25	3.5
			Interpreter	100%	1	0.25	3.5
		Bed allocation + administrative intake	Reception Officer	100%	1	0.50	7.1
			Interpreter	100%	1	0.50	7.1
	Preliminary Vulnerability check	Basic Vulnerability check	Vulnerability Officer	70%	1	0.50	4.9
			Interpreter	70%	1	0.50	4.9

Con estos criterios y teniendo en cuenta los datos de llegadas de personas durante el año 2024 que publicó la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía en el Informe «Derechos Humanos en la Frontera Sur 2024», se ha calculado el número de horas de trabajo que cada modalidad de personal habría requerido durante dicho año.

Este cálculo se refiere a las llegadas registradas en la isla de El Hierro, que fue la zona del territorio español en la que recaló el mayor número de personas en situación irregular en ese periodo.

En el año 2024 según los datos antes referidos, arribaron a la isla de El Hierro 23.944 personas migrantes. Ello supone que, según los requerimientos planteados por la EUAA y los requisitos de jornada máxima de la legislación laboral española, habrían sido necesarios 57 profesionales, entre policía, intérpretes, personal médico y de enfermería y otro personal para la gestión del centro de triaje que hubiera recibido a este número de personas. El volumen más alto correspondería a intérpretes, puesto que se requerirían 27 y, curiosamente, el número de agentes de la policía necesarios, de acuerdo con esta consideración, sería únicamente de 8.

				% de personas al que se le aplica	Personas atendidas cada hora	Horas en año 2024 en El Hierro	Personas necesarias a jornada completa de 40 horas
Reconocimiento médico preliminar	Reconocimiento médico básico	**Personal de enfermería**		100%	2	11972	6
		Intérprete		100%	2	11972	6
	Examen médico	**Personal médico**		50%	2	5986	3
		Intérpretes		50%	2	5986	3
Controles de seguridad		**Policía**		100%	4	5986	3
		Intérprete		100%	4	5986	3
Información		**Policía**		100%	6	3990,666667	2
		Intérprete		100%	6	3990,666667	2
Toma y registro de datos biométricos	Identificación personal	**Policía**		100%	4	5986	3
Admisión	Distribución de material	**Asistente logistico**		100%	4	5986	3
		Intérprete		100%	4	5986	3
	Ubicación y administración	**Asistentes de recepción**		100%	2	11972	6
		Intérprete		100%	2	11972	6
Examen preliminar de vulnerabilidad	Examen básico de vulnerabilidad	**Personal de vulnerabilidac**		70%	2	8380,4	4
		Intérprete		70%	2	8380,4	4
						Total personal:	57

4.3. LA SITUACIÓN EN OTROS ESTADOS MIEMBROS

Para valorar la situación en España, podría ser útil la referencia a la aplicación de estos procedimientos en otros Estados miembros. Sin embargo, cabe señalar que el análisis de desarrollo y de avance en la implementación de este procedimiento viene limitado por la escasa información disponible. La implementación del Pacto se ha desarrollado, como ya se ha indicado, sin la transparencia suficiente y de espaldas a las organizaciones sociales y a la sociedad en general.

La Comisión, en su segundo *State of Play,* reconocía que varios Estados miembros, en concreto Chipre, España, Grecia e Italia, ya contaban con centros de triaje y estaban aplicando los procedimientos a las llegadas irregulares.

En efecto, además de los CATE en España, en Grecia e Italia ya se utilizan en los *hotspots* procedimientos que se asemejan al procedimiento de triaje. Sin embargo, para otros países situados en las fronteras exteriores, la introducción del procedimiento de triaje representará un cambio significativo.

Los *hotspots* se concibieron inicialmente como centros de acogida y registro, en los que las autoridades griegas, con el apoyo de las agencias de la UE, debían «identificar, registrar y tomar las huellas dactilares de los migrantes recién llegados con rapidez», tras lo cual «quienes solicitaran asilo [serían] inmediatamente derivados a un procedimiento de asilo». Se establecieron cinco hotspots, bajo la forma jurídica de Centros de Primera Acogida —posteriormente conocidos como Centros de Recepción e Identificación (RIC, por sus siglas en inglés)— en Grecia, en las islas de Lesvos, Quíos, Samos, Leros y Kos. En 2021, en Samos, Leros y Kos, los RIC se transformaron en Closed Controlled Access Centres of Islands, (CCAC) y se crearon nuevas instalaciones de la UE. El CCAC de Samos fue inaugurado el 18 de septiembre de 2021 y los de Leros y Kos el 27 de noviembre de 2021.

Según el estudio de varias ONGs[41], el CCAC en Samos, Grecia, constituye un ejemplo relevante de cómo podría implementarse el control porque, según la legislación griega (artículos 38.2-43, 4939/2022), las fases de control que se llevan a cabo en ese centro comprenden cinco etapas similares a las descritas en el artículo 8.5 del Reglamento.

En el mismo estudio se señala cómo, en una futura implementación del reglamento, el riesgo de un aumento del tiempo de permanencia en las ubicaciones destinadas al triaje será muy elevado lo que podría dar lugar a la extensión sistemática de los plazos y, como consecuencia, a la detención prolongada de todos los solicitantes de asilo mientras esperan la finalización del procedimiento de triaje. También se señala que, según la legislación griega (artículo 40, 4939/2022), las personas nacionales de terceros países o las personas apátridas están sujetas a una «restricción de libertad» por un máximo de 25 días durante los procedimientos de recepción e identificación.

Algo similar cabe decir de Italia. En este país, al igual que en Grecia, se cuentan numerosos centros *hotspots* ubicados mayoritariamente en las costas meridionales del país. Se encuentran actualmente activos 13 *hotspots* en todo el territorio italiano[42], destacando un aumento de la presencia en los últimos dos años. El Decreto-Ley 20/2023, convertido en la Ley 50/2023, introdujo una nueva hipótesis de detención de solicitantes de asilo en los hotspots, regulada por el nuevo artículo 6-bis del *Decreto accoglienza* (Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n. 142). Según esta disposición, el solicitante puede ser detenido dentro de un *hotspot* (o un CPR) durante el procedimiento en frontera, con el único fin de verificar su derecho de acceso al territorio del Estado.

Entre los cambios normativos introducidos por el Decreto-Ley 20/2023 se encuentra la nueva formulación del artículo 10-ter, apartado 1-bis, del TUI (*Testo Unico Immigrazione*), que forma parte de las disposiciones relativas a la identificación de nacionales de terceros países que se encuentren en situación irregular en el territorio nacional o que hayan sido rescatados durante operaciones de búsqueda y salvamento (SAR) en el mar. Este nuevo apartado amplía la posibilidad de recurrir a medidas que equivalen a una detención de facto, al disponer que, para el «óptimo desempeño de las tareas a que se refiere el presente artículo, los nacionales de terceros países acogidos en los *hotspots*, podrán ser trasladados a instalaciones similares en el territorio nacional, para la realización de las actividades a que se refiere el mismo apartado», especificando además que la identificación de dichas instalaciones se hará de acuerdo con el Ministerio de Justicia.

En la enumeración de los hitos relevantes previos a la implementación, también cabe hacer referencia a los proyectos piloto de triaje que, de acuerdo al tercer *State of play* de la Comisión, se realizaron, con el apoyo de Frontex, la EUAA y Europol, en tres Estados miembros: Italia, Portugal y Rumanía.

En concreto, en Lampedusa (Sicilia, Italia), en octubre de 2025, por invitación del Ministerio del Interior de Italia, Frontex, junto con las autoridades nacionales italianas, la EUAA y Europol, completó una prueba de dos semanas del nuevo procedimiento de triaje[43]. Esta prueba, como otras, representó uno de los primeros pasos para llegar a la configuración del *screening toolbox*, un conjunto estandarizado de procedimientos destinado a agilizar los controles fronterizos, el registro y el acceso al asilo en todos los Estados miembros[44].

Durante la prueba realizada en el aeropuerto de Lisboa, se aplicaron los mismos procedimientos, pero en el contexto de llegadas aéreas. El *State of Play* antes mencionado advierte que en ambos pilotos se identificó el riesgo de que las personas abandonen las ubicaciones destinadas al triaje antes de completar el procedimiento, como el principal desafío operativo[45].

En cuanto a la prueba piloto llevada a cabo en Rumanía, en concreto en su frontera terrestre (Galați), y denominada *Danubius Galatiensis*[46], cabe señalar que representó la primera simulación para evaluar la preparación del país ante la aplicación del Pacto. El ejercicio, organizado con el apoyo del ICMPD y en cooperación con la Comisión Europea, tuvo como objetivo poner a prueba la capacidad operativa de las autoridades ante llegadas «masivas» de personas migrantes, especialmente en situaciones que superan la capacidad de los centros de acogida.

Durante la simulación se testaron procedimientos clave como el triaje, la evaluación de vulnerabilidades, la gestión de seguridad, la coordinación interinstitucional y la aplicación de los nuevos procedimientos fronterizos. El ejercicio contó con la participación de autoridades nacionales, agencias de la UE, organizaciones internacionales y actores de la sociedad civil. En líneas generales, la actividad permitió identificar buenas prácticas y áreas de mejora, reforzando la preparación de Rumanía y contribuyendo a la implementación práctica del nuevo marco europeo de gestión migratoria.

Desarrollado por Frontex y la EUAA el *screening toolbox* complementa la orientación de la Comisión y comprende un conjunto de plantillas, materiales de orientación y recursos prácticos. Incorporando las lecciones aprendidas de las pruebas de campo en Italia y Rumanía, la versión final de los productos se distribuyó a los Estados miembros para su uso, incluyendo una lista de verificación operativa para los profesionales médicos. Este *screening toolbox* está disponible de manera oficial para los Estados miembros de la UE y los países asociados de Schengen. Al tratarse de un conjunto de recursos operativos de seguridad fronteriza, formularios oficiales y guías técnicas, no está publicado de forma íntegra para descarga del público general.

En todo caso, el análisis de las normas aprobadas lleva a concluir que el procedimiento de triaje del Reglamento 2024/1356 es uno de los puntos en los que las normas nacionales de implementación divergen con mayor claridad, especialmente en lo referente a la atribución competencial, que oscila entre un modelo estrictamente policial y otro de reparto interadministrativo. Estonia representa el extremo del primero: su Policía Fronteriza concentra la condición de autoridad decisoria del Reglamento 2024/1348, de autoridad de triaje del Reglamento 2024/1356 y de autoridad determinante del Estado responsable del Reglamento 2024/1351. En una línea próxima, Finlandia encomienda el procedimiento a la Guardia de Fronteras y Aduanas con participación del Servicio de Inteligencia de Seguridad, y Eslovaquia obliga a recabar dictamen del Servicio de Información Eslovaco y del Servicio de Inteligencia Militar sobre el riesgo que pueda representar la persona, con un catálogo extenso de motivos. Frente a ello, Suecia distribuye las funciones entre la Policía, la Agencia de Migración y las regiones; Lituania las atribuye conjuntamente al Servicio Estatal de Protección de Fronteras y a la Agencia de Recepción e Integración; y Portugal las reparte entre la Policía de Seguridad Pública y la Guardia Nacional Republicana.

A esta heterogeneidad organizativa se superpone, en cambio, una convergencia notable en el elemento sustantivo más relevante: la ficción de no entrada, que Dinamarca incorpora con esa denominación expresa y que Chipre, Portugal e Italia formulan en términos materialmente equivalentes. La permanencia durante el procedimiento no confiere derecho de entrada en el territorio y se desarrolla en instalaciones específicamente designadas, desde los Centros de Triaje, Recepción e Identificación chipriotas hasta el centro de recepción de Citywest en Irlanda, la nueva terminal fronteriza del aeropuerto de Schwechat, el centro luxemburgués cuya gestión operativa se atribuye al Centro de Retención o el antiguo edificio escolar adaptado de Rauda, en Letonia. La consecuencia más intensa de esa construcción jurídica es la posibilidad de internamiento durante el propio triaje, que la ley chipriota reserva a los supuestos en que concurre riesgo de fuga y no resultan aplicables medidas menos restrictivas, con exigencia de decreto motivado del Consejo de Ministros (artículo 7), mientras que Lituania se limita a prever el alojamiento en centros designados sin derecho a libre circulación.

Es el plano temporal, sin embargo, el que mejor revela la lógica del nuevo procedimiento, y conviene detenerse en él porque las cifras aisladas resultan engañosas. Las duraciones fijadas para el triaje propiamente dicho son breves y relativamente homogéneas: Finlandia establece un plazo de entre tres y siete días, y Portugal diferencia según el lugar de realización, con un máximo de siete días cuando se practica en frontera exterior y de tres cuando tiene lugar en territorio nacional. Pero esa brevedad se abandona cuando se introduce el elemento de seguridad. En efecto, algunos Estados han desacoplado los controles de seguridad del procedimiento que los alberga: Lituania amplía de veintiocho a cuarenta y dos días naturales el plazo para los controles de amenaza a la seguridad nacional, de modo que la verificación puede extenderse muy por encima de la duración formal del triaje al que se asocia.

5. LA CONFIGURACIÓN DEL MECANISMO DE SEGUIMIENTO

5.1. CUESTIONES GENERALES

El artículo 10.2 del Reglamento de triaje[47] contempla la creación por parte de los Estados miembros de mecanismos de seguimiento independientes para hacer una revisión del cumplimiento del Derecho internacional y de la Unión, incluida la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. En particular, se centrarán en lo que respecta al acceso al procedimiento de asilo, al principio de no devolución, al interés superior del menor y a las normas pertinentes en materia de internamiento, incluidas las disposiciones pertinentes en materia de internamiento del Derecho nacional durante el triaje. Asimismo, deberán velar por que las alegaciones fundadas de vulneración de los derechos fundamentales en todas las actividades pertinentes en relación con el triaje sean tratadas de forma eficaz y sin demoras indebidas, se inicien, cuando sea necesario, las investigaciones de tales alegaciones y se haga un seguimiento de los avances de dichas investigaciones.

Por su parte, el artículo 43.4 del Reglamento de procedimiento[48] señala la necesidad de que cada Estado miembro implemente un mecanismo de supervisión de los derechos fundamentales en relación con el procedimiento fronterizo de asilo que cumpla los criterios del mecanismo de seguimiento del procedimiento de triaje.

La primera ocasión en la que la normativa de la UE estableció un mecanismo de supervisión de los derechos fundamentales en el ámbito de los procedimientos migratorios fue en 2008, ya que el artículo 8(6) de la Directiva Retorno[49] introdujo la obligación para los Estados miembros de establecer un sistema eficaz de supervisión de los retornos forzados[50].

Estos mecanismos de supervisión o seguimiento tampoco representan una novedad a nivel internacional, ya que ACNUR ha promovido tradicionalmente la creación y puesta en marcha de mecanismos de este tipo en las fronteras exteriores. Desde principios del siglo XXI, en varios países de Europa Central y Oriental, ACNUR, la policía de frontera y diversas ONGs han establecido acuerdos tripartitos para supervisar las actividades de gestión fronteriza a lo largo de las fronteras terrestres exteriores de la UE. En aquel momento, los países implicados eran candidatos a la adhesión a la Unión. Actualmente, todos ellos son Estados miembros de la UE, ubicados en las fronteras exteriores terrestres del espacio Schengen. Estos acuerdos tripartitos fueron la base jurídica que formalizó la cooperación, los roles y responsabilidades, y las metodologías de trabajo entre los actores implicados en la gestión fronteriza[51].

Durante la última década, se han reforzado significativamente las herramientas, la capacidad, los recursos y la infraestructura de gestión de fronteras de los Estados miembros para hacer frente a desafíos cada vez más complejos. Este desarrollo debería haber dado lugar a una supervisión más eficaz del respeto de los derechos fundamentales en las fronteras exteriores, a través de mecanismos reforzados con la capacidad y la experiencia necesarias para vigilar el cumplimiento de los derechos fundamentales consagrados en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (CDFUE) que se ven afectados por las actividades de los Estados en las fronteras exteriores de la Unión[52]. Sin embargo, este fortalecimiento de los mecanismos de supervisión no ha estado presente de la forma que hubiera sido necesaria.

En 2024, el PEMA introdujo, como hemos indicado, la obligación para los Estados miembros de crear mecanismos nacionales independientes para supervisar el cumplimiento de los derechos fundamentales durante el nuevo procedimiento de control de las llegadas (triaje) y los procedimientos de asilo en las fronteras. Como ocurre con buena parte de los textos normativos del Pacto, esta obligación debía implementarse antes del 12 de junio de 2026. En este sentido, la experiencia de los Estados miembros en la supervisión de los retornos forzados, así como la que puedan tener en otros sistemas de control del respeto de los derechos humanos, ha sido una referencia útil en el diseño de mecanismos nacionales independientes de supervisión eficaces en el marco del PEMA.

Como ya se ha dicho, los mecanismos se prevén para dos de los procedimientos más controvertidos dentro del marco estructural previsto por el conjunto normativo que compone el Pacto, el procedimiento de triaje y el procedimiento fronterizo de asilo. En este sentido, el texto de ambos reglamentos no exige que se configure como un mecanismo único en cada país, sino que cabría la posibilidad de crear dos figuras institucionales diferentes. De hecho, en la versión en castellano de ambos reglamentos se utilizan términos diferentes: mecanismo de supervisión en el caso del procedimiento fronterizo de asilo, y mecanismo de seguimiento en el caso del procedimiento de triaje. Se trata de un problema de traducción al castellano, puesto que la versión en inglés se refiere a ambos como *monitoring mechanism*, mientras que el texto del PNI español identifica este nuevo sujeto como «mecanismo independiente de vigilancia en la fase de triaje y en el procedimiento fronterizo de asilo»[53].

Estos mecanismos de supervisión deben prestar atención al cumplimiento de todos los derechos fundamentales garantizados en la CDFUE. En este sentido, los textos internacionales de derechos humanos, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Convenio Europeo de Derechos Humanos, también deben ser el conjunto de referencia normativo de estas instituciones. Además, los mecanismos deben respetar los Principios de París[54] adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que establecen los criterios para garantizar la eficacia, imparcialidad y legitimidad de las instituciones nacionales de derechos humanos. Asimismo, el mecanismo en su funcionamiento debe observar los Principios de Venecia[55] del Consejo de Europa, que refuerzan la importancia de la independencia funcional y financiera de las instituciones encargadas de la protección de los derechos fundamentales. De igual modo, el diseño del mecanismo ha debido tener en cuenta la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas A/RES/75/186, sobre el fortalecimiento de los mecanismos nacionales de prevención, así como las obligaciones derivadas del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura (OPCAT)[56], que exige la existencia de órganos nacionales independientes con mandato claro para la supervisión de todos los lugares donde puedan encontrarse personas privadas de libertad.

En todo caso, los mecanismos se establecen por las correspondientes legislaciones nacionales de los Estados Miembros, de acuerdo con el marco del Reglamento y siguiendo también las directrices del plan de implementación y de las orientaciones publicadas por la Agencia de los Derechos Fundamentales (*Fundamental Rights Agency*, FRA por sus siglas en inglés), a las que hace referencia el penúltimo párrafo del apartado 2 del artículo 10 del Reglamento de triaje.

5.2. CONFIGURACIÓN DEL MECANISMO. LA GUÍA DE LA FUNDAMENTAL RIGHTS AGENCY

Como se ha indicado anteriormente, el reglamento de triaje prevé, en su artículo 10, la creación obligatoria de un mecanismo independiente de seguimiento de los derechos fundamentales

durante el procedimiento de triaje. En el mismo artículo, se especifica que «la Agencia de los Derechos Fundamentales publicará unas orientaciones generales para los Estados miembros sobre el establecimiento de un mecanismo de seguimiento y su funcionamiento independiente». Se añade que «los Estados miembros podrán solicitar el apoyo de la Agencia de los Derechos Fundamentales para el desarrollo de su mecanismo de seguimiento independiente, incluidas las salvaguardias para la independencia de este, así como la metodología de seguimiento y los programas formativos adecuados».

Para dar cumplimiento a esta obligación, la FRA publicó en 2024 la guía práctica «Supervisión de los derechos fundamentales durante el triaje y la gestión en las fronteras de solicitudes de asilo – Guía para el establecimiento de mecanismos nacionales independientes»[57].

La FRA tiene, por lo tanto, la función de acompañar a los Estados miembros en la formación de este mecanismo y en la puesta en funcionamiento del mismo. Las recomendaciones contenidas en la guía no son vinculantes. Cubren el proceso de triaje y el examen de las solicitudes de asilo en las fronteras exteriores, incluso en situaciones excepcionales de crisis y fuerza mayor según la legislación aplicable de la UE. Los elementos constitutivos de esta guía se pueden dividir en tres bloques: en primer lugar, las obligaciones legales que se derivan del artículo 10 del reglamento de triaje, en segundo lugar, unas recomendaciones no vinculantes y, por último, sugerencias de posibles acciones adicionales por parte de los Estados Miembros.

Se analizan ahora las principales líneas de esta guía desde tres perspectivas: el alcance del mandato de los mecanismos de supervisión, las competencias y facultades de los mismos y, en tercer lugar, su composición.

5.2.1. EL ALCANCE DEL MANDATO DE LOS MECANISMOS INDEPENDIENTES DE SEGUIMIENTO

En cuanto al alcance del mandato de los mecanismos de seguimiento, el art. 10 del Reglamento de triaje establece que «el mecanismo de seguimiento independiente comprenderá todas las actividades emprendidas por los Estados miembros en la aplicación del presente Reglamento [...] especificando que estos deberán proporcionar acceso a todos los lugares (incluidos centros de acogida e internamiento), personas y documentos pertinentes, en la medida en que dicho acceso sea necesario para que el mecanismo de seguimiento independiente pueda cumplir las obligaciones establecidas [...]». A este respecto, la guía de la FRA, en su página 8, especifica que los lugares pertinentes a los que deben tener acceso los mecanismos incluyen las instalaciones de acogida y de internamiento, y todos los ámbitos en los que se llevan a cabo los procedimientos de triaje o fronterizo de asilo.

En este sentido, por lo que respecta a la cobertura temática, en la guía se determina que el mecanismo se encargará de supervisar todas las actividades relacionadas con los nacionales de terceros países sujetos a triaje [...] y con los nacionales de terceros países cuyas solicitudes de asilo se examinen en el marco del procedimiento fronterizo. No obstante, la guía habilita, cuando proceda y sea aconsejable, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y la situación operativa, para que los Estados miembros puedan decidir ampliar el mandato del mecanismo para incluir las actividades de gestión de fronteras relacionadas, incluida la vigilancia de fronteras o el procedimiento fronterizo de retorno.

La relevancia de esta previsión reside en el hecho de que la limitación a las solas actividades de triaje y a los nuevos procedimientos fronterizos de asilo significa que las violaciones de los derechos de los nacionales de terceros países que puedan darse en zonas fronterizas, como, por

ejemplo, *pushbacks* y uso de la violencia en las fronteras, no estarían contempladas en el mandato inicial de los mecanismos de seguimiento[58]. Cabe señalar además que la versión anterior de esta guía (2022) sugería la necesidad de ampliar el alcance del mandato del mecanismo, afirmando muy claramente que «el mecanismo de control debe tener un mandato temático extenso: supervisar la aplicación efectiva de las salvaguardias de los derechos fundamentales durante los controles y la vigilancia de fronteras [...]»[59].

La posibilidad abierta por la guía de la FRA en 2022, como sugerencia para los Estados miembros, parecía garantizar de una forma más integral el respeto de los derechos fundamentales de las personas sometidas a los procedimientos recogidos en el Pacto.

La versión actualizada de la Guía de 2024 es mucho más prudente. Se ha evitado emplear un lenguaje amplio y se aleja de su recomendación inicial y directa de supervisar todas las operaciones fronterizas, incluidos los controles y la vigilancia. En su lugar, se señala que: «cuando resulte apropiado y aconsejable, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y la situación operativa, los Estados miembros pueden decidir ampliar el mecanismo para que abarque actividades conexas de gestión fronteriza, incluida la vigilancia fronteriza y/o el procedimiento de retorno en frontera, sin perjuicio del artículo 8, apartado 6, de la Directiva de Retorno».

Además, en la misma guía se señala que el mecanismo supervisará la aplicación efectiva de todas las normas pertinentes de la UE en materia de derechos fundamentales, con particular atención al acceso al procedimiento de asilo, al principio de no devolución, al interés superior del menor y a las normas y salvaguardias pertinentes en materia de privación y restricción de la libertad. También serán objeto de seguimiento el respeto de las garantías procesales y el tratamiento y las condiciones de vida dignos, en términos de suministro de alimentos, ropa, refugio temporal y asistencia sanitaria, así como el trato de las personas en situaciones vulnerables.

El acceso a los documentos incluirá archivos, registros, grabaciones, vídeos y todos los sistemas y registros electrónicos pertinentes para el mandato del mecanismo. Los expedientes médicos sólo podrán ser consultados por personal sanitario cualificado.

Por último, la guía exige que las autoridades responsables faciliten el funcionamiento del mecanismo sin ninguna limitación geográfica o procedimental.

5.2.2. FACULTADES DE LOS MECANISMOS INDEPENDIENTES

La guía marca las facultades del mecanismo, estableciendo que deberá poder realizar controles periódicos sobre el terreno, así como controles aleatorios y sin previo aviso, basados en una evaluación del riesgo para los derechos fundamentales o en informes sobre presuntas violaciones de derechos. Las personas que actúen en nombre del mecanismo tendrán acceso, siempre que lo soliciten y sin restricciones, a todos los lugares, personas y documentos pertinentes, incluso en situaciones de crisis y fuerza mayor, según lo regulado en el Derecho de la UE.

Además, el mecanismo tendrá derecho a hablar con todas las organizaciones y personas afectadas en un contexto confidencial, con la ayuda de intérpretes. El mecanismo tendrá derecho a observar mediante una actividad de seguimiento, los procedimientos de triaje, la toma de impresiones dactilares, el registro y tratamiento de asilo [...] tendrá derecho a documentar (mediante fotos, vídeos o grabaciones de sonido) sus actividades en todo lugar y en todo momento.

Según el artículo 10.2 el mecanismo de seguimiento independiente estará facultado para formular recomendaciones anuales a los Estados miembros. Estas consideraciones parecen excluir que

entre las facultades de los mecanismos de supervisión se encuentre la capacidad de sancionar a los Estados miembros por el incumplimiento de las normas de derechos fundamentales. Bien es cierto que el mecanismo, de acuerdo con el artículo 10 del Reglamento de triaje, se enmarca en un ámbito más amplio en el que los Estados miembros deben establecer los procedimientos judiciales adecuados en caso de vulneración de derechos fundamentales. Estos procedimientos judiciales han de ser vinculados, además, con el papel que el TEDH puede jugar en este marco, ya que todos los Estados miembros son parte del Convenio de Roma.

No obstante, que no se dote a los mecanismos de seguimiento de algún tipo de facultad sancionadora o de la posibilidad de poner en conocimiento de órganos sancionadores posibles vulneraciones sistemáticas de derechos fundamentales, en los procedimientos del marco de su competencia, debilita la posición e impacto de estos mecanismos.

5.2.3. LA COMPOSICIÓN DE LOS MECANISMOS INDEPENDIENTES

Una de las cuestiones más controvertidas y que puede generar una mayor discrepancia entre los diferentes mecanismos nacionales de seguimiento hace referencia a la composición de los mismos. De acuerdo al artículo 10.2 del reglamento de triaje, los mecanismos podrán estar compuestos por «Los ombudsman o defensores de los derechos humanos nacionales y las instituciones nacionales de defensa de los derechos humanos, incluido el mecanismo nacional de prevención previsto en el Protocolo Facultativo de la Convención de 1984 de Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes» quienes «participarán en el funcionamiento del mecanismo de seguimiento independiente y podrán ser nombrados para llevar a cabo todas o parte de las funciones del mecanismo de seguimiento independiente».

Además, en el mismo párrafo se especifica que [el mecanismo] «también podrá contar con la participación de organizaciones internacionales y no gubernamentales pertinentes y de organismos públicos independientes de las autoridades que realicen el triaje. En la medida en que una o varias de esas instituciones, organizaciones o entidades no participen directamente en el mecanismo de seguimiento independiente, el mecanismo de seguimiento establecerá y mantendrá estrechos vínculos con ellas». Mientras la participación directa de las organizaciones parece configurarse como opcional («podrá»), de la segunda frase («el mecanismo establecerá») podrían derivar ciertas obligaciones para el mecanismo en ese sentido.

Se plantean, por tanto, dos ámbitos. En primer lugar, la obligatoria participación de los defensores de los derechos humanos nacionales y las instituciones nacionales de defensa de los derechos humanos. En segundo lugar, la participación (potestativa) de organizaciones internacionales y no gubernamentales pertinentes y de organismos públicos independientes. Esta fórmula viene generando una doble interpretación: que se trate de un mecanismo de composición mixta en el que intervengan tanto los defensores de los derechos humanos nacionales como otras organizaciones, o que se trate de un mecanismo en el que únicamente participen los Ombudsperson.

La guía de la FRA parece decantarse por la primera opción, ya que al mencionar a los sujetos que deben estar involucrados en el mecanismo, señala que «(s)in poner en peligro su independencia, el mecanismo debería poner en común los conocimientos de otros mecanismos de supervisión de los derechos humanos, organizaciones no gubernamentales y otros agentes que trabajan en el ámbito de los derechos fundamentales y la migración, así como de expertos académicos y otros expertos cualificados».

Además, en la página 8, la guía hace referencia a la facultad, por parte del mecanismo, de recurrir a personas expertas externas debidamente certificadas para supervisar determinados aspectos técnicos de las actividades mencionadas, cuando las citadas actividades requieran conocimientos técnicos específicos.

Las personas que actúen en nombre del mecanismo deberán cumplir la legislación nacional del Estado miembro, y en el caso en que necesiten consultar información clasificada o entrar en lugares en los que el acceso esté limitado por motivos de seguridad pública, tendrán derecho a recibir la habilitación de seguridad correspondiente.

La participación de otras organizaciones y de expertos se sigue planteando como potestativa o complementaria, pero no consustancial al mecanismo. Ello supone generar el riesgo de que la sociedad civil no pueda participar en los mecanismos, limitando estos mecanismos al papel que tienen las instituciones nacionales de defensa de los derechos humanos. Este papel es diferente en los diversos Estados miembros; además, en muchos casos, su identificación con el mecanismo no supone ninguna aportación, puesto que ya tienen competencia para supervisar el respeto de los derechos fundamentales en cualquier actuación administrativa.

Parece esperable pensar, por tanto, que los Estados miembros van a preferir configurar el mecanismo con la participación exclusiva de los defensores nacionales de derechos humanos, lo que reproduciría la situación actual, vaciando de contenido el artículo 10.2 del reglamento de triaje y el artículo 43.3 del reglamento de procedimiento.

En este sentido, respecto a la posibilidad de involucrar o no a otras organizaciones en el funcionamiento del mecanismo, PICUM alerta, en su análisis sobre el Reglamento de Triaje[60], que existe un riesgo concreto de que, en la práctica, se les niegue el acceso a las zonas en las que se llevará a cabo el control. Esto resulta particularmente preocupante porque, según PICUM, las personas sometidas al procedimiento de triaje estarán retenidas en situaciones de detención de facto, sin derecho a contactar con un abogado, y con una información probablemente muy limitada sobre sus derechos.

5.3. EL MECANISMO DE SEGUIMIENTO EN ESPAÑA

La cuestión del diseño del mecanismo de seguimiento de los derechos fundamentales en los procedimientos de triaje y fronterizo de asilo en España está aún abierta. La primera información de la que se dispone respecto al Estado español se encuentra en el Plan Nacional de Implementación[61], en el que se informa, en relación con la situación actual, que la supervisión de los procedimientos fronterizos existentes ya se lleva a cabo, en gran medida, por el Defensor del Pueblo, sea a través de su función de supervisor de los derechos fundamentales o de su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, y que en este sentido, el Gobierno de España coopera estrechamente con organizaciones internacionales y ONG.

Se hace referencia sobre todo a la acogida de menores no acompañados (MENA) en el sistema ordinario de protección de menores, que es competencia de los gobiernos autonómicos.

De cara a la futura aplicación de los reglamentos, además, se puede conocer en el mismo documento que, sin perjuicio de su participación en procedimientos específicos, la participación del ACNUR y la OIM tendrá carácter horizontal y que las opciones que se prefieren para la función de liderazgo del nuevo mecanismo independiente de vigilancia de los derechos fundamentales en la fase de triaje y en el procedimiento fronterizo de asilo, son el Defensor del Pueblo, de acuerdo con

su mandato actual, y la OIM además de tener en cuenta las directrices de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA).

En este sentido, efectivamente, también la Guía de la FRA plantea que debe asegurarse coherencia y complementariedad con los defensores del pueblo, y su diseño debe contar con los mandatos de monitoreo ya existentes a nivel nacional.

Por su parte, el Anteproyecto de Reforma de Ley Orgánica 4/2000, en concreto en su Disposición Adicional Decimotercera, afirma que «El Defensor del Pueblo, en el marco de sus competencias (...) ejercerá (...) el seguimiento de los derechos fundamentales en relación con el triaje previsto en el artículo 10 del Reglamento (UE) 2024/1356 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se introduce el triaje de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores».

No obstante, esto no significa que deba ser el Defensor del Pueblo español quien asuma completamente este mecanismo. De hecho, la incorporación de un mecanismo específico se debe plantear como una alternativa para superar el ámbito del Defensor del Pueblo. De lo contrario, este mecanismo no aportaría ninguna garantía adicional reforzada ante situaciones sensibles emergentes o que toman una dimensión no conocida hasta el momento; puesto que el Defensor del Pueblo ya podría, con la configuración normativa actual, controlar el respeto de los derechos humanos en estos procedimientos, siguiendo lo establecido en la Ley Orgánica 3/1981.

Como se ha indicado, el texto del artículo 10.2 del Reglamento de triaje plantea la posibilidad de incorporar otras organizaciones internacionales y no gubernamentales, así como instituciones públicas. Esta parece la mejor opción para el sistema español. Tal como se recoge en el PNI español, organizaciones internacionales como la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) o la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), y organizaciones no gubernamentales con sólida trayectoria en la cuestión y presencia en el terreno, deben estar presentes en este mecanismo para maximizar su efectividad y la atención a las cuestiones que se planteen.

De hecho, siguiendo el modelo de las Directrices relativas a los mecanismos nacionales de prevención de la Convención contra la tortura y la configuración de este mecanismo nacional, podría reproducirse el sistema de un Consejo Asesor del mecanismo en el que participen representantes de estas organizaciones, que se combine con la incorporación de personal específico, en la línea de lo que plantea la guía de la FRA en cuanto a personal, recursos y financiación.

Pero también sería necesario ampliar la participación a otras entidades como las Comunidades Autónomas. Habida cuenta de la desigual distribución de las llegadas irregulares y de los centros de frontera, resultaría conveniente que las Comunidades Autónomas en cuyo territorio estén presentes estos centros y que, además, como se ha indicado, tienen competencia en materia de menores extranjeros no acompañados, puedan participar del mecanismo de forma directa. La conveniencia de que representantes del Gobierno canario participen de este mecanismo resulta indudable. También podrían incorporarse representantes de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, así como, en su caso, de Andalucía o Baleares.

Este punto resulta también muy relevante para dotar al mecanismo de la importancia que el Reglamento le otorga y que debe suponer para la protección de los derechos fundamentales.

En este sentido, si no se amplía el personal a disposición del mecanismo y se mantiene un sistema a través del Defensor del Pueblo sin dotarlo adecuadamente, cabría la posibilidad de que el mecanismo no pudiera desarrollar de forma efectiva sus funciones, sino que supondrá una

modificación meramente nominal de la actividad ya ejercida por el Defensor del Pueblo; en este caso, frente a situaciones novedosas y de alta gravedad.

Además, desde el punto de vista institucional, la posibilidad de que el Defensor del Pueblo asuma el mecanismo de seguimiento de forma exclusiva plantea problemas en relación con su independencia financiera. El Defensor del Pueblo, en cuanto comisionado de las Cortes Generales, recibe su presupuesto de estas, mientras que el mecanismo de seguimiento está financiado por el Gobierno a través de las partidas presupuestarias vinculadas al desarrollo del Pacto que provienen de la UE. Por ello, resultaría problemático que el Defensor del Pueblo recibiera financiación directa de uno de los órganos a los que debe auditar de forma general.

A este respecto, sobre costes y necesidades de contratación pública, el PNI da a conocer que cualquier aumento de las funciones del Defensor del Pueblo de España en este ámbito requerirá la asignación de recursos económicos apropiados en su presupuesto, el cual se aprueba por el Parlamento, y que, por otro lado, la OIM recibe actualmente financiación a través del Ministerio del Interior para proyectos de gestión integrada de fronteras y de retorno voluntario asistido y reintegración (RVAR) de países de tránsito (496 535,00 EUR para 2024). En este sentido, se establece que se requerirá incrementar esta cantidad, recurriendo a fondos de la Unión Europea, para incluir también las funciones relacionadas con la supervisión, así como su función futura en la formación y la facilitación de información con arreglo al Plan de Implementación.

Estas reformas están aún pendientes puesto que el Anteproyecto no continuará su tramitación. No obstante, resultan imprescindibles para la creación del mecanismo e, incluso, para su identificación con el Defensor del Pueblo. La situación que se ha generado propicia una notable indefinición a este respecto y si el Defensor del Pueblo asume el seguimiento de estos procedimientos lo hará con base en su mandato general de control de la Administración y no en el específico de la materia, que requiere de una norma de cobertura.

5.4. LA SITUACIÓN EN OTROS ESTADOS MIEMBROS

La revisión de los mecanismos de seguimiento en otros Estados miembros requiere un análisis de los documentos publicados a nivel de la Unión Europea y de las legislaciones aprobadas en los diferentes Estados miembros.

La Comisión en su segundo *State of Play* mencionaba que la mayoría de los Estados miembros habían asignado a las correspondientes defensorías del pueblo este papel de monitoreo. Era el caso de Austria, Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, Rumanía y la República Checa. La Comisión se refería a designaciones previstas o a acuerdos en negociación, no necesariamente a mecanismos ya establecidos por norma aprobada. De hecho, la evolución posterior muestra las divergencias de esta lista, como en el caso de Lituania, donde el mecanismo se encomienda a una organización no gubernamental; Polonia, que no se ha planteado ningún proyecto de ley de implementación; y Rumanía y Bulgaria, que no han logrado aprobar normas de implementación.

En el tercer *State of Play,* publicado por la Comisión Europea el 8 de mayo de 2026, se señalaba que la mayoría de los Estados miembros habían avanzado en la configuración del mecanismo de seguimiento, mientras otros no tenían todavía acuerdos para su creación en fase avanzada[62].

El estudio de las estructuras desarrolladas por los Estados miembros permite sistematizar en una clasificación con siete modelos diferentes. En primer lugar, como se ha indicado, aquellos Estados

en los que la tarea la asume la defensoría del pueblo en solitario. Estos Estados son Austria, Bélgica, Chequia, Chipre, Eslovaquia, Luxemburgo y Portugal. El caso de Austria merece ser mencionado, ya que fue precisa una reforma constitucional específica para que la *Volksanwaltschaft* pudiera actuar como mecanismo independiente.

También resulta curiosa la situación en Suecia donde se propuso que asumieran la función los *Justitieombudsmannen*, esto es, los Defensores del Pueblo parlamentarios, pero la institución se opuso por considerar que un mecanismo integrado en el sistema de la Unión y sometido a dirección externa es incompatible con la independencia de un órgano de control extraordinario de rango constitucional[63]. De la misma forma se pronunció el *Eduskunnan Oikeusasiamies*, Defensor del Pueblo parlamentario finlandés, aunque en Finlandia, como se verá, se optó por una solución alternativa.

El segundo modelo seguido por Estados, como Alemania, Dinamarca y Países Bajos, es un modelo dual en el que la defensoría o institución nacional de derechos humanos se combina con un órgano de inspección o prevención de la tortura. Así, en Alemania las funciones las desarrollan la *Nationale Stelle zur Verhütung von Folter* y el *Deutsches Institut für Menschenrechte*; en Dinamarca, el *Folketingets Ombudsmand*, con participación del *Institut for Menneskerettigheder*; y en Países Bajos el *College voor de Rechten van de Mens* y la *Inspectie Justitie en Veiligheid*.

Un tercer modelo es el de designar a órganos de supervisión sectorial preexistentes con mandato ampliado. Así lo han hecho Francia y Finlandia. En Francia, a falta de la *ordonnance* prevista en la ley de habilitación todavía en tramitación parlamentaria, no existe una designación formal del mecanismo. No obstante, el Senado ha señalado que el *Contrôleur général des lieux de privation de liberté* llevará a cabo los controles en este ámbito en la continuidad de sus atribuciones actuales[64]. El CGLPL es una autoridad administrativa independiente que interviene para supervisar y eliminar las vulneraciones de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, con poderes de inspección de los establecimientos privativos de libertad. Puede ser contactado por cualquier persona privada de libertad que considere que sus derechos han sido vulnerados, así como en relación con las condiciones de detención, custodia, retención o traslado.

En Finlandia, por su parte, tras la negativa del Defensor del Pueblo parlamentario, se designó a la *Yhdenvertaisuusvaltuutettu* (Defensoría de la No Discriminación) que ya supervisaba las expulsiones de personas extranjeras del país. La propia institución advirtió de la escasa dotación prevista para su ejecución e indicó que comunicaría a la Comisión que Finlandia no cumple las exigencias del Reglamento y de la Directiva[65].

El ejemplo del cuarto modelo es Irlanda, que ha optado por crear un cargo nuevo desde cero mediante legislación específica, en concreto el International Protection Act de 2026 en su Part 14[66], que instituye la figura del *Chief Inspector of Asylum Border Procedures*. Sin embargo, esta institución ha generado controversia sobre su independencia real: las organizaciones de derechos humanos han expresado que la ley limita la independencia del Inspector Jefe y no alcanza los requisitos de la FRA, señalando en particular que los amplios poderes ministeriales para cesarlo, junto con enmiendas que afectan a la presentación de informes independientes al Parlamento, plantean serias preocupaciones[67].

El quinto modelo se puede configurar con el ejemplo de Lituania. En este caso, el mecanismo independiente de seguimiento se encomienda a una organización no gubernamental, obligada a emitir informes anuales, mientras la gestión de las reclamaciones queda a cargo del *Seimo kontrolierius* o Defensor del Pueblo del Seimas. Se trata, por tanto, de una fórmula mixta de externalización a la sociedad civil cuya principal fragilidad es temporal: el paquete de reforma de la Ley sobre el Estatuto Jurídico de los Extranjeros, aprobado por el Consejo de Ministros el 11 de junio

de 2026 y debatido por el Seimas desde el 23 de junio en procedimiento de urgencia, permanecía en examen en comisión el 2 de octubre de 2026, de modo que el mecanismo no ha llegado todavía a existir.

El sexto modelo es el de atribuir la competencia a autoridades administrativas ajenas a los derechos humanos. Grecia con la Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Autoridad Nacional de Transparencia) e Italia con el *Garante per la Protezione dei Dati Personali* serían los ejemplos de este sexto modelo, que comparte problemas de independencia con el séptimo modelo.

El séptimo modelo es el modelo croata que ha designado a una oficina gubernamental, *Ured za ljudska prava.* Esta opción ha sido la elegida a pesar de que Croacia tenía una cierta tradición desde 2021, cuando estableció un modelo tripartito para la supervisión de los derechos fundamentales en frontera. De hecho, fue el primer mecanismo de este tipo en Europa encargado de supervisar las acciones de la policía fronteriza relacionadas con la migración irregular y la protección internacional. Encarnaba la aspiración de la UE de equilibrar un control fronterizo riguroso con la protección de los derechos fundamentales.

Sin embargo, el *Nezavisni mehanizam nadzora* cesó sus actividades el 1 de julio de 2026 porque la solución adoptada para la aplicación del mecanismo de seguimiento derivado del artículo 10 del Reglamento de triaje en Croacia ha sido una oficina gubernamental y no un organismo independiente. La FRA considera que, para mantener la independencia, los mecanismos de monitoreo deben estar libres de cualquier afiliación institucional con las autoridades responsables. Croacia es precisamente el caso que más se aleja de este criterio, lo que puede plantear dudas en cuanto a su independencia y a su eficacia real[68].

6. LOS CENTROS DERIVADOS DEL PEMA EN ESPAÑA

Los centros para personas migrantes en España adoptan diferentes denominaciones. En ocasiones, estas denominaciones responden a funciones diferenciadas y otras a naturalezas jurídicas diferentes. También la titularidad modifica la tipología de centros. No obstante, en alguna ocasión, centros de titularidad pública, con funciones, naturaleza y tipología similares, reciben denominaciones diferentes.

Cabe señalar, además, que la aproximación a los centros en España no puede entenderse sin una referencia a las especificidades territoriales en las que estos centros se insertan y, también, al impacto que estos centros pueden generar en los territorios.

España tiene la peculiaridad de que sus principales zonas de llegadas no autorizadas de personas migrantes se ubican en entornos muy diferenciados. Así, las llegadas marítimas a la Península plantean situaciones netamente diferentes de las que se originan con las llegadas marítimas a las Islas Canarias y, en menor medida, a las Islas Baleares. Y también, claro está, a Ceuta y Melilla.

En este sentido, debido a que las realidades sociales y geográficas de las distintas zonas fronterizas son tremendamente dispares, en España se combinan todos los modelos posibles de zonas de llegadas irregulares. Una parte de las personas que llegan a la frontera española de forma no autorizada lo hace por vía marítima a la Península, es decir, al territorio continental europeo. Otra parte llega por vía marítima o terrestre a Ceuta y Melilla, que representan territorios continentales en África, lo que propicia situaciones como la que se vivió en Ceuta durante los últimos días del mes de julio de 2026. No obstante, a los efectos migratorios, estas ciudades autónomas funcionan casi como territorios insulares. Con todo, la parte más relevante durante los últimos años se sitúa en las llegadas a territorios insulares, en mayor medida a las Islas Canarias, y en un porcentaje mucho más reducido a las Islas Baleares.

Esa diversidad de contextos genera una diversidad de necesidades y plantea diferentes alternativas que pueden tener una gran relevancia en la implementación del Pacto. España, además, como país receptor de migración irregular desde hace más de tres décadas ha ido desarrollando diferentes infraestructuras para esta realidad. Estas infraestructuras no son uniformes en los distintos territorios, sino que se vinculan a distintas aproximaciones de gestión.

En cuanto a los centros para migrantes existentes en España, se advierte que desenmarañar la red de centros para migrantes en España resulta una tarea bastante compleja. En este sentido, el Reglamento de Extranjería, aprobado por el Real Decreto 1155/2024[69], tal y como hacían sus antecesores, define, en su artículo 263, la red pública de centros de migraciones. Dentro de esta red se encuentran, de acuerdo al apartado 3 de este artículo, los centros de acogida a refugiados y los centros de estancia temporal de inmigrantes, así como los centros de nueva creación. Por su parte, el artículo 264, exige que estos nuevos centros sean establecidos por orden de la persona titular del Ministerio de la Presidencia. Sin embargo, la realidad dista de lo establecido en la norma.

La constatación de la realidad indica que el conjunto de infraestructuras que se utilizan para las personas migrantes es más amplio. Por un lado, existen otros centros previstos en las normas de extranjería, como los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), que no figuran en esta

definición del Reglamento, a pesar de estar recogidos tanto en la Ley de Extranjería[70] como en el Real Decreto 162/2014[71].

Además, en los últimos años se han incorporado al sistema español nuevos centros, sin aprobar ninguna nueva norma ni modificar las normas existentes. Por ejemplo, a partir del año 2018 comienza a hablarse de los Centros de Atención Temporal de Extranjeros (CATE). En fechas similares y también sin modificaciones normativas comienza a hablarse de los Centros de Atención, Emergencia y Derivación (CAED). Más recientemente, se ha empezado a utilizar la terminología de Centros de Primeras Llegadas (CPLL). De nuevo, la ausencia de regulación específica difumina los perfiles de estos centros que tienen que ser obtenidos de la observación práctica de su funcionamiento diario.

En el Plan Nacional de Implementación[72] español, se encuentra una sola indicación relevante en relación a los centros de migraciones derivados del Pacto, ya que se establece que no será necesario generar nuevas categorías de centros en España para adecuar el sistema a las nuevas previsiones normativas. Por tanto, la pregunta a resolver no es la de qué tipologías de centros hay que crear sino más bien cómo encajan las tipologías existentes en las necesidades que genera el Pacto.

6.1. CLASIFICACIÓN DE LOS CENTROS PARA MIGRANTES EN EL SISTEMA ESPAÑOL

Las clasificaciones que se pueden plantear de las tipologías de infraestructuras son diversas. Puede distinguirse entre los centros de titularidad del Ministerio del Interior y los centros de titularidad del Ministerio de Inclusión; entre las infraestructuras de Península y las infraestructuras ubicadas en zonas fronterizas no peninsulares; los centros de gestión pública, los centros mixtos y los centros concertados; ...

No obstante, en este informe se distingue, por un lado, entre los centros de privación de libertad, o centros cerrados y el resto de centros, como centros abiertos. Los centros cerrados o de privación de libertad son los Centros de Internamiento de Extranjeros y los Centros de Atención Temporal de Extranjeros. Se trata de centros de titularidad pública, dependientes del Ministerio del Interior y que están gestionados por el Cuerpo Nacional de Policía que, en algunos casos, subcontrata ciertos servicios con empresas o con entidades del tercer sector.

Los Centros de Internamiento de Extranjeros son centros de privación de libertad de medio plazo. Aparecen definidos en la Ley de Extranjería y su funcionamiento y régimen interior se regula a través del Real Decreto 162/2014. En los CIE las personas extranjeras pueden permanecer hasta un máximo de 60 días. El internamiento requiere ser aprobado por la autoridad judicial competente y sólo debería poder realizarse con el objetivo de expulsar a la persona extranjera.

Actualmente, en España existen siete CIE: Madrid (Aluche), Barcelona (Zona Franca), Murcia (Sangonera), Valencia (Zapadores), Tenerife (Hoya Fría), Las Palmas de Gran Canaria (Barranco Seco) y Algeciras.

Por su parte, los Centros de Atención Temporal de Extranjeros, como se ha indicado, fueron creados a partir del año 2018 para la gestión de las llegadas irregulares de las personas migrantes a las costas españolas. La creación del centro de Crinavis, en el Puerto de Algeciras, determinó la utilización de esta terminología que, sin embargo, no recoge la auténtica naturaleza de estos centros; a pesar de rotularse como centros de atención, se trata de centros de detención. Su

creación y desarrollo se ha producido sin una norma de cobertura lo que genera una notable inseguridad jurídica. Recientemente, el Tribunal Supremo ha confirmado su naturaleza de centro de detención y ha criticado que no se haya regulado su funcionamiento[73].

Desde el primer CATE de Crinavis, estos centros se han ido extendiendo por la costa mediterránea (Málaga, Motril, Almería, Cartagena y Son Tous en Mallorca además del anuncio de la construcción de un CATE en Alicante que parece, finalmente, descartado) y en las Islas Canarias (Barranco Seco en Gran Canaria, Adeje en Tenerife, San Andrés en El Hierro, Nave del Queso en Fuerteventura y Puerto de Arrecife en Lanzarote, además de un proyecto de construcción para Granadilla de Abona, también en Tenerife). Por tanto, de las principales zonas de llegadas irregulares de personas migrantes, las únicas que no tienen actualmente un CATE son Ceuta y Melilla, lo que ha generado serias dificultades de gestión ante la crisis humanitaria vivida en Ceuta desde los últimos días de julio de 2026.

Las personas que llegan irregularmente por vía marítima a España son detenidas en los CATE. Allí estas personas son filiadas por la Policía y reciben la primera atención sanitaria. Además, también reciben asesoramiento jurídico y son sometidas a controles de seguridad. Los CATE son, por tanto, el antecedente español a los centros de triaje que recoge la normativa europea.

El resto de centros son centros abiertos. Aquí se puede distinguir entre los centros de acogida para personas solicitantes y refugiadas y, el resto, a los que puede denominarse, de forma genérica, centros de atención para migrantes.

Los centros de acogida para personas solicitantes de protección internacional y refugiadas, llamados tradicionalmente CAR (Centros de Acogida a Refugiados), han tomado la denominación de CAPI (Centros de Acogida de Protección Internacional), a raíz del RD 220/2022[74]. A pesar de ello, el artículo 263 del Real Decreto 1155/2024 sigue haciendo referencia a centros de acogida a refugiados. En todo caso, los CAPI son centros de titularidad pública destinados a personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional. Los cuatro CAPIs que hay actualmente son el CAPI de Alcobendas y el CAPI de Vallecas, en Madrid, el CAPI de Mislata, en Valencia y el CAPI de Sevilla.

En el año 2022, en el marco del Plan Ucrania Urgente se introdujeron los Centros de Recepción, Atención y Derivación (CREADE). Su función era de asistencia inicial e identificación para las personas desplazadas desde Ucrania. Los CREADE están situados en Málaga, Madrid, Barcelona y Alicante. Actualmente, el CREADE de Málaga se encuentra inoperativo por estar sometido a unas obras de reforma. Tanto los CAPI como los CREADE son centros públicos gestionados por la Subdirección por Centros y Emergencias del Sistema de Migraciones. De acuerdo a los datos del Ministerio, la capacidad de acogida de estos centros es de 989 plazas.

Los CREADE son citados específicamente en el Plan Nacional de Implementación español como las infraestructuras desde las que se realizarán las reubicaciones salientes dentro del mecanismo de solidaridad, tal y como venía realizándose hasta ahora.

Además de los centros citados, el sistema de acogida de protección internacional es puesto en práctica a través de una serie de centros de acción concertada y titularidad privada que dependen del Ministerio de Inclusión para su financiación. Los centros de acogida, por tanto, se plantean de una forma reticular y diferenciada, según la entidad a la que pertenecen. Así se puede hablar de Centros de Migraciones (CEMI), Centros de Acogida Temporal para Inmigrantes (CATI)... sin que su denominación identifique claramente su funcionalidad. A ello hay que añadir la utilización de recursos de emergencia como ocurrió en el Plan Canarias 2020.

En este sentido, el Plan Nacional de Implementación indica que se mantendrá actualizada una lista de recursos de emergencia: hoteles, albergues, etc. Así mismo, el Plan Nacional de Implementación señala la necesidad de incorporar nuevos centros de acogida gestionados directamente.

La última categoría, la de centros de atención para migrantes, se construye por descarte. Son aquellos centros abiertos que no están destinados a personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional. En ocasiones, la diferenciación no es clara, puesto que algunos de estos centros son gestionados por entidades privadas y sirven también para personas solicitantes de protección internacional. Es el caso, por ejemplo, de los Centros de Migraciones (CEMI).

Esta doble dimensión de algunos centros es reconocida por el propio ministerio que en su informe del sistema de protección internacional en España (junio 2025) señalaba que «existen otros centros que si bien están integrados en el programa de atención humanitaria acogen tanto a personas incluidas en dicho programa como solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Estos centros, por tanto, desempeñan una doble función de atención dentro de ambos marcos de intervención. Los centros tienen capacidad para acoger a 12.855 personas. La mayoría de estos Centros están ubicados en Canarias con una capacidad para atender a 5.935 personas»[75].

Entre estos están los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes, mencionados en el artículo 263 del Real Decreto 1155/2024 dentro de la red pública de centros de migraciones. Son centros dependientes del Ministerio de Inclusión que se encuentran en Ceuta y Melilla. Los CETI se crearon en el año 1999. Las personas que residen en los CETI reciben alojamiento, manutención y formación básica y tienen la posibilidad de salir de ellos por propia voluntad, aunque su régimen interno les obliga a regresar para dormir si quieren mantener la plaza. Las personas residen en estos centros hasta que son autorizadas a trasladarse a la Península. El modelo CETI parece diseñado específicamente para entornos como los de Ceuta y Melilla sin que haya sido replicado en la Península, ni en las islas.

También debe hacerse referencia a los Centros de Atención, Emergencias y Derivación que constituyen la categoría con perfiles más difusos. Los CAED son centros de acogida de emergencia para personas bajo el régimen de atención humanitaria. Mantienen un régimen abierto, aunque variable según el centro y la localidad. Los CAED fueron ideados para estancias de un máximo de 15 días para la cobertura de necesidades básicas. Estos centros son de gestión privada, concertados con el Ministerio de Inclusión que los financia.

Identificar la totalidad de CAED existentes resulta casi imposible, puesto que algunos surgen, desaparecen y vuelven a ser utilizados, en ocasiones por entidades distintas. Los principales CAED que han sido utilizados son los de Carabanchel (1.900 plazas) y Alcalá de Henares (1.470 plazas) en Madrid; el de Cartagena; el de Campano en Chiclana de la Frontera (Cádiz); el de Almería o el de Mérida. En Canarias los dos más importantes son el de Montaña Mina, en Lanzarote, con 320 plazas y el de Casa de Madres, en Santa Cruz de Tenerife.

Además de estos, se gestionan otros centros de menores dimensiones en las islas. De hecho, cuando se pone fin al sistema de acogida de emergencia en Canarias, como se verá, los centros públicos pasan a ser Centros de Primeras Llegadas mientras que los centros más pequeños de titularidad concertada y gestionados por ONG son identificados como CAED.

Precisamente, los últimos centros a los que ha de hacerse referencia son los Centros de Primeras Llegadas. De hecho, constituyen la última tipología de centros de atención para migrantes creados en nuestro territorio. Estos centros tienen su origen en el Plan Canarias 2020 que estableció una serie de campamentos de emergencia. En 2021 estos lugares comenzaron a denominarse centros del sistema de acogida de emergencia. Cabe matizar que se trataba de una categoría distinta de los

CAED. De acuerdo a la resolución de la DGAHISI de 29 de septiembre de 2023 «solo quedarán como acogida de emergencia los centros de propiedad pública en los que se puede prestar mediante encargo la manutención y demás servicios, siendo estos Canarias 50, Las Raíces y Las Canteras».

Por tanto, los centros del sistema de acogida de emergencia que eran de propiedad pública fueron rebautizados como centros de primeras llegadas, mientras que los que eran de titularidad concertada pasaron a ser considerados CAED. Los Centros de Primeras Llegadas son centros abiertos en los que se ofrece un alojamiento de emergencia y primera ayuda y atención sanitaria a las personas migrantes que han pasado por los CATE.

6.2. LAS EXIGENCIAS DEL PACTO EN CUANTO A CENTROS PARA PERSONAS MIGRANTES

Expuestas las tipologías de centros existentes en el sistema migratorio español, se plantea la cuestión acerca de su compatibilidad con el sistema de centros que se recogen en el conjunto de normas que componen el PEMA así como las interpretaciones que han desarrollado las instituciones europeas.

El PEMA únicamente hace referencias a centros en dos ámbitos. Por un lado, en relación con el internamiento, que se indica que se realizará en centros de internamiento y así se repite en distintas previsiones normativas de los reglamentos. También se repite la referencia a los centros de acogida, aunque su núcleo se encuentra en la Directiva de condiciones de acogida en la que se señala que los Estados miembros podrán conceder las condiciones materiales de acogida en centros de acogida o en locales habilitados para alojar a solicitantes de asilo.

Además de menciones directas, de forma indirecta, las previsiones del PEMA recogen la necesidad de determinar los lugares, ubicaciones o centros en los que se situará a las personas migrantes en los distintos procedimientos recogidos en los textos.

Es el caso, por ejemplo, del triaje. El Reglamento de triaje señala que las personas sometidas a triaje tendrán que permanecer a disposición de las autoridades responsables de realizar el triaje mientras dure el triaje. No obstante, de forma tangencial, el artículo 8.6 del Reglamento de triaje menciona los «centros donde se realice el triaje», aunque sin dar más referencias.

Por su parte, el Reglamento de procedimiento indica que en el marco del procedimiento fronterizo de asilo, los Estados miembros exigirán que los solicitantes residan en la frontera exterior o las zonas de tránsito o en sus proximidades, o en otros lugares designados dentro de su territorio.

Del mismo modo, el Reglamento del procedimiento fronterizo de retorno establece que los Estados miembros exigirán a las personas a las que se someta a este procedimiento, que residan durante un período máximo de doce semanas en ubicaciones situadas en la frontera exterior o zonas de tránsito o en sus proximidades.

En cuanto a las características de estos centros o «zonas de residencia asignadas» tal y como los califica el artículo 2.17.c) del Reglamento de gestión de asilo y migración, deben precisarse de acuerdo al procedimiento del que se trate.

En primer lugar, hay que señalar que el triaje se realizará en condiciones de detención. La puesta a disposición a la que se refiere el Reglamento de triaje ha sido interpretada como privación de libertad, tanto en los informes que se han realizado en este encargo, como en otros documentos e,

incluso, por el propio Gobierno en el Plan Nacional de Implementación. Por ello, no podrá prolongarse más allá de 72 horas.

Sin embargo, las condiciones del procedimiento fronterizo de asilo no son de detención sino de residencia obligatoria. En consecuencia, las zonas en las que residan las personas solicitantes deben ser de régimen abierto y la permanencia en esas zonas se prolongará hasta un máximo de doce semanas, plazo en el que se debe resolver la solicitud de protección internacional y el hipotético recurso judicial contra su denegación. Algo similar se plantea en lo que respecta al procedimiento fronterizo de retorno que también determina la residencia obligatoria sin detención ni internamiento, durante un máximo de doce semanas.

En cuanto a los centros de internamiento, su regulación se remite a la Directiva 2008/115[76] y al desarrollo que cada Estado miembro haya realizado al respecto.

Sobre los centros de acogida, hay que indicar que el régimen establecido en la Directiva de condiciones de acogida es tremendamente amplio, puesto que permite que la acogida se desarrolle en los propios centros previstos para los procedimientos fronterizos; en centros de acogida, propiamente dichos; o en casas privadas, apartamentos, hoteles u otros locales adaptados para alojar a los solicitantes. Además, su regulación a través de una Directiva que, explícitamente, acepta disposiciones estatales más favorables, genera un marco suficientemente flexible para su desarrollo en España.

Por último, en relación con el diseño de centros del PEMA, debe hacerse referencia a la interpretación de las instituciones europeas. En este sentido, puede servir de referente el documento preparado por la EUAA[77] al que ya se ha hecho referencia con anterioridad, en el que se exponen los posibles modelos de centro que se pueden construir y poner en funcionamiento tanto para el procedimiento de triaje como para los procedimientos de asilo y retorno en frontera. Este documento presenta tres diferentes modelos: *single–purpose*, es decir, una tipología de centro para cada procedimiento; *multi-purpose* o centro polivalente, en el que se desarrollen todos los procedimientos y, por último, los *transit-centres*, que serían centros para la derivación posterior hacia otros centros.

6.3. EL ENCAJE DE LOS CENTROS ESPAÑOLES EN EL MARCO DEL PACTO

En el análisis de la adaptación del sistema PEMA en España se debe tener en cuenta que los centros y zonas de residencia determinados en las normas europeas deben encajar dentro de las estructuras ya existentes en el sistema español.

El Plan de Implementación nacional del Pacto es claro en establecer que el triaje se llevará a cabo en las instalaciones actuales. Las comisarías, los Centros de Atención Temporal de Extranjeros (CATE), los CIE y, en particular, los centros de acogida existentes contribuirán, cada uno de ellos, en la fase o el procedimiento adecuados [...][78]. Con este planteamiento, es obvio que los centros adecuados para realizar el triaje en España son los CATE. Su estructura y funcionamiento permiten cumplimentar el triaje.

Otra cuestión que queda sin resolver en el triaje es lo que va a ocurrir en Ceuta y Melilla. En estas dos zonas de llegadas irregulares por vía terrestre y marítima no existen CATE y no parece que se vayan a crear. En consecuencia, caben dos posibilidades apuntadas por el propio Plan Nacional de

Implementación. Que el triaje se desarrolle en las Comisarías de Policía o en los CETI. Ambas soluciones plantean problemas.

En el primer caso, las dificultades de este tipo de procesos y la necesidad de coordinar a varios actores están entre las causas que dieron lugar a la creación de los CATE, respondiendo al incremento de las llegadas en la península. La utilización de las Comisarías de Ceuta y Melilla será viable mientras que el volumen de llegadas sea bajo.

Por su parte, la utilización de los CETI genera problemáticas estructurales ya que estos no están concebidos como lugares de privación de libertad. Su adaptación requeriría obras para convertir una parte en lugar de detención y permitir diferenciar la situación de quienes están detenidos y quienes están en libertad.

En este sentido, el CETI de Melilla ha sufrido obras en los últimos meses antes de su reciente reapertura, pero, a pesar de haber solicitado realizar una visita de terreno para poder comprobar el sentido, las características y la finalidad de estas obras, esa visita no ha sido autorizada y tampoco se cuenta con datos fidedignos sobre el objetivo de estas obras.

Circunstancias como las acaecidas en el verano de 2026 en Ceuta ponen de manifiesto la incapacidad de las estructuras existentes en la ciudad para desarrollar el triaje sin la creación de un CATE. De hecho, la utilización de los terrenos del puerto de Ceuta planteada por el Gobierno durante la crisis humanitaria vivida en la Ciudad autónoma tenía, en gran medida, la finalidad de hacer servir esta explanada a modo de CATE provisional.

Los CETI, sin embargo, pueden cumplir perfectamente la función de zonas de residencia obligatoria en los procedimientos fronterizos de asilo y de retorno. Su ubicación en ciudades que no permiten el acceso a la Península los convierte en una infraestructura adecuada para situar allí a personas que no deban estar detenidas con un régimen formalmente abierto, pero sin la posibilidad real de abandonar el territorio, más allá que regresando a Marruecos.

En este sentido, si se incorporasen a los CETI las zonas de detención para el triaje, podría ser uno de los modelos de centros polivalentes a los que hace referencia la propuesta de la EUAA. Un problema surge a este respecto. La inexistencia de Centros de Internamiento en ambas ciudades impide la aplicación de las normas de los reglamentos de triaje, de procedimiento y fronterizo de asilo y retorno que hacen referencia a la posibilidad de internar a ciertas personas en determinados casos. Sería necesario, para ello, trasladarlas a la Península.

Otras de las posibilidades de creación de centros polivalentes en el contexto español actual es la del CIE de Algeciras. Por su capacidad y su escasa utilización como CIE, cabría pensar en una reestructuración que combinase una cuádruple dimensión: CATE (aunque para ello se podrían utilizar las instalaciones próximas de Crinavis), centro fronterizo de asilo, centro fronterizo de retorno y CIE. Sin embargo, en este caso, el carácter abierto de los centros fronterizos haría que las personas allí enviadas pudieran abandonar las infraestructuras y desplazarse por territorio español y europeo.

Este es uno de los grandes retos de la creación de este sistema en la Península, el de evitar el abandono de los centros abiertos de los procedimientos fronterizos. En el caso del procedimiento fronterizo de asilo, resulta más sencillo puesto que se puede vincular el sostenimiento de la solicitud y el procedimiento. En caso de abandonar el centro designado como residencia obligatoria, se puede tener por desistido al solicitante. Sin embargo, esta situación no es equivalente en el procedimiento fronterizo de retorno. En este caso, además, la persona migrante está a la espera de su expulsión ante la denegación de su solicitud de protección internacional.

Estas personas tienen pocos estímulos para mantenerse durante doce semanas en un lugar esperando a que se les retorne a su país de origen (o a otro si entran en vigor las modificaciones planteadas en el Reglamento Retorno), teniendo la posibilidad de desplazarse a cualquier lugar en el Estado español e, incluso en la Unión Europea.

En el caso de la Península, dado que se indica específicamente que no se van a crear nuevas infraestructuras (como CPLL o CETI), las personas sometidas a los procedimientos fronterizos deberían ser ubicadas en alguno de los CAED existentes. Otra de las alternativas sería el desplazamiento interno controlado, es decir, desplazar a estas personas a los CETI de Ceuta y Melilla o a centros de Canarias y es que el sistema parece estar específicamente concebido para utilizar la insularidad como instrumento de control.

En Canarias, los CATE servirán para la realización del triaje y parece que los CPLL podrán ser las infraestructuras adecuadas para los procedimientos fronterizos de asilo y retorno. También podría ubicarse a estas personas en los CAED, aunque su titularidad privada los hace menos adecuados para estos regímenes.

En este caso, la insularidad determina que estas personas sometidas a estos procedimientos no puedan alcanzar la Península si se les establece su residencia obligatoria en estos CPLL, aunque sí que pueden abandonar los centros. En estas condiciones, la aplicación del internamiento tras fuga, recogida explícitamente en ambos reglamentos, podría realizarse también en Canarias.

Por último, en relación con el internamiento y con los centros de acogida debe indicarse que no parece que se planteen muchas novedades derivadas del PEMA. El internamiento se realizará en los CIE (a falta de la entrada en vigor del nuevo Reglamento Retorno) y los centros de acogida seguirán manteniendo los modelos diversificados que existen en España, aunque, como reconoce el Gobierno en el Plan Nacional de Implementación, será necesario crear más plazas del sistema público.

Encaje de los centros españoles en el marco del PEMA

Cuadro comparativo · Informe interno IDP / GESDI / Oxfam Intermón

Exigencia del PEMA	Características	Encaje en el sistema español
Triaje Reglamento (UE) 2024/1356	Detención Duración máxima de 72 horas. Filiación, examen médico, evaluación de vulnerabilidad, comprobación de seguridad. Realizado en la frontera exterior o en sus proximidades.	**CATE** Península Canarias Baleares Centros de Atención Temporal de Extranjeros. Estructura y funcionamiento ya alineados con las funciones del triaje. **Comisarías / CETI** Ceuta y Melilla *Sin CATE en estas ciudades. Los CETI no están concebidos como lugares de detención y las comisarías solo son viables con bajo volumen de llegadas.*
Procedimiento fronterizo de asilo Reglamento (UE) 2024/1348	Residencia obligatoria Régimen abierto. Máximo 12 semanas para resolver la solicitud y el recurso. En la frontera exterior o en sus proximidades, o en lugares designados dentro del territorio.	**CPLL** Canarias Centros de Primeras Llegadas (Canarias 50, Las Raíces, Las Canteras, Colegio León). Régimen abierto + insularidad = residencia obligatoria de facto. **CETI** Ceuta y Melilla Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes. Mismo efecto de aislamiento territorial. **CAED** Península
Procedimiento fronterizo de retorno Reglamento (UE) 2024/1349	Residencia obligatoria Régimen abierto. Máximo 12 semanas adicionales. Posterior a la denegación del asilo en frontera.	**CPLL** Canarias Misma infraestructura que para el asilo fronterizo. Insularidad limita la movilidad pero no impide el abandono del centro. **CETI** Ceuta y Melilla Superficie reducida de ambas ciudades dificulta la permanencia no detectada tras abandono. **CAED / Sin infraestructura clara** Península
Internamiento Directiva 2008/115/CE	Privación de libertad Máximo 60 días en el sistema español. Regulado por RD 162/2014.	**CIE** Península Canarias 7 centros: Madrid, Barcelona, Murcia, Valencia, Tenerife, Gran Canaria, Algeciras. Sin CIE en Ceuta ni Melilla.
Acogida Directiva (UE) 2024/1346	Régimen abierto Condiciones materiales de acogida para solicitantes de protección internacional. Centros de acogida, casas privadas, hoteles u otros locales. Marco flexible, admite disposiciones estatales más favorables.	**CAPI** Madrid Valencia Sevilla 4 centros públicos (antes CAR). 989 plazas totales. Gestión directa de la Subdirección de Centros. **CREADE** Málaga Madrid Barcelona Alicante Centros de Recepción, Atención y Derivación. Designados en el PNI para las reubicaciones salientes del mecanismo de solidaridad. El CREADE de Málaga se encuentra actualmente inoperativo por obras de reforma. **Centros concertados** Todo el territorio Red de CEMI, CATI y otros centros de titularidad privada financiados por el Ministerio de Inclusión. 12.855 plazas (5.935 en Canarias). Gestionados por Cruz Roja, ACCEM, CEAR y otras entidades.

7. EL PROCEDIMIENTO DE ASILO

El procedimiento de asilo constituye, probablemente, el ámbito en el que la implementación del Pacto Europeo de Migración y Asilo generará mayores tensiones con el ordenamiento jurídico español vigente. A diferencia de otras dimensiones analizadas en este informe, como el triaje o los centros de migraciones, en las que el margen de adaptación operativa resulta más amplio, el procedimiento de asilo se rige por normas con rango de ley que, a falta de reforma legislativa, entrarán en colisión directa con las previsiones del Reglamento 2024/1348.

Ha de señalarse que el procedimiento de asilo ya es notablemente confuso en España al no haberse aprobado el reglamento de desarrollo de la Ley 12/2009, ni haberse transpuesto las tres directivas de asilo de la UE vigentes hasta ahora. No obstante, la situación se complica más al no haberse aprobado una nueva ley de asilo una vez alcanzado el 12 de junio de 2026, es decir, una vez finalizado el plazo de implementación del Pacto. Esta cuestión conecta directamente con los problemas señalados en los apartados anteriores de este informe. Si los centros analizados en el punto 6 requieren una adecuación funcional al Pacto, el procedimiento de asilo que se desarrollará en esos centros y fuera de ellos exige una adecuación normativa que, a día de hoy, no se ha producido.

Quizá, por ello, este es el único ámbito en el que el Gobierno español ha decidido intervenir con la aprobación de las Instrucciones de la Subsecretaría de Interior de 11 de junio[79]. Sin embargo, como se verá, la solución no resulta adecuada. Por más que estas Instrucciones reclamen, en diversas ocasiones, la aplicabilidad directa de los Reglamentos y el principio de interpretación conforme, precisamente la combinación de ambos criterios hace que esta aplicación pueda suponer un riesgo de problemas.

A continuación se analizan algunos de los posibles problemas de aplicación detectados en la relación entre el Reglamento de procedimiento y la normativa española vigente, partiendo del marco general y los derechos de los solicitantes para, posteriormente, examinar las tres fases del procedimiento ordinario y los dos procedimientos especiales.

7.1. LA CUESTIÓN DE LA NORMA INTERNA MÁS FAVORABLE

El primer problema general que plantea la implementación del procedimiento de asilo es la relación entre el Reglamento 2024/1348 y la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. España no reformó esta ley para transponer la Directiva 2013/32, por lo que el procedimiento vigente ya presentaba notables divergencias con la normativa europea. Estas divergencias se fueron salvando mediante la invocación de la cláusula de aplicación de las disposiciones nacionales más favorables que contenía el artículo 5 de aquella Directiva.

Sin embargo, la elección de la UE de regular los procedimientos de protección internacional mediante un reglamento plantea retos interpretativos de notable calado. Los reglamentos, dada su directa aplicabilidad, no recogen habitualmente una cláusula de aplicación de la disposición nacional más favorable. El texto articulado del Reglamento de procedimiento no contiene ningún precepto en tal sentido. Bien es cierto que el considerando 6 sí contempla que no se debe evitar que los Estados miembros establezcan o mantengan disposiciones más favorables. No obstante, la

ubicación de esta referencia en un considerando y su propia redacción hacen que sea ambigua: no se fija como una regla, sino como un deseo.

En consecuencia, la relación entre lo preceptuado en el Reglamento y el sistema derivado de la norma española no reformada no parece poder solucionarse con la invocación de la regla de la norma interna más favorable. En primer lugar, porque esta regla no aparece como un artículo dentro del Reglamento. En segundo lugar, porque, en cuestiones procedimentales, la determinación de aquello que se puede considerar más favorable no resulta siempre sencilla. Esta situación deja un notable espacio de ambigüedad que, en términos generales, se traduce en inseguridad jurídica.

7.2. DERECHOS DE LOS SOLICITANTES: PRIVACIÓN DE LIBERTAD, ASISTENCIA JURÍDICA Y DERECHO DE PERMANENCIA

Tres son los derechos cuya configuración resultará más conflictiva en el proceso de implementación.

En cuanto a la privación de libertad de las personas solicitantes de asilo, hay que señalar que el artículo 10 de la Directiva de condiciones de acogida (Directiva 2024/1346) determina los supuestos en los que se podrá proceder al internamiento de personas que hayan presentado una solicitud de protección internacional. Este precepto choca frontalmente con la regulación actual en España, que no contempla la posibilidad de internar a una persona solicitante de asilo. Los supuestos de internamiento del artículo 62 de la Ley Orgánica 4/2000 se relacionan con procedimientos sancionadores de extranjería en los que pueda proponerse la expulsión, categorías en las que no encajan los solicitantes de asilo.

La Directiva 2024/1346 sí contempla, en su artículo 4, la aplicabilidad de la regla de las disposiciones nacionales más favorables. Por tanto, el internamiento de solicitantes no viene impuesto directamente por el PEMA, sino que únicamente será aplicado cuando los Estados lo recojan en su legislación. Es relevante señalar que el Plan Nacional de Implementación (punto 2.A.3) indica la voluntad del Gobierno de modificar la legislación para incorporar esta posibilidad. En este sentido, conviene recordar que el internamiento de solicitantes de protección internacional ya se recogía en el artículo 8 de la Directiva 2013/33 y que España no aplicó tal posibilidad. Por tanto, una regla similar en una norma de similar rango no debería producir un cambio en la normativa española. En todo caso, mientras tal cambio no se produzca, el internamiento de las personas solicitantes de protección internacional en España sigue siendo contrario a Derecho.

Respecto al derecho a la asistencia jurídica gratuita, el artículo 18.b) de la Ley de asilo reconoce este derecho, que se extiende, de acuerdo al artículo 16, a la formalización de la solicitud y a toda la tramitación del procedimiento. El Reglamento de procedimiento distingue cuatro niveles de relación con diferente grado de intensidad: la mera información jurídica, el consejo jurídico, la asistencia jurídica y la representación legal. El Reglamento obliga a prestar consejo jurídico gratuito en el procedimiento administrativo, y asistencia jurídica y representación legal gratuitas en el procedimiento de recurso. Permite además a los Estados prever asistencia jurídica y representación legal gratuitas también en el procedimiento administrativo.

La cuestión más relevante desde el punto de vista del régimen español es que el derecho al consejo jurídico gratuito se plantea para la formalización de la solicitud en todos los procedimientos y no, como ocurre actualmente en España, únicamente para las solicitudes presentadas en frontera o en Centros de Internamiento. Por otro lado, el ejercicio del derecho al

asesoramiento jurídico tiene como implicación la participación del asesor jurídico en las entrevistas que se celebren.

Por último, en cuanto al derecho de permanencia, la Ley de asilo no lo contiene como tal, sino que prevé la suspensión de cualquier proceso de devolución, expulsión o extradición. Ha sido la jurisprudencia del Tribunal Supremo[80], aplicando la doctrina del TJUE (sentencias Gnandi[81] y Arslan[82]), la que ha utilizado esa expresión. El artículo 10 del Reglamento establece ahora explícitamente el derecho de permanencia durante el procedimiento administrativo, extendiéndolo al plazo para presentar recurso y, si se interpone, hasta su resolución.

7.3. LA FASE INICIAL: FORMULACIÓN, REGISTRO Y FORMALIZACIÓN

La fase inicial del procedimiento de asilo es en la que se producen las diferencias más acusadas entre ambos sistemas. El artículo 17 de la Ley de Asilo establece que el procedimiento se inicia con la presentación de la solicitud mediante comparecencia. El nuevo régimen del Reglamento, en los artículos 26 a 28, es totalmente distinto: se distinguen tres momentos dentro de esta fase: formulación, registro y formalización.

La formulación se producirá cuando la persona interesada exprese ante una autoridad competente el deseo de recibir protección internacional. España debe designar las autoridades competentes para recibir estas formulaciones, entre las que se deberán incluir, como mínimo, la policía, las autoridades de inmigración, la guardia de frontera y las autoridades responsables de los centros de internamiento o las instalaciones de acogida. La norma es taxativa en cuanto a estos mínimos, por lo que estas autoridades deberán poder recibir la formulación, aunque no se incorporen específicamente en un listado por parte del Gobierno español.

El registro debe producirse en un plazo de cinco días desde la formulación. La norma nacional no contempla este trámite y el Gobierno debe designar la autoridad competente. Un cambio importante es que tanto la formulación como el registro obligarán a las autoridades a entregar a la persona solicitante un documento acreditativo, válido hasta la formalización.

Como tercer paso, en el plazo de veintiún días tras el registro, la persona deberá formalizar la solicitud mediante comparecencia personal. Si se relaciona con el procedimiento actual, la formalización equivaldría a la presentación de la solicitud, si bien el sistema derivado del Pacto resulta más garantista: genera derechos desde la formulación y permite documentar la situación desde ese primer momento. Además, en el sistema español la presentación conlleva una entrevista personal, mientras que en el régimen del Pacto las entrevistas tienen lugar durante la fase de examen.

Otra diferencia sustancial es que, en el caso español, tras la presentación puede dictarse una resolución de inadmisión a trámite que impide el inicio de la fase de tramitación. Sin embargo, en el procedimiento del Pacto, tras la formalización las autoridades deben expedir un nuevo documento que identifique a la persona como solicitante y recoja expresamente su derecho a permanecer. La decisión sobre la admisión a trámite se produce durante la fase de examen.

El impacto práctico de esta nueva estructura en tres pasos es considerable. En primer lugar, obliga a articular un sistema documental que genere certificaciones en momentos diferentes (formulación, registro y formalización), lo que requiere coordinación entre las autoridades

competentes en cada fase. En segundo lugar, la separación entre formulación y formalización otorga a la persona solicitante un período de hasta veintiseis días en el que ya tiene reconocida documentalmente su condición, antes de que se sustancie su solicitud. Este período, inexistente en el sistema actual, puede ser esencial para que la persona acceda a consejo jurídico y prepare los elementos que fundamentan su solicitud. Sin embargo, su articulación efectiva depende de que el Gobierno designe las autoridades competentes y establezca los circuitos administrativos necesarios, algo que no se ha producido.

7.4. LA FASE DE EXAMEN: ENTREVISTAS, GRABACIÓN Y PRESENCIA DEL ASESOR JURÍDICO

La segunda fase, de tramitación en la terminología española y de examen en el Reglamento, presenta una diferencia sustancial. Para el régimen actual, la tramitación comienza tras la admisión a trámite. Para el Reglamento, la fase de examen se inicia una vez formalizada la solicitud y comprende, dentro de ella, tanto un examen sobre la admisibilidad (que debe resolverse en dos meses desde la formalización) como un examen sobre el fondo (con resolución en seis meses).

Uno de los elementos más novedosos de esta fase son las entrevistas personales**.** Esto supone un cambio muy importante respecto a la regulación española, que contempla únicamente la entrevista en el momento de presentación y solo excepcionalmente durante la tramitación. La normativa europea establece la posibilidad de dos entrevistas: una antes de la resolución sobre admisibilidad y otra antes de la resolución sobre el fondo. Ambas se configuran como un derecho del solicitante, puesto que los artículos 11 y 12 del Reglamento introducen la expresión «se ofrecerá al solicitante la oportunidad de mantener una entrevista personal». El Reglamento permite que ambas entrevistas se unifiquen, siempre que la persona haya sido informada previamente y haya podido consultar a su asesor jurídico.

Dos cuestiones de las entrevistas resultan especialmente relevantes. La primera hace referencia a las personas presentes: si la persona ha ejercido su derecho a la asistencia jurídica, se debe garantizar la presencia de su asesor jurídico. En este sentido, es importante el matiz que introduce la guía práctica de la EUAA[83] que recuerda que el derecho a asistir a la entrevista no se confiere al consejero jurídico (segundo nivel de asistencia jurídica, mínimo exigido en la fase administrativa) sino al asesor jurídico (tercer nivel de asistencia jurídica, aplicable únicamente cuando la persona solicitante ha ejercido su derecho a la asistencia jurídica)[84]. Además del asesor y el intérprete, la norma plantea la posibilidad de que esté presente un mediador cultural, aunque no es clara sobre su papel concreto.

La segunda cuestión, de mayor impacto práctico, es la obligación del artículo 14 del Reglamento de grabar las entrevistas personales. Se exige que se elabore un informe exhaustivo o una transcripción que se incluirá en el expediente, junto con la propia grabación. La persona solicitante podrá realizar aclaraciones o comentarios respecto a posibles errores y, en caso de duda, prevalecerá la grabación.

Estas novedades se plantean de forma genérica y requerirían una sustanciación en la normativa española. Es el caso de la participación de los mediadores culturales, del procedimiento para aportar comentarios sobre el acta de la entrevista o del régimen de la grabación. Sin una norma que desarrolle estos aspectos, la inacción del Gobierno no puede suponer una afectación a los derechos de los solicitantes, que habrán de exigir el cumplimiento del tenor del Reglamento por vía judicial.

7.5. LA FASE DE RESOLUCIÓN Y LOS RECURSOS

El contraste entre el sistema de resolución y recursos español y el derivado del Reglamento es uno de los puntos más problemáticos.

Una peculiaridad del procedimiento del Reglamento europeo difícilmente aplicable en el marco español es que el artículo 37 contempla que las resoluciones denegatorias supondrán la emisión de una decisión de retorno conforme a la Directiva 2008/115. El sistema español no contempla tal posibilidad y para dictar una orden de expulsión debe iniciarse un procedimiento sancionador específico. El propio Plan Nacional de Implementación (apartado 5.A.1) reconoce la necesidad de crear un procedimiento de retorno que no sea consecuencia de un procedimiento sancionador sino de una decisión de asilo negativa. Sin embargo, tal reforma no se ha producido.

La principal aportación de la Instrucción de 11 de junio de 2026, de la Subsecretaría, sobre las consecuencias de la entrada en vigor del Pacto Europeo de Migración y Asilo en el recurso administrativo de reposición en el ámbito de la protección internacional ha sido la de eliminar el recurso de reposición y establecer que en su caso, el plazo para resolver ese recurso (que ya no se llama de reposición) no paraliza el plazo de presentación del recurso judicial.

En cuanto al efecto suspensivo automático de los recursos, el artículo 68 del Reglamento lo establece expresamente. Sin embargo, en el ordenamiento español la suspensión debe solicitarse y adoptarse judicialmente mediante medida cautelar. Esta cuestión ya resultó problemática: España fue condenada por el TEDH en el caso A.C. y otros contra España (2014) por carecer el recurso contencioso-administrativo de efecto suspensivo automático cuando el recurrente alegaba riesgos para su integridad física en caso de retorno. Cabe interpretar que el artículo 68 del Reglamento constituye una disposición que determina la no ejecutividad inmediata de las resoluciones, en los términos del artículo 98 de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común.

Una segunda cuestión muy problemática es la de los plazos de los recursos. La norma europea establece que los Estados fijarán plazos de entre cinco y diez días para recurrir resoluciones de inadmisibilidad, y de entre dos semanas y un mes para denegaciones de fondo. Sin embargo, en España los recursos contencioso-administrativos ordinarios del artículo 46 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa tienen un plazo de interposición de dos meses. El plazo español no encaja de ninguna manera en la horquilla fijada por la norma europea.

La referencia que contiene la Instrucción de 11 de junio de 2026, de la Subsecretaría, sobre la tramitación de las solicitudes de protección internacional a consecuencia de la plena aplicación de los procedimientos previstos en los reglamentos UE 2024/1348 y 2024/1351, de 14 de mayo, que integran el Pacto Europeo de Migración y Asilo, parece absolutamente insuficiente. En ella se remite directamente al artículo 67.7 del Reglamento 2024/1348 para la determinación de los plazos, olvidando que este artículo 67.7 no establece un plazo sino una horquilla de entre cinco y diez días para las resoluciones de inadmisibilidad o del procedimiento acelerado y de entre dos semanas y un mes para el resto de los casos.

La fórmula escogida por el Gobierno español no permite determinar con claridad cuál es el plazo concreto del recurso y parece remitirse a lo que se establezca en las correspondientes resoluciones sobre el plazo de recurso, algo que genera, sin lugar a dudas, una clara inseguridad jurídica.

7.6. EL PROCEDIMIENTO FRONTERIZO

El procedimiento fronterizo del artículo 43 del Reglamento 2024/1348 es una de las principales novedades del Pacto. Se prevé para las personas que formulen su solicitud tras haber sido sometidas a triaje en frontera sin que se les haya autorizado la entrada. Las solicitudes se formalizarán cinco días después de su registro y el procedimiento completo, incluida la resolución del recurso judicial, debe sustanciarse en un máximo de doce semanas.

Esta es la principal problemática de la implementación de este procedimiento en España. Se requiere arbitrar mecanismos que permitan resolver tanto la solicitud administrativa como el recurso judicial en doce semanas. Si la resolución administrativa se dicta rápidamente (el sistema actual prevé cuatro días) y se mantiene el plazo de dos meses para el recurso contencioso-administrativo (nueve semanas en total), el órgano jurisdiccional competente debería resolver en menos de tres semanas, algo muy difícil de concebir en la práctica.

La Instrucción de 11 de junio de 2026, de la Subsecretaría, sobre la tramitación de las solicitudes de protección internacional a consecuencia de la plena aplicación de los procedimientos previstos en los reglamentos UE 2024/1348 y 2024/1351, de 14 de mayo, que integran el Pacto Europeo de Migración y Asilo define los supuestos de aplicación en España del procedimiento fronterizo, con aplicación de las reglas que establecen los Reglamentos.

La Instrucción resulta extremadamente voluntarista porque afirma que el procedimiento fronterizo de asilo debería resolverse en doce semanas, incluido el recurso judicial, pero nada dice cómo va a lograr ese objetivo, más allá de afirmar que se promoverá que la resolución administrativa «*sea dictada, en lo posible, dentro del plazo más breve posible y procurando que se produzca en las seis primeras semanas desde el momento del registro de la solicitud*».

Por su parte, la Guía Práctica de la EUAA sobre el procedimiento fronterizo de asilo[85] establece una distribución orientativa de estas doce semanas. En la primera semana debe formalizarse la solicitud. En la cuarta semana se debe celebrar la entrevista personal. Tres semanas después, esto es, en la séptima semana, la persona solicitante debe recibir la notificación de la decisión administrativa. La semana siguiente se abre la posibilidad de interponer recurso y solicitar la permanencia. La solicitud de permanencia debe ser resuelta por el tribunal en la semana novena y tres semanas más tarde, esto es, la semana duodécima, es la fecha límite para la conclusión del recurso. Por tanto, se pretende que el tribunal resuelva sobre el fondo en apenas un mes desde la presentación del recurso.

La Guía exige, además, que los plazos para interponer recurso (entre cinco y diez días), para solicitar la permanencia durante el recurso (al menos cinco días), para que el tribunal decida si el solicitante puede permanecer y, en su caso, para la resolución del recurso, deben establecerse en la legislación nacional. Esto confirma directamente que España necesita una norma con rango de ley para fijar estos plazos y no basta con la Instrucción aprobada.

El artículo 54 del Reglamento establece además que durante el examen se exigirá a los solicitantes que residan en ubicaciones específicas determinadas por el Estado. El mismo artículo establece también que «Cada Estado miembro notificará a la Comisión, a más tardar el 11 de abril de 2026, los lugares en que se efectuará el procedimiento fronterizo, en particular cuando se aplique el artículo 45». Como ya se ha indicado, la Comisión en el tercer *State of Play*, publicado el 8 de mayo de 2026, indicó que España había notificado cuáles serán dichas ubicaciones. Sin embargo, no existe información pública sobre esta notificación. Las ubicaciones no pueden tener consideración de centro de privación de libertad, puesto que la privación de libertad para solicitantes de asilo no se contempla como regla general en la norma europea ni cabe en el ordenamiento español actual.

También ha sido descartada específicamente en la Guía Práctica de la EUAA que recuerda que la restricción de movimiento no implica que la persona carezca de acceso físico al exterior de la instalación: se le permite salir mientras permanezca disponible para las autoridades en la ubicación del procedimiento fronterizo.

La problemática del procedimiento fronterizo resulta especialmente aguda en relación con los territorios en los que se producen las principales llegadas irregulares. En las Islas Canarias, la ruta atlántica ha concentrado el mayor volumen de llegadas en los últimos años. Sin embargo, la infraestructura existente en el archipiélago no ha sido diseñada para sustanciar un procedimiento fronterizo completo, que incluya no solo la resolución administrativa sino también el recurso judicial, en doce semanas. La distancia geográfica respecto a los órganos jurisdiccionales competentes y la limitada capacidad de los servicios de asistencia jurídica en las islas agravan esta dificultad.

En Ceuta y Melilla, como ya se ha señalado en el punto anterior de este informe, los CETI podrían funcionar como ubicaciones de residencia obligatoria durante el procedimiento fronterizo. No obstante, la doble condición de estos centros, que albergan simultáneamente a personas en diferentes situaciones jurídicas, exigirá una delimitación clara de los regímenes aplicables a cada colectivo. Esta diferenciación, sin una norma específica, quedará en manos de la práctica administrativa. Además, ante volúmenes de llegadas altos, como los del verano de 2026, la utilización de una única infraestructura para el conjunto de los procedimientos resulta insuficiente y tremendamente problemática.

7.7. EL EXAMEN ACELERADO

El examen acelerado del Reglamento europeo se prevé para supuestos en los que se anticipa una resolución desfavorable: cuando un tercer país pueda considerarse país de origen seguro, la solicitud no se hubiese presentado con la mayor brevedad o el solicitante provenga de un país con tasas de resolución favorable media inferior al 20%. La resolución deberá dictarse en el plazo máximo de tres meses desde la formalización, lo que supone una reducción del plazo a la mitad respecto al procedimiento ordinario, coincidiendo en esencia con el sistema español de tramitación de urgencia.

En este sentido, hay que recordar las importantes modificaciones introducidas por el Reglamento (UE) 2026/463 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de febrero de 2026, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2024/1348 en lo que respecta a la aplicación del concepto de tercer país seguro.

No obstante, el procedimiento acelerado del Reglamento carece de la doble dimensión que tiene la tramitación de urgencia en la legislación española, que también se aplica a solicitudes manifiestamente fundadas o de solicitantes con necesidades especiales. La tramitación acelerada derivada del Reglamento únicamente se prevé para supuestos de previsible resolución desfavorable.

7.8. VALORACIÓN DE CONJUNTO

La normativa española vigente diverge en multitud de aspectos de lo establecido en el Reglamento de procedimiento. Sin una reforma legislativa, los operadores jurídicos se enfrentarán a una acumulación de incertidumbres que afectarán directamente a las personas solicitantes de protección internacional.

Identificadas las divergencias, el principio de primacía impone la aplicación de la norma europea. Pero la técnica jurídica del Reglamento deja un amplio margen a los Estados que, sin normas nacionales que colmen los vacíos, resulta inaplicable en la práctica. La formulación de la solicitud, la grabación de la entrevista, la participación de mediadores culturales, el procedimiento para aportar comentarios sobre el acta, el plazo de los recursos, la resolución del procedimiento fronterizo en doce semanas o la emisión automática de decisiones de retorno vinculadas a denegaciones de asilo son ejemplos de obligaciones de difícil cumplimiento sin normativa específica estatal.

Algunas de estas normas deben tener rango de ley, como todas las referidas a los recursos judiciales. Otras pueden ser dictadas por el Gobierno en uso de su potestad reglamentaria. En todo caso, aunque el Gobierno considerase que puede bastar con instrucciones u órdenes internas, desde el punto de vista de la seguridad jurídica sería una respuesta inadecuada por carecer de la publicidad suficiente y por poner en cuestión el principio de jerarquía normativa.

La solución adoptada con las Instrucciones aprobadas el 11 de junio resulta insuficiente, cuando no, directamente contradictoria. Se establecen los plazos por remisión al Reglamento, cuando el Reglamento no ofrece plazos concretos sino márgenes; se señala la pretensión de que el procedimiento fronterizo dure doce semanas, sin que se indiquen con claridad los medios para lograr esta reducción de plazos y se eliminan los recursos de reposición, aunque se mantiene la petición de reexamen.

Mientras que la mayoría de los Estados miembros han adoptado legislación nacional para la implementación del Pacto, en España solo se han aprobado las dos Instrucciones señaladas. La otra iniciativa del Gobierno ha sido la aprobación de dos Anteproyectos de ley que se analizan en el apartado siguiente. La lectura de ambos pone de manifiesto la difícil coexistencia de la normativa de asilo española vigente con el contenido de los reglamentos que componen el Pacto.

Procedimientos de asilo: comparativa entre el sistema español actual y el Reglamento (UE) 2024/1348

Procedimiento ordinario · Aplicación directa del Reglamento desde el 12 de junio de 2026

FASE	España – Ley 12/2009	Reglamento (UE) 2024/1348
FASE INICIAL	**Presentación** ≤ 1 mes Comparecencia personal ante OAR, puestos fronterizos, comisarías u oficinas de extranjería. Conlleva entrevista inmediata. ↓ **Admisión a trámite** 1 mes El Ministerio del Interior puede dictar inadmisión en el plazo de un mes desde la presentación. Silencio = continuación de la tramitación.	**Formulación** Manifestación ante cualquier autoridad competente del deseo de protección (policía, guardia de frontera, centros de acogida, oficinas de extranjería). ↓ **Registro** 5 días Registro formal de la solicitud. Se entrega documento acreditativo con efecto inmediato de los derechos del solicitante. No existe en la Ley 12/2009. ↓ **Formalización** 21 días Comparecencia para aportar documentación. Se expide documento de solicitante con derecho de permanencia explícito.
FASE DE EXAMEN	**Tramitación ordinaria** 6 meses Instrucción del expediente. Sin entrevista adicional salvo excepción. Sin regulación detallada del trámite.	**Entrevista de admisibilidad** Derecho del solicitante (art. 11). Obligatoria salvo renuncia informada. Con intérprete y asesor jurídico presentes. Grabada y transcrita. ↓ **Resolución de admisibilidad** 2 meses Decisión expresa sobre admisibilidad de la solicitud. Inexistente como trámite formal en la Ley 12/2009. ↓ **Entrevista sustantiva (fundamento)** Segunda entrevista sobre el fondo de la solicitud (art. 12). Puede unificarse con la anterior si el solicitante es informado. También grabada.
RESOLUCIÓN	**Resolución administrativa** 6 meses Competencia del Ministro del Interior. Silencio negativo. **Sin decisión de retorno automática** La denegación no vincula a una orden de expulsión. Requiere procedimiento sancionador separado.	**Resolución sobre fundamento** 6 meses Resolución expresa y motivada sobre el fondo de la solicitud. **Decisión de retorno vinculada (art. 37)** Toda resolución denegatoria conlleva automáticamente una decisión de retorno. Inexistente en el sistema español actual: exige creación de nuevo procedimiento (Plan Nacional de Implementación, apt. 5.A.1).
RECURSOS	**Recurso contencioso-administrativo** 2 meses Plazo de interposición: 2 meses (art. 46 LJCA). **Sin efecto suspensivo automático** La suspensión del retorno debe solicitarse como medida cautelar. España condenada por el TEDH (STEDH A.C. y otros c. España, 2014).	**Recurso efectivo ante órgano jurisdiccional** Plazo: **5–10 días** en caso de inadmisión · **2 semanas–1 mes** en denegación de fondo (art. 68). Incompatible con el plazo de 2 meses de la LJCA. **Efecto suspensivo automático (art. 68)** El recurso suspende de pleno derecho la ejecución del retorno. Derecho de permanencia hasta resolución judicial firme.

Procedimientos de asilo: comparativa entre el sistema español actual y el Reglamento (UE) 2024/1348

Procedimiento fronterizo y examen acelerado · Aplicación directa del Reglamento desde el 12 de junio de 2026

A · Procedimiento fronterizo

FASE	España – art. 21 Ley 12/2009	Reglamento (UE) 2024/1348 – art. 43
SUJETOS	**Solicitantes a quienes se deniega la entrada**	**Solicitantes sometidos a triaje sin autorización de entrada** El procedimiento fronterizo se activa tras el triaje regulado en el Reglamento (UE) 2024/1356. El registro deriva del formulario de triaje.
PLAZOS Y FASES	**Resolución administrativa** 4 días Plazo máximo desde la presentación para dictar resolución denegatoria (inadmisión o fondo). ↓ **Petición de reexamen** 2+2 días Recurso administrativo. Plazo de presentación: 2 días. Resolución: 2 días. ↓ **Recurso contencioso-administrativo** 2 meses Régimen ordinario de la LJCA. Sin efecto suspensivo automático. Sin plazo máximo conjunto.	**Formalización** 5 días **desde registro** Igual que en el procedimiento ordinario. ↓ **Examen + resolución + recurso judicial** 12 semanas **totales** El plazo de 12 semanas (excepcionalmente 16) abarca todo el procedimiento: examen administrativo, resolución y resolución judicial del recurso. Incompatible con los plazos ordinarios de la jurisdicción contencioso-administrativa española. ↓ **Recurso efectivo con efecto suspensivo automático** El órgano judicial debe resolver dentro del plazo total de 12 semanas (art. 68). **Ubicaciones específicas de permanencia (art. 54)** El Estado debe designar lugares donde los solicitantes residan durante el procedimiento. España no ha notificado estas ubicaciones (plazo: antes del 11 de abril de 2026). No pueden ser centros de privación de libertad.
GARANTÍAS	**Asistencia jurídica en frontera (art. 19.4)** Derecho a entrevistarse con abogado, aunque la norma limita su alcance a quienes ya hayan presentado solicitud.	**Consejo jurídico gratuito desde la formulación** Aplicable desde el primer momento, antes incluso de la formalización. El asesor jurídico debe poder estar presente en todas las entrevistas.

B · Examen acelerado

ASPECTO	España – art. 25 Ley 12/2009	Reglamento (UE) 2024/1348 – art. 42
ÁMBITO	**Tramitación de urgencia (doble dimensión)** Aplicable tanto a solicitudes **manifiestamente fundadas** (colectivos vulnerables) como a solicitudes **presumiblemente desfavorables**.	**Solo para solicitudes presumiblemente desfavorables** 16 causas tasadas (art. 42): país de origen seguro, tasa de reconocimiento UE <20%, retraso en presentación, incoherencias, orden público, engaño, etc. No se aplica para agilizar solicitudes favorables.
PLAZO	**Plazos a la mitad** ≈ 3 meses Los plazos del procedimiento ordinario se reducen a la mitad (art. 25 Ley 12/2009).	**Resolución** 3 meses Plazo máximo desde la formalización (art. 35.3). Coincidencia práctica con el sistema español en cuanto a duración. **Examen de fundamento complejo** 6 meses Si el asunto es complejo, la autoridad puede continuar el examen de fundamento (art. 42.2 en relación con art. 35.4). Mantiene todas las garantías de entrevista.

8. LOS ANTEPROYECTOS DE REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DE EXTRANJERÍA Y DE LEY DE ASILO PRESENTADOS POR EL GOBIERNO

8.1. JUSTIFICACIÓN, CONTEXTO Y ALCANCE DEL ANÁLISIS

A lo largo de este informe se ha puesto de manifiesto la singularidad del proceso de implementación del PEMA en España, marcado por la ausencia de reformas normativas y por la aprobación únicamente de dos Instrucciones de la Subsecretaría de Interior el 11 de junio de 2026. Sin embargo, una vez concluido el plazo de implementación, el escenario ha variado. El pasado 26 de agosto el Consejo de Ministros aprobó «en primera vuelta» sendos Anteproyectos de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y de una nueva Ley de Asilo[86].

Este apartado tiene por objeto analizar ambos textos para cerrar el estudio del proceso de implementación desarrollado en las páginas anteriores. Con la aprobación de estos Anteproyectos, el Gobierno daba cumplimiento parcial y con un notable retraso a las obligaciones que había contraído en el Plan Nacional de Implementación, en el que indicó que eran necesarias, al menos, seis reformas legales y dos reglamentarias. Transcurridos más de dos meses desde la fecha límite, el Gobierno presentaba los primeros borradores de dos de ellas.

No obstante, antes de continuar, conviene advertir de las particularidades de este análisis. El propio Gobierno calificó estos textos de primera versión. Según la información publicada por el Ministerio del Interior, una vez recabados los informes de los ministerios e instituciones competentes, «Interior volverá a llevarlos al Consejo de Ministros para su aprobación y, como proyectos de ley, remitirlos a las Cortes para su tramitación parlamentaria y aprobación definitiva». Sin embargo, el escenario abierto tras la convocatoria electoral hace que este proceso decaiga y los Anteproyectos sean, en este momento, letra muerta.

Pese a ello, en la redacción de este informe hemos considerado conveniente incorporar este apartado de análisis de los Anteproyectos. En primer lugar, porque los Anteproyectos son la primera manifestación normativa concreta de las opciones que se plantean en el Estado español, dentro de los márgenes que las normas del Pacto dejan a los Estados miembros. En segundo lugar, porque el propio contenido de los textos, especialmente el de la Ley de Asilo, demuestra que estas reformas eran necesarias y que, mientras no se aprueben, la aplicación directa de los reglamentos va a generar la incertidumbre jurídica que se ha venido denunciando.

Sin embargo, las vicisitudes antes descritas nos han llevado a afrontar este análisis de los Anteproyectos con un enfoque determinado. En primer lugar, incorporándolo a un apartado específico, en lugar de vincularlo al conjunto del análisis. De esta forma, la problemática existente sigue evidenciándose en los apartados anteriores y aquí se ofrecen las soluciones que a finales de agosto de 2026 planteó el Gobierno español de ese momento. Además, el estudio se desarrolla con una visión amplia para advertir los principales problemas que hacen florecer estos documentos,

más que por una consideración de los múltiples errores detectados. No se trata, por tanto, de un estudio de la ley aplicable, sino de una visión de las tendencias que marcan estos textos.

La naturaleza de ambas reformas es bastante diferente. El Anteproyecto de reforma de la Ley Orgánica de Extranjería sí es propiamente una reforma. Plantea la modificación de 18 artículos, incorpora cinco nuevos preceptos (los artículos 25 ter, 25 quáter y 25 quinquies, sobre el triaje; el 30 ter, sobre el derecho de permanencia de los solicitantes, y el 58 bis, sobre la repatriación de menores acompañados) y añade un nuevo Título V de 28 artículos (artículos 73 a 100) que tiene como principal objetivo conferir rango de ley orgánica a las limitaciones de la libertad de los solicitantes de protección internacional. Además, añade una disposición adicional decimotercera sobre el mecanismo de seguimiento del triaje y modifica la disposición final cuarta.

En el caso del Anteproyecto de Ley de Asilo no cabe hablar de una reforma sino de una ley enteramente nueva, que pasa de los 48 artículos de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, a 132 artículos. En líneas generales, implementa el Reglamento 2024/1347 (normas de reconocimiento) y el Reglamento 2024/1348 (procedimiento de asilo), transpone la Directiva 2024/1346 (acogida) y, a través de su disposición final primera, incorpora a la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa un nuevo artículo 122 quinquies sobre el procedimiento especial de recurso en materia de asilo.

El cambio es tan relevante que en su artículo 1 ya no se menciona el derecho de asilo ni el artículo 13.4 de la Constitución, sino que se pasa de establecer los términos para gozar en España del derecho de asilo a regular «los procedimientos administrativos relativos a la protección internacional». Paradójicamente, la Exposición de Motivos sí afirma que el objetivo de la ley es «cumplir con el mandato contenido en el artículo 13.4 de la Constitución». La desaparición de esta referencia en el articulado no es una cuestión menor, puesto que es la que recuerda que el derecho de asilo en España tiene rango constitucional.

Pese a la diferente naturaleza de ambos textos, el análisis que se realiza en este apartado es conjunto. La razón es que ambos Anteproyectos coinciden en elementos fundamentales y se complementan, de modo que su estudio aislado ofrecería una visión incompleta. Así ocurre con las restricciones a la libertad de los solicitantes, desarrolladas en el nuevo Título V de la Ley Orgánica de Extranjería, pero a las que se remite la Ley de Asilo al regular el deber de cooperación, las infracciones del sistema de acogida o los actos recurribles. Algo similar sucede con los menores no acompañados, presentes en la regulación del triaje de la Ley Orgánica de Extranjería y en los preceptos sobre representación, tutela, determinación de la edad y acogida de la Ley de Asilo; o con la decisión de retorno, que la Ley de Asilo incorpora a las resoluciones denegatorias y cuyas consecuencias en materia de internamiento regula la Ley Orgánica de Extranjería. No obstante, algunas de estas cuestiones están más desarrolladas en uno que en otro texto: la privación y restricción de libertad y el mecanismo de seguimiento del triaje encuentran su regulación principal en la reforma de la Ley Orgánica de Extranjería, mientras que los conceptos limitadores de la protección internacional, las garantías procedimentales o el régimen de acogida se encuentran en el Anteproyecto de Ley de Asilo. Por ello, en cada apartado se indicará el texto en el que se ubica cada cuestión.

8.2. LA TÉCNICA NORMATIVA DE LOS ANTEPROYECTOS: REGLAMENTOS, DIRECTIVA Y DISPOSICIÓN MÁS FAVORABLE

Antes de abordar el contenido concreto de los Anteproyectos, conviene detenerse en una cuestión transversal: la técnica normativa empleada para adaptar el ordenamiento jurídico español a dos tipologías de normas europeas cuyo régimen de cumplimiento no es similar. La Exposición de Motivos del Anteproyecto de reforma de la Ley Orgánica de Extranjería señala que su objetivo es la transposición de la Directiva 2024/1346 y la incorporación de los preceptos de los Reglamentos 2024/1348, 2024/1349, 2024/1351 y 2024/1356 relativos al procedimiento de asilo en frontera, al procedimiento fronterizo de retorno, a la determinación del Estado miembro responsable y al triaje.

En el caso de los Reglamentos se trata de una incorporación de preceptos, con la finalidad de evitar problemas de seguridad jurídica, puesto que, de acuerdo con el artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, los Reglamentos revisten un alcance general, son obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en los Estados miembros. No cabe decir lo mismo de las Directivas, que requieren transposición a través de la legislación interna. Y otro elemento diferenciador debe tenerse en cuenta. Las Directivas, habitualmente, establecen el principio de la disposición nacional más favorable, de forma que permiten que los Estados miembros mantengan o establezcan disposiciones más favorables. Así lo hace el artículo 4 de la Directiva 2024/1346, que habilita a los Estados miembros para «establecer o mantener disposiciones más favorables respecto de las condiciones de acogida».

Esta diferencia resulta esencial para la interpretación de los Anteproyectos. Como se señaló en el apartado 7.1 de este informe, la cláusula de la disposición más favorable no figura en el articulado del Reglamento de procedimiento, lo que limita su invocación en las cuestiones procedimentales. Sin embargo, sí está presente en la Directiva de acogida, por lo que la transposición de esta Directiva se puede hacer con un contenido que, sin ser incompatible con la misma, sea más favorable para las personas afectadas por estas normas. Como se verá en los siguientes epígrafes, el Gobierno no ha hecho uso de este margen. Al contrario, en las cuestiones más relevantes en las que la Directiva permitía una transposición menos lesiva para los derechos de las personas solicitantes de protección internacional, los Anteproyectos han optado por la opción más dura.

Por lo que respecta a la incorporación de los Reglamentos, la técnica empleada tampoco resulta homogénea. En muchas ocasiones, el Anteproyecto de Ley de Asilo reproduce el contenido de los preceptos europeos, pero lo hace de forma menos prolija y detallada que la norma que incorpora. Es el caso del artículo 45, sobre la información que se debe ofrecer al solicitante, que no recoge buena parte del contenido del artículo 8.2 del Reglamento 2024/1348, como el derecho a formalizar la solicitud, los plazos y fases del procedimiento, el derecho al consejo jurídico gratuito, a la asistencia jurídica y a la representación legal o los medios de prueba. En otras ocasiones, remite a un futuro desarrollo reglamentario cuestiones que el Reglamento regula de forma detallada, como las funciones, deberes y límites de los tutores y representantes de los menores no acompañados (artículos 28.4 y 63.4) o las condiciones de celebración de las entrevistas (artículo 53.5). Y, en otras, opta por una remisión indirecta, como sucede con los plazos para dictar las decisiones de traslado, que el artículo 74.3 fija por referencia genérica al Reglamento 2024/1351, sin hacerlos explícitos.

Obviamente, el principio de primacía obliga al Estado español a aplicar el contenido íntegro de los Reglamentos, con independencia de que la norma interna lo recoja o no. Pero la aprobación de una norma interna específica menos detallada que el Reglamento que se pretende incorporar resulta inadecuada desde el punto de vista de la técnica jurídica, ya que genera inseguridad jurídica para los solicitantes de protección internacional y para los operadores jurídicos. Más aún cuando en algunos supuestos la redacción española difiere de la europea, generando conflictos nominales

que, aunque deban resolverse a favor de la norma europea, dificultan su aplicación. Como se verá, esta técnica se reitera en materias tan sensibles como los registros personales, la determinación de la edad, la formulación de las solicitudes o los supuestos de aplicación del procedimiento fronterizo.

8.3. LA PRIVACIÓN DE LIBERTAD Y LAS RESTRICCIONES DE LIBERTAD DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

La principal cuestión que emana de los Anteproyectos es la relacionada con la privación de libertad y las restricciones de libertad de los solicitantes de protección internacional, presente en ambos textos, aunque regulada principalmente en la reforma de la Ley Orgánica de Extranjería.

Conviene tener presente que estas limitaciones de la libertad de circulación solo están parcialmente vinculadas con el PEMA. Las normas europeas las exigen en relación con los solicitantes de protección internacional sometidos al procedimiento fronterizo de asilo, de acuerdo con el artículo 54 del Reglamento 2024/1348, y con las personas sometidas al procedimiento fronterizo de retorno, de acuerdo con el artículo 4 del Reglamento 2024/1349. Sin embargo, en el resto de los casos, las normas europeas no exigen estas limitaciones de libertad y, mucho menos, la privación de libertad. Es la Directiva 2024/1346 la que contempla la posibilidad de privar de libertad mediante el internamiento o de restringir la libertad mediante la asignación de zonas geográficas o la residencia en un lugar específico, pero, como se ha indicado, el artículo 4 de la propia Directiva reconoce la posibilidad de que los Estados miembros establezcan o mantengan disposiciones más favorables. En tal sentido hay que entender la situación actual en España, que impide privar de libertad y restringir la libertad ambulatoria de los solicitantes de protección internacional[87]. Sin embargo, el Gobierno en los Anteproyectos presentados ha optado por la opción más dura.

8.3.1. EL INTERNAMIENTO DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

La cuestión más problemática de los Anteproyectos es la incorporación del internamiento de los solicitantes de protección internacional. Esta incorporación, a través de los artículos 87 y siguientes, supone un cambio radical en el tratamiento de los solicitantes de protección internacional, ya que la regulación del internamiento en el artículo 62 de la Ley Orgánica 4/2000 lo contemplaba, tal y como exigía la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, únicamente para los supuestos en los que procedía la expulsión de la persona internada.

La Exposición de Motivos afirma que es «en cumplimiento de los instrumentos del Pacto europeo de migración y asilo» como «se prevé la posibilidad de privar de libertad deambulatoria a las personas solicitantes de protección internacional». Sin embargo, esta afirmación no se corresponde con el contenido de las normas europeas. Ya el artículo 8 de la Directiva 2013/33/UE contemplaba la posibilidad del internamiento de solicitantes de protección internacional y España no la incorporó, aplicando una disposición nacional más favorable. Como se indicó en el apartado 7.2 de este informe, el internamiento de solicitantes no viene impuesto por el PEMA, y no existen razones novedosas que justifiquen ahora el cambio de planteamiento. La única excepción es la de las personas sujetas a los procedimientos de determinación del Estado miembro responsable o de reubicación, puesto que este internamiento deriva directamente del artículo 44 del Reglamento

2024/1351 y, además, en estos casos sí hay pendiente una decisión de traslado, que puede considerarse análoga a la expulsión.

Aquí la lógica cambia y las personas solicitantes de protección internacional van a poder ser internadas en contra de lo que afirmó la sentencia 115/1987 del Tribunal Constitucional[88], que exigió que la medida de internamiento tuviera un carácter excepcional y restringido, únicamente con la finalidad de la expulsión. Llegado el momento, sería importante que el Tribunal Constitucional analizase la constitucionalidad de esta medida, aunque esta posibilidad encaja dentro de los supuestos que permite el artículo 5 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Una de las razones por las que el artículo 87.2 indica que puede producirse el internamiento es la existencia de riesgo de fuga. Es importante tener en cuenta que, como se profundizará en un apartado posterior, en el artículo 77 se contemplan supuestos de automatización del riesgo de fuga lo que supondría que de darse estos casos podría corresponder siempre el internamiento, algo que no se corresponde con la necesidad de análisis individualizado que exige la Directiva europea.

El internamiento se plantea como medida de último recurso previa evaluación individual (artículo 88), con preferencia por medidas alternativas como la residencia obligatoria en un lugar específico, la presentación o contacto periódico con las autoridades, la asignación de una zona geográfica, la retirada del pasaporte, el alejamiento de fronteras o núcleos de población concretos o la prestación de avales o fianzas (artículo 89). No obstante, el tratamiento conjunto del internamiento y de las medidas alternativas en el artículo 87, con unos mismos motivos para uno y otras, genera problemas interpretativos a la hora de delimitar los supuestos en los que proceden.

Llama la atención que el artículo 88.1 señala que «la autoridad competente solo podrá acordarlo [cuando] concurra alguna de las causas previstas». Esta referencia podría hacer pensar en un internamiento acordado por autoridades administrativas o policiales, lo que sería flagrantemente inconstitucional, puesto que la única autoridad competente para acordar una privación de libertad en España es la autoridad judicial. En todo caso, los artículos 91 y 92 dejan claro que la autoridad decisoria solicitará al Tribunal de Instancia la autorización para internar a una persona solicitante, por lo que la falta de coherencia terminológica debería corregirse.

En paralelo a lo que ocurre con el internamiento de personas extranjeras no solicitantes de protección internacional, el límite máximo del internamiento es de 60 días (artículo 94.3). Dos cuestiones surgen de esta referencia. La primera es que los procedimientos fronterizos de asilo y de retorno tienen una duración de 12 semanas, es decir, 24 días más que el límite del internamiento. Por ello, debe entenderse que en los casos en los que el solicitante se encuentre internado, la tramitación se realizará con mayor celeridad.

La segunda cuestión hace referencia a la compatibilidad entre internamientos. El artículo 97 establece que el internamiento de los solicitantes se realizará en los mismos centros de internamiento de extranjeros, pero «en la medida de lo posible, las personas solicitantes internadas se mantendrán separadas de los nacionales de terceros países que no hayan formalizado una solicitud de protección internacional». Esta situación puede producirse en los CIE más grandes del Estado español, como el CIE de Algeciras, pero resulta mucho más compleja en otros CIE.

Más relevante aún es la posible acumulación de internamientos. El artículo 96 prevé que, si la persona internada para garantizar la ejecución de su expulsión, devolución o retorno formula una solicitud de protección internacional, se recabe autorización judicial para un nuevo internamiento en virtud del artículo 87.2, por un máximo de 60 días, y que el plazo del internamiento originario «se suspenderá, y podrá reanudarse en caso de que cese su derecho de permanencia». Es decir, el

texto abre la puerta a que el internamiento se prolongue hasta 120 días por la aplicación sucesiva de ambos tipos de internamiento, más aún cuando, conforme al artículo 70 del Anteproyecto de Ley de Asilo, la resolución negativa va a incluir una decisión de retorno. La Directiva no obliga a incorporar esta posibilidad y admitirla supondría desincentivar las solicitudes de protección internacional en estas condiciones de mayor vulnerabilidad.

Tampoco el artículo 100, que regula el internamiento en el procedimiento fronterizo de retorno, hace referencia a su compatibilidad con un internamiento previo derivado del artículo 87. Cabe preguntarse, además, si es necesario un nuevo artículo para este supuesto, dado que el internamiento podría hacerse conforme al artículo 62.1 de la Ley Orgánica 4/2000, al que el propio artículo 100.1 remite para valorar el riesgo de fuga, ya que estas personas van a ser expulsadas.

8.3.2. LA ASIGNACIÓN DE UNA ZONA GEOGRÁFICA

Más allá del supuesto de privación de libertad, los Anteproyectos contemplan dos supuestos de limitación de libertad. El primero es el de la asignación de una zona geográfica, regulada en los artículos 73 a 75 del Anteproyecto de reforma de la Ley Orgánica de Extranjería, que supone que se establezca que la persona solicitante de protección internacional no pueda salir de una zona geográfica determinada. Estas zonas pueden ser una comunidad o ciudad autónoma, una provincia o un municipio, aunque en este caso se exige que la superficie sea suficientemente amplia, permita el acceso a las infraestructuras públicas necesarias y no afecte a la esfera inalienable de la vida privada de las personas. Además, el artículo 73.2 permite que la medida se adopte «de manera general para todas las personas solicitantes que se encuentren en las mismas circunstancias». El abandono de la zona sin permiso puede dar lugar, de acuerdo con el artículo 75.3, a la reducción o retirada de las condiciones materiales de acogida y a la aplicación de las restantes medidas restrictivas.

El Gobierno ha reproducido casi literalmente el texto de la Directiva, a pesar de que esta plantea la asignación como potestativa («Los Estados miembros podrán asignar…»). Es más, en el caso español tiene escaso sustento, puesto que la razón de esta limitación es únicamente garantizar la rapidez, eficiencia y eficacia de la tramitación de las solicitudes o el reparto geográfico de los solicitantes teniendo en cuenta la capacidad de las distintas zonas. Sin embargo, en España, donde es una única autoridad la que resuelve los expedientes de protección internacional desde una instancia centralizada, tiene difícil explicación este reparto para la eficacia en la tramitación de las solicitudes.

Especialmente problemática resulta la posibilidad de que la zona asignada se limite al territorio de un municipio. Si el propio precepto la restringe a municipios con superficies suficientemente amplias, su ámbito quedaría limitado, en la práctica, a las grandes capitales, donde, en el contexto de áreas metropolitanas con límites municipales difícilmente trazables, podrían producirse incumplimientos involuntarios de los que se derivaría la reducción o retirada de las condiciones materiales de acogida.

Esta medida tiene, además, su reflejo en el Anteproyecto de Ley de Asilo, cuyo artículo 50.1.h) incluye como parte del deber de cooperación de las personas solicitantes «permanecer en el área geográfica que, en su caso, se les haya indicado de conformidad con la Ley Orgánica 4/2000». De este modo, una restricción que no viene exigida por el Pacto se integra en el núcleo de las obligaciones de las personas solicitantes.

8.3.3. LA RESIDENCIA EN UN LUGAR ESPECÍFICO Y LA AUTOMATIZACIÓN DEL RIESGO DE FUGA

La segunda modalidad de restricción de libertad para los solicitantes de protección internacional es la de la residencia en un lugar específico. Esta se plantea, de acuerdo con el artículo 78, por razones de orden público o cuando exista riesgo de fuga, y a su cumplimiento se supedita el disfrute de las condiciones materiales de acogida. Puede acompañarse, además, de la obligación de contactar o comparecer ante las autoridades prevista en el artículo 79.

El tratamiento que el Anteproyecto da a la residencia obligatoria resulta confuso, puesto que aparece al mismo tiempo como restricción de la libertad de circulación (Capítulo III del Título V) y como medida alternativa al internamiento (artículo 89.1.a), lo que, como se ha indicado, puede generar problemas interpretativos en cuanto a los límites para la adopción de una medida u otra.

En este sentido, conviene diferenciar las razones que generan esta decisión. La residencia obligatoria para los solicitantes sometidos al procedimiento fronterizo viene establecida en el artículo 54 del Reglamento 2024/1348, por lo que su incorporación, que realiza el artículo 83 del Anteproyecto, resulta incontestable. No ocurre lo mismo para el resto de situaciones, con respecto a las que el artículo 9.1 de la Directiva 2024/1346 contempla una mera posibilidad cuya incorporación no es obligatoria, ya que España podría mantener el sistema actual según el criterio de la disposición nacional más favorable. Desde la perspectiva del principio *favor libertatis*, la residencia obligatoria debió quedar restringida a los supuestos del artículo 83, sin hacerse extensible a cualquier solicitante de protección internacional, como hace el artículo 78.

Pero el aspecto más problemático de esta regulación es la definición que el Anteproyecto hace del riesgo de fuga. El artículo 76.4 establece las circunstancias que deberán ser valoradas, conforme a lo definido por el artículo 2.11 de la Directiva 2024/1346. Las circunstancias del artículo 76 son suficientemente amplias como para que el marco legislativo no sea criticable en sí mismo y quepa una interpretación flexible. En este sentido, el último párrafo de ese apartado exige valorarlas en conjunto, sin que la determinación del riesgo de fuga pueda descansar solo en uno de los factores indicados lo que profundiza en esta flexibilidad e individualización exigida por la norma europea.

Sin embargo, el artículo 77 omite este criterio de valoración individualizada que exigen el artículo 2.11 y los considerandos de la Directiva y automatiza el riesgo de fuga. Según su apartado 1, «existirá riesgo de fuga» respecto de las personas sujetas al procedimiento de asilo en frontera o al procedimiento fronterizo de retorno, así como respecto de las sujetas a los procedimientos de determinación del Estado miembro responsable o de reubicación que se sustancien en el contexto del procedimiento de asilo en frontera. Su apartado 2 añade una presunción de riesgo de fuga para otros supuestos. Y su apartado 3 establece que, en estos casos, la autoridad decisoria «deberá» adoptar medidas restrictivas de la libertad de circulación. La propia Exposición de Motivos reconoce abiertamente que «el riesgo de fuga se da por sentado en ciertos casos, en especial, en los procedimientos de frontera», y el artículo 80.1.a) excepciona el principio de necesidad de las restricciones «en los supuestos recogidos en el artículo 77 en los que la necesidad se da por sentada».

Para justificar estos criterios se invocan los artículos 43.2 y 54.1 del Reglamento 2024/1348 y los considerandos 15 y 16 de la Directiva 2024/1346. Sin embargo, los preceptos citados del Reglamento no mencionan nada acerca del riesgo de fuga, sino que regulan determinadas cuestiones del procedimiento fronterizo. Es cierto que las personas sometidas al procedimiento de asilo en frontera y al procedimiento fronterizo de retorno deben residir en las ubicaciones determinadas por el Estado mientras duren sus procedimientos, pero las normas del Pacto no contemplan que estas personas estén, por ese solo hecho, en riesgo de fuga. Por su parte, los considerandos 15 y 16 de la Directiva se refieren a la fuga previa a otro Estado miembro como un

factor importante para valorar el riesgo de fuga, pero no como fundamento de ningún tipo de automatismo.

La consideración de que en todos estos casos existe riesgo de fuga no es una cuestión meramente terminológica. Como se ha visto, el riesgo de fuga es uno de los motivos que habilitan el internamiento, por lo que la configuración actual podría conllevar el internamiento generalizado de los solicitantes sometidos al procedimiento fronterizo, algo contrario a la finalidad y la esencia de este procedimiento y de su regulación en el Pacto.

8.4. EL MECANISMO DE SEGUIMIENTO DEL TRIAJE

La composición del mecanismo de seguimiento del triaje y del procedimiento fronterizo de asilo que establecen los artículos 10 del Reglamento de triaje y 43.4 del Reglamento de procedimiento ha sido una de las cuestiones más debatidas en el marco de la implementación del PEMA, tal y como se ha analizado en el apartado 5 de este informe.

Desde muy pronto se transmitió la predisposición del Gobierno a que el Defensor del Pueblo asumiese ese rol. En el Plan Nacional de Implementación se afirmaba que la supervisión de los procedimientos fronterizos existentes ya se llevaba a cabo, en gran medida, por el Defensor del Pueblo, sea a través de su función de supervisor de los derechos fundamentales o de su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, y que, en este sentido, el Gobierno de España cooperaba estrechamente con organizaciones internacionales y ONG.

El Anteproyecto de reforma de la Ley Orgánica de Extranjería resulta muy claro y conciso al respecto. En la disposición adicional decimotercera afirma que «el Defensor del Pueblo, en el marco de sus competencias y de lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, ejercerá el control del retorno forzoso dispuesto en el artículo 8.6 de la Directiva 2008/115/CE (...), así como el seguimiento de los derechos fundamentales en relación con el triaje previsto en el artículo 10 del Reglamento (UE) 2024/1356».

Sobre la pertinencia de esta opción ya se ha discutido en el apartado 5 de este informe y se dan aquí por reproducidas todas las consideraciones que llevan a defender que la incorporación de un mecanismo específico se debe plantear como una alternativa para superar el ámbito del Defensor del Pueblo. De lo contrario, este mecanismo no aportaría ninguna garantía adicional reforzada ante situaciones sensibles emergentes o que toman una dimensión no conocida hasta el momento, puesto que el Defensor del Pueblo ya podría, con la configuración normativa actual, controlar el respeto de los derechos humanos en estos procedimientos, siguiendo lo establecido en la Ley Orgánica 3/1981.

8.5. EL TRATAMIENTO DE LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS

Una de las cuestiones más sensibles de la regulación europea derivada del PEMA hace referencia a la situación de los menores no acompañados sometidos a los procedimientos que recogen las normas del Pacto. La adecuación de la normativa española a estas cuestiones resultaba especialmente importante, dado el nuevo régimen que crea el sistema de triaje y las especiales dificultades que se han planteado tradicionalmente para la solicitud de protección internacional por parte de los menores no acompañados.

En este sentido, el Anteproyecto de reforma de la Ley Orgánica de Extranjería, en su artículo 25 quinquies, incorpora la figura del representante del menor no acompañado durante el procedimiento de triaje. Se afirma que debe garantizarse que un representante o, cuando este no se haya nombrado, una persona formada para salvaguardar el interés superior y el bienestar general del menor, le acompañe y asista durante el triaje. Sin embargo, esta es una declaración de mínimos. El artículo 13 del Reglamento de triaje exige que esta persona sea independiente, tenga las capacidades y competencias necesarias y los conocimientos y la formación adecuados, y que tenga a su cargo un número proporcionado y limitado de menores. Nada de eso consta en el Anteproyecto. Parece que se deja para un hipotético desarrollo reglamentario lo que, dadas las circunstancias, debería tener rango legal.

El artículo 63 del Anteproyecto de Ley de Asilo desarrolla la representación de los menores en el procedimiento de protección internacional, pero mantiene el planteamiento tradicional español de hacer predominar la condición de menores no acompañados sobre la de solicitantes de protección internacional. Así se plantea que «los menores no acompañados solicitantes de protección internacional serán remitidos a los servicios competentes en materia de protección de menores de las comunidades autónomas». Sin embargo, no se profundiza en la regulación, sino que se remite a un futuro reglamento para establecer las funciones, los requisitos y los límites de los representantes, sin regular tampoco su supervisión ni su sustitución. El nivel de detalle del artículo 23 del Reglamento 2024/1348 es muy superior a la parquedad del Anteproyecto.

Algo parecido cabe señalar en relación con los menores beneficiarios de protección internacional. El artículo 28 del Anteproyecto de Ley de Asilo afirma que el menor no acompañado tiene derecho al nombramiento de un tutor tan pronto como sea posible tras la concesión de la protección, si no estuviera ya constituida la tutela sobre él. Esta tutela puede recaer también en una persona jurídica. De nuevo se remiten a un desarrollo reglamentario sus funciones, deberes y límites, y no se recogen la supervisión de los tutores ni su sustitución, previstas en el artículo 33 del Reglamento 2024/1347. Tampoco se establece, ni en el artículo 28 ni en el 63, ninguna limitación por razón de conflicto de intereses con las organizaciones que se hagan cargo de la guarda y custodia de los menores. En contraste, el artículo 55, en relación con la asistencia jurídica gratuita en los procedimientos administrativos, sí establece que no se designarán profesionales cuyos intereses puedan entrar en conflicto con los de las personas solicitantes.

Una cuestión, posiblemente la más importante, en relación con los menores es la de la determinación de la edad, regulada en el artículo 64 del Anteproyecto de Ley de Asilo a partir del artículo 25 del Reglamento 2024/1348. A este respecto, la propuesta española es algo menos garantista que el Reglamento. En efecto, en el Anteproyecto se afirma que, cuando la autoridad decisoria tenga dudas de que una persona solicitante sea menor de edad, podrá instar el inicio del procedimiento para la determinación de la edad. Sin embargo, el Reglamento exige que estas dudas sean consecuencia de las declaraciones del solicitante, las pruebas documentales disponibles u otras indicaciones pertinentes. La experiencia acumulada muestra que, en determinadas ocasiones, las dudas policiales provienen de una mera inspección ocular. La propuesta española da cobertura a este tipo de dudas, en contra de lo que se desprende del Reglamento. Además, el apartado 3 establece que la negativa a someterse a un reconocimiento médico «se considerará una prueba refutable de que la persona solicitante no es menor de edad», mientras que el Reglamento señala que esta negativa «solo puede considerarse una presunción refutable», dicción más garantista que debería haberse respetado.

Por último, conviene felicitarse de que la propuesta incorpore como prueba de determinación de la edad un examen multidisciplinar y solo en último caso un reconocimiento médico, así como la presunción de minoría de edad mientras dure el procedimiento o cuando las pruebas no sean concluyentes. No obstante, estas previsiones derivan directamente del contenido del Reglamento.

La última de las cuestiones relativas a los menores no acompañados se refiere a sus condiciones de acogida. El artículo 117.2 del Anteproyecto de Ley de Asilo establece que los menores no acompañados solicitantes de protección internacional tendrán derecho a las condiciones materiales de acogida «en los términos establecidos por la normativa de protección de menores», garantizadas por la entidad pública de protección. Esta solución no resulta acorde con el artículo 27 de la Directiva 2024/1346, que plantea que estos menores se alojarán con parientes, con familias de acogida, en centros de acogida con instalaciones especiales para menores o en otros alojamientos adecuados. El Anteproyecto mantiene así la visión de que estos menores deben regirse por el régimen de protección de menores, cuando el Reglamento plantea que su régimen sea el de solicitantes de protección internacional. Esto es muy relevante en España dado el reparto competencial: el régimen de protección de menores es competencia autonómica mientras que el de protección internacional es competencia estatal. En la línea de los autos del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2025 y de 21 de octubre de 2025[89], el Anteproyecto debería haber primado para estos menores su condición de solicitantes de protección internacional y, por tanto, que sus condiciones de acogida fueran las determinadas por esta ley.

8.6. LA INCORPORACIÓN DE CONCEPTOS LIMITADORES DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y EL RÉGIMEN DE EXCLUSIÓN, CESE Y REVOCACIÓN

Una de las características de la regulación derivada de estos Anteproyectos, especialmente en este caso del Anteproyecto de Ley de Asilo, es la incorporación de algunos conceptos, o interpretaciones de esos conceptos, que suponen, en la práctica, socavar y dejar con un contenido muy limitado el derecho de asilo. A ellos se suma una regulación de las causas de exclusión, cese y revocación de la protección que, en algunos puntos, va más allá de lo exigido por el Reglamento 2024/1347.

8.6.1. LA ALTERNATIVA DE PROTECCIÓN INTERNA, EL PAÍS DE ORIGEN SEGURO Y EL TERCER PAÍS SEGURO

En relación con la alternativa de protección interna, regulada en el artículo 14 del Anteproyecto, se trata de un concepto que no existía en el ordenamiento español y que deriva del artículo 8 del Reglamento 2024/1347. De acuerdo con este concepto, es posible denegar la protección internacional cuando la persona solicitante pueda estar segura en una parte del país de origen. Se trata de una posibilidad que se contempla para los supuestos en los que la autoridad considere que, de otro modo, se podría conceder la protección internacional. Resulta en todo caso extraño que se pueda plantear la división de un país entre zonas cuyas condiciones generan derecho a la protección internacional y zonas seguras. Es por ello que el Reglamento, a la hora de aplicar este concepto, lo limita, como regla general, a aquellos casos en los que el causante de la persecución no sea el Estado o sus agentes.

Esta idea entronca con el segundo de los conceptos a los que se hacía referencia, el de país de origen seguro. Se desarrolla en los artículos 101 a 104 del Anteproyecto de Ley de Asilo y supone una novedad para la normativa española. Precisamente, el artículo 102.4 establece la posibilidad de señalar excepciones para partes específicas del territorio de un país seguro o para categorías de personas claramente identificables. Esta consideración resulta contradictoria con el mandato del

artículo 7.3 del Anteproyecto, que señala que no se puede esperar que un «solicitante adapte o modifique su comportamiento, convicciones o identidad o se abstenga de ciertas prácticas, cuando dicho comportamiento, convicciones o prácticas sean inherentes a su identidad, para evitar el riesgo de persecución en su país de origen».

En relación con el país de origen seguro, el Anteproyecto permite, además, la existencia de una lista nacional aprobada por el Ministro del Interior y distinta de la de los designados como tales por la Unión Europea (artículos 102.1.a y 104). Esto resulta paradójico, ya que parece extraño que España pueda designar un país como seguro cuando no lo considere así la Unión Europea. El artículo 64 del Reglamento 2024/1348 plantea esta designación nacional como potestativa y, habida cuenta de que los criterios, los requisitos y las exigencias coinciden, nada justifica que el Gobierno haya optado por ella en lugar de mantener una única lista a nivel de la Unión Europea.

Esta doble lista también se aplica en relación con el tercero de los conceptos limitativos a los que se hace referencia en este apartado, esto es, el concepto de tercer país seguro (artículo 99.1.a). Aquí se encuentra una de las principales alertas que surgen de la lectura del Anteproyecto de Ley de Asilo, puesto que este ha incorporado la reforma del artículo 59.5 del Reglamento de procedimiento operada en febrero de 2026 por el Reglamento 2026/463[90], analizada en el apartado 2.4 de este informe, que destruye el criterio de conexión.

En efecto, la letra b) del apartado 1 del artículo 100 del Anteproyecto contiene una referencia a la conexión entre la persona solicitante y el tercer país que se considera seguro y al que se pretende remitir a esta persona. Esta conexión puede estar basada en que sería razonable que la persona fuera a ese país, en que haya pasado por ese país en su camino a la Unión Europea o, y aquí está el punto trascendental, en que exista «un acuerdo de la Unión Europea o de España con el tercer país por el que este deba examinar el fundamento de cualquier solicitud de protección efectiva que presenten en su territorio las personas incluidas en su ámbito de aplicación».

Conviene subrayar que esta incorporación tampoco era obligatoria. El artículo 59.5 del Reglamento establece que «solo se podrá aplicar el concepto de "tercer país seguro" cuando» concurran las circunstancias que enumera. Quiere ello decir que no se puede aplicar en supuestos distintos, pero que también es posible no aplicarlo en estos supuestos. El Gobierno ha optado, una vez más, por la incorporación de todas las posibilidades que ofrece la norma europea, incluidas las más restrictivas.

Estas posibilidades generan graves riesgos para los derechos de las personas solicitantes de protección internacional. Hay que recordar que el concepto de tercer país seguro se plantea en conexión con el sentido de la Convención de Ginebra y que su objetivo era evitar movimientos secundarios de solicitantes de protección internacional, tal y como se desprende de la sentencia de la Audiencia Nacional de 2 de febrero de 2018[91] y de las Conclusiones 58 (XL) de 1989 del Comité Ejecutivo del Programa de ACNUR, que vinculan esta figura con los movimientos irregulares desde Estados en los que las personas ya han recibido protección. Su desarrollo reciente por parte de la Unión Europea supone una desnaturalización de este concepto, puesto que se pretende aplicar a sujetos que no han recibido protección o que no realizan movimientos secundarios.

En relación con el criterio del mero tránsito, ACNUR ha indicado que solo parece justo y adecuado utilizarlo cuando la persona solicitante tiene una conexión o vínculos cercanos con el Estado al que va a ser remitida[92]. En el ámbito español, la referida sentencia de la Audiencia Nacional exige distinguir «entre aquellos supuestos en que el paso por un tercer país haya tenido su causa en razones impuestas por el simple desplazamiento -tránsito-; de aquellas otras en las que se ha permanecido de forma estable en un tercer país durante un periodo razonable de tiempo, con elementos de los que pueda inferirse una cierta vinculación o arraigo».

Más grave aún es el segundo supuesto, el del acuerdo o convenio con el tercer país. La eliminación absoluta del criterio de conexión supone una contravención de la Convención de Ginebra y de las directrices de ACNUR, que ha indicado que un solicitante de protección internacional no debe ser enviado a un país salvo que sea nacional de ese Estado, tenga residencia permanente o tenga otros vínculos relevantes. El Comité Ejecutivo del Programa de ACNUR, en las Conclusiones 87 (L) de 1999, señaló, además, que el concepto debe ser aplicado adecuadamente para no resultar en un inadecuado acceso a los procedimientos de asilo o en violaciones del principio de *non-refoulement*.

Con este precepto se está dando marco legal interno a la posibilidad de establecer acuerdos de externalización de las solicitudes de protección internacional a terceros países, en la línea de la doctrina más dura de Sunak en Reino Unido, Meloni en Italia o Wilders en Países Bajos, y que podría permitir prácticas como las planteadas por el Gobierno italiano en Albania o, ya fuera de la Unión Europea, por el británico con Ruanda. Frenar los movimientos secundarios de las personas refugiadas, razón de ser del concepto de tercer país seguro, es una intención que no guarda relación con la decisión de enviar a solicitantes de protección internacional a lugares que no son su país de nacionalidad ni de residencia y con los que no mantienen ningún vínculo, sin que se garantice en ellos el control adecuado de su situación jurídica.

8.6.2. LA DEFINICIÓN DE DELITO GRAVE Y LAS CAUSAS DE EXCLUSIÓN

El Anteproyecto de Ley de Asilo incorpora las causas de exclusión del estatuto de refugiado (artículo 8) y de la protección subsidiaria (artículo 11), tomando las establecidas en los artículos 12 y 17 del Reglamento 2024/1347. Entre ellas, figura la comisión de un delito común grave, en el caso del estatuto de refugiado, o de un delito grave, en el de la protección subsidiaria. El Reglamento no ofrece una definición de delito grave, pero el Anteproyecto sí lo hace en ambos preceptos (artículos 8.2.b y 11.1.b) y lo define como «el que tenga señalada una pena máxima no inferior a 3 años de prisión y el delito castigado con una pena grave diferente a la de prisión en el Código Penal».

Esta definición resulta contraria al artículo 33.2 del Código Penal en cuanto a los delitos castigados con pena de prisión. De acuerdo con este artículo, es delito grave el castigado con una pena de prisión superior a cinco años y no a tres, como establece el Anteproyecto. La diferencia es relevante porque este elemento es causa de exclusión de la protección internacional y supone, por tanto, una restricción de los derechos de la persona. La interpretación extensiva planteada por el Anteproyecto no viene exigida por el Reglamento y resulta contraria al Código Penal, sin que pueda considerarse necesario establecer una nueva definición de delitos graves.

8.6.3. EL CESE Y LA REVOCACIÓN DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Algo similar ocurre con la regulación del cese y la revocación. El artículo 19 del Anteproyecto unifica los supuestos de cese del estatuto de refugiado y de la protección subsidiaria, que el Reglamento 2024/1347 recoge en artículos distintos (11 y 16). Su apartado 1 recoge dos supuestos aplicables a ambos estatutos, diferenciándolos según la persona tenga o no nacionalidad, y su apartado 2 cuatro supuestos aplicables solo al estatuto de refugiado. Esto genera ciertos equívocos, ya que el artículo 16 del Reglamento únicamente se refiere a que las circunstancias que condujeron a la concesión hayan dejado de existir o hayan cambiado de tal forma que la protección ya no sea necesaria, sin distinguir en función de la nacionalidad. Del mismo modo, el artículo 20 unifica bajo la rúbrica «Revocación» las causas de retirada de ambos estatutos, que el Reglamento sitúa en los

artículos 14 y 19 y que solo coinciden parcialmente, siendo más amplias las previstas para el estatuto de refugiado. Hubiera resultado más adecuado diferenciar ambas categorías en preceptos o, al menos, apartados distintos, para dotar de mayor seguridad jurídica al texto.

8.7. LAS GARANTÍAS PROCEDIMENTALES Y LOS RECURSOS

En la línea de lo que recoge el PEMA, la propuesta española crea tres procedimientos diferenciados: el procedimiento ordinario, que se denomina procedimiento de examen, el procedimiento de examen acelerado y el procedimiento de frontera. El procedimiento de examen se plantea como el ordinario o base para la consideración de los demás, pero, ante su configuración subjetiva, no será el que se aplique en la mayoría de las solicitudes, sino que, dadas las circunstancias, este parece que sería el procedimiento fronterizo de asilo. Sobre esta estructura, el Anteproyecto de Ley de Asilo introduce algunas interpretaciones restrictivas que afectan a las garantías de las personas solicitantes.

8.7.1. EL ACCESO AL PROCEDIMIENTO Y LAS OBLIGACIONES DE LOS SOLICITANTES

En la fase inicial del procedimiento, el artículo 65.2 del Anteproyecto señala que «la formulación de una solicitud no se condicionará a la presentación de documentos acreditativos distintos de los que requiera la aplicación de las medidas de organización del acceso que se adopten». Sin embargo, esta referencia es contraria al contenido del artículo 26 del Reglamento 2024/1348, que para la formulación únicamente exige que la persona exprese ante una autoridad competente el deseo de recibir protección internacional. La visión del Reglamento en este primer momento es antiformalista, y la referencia a la exigencia documental, aunque limitada, que contempla el Anteproyecto rompe ese antiformalismo.

Por lo que respecta a las obligaciones de los solicitantes, recogidas en el artículo 48, debe hacerse referencia a dos de ellas. La primera es la relacionada con lo previsto en la letra c), esto es, «emplear los medios de identificación electrónica que se les proporcionen para relacionarse con la autoridad decisoria y las autoridades competentes en materia de retorno». Esta obligación no figura en el artículo 9 del Reglamento 2024/1348, que es el que fija estas obligaciones en la norma europea. Únicamente, dentro del marco de la cooperación con las autoridades, se señala la obligación de informar de cualquier cambio de dirección de correo electrónico o de número de teléfono y la obligación de aceptar las comunicaciones que se realicen a través de ellos. La obligación de la letra c) del artículo 48 va, por tanto, mucho más allá de lo previsto en el Reglamento y genera un grave riesgo de indefensión en las situaciones de analfabetismo digital, en las que pueden encontrarse muchas de las personas solicitantes de protección internacional.

La segunda es la de la letra d), que establece la obligación de someterse a un registro personal y de pertenencias «siempre que sea necesario» por razones de seguridad o para el examen de la solicitud. Sin embargo, el apartado 5 del artículo 9 del Reglamento exige para este tipo de registros no solo que sea necesario, sino también que esté debidamente justificado. Aunque, de acuerdo con el artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Reglamento se impondría a la norma nacional, la omisión de esta exigencia vuelve a generar un conflicto nominal que debería evitarse.

8.7.2. LA ENTREVISTA PERSONAL Y LA ASISTENCIA JURÍDICA

Una de las novedades más relevantes del procedimiento es la exigencia de entrevista y la obligación de grabarla, que recoge el artículo 53 del Anteproyecto. Sin embargo, este precepto resulta mucho menos detallado que el artículo 13 del Reglamento 2024/1348, no realiza ninguna referencia a las garantías del artículo 14 y remite a una norma reglamentaria los tipos de entrevista, las condiciones de su celebración y los supuestos en que podrá aplazarse o no celebrarse. En concreto, el Anteproyecto no recoge el momento de realización de las entrevistas ni la posibilidad, por su novedad e importancia, de que mediadores culturales participen en ellas. Tampoco hace referencia al informe o transcripción de la entrevista ni a la posibilidad, que establece el Reglamento, de hacer comentarios por escrito sobre los errores de traducción, malentendidos o errores de hecho que figuren en ellos, así como de acceder a los mismos. Como se indicó en el apartado 7.8 de este informe, se trata de obligaciones de difícil cumplimiento sin normativa específica estatal, por lo que su omisión prolonga la incertidumbre que se pretendía resolver.

Por lo que respecta a la asistencia jurídica, resulta discutible que, tal y como se señala en el apartado 2.b) del artículo 54, la asistencia jurídica a las personas solicitantes de protección internacional la puedan facilitar organizaciones no gubernamentales o entidades sin ánimo de lucro orientadas a la atención a personas migrantes o personas en situación de vulnerabilidad. El artículo 19 del Reglamento 2024/1348 contempla esta posibilidad, pero la limita a las organizaciones autorizadas por el Derecho nacional a prestar servicios jurídicos a los solicitantes o a representarlos legalmente. En el Derecho español, la asistencia jurídica gratuita es un servicio que presta el turno de oficio del Colegio de Abogados que corresponda, por lo que debería prestarse siempre por una persona ejerciente en un Colegio de Abogados, bien designada desde el turno de oficio, bien elegida por la propia persona a sus expensas.

8.7.3. LA DECISIÓN DE RETORNO

El artículo 70 del Anteproyecto, bajo el título «Decisión de retorno», establece que «las resoluciones denegatorias incluirán una decisión de retorno con la que se declarará la obligación de retorno». Sin embargo, las decisiones de retorno no tienen un contenido específico en nuestro ordenamiento jurídico, en el que se contemplan, únicamente, las órdenes de expulsión o las resoluciones de devolución. Tampoco el Reglamento 2024/1348 establece una definición de decisión de retorno, sino que se remite a la Directiva 2008/115/CE, que la define como «una decisión o acto de naturaleza administrativa o judicial por el que se declare irregular la situación de un nacional de un tercer país y se imponga o declare una obligación de retorno».

Por tanto, la decisión de retorno puede configurarse de formas diferenciadas, y el artículo 37 del Reglamento permite al Estado decidir si se dictará como un acto separado o como parte de la resolución denegatoria. El Anteproyecto opta por la segunda posibilidad, pero sin definir esta figura ni remitirse a la tramitación de un procedimiento de expulsión o al dictado de una resolución de devolución, lo que resulta una fuente evidente de inseguridad jurídica, más aún si se tienen en cuenta sus consecuencias en materia de internamiento.

8.7.4. LOS PLAZOS Y LOS SUPUESTOS DE APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO FRONTERIZO

En cuanto a los plazos de resolución, conviene destacar el supuesto de los procedimientos que se hayan iniciado o reanudado en ejecución de una sentencia que anule la resolución y ordene la retroacción de las actuaciones. El artículo 35.8 del Reglamento obliga en estos supuestos a que el

plazo sea más breve que el general. Sin embargo, la reducción que plantea el Anteproyecto es prácticamente simbólica. En el caso de las resoluciones de inadmisión (artículo 73), se pasa de un plazo general de 2 meses a un plazo de 7 semanas y 5 días, es decir, de 60 a 54 días, una reducción de una décima parte. En el procedimiento de examen acelerado (artículo 84), se pasa de 3 meses a 11 semanas, esto es, de 90 a 77 días, y, en los supuestos de su apartado 2, de un mes a 27 días. Se trata de reducciones mínimas que hacen que el procedimiento se prolongue más de lo debido en supuestos que ya han sido estudiados en vía administrativa y corregidos en vía judicial.

En cuanto a los supuestos de aplicación del procedimiento de frontera, el artículo 86 del Anteproyecto sigue el artículo 43 del Reglamento 2024/1348. Sin embargo, mientras que la letra a) del artículo 43.1 menciona como supuesto que la solicitud se hubiera formulado «en un paso fronterizo externo o en una zona de tránsito», el Anteproyecto hace constar, únicamente, «en un paso fronterizo externo». Esta divergencia, aparentemente menor, vuelve a generar una inseguridad jurídica innecesaria.

8.7.5. LOS PLAZOS DE LOS RECURSOS JUDICIALES

Por último, el nuevo artículo 122 quinquies de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa regula el procedimiento especial de recurso en materia de asilo. Se trata de una de las cuestiones que, como se ha señalado en este informe, requerían una norma con rango de ley, frente a la solución de las Instrucciones de 11 de junio, que se remitían al artículo 67.7 del Reglamento olvidando que este no establece un plazo, sino una horquilla. No obstante, la concreción de esos plazos merece algunas consideraciones. El artículo 67.7 del Reglamento ofrece un marco de entre cinco y diez días para los recursos contra las resoluciones de inadmisibilidad o las dictadas en el procedimiento acelerado o fronterizo. El apartado 4.a) del artículo 122 quinquies asume el límite mínimo y establece un plazo de cinco días cuando se recurra una resolución denegatoria dictada en el marco de un procedimiento de frontera o una resolución denegatoria en la que concurra alguna de las circunstancias previstas para aplicar el procedimiento de examen acelerado «y la persona se encuentre, en ese momento, internada». Por su parte, el apartado 4.b) establece un plazo de diez días cuando se impugne una decisión de traslado o reubicación dictada en el contexto de un procedimiento de frontera, una resolución que deniegue una solicitud en el marco de un procedimiento de examen acelerado o una resolución denegatoria cuando concurra alguna de las circunstancias para aplicar dicho procedimiento.

La lectura combinada de ambos apartados no deja claro cuál es el plazo para los supuestos de resoluciones denegatorias en el procedimiento de frontera cuando la persona no esté internada. Lo más adecuado hubiera sido someter estos supuestos al plazo de diez días del apartado b), que resulta más garantista para el adecuado ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva de los solicitantes de protección internacional.

8.8. LAS CONDICIONES DE ACOGIDA Y EL RÉGIMEN SANCIONADOR

El Anteproyecto de Ley de Asilo transpone la Directiva 2024/1346 en lo relativo a las condiciones de acogida, ámbito en el que el principio de la disposición más favorable permitía un margen mayor para una transposición garantista. Sin embargo, también aquí se identifican opciones restrictivas, especialmente en el régimen de infracciones y sanciones. El artículo 124 del Anteproyecto contempla las infracciones que pueden dar lugar a la reducción o retirada de las condiciones materiales de acogida y las clasifica en leves, graves y muy graves. Este catálogo supera el marco

establecido en el artículo 23 de la Directiva 2024/1346. Mientras que las causas de las letras a) a d) de su apartado 2 se recogen como infracciones graves y muy graves, la de la letra e), que consiste en haber «infringido grave o reiteradamente las normas del centro de acogida, o se haya comportado de manera violenta o amenazante en el centro de acogida», se desarrolla en diferentes infracciones del Anteproyecto, algunas de ellas de difícil encaje con la Directiva, especialmente en cuanto a las conductas leves, como la falta reiterada de asistencia o puntualidad a clases, talleres o actividades del itinerario de acogida.

El problema se agrava porque el artículo 125 contempla como sanción de las conductas leves la reducción de las ayudas económicas de entre un 10% y un 50% durante entre uno y tres meses. Esto rebasa el marco permitido por la Directiva. Nada obsta para que las infracciones leves puedan suponer apercibimiento o limitación de actividades que no constituyan condiciones materiales de acogida, pero la Directiva no permite que, por conductas de escasa gravedad, que no alcanzan el umbral de la infracción grave o reiterada del artículo 23.2.e), se puedan reducir condiciones materiales de acogida como la ayuda económica.

Por otra parte, el artículo 124.5.c) tipifica como conducta muy grave el abandono del lugar de residencia específico designado de conformidad con el Título V de la Ley Orgánica de Extranjería. De este modo, las restricciones de libertad que, como se ha visto, no venían exigidas por el Pacto, se proyectan también sobre el régimen de acogida.

Una última cuestión, relacionada con la reagrupación familiar de las personas beneficiarias de protección internacional, merece ser mencionada. El artículo 25.4 del Anteproyecto regula los supuestos de duda sobre la relación de parentesco e invoca el artículo 11.2 de la Directiva 2003/86/CE, si bien su contenido dista de la Directiva. Concretamente, la Directiva no exige la realización de pruebas científicas, algo que sí aparece en el Anteproyecto. Además, la Directiva matiza que la denegación de este tipo de solicitudes no podrá basarse únicamente en la falta de documentos justificativos, algo que no recoge el Anteproyecto. El texto español debería haber reproducido el contenido de la norma que dice incorporar.

8.9. OTRAS CUESTIONES PROBLEMÁTICAS

El análisis en profundidad de los textos de ambos Anteproyectos abriría innumerables cuestiones que desbordarían el sentido de estas páginas. En todo caso, pueden apuntarse algunas especialmente problemáticas en la reforma de la Ley Orgánica de Extranjería.

En primer lugar, el Anteproyecto suprime el apartado 3 del artículo 54 de la Ley Orgánica 4/2000, que contenía la exención de responsabilidad en los supuestos de traslado de solicitantes de protección internacional. No hay razón para la eliminación de esta referencia, que supone una cláusula de salvaguarda para los supuestos de ayuda humanitaria en el traslado de personas que huyen de situaciones generadoras de la protección internacional.

En segundo lugar, el Anteproyecto elimina la habitual elección entre expulsión y multa para las infracciones graves en los supuestos de estancia irregular (artículo 53.1.a) y de permanencia en España tras haber transcurrido el plazo de doce semanas del procedimiento fronterizo de retorno (nuevo artículo 53.1.i). De acuerdo con la nueva redacción de los artículos 55.1.b) y 57.1, estas infracciones serán sancionadas, en todo caso, con la expulsión, desapareciendo la valoración de la proporcionalidad entre una y otra sanción.

En tercer lugar, el Anteproyecto contempla la realización del triaje en el territorio en «las áreas de custodia y detención habilitadas para ello» (artículo 25 quáter), sin identificar cuáles son estas áreas. Como se analizó en los apartados 4 y 6 de este informe, la indefinición de los lugares en los que se van a realizar los procedimientos derivados del Pacto es uno de los principales problemas prácticos de su implementación en España, y el Anteproyecto no lo resuelve.

En cuarto lugar, el artículo 98.2, en relación con el procedimiento fronterizo de retorno, establece que «el requisito de residir en una ubicación determinada de conformidad con el presente apartado no se considerará una autorización para entrar o quedarse en el territorio nacional», sin que nuestro ordenamiento jurídico contemple la figura de la «autorización para quedarse» a la que hace referencia el precepto. Se trata de un ejemplo de la traslación literal de conceptos de la norma europea sin adaptarlos a las categorías del ordenamiento español.

8.10. VALORACIÓN DE CONJUNTO

La presentación de los Anteproyectos ponía fin, al menos formalmente, a la situación de inacción normativa del Gobierno español que se había denunciado durante todo este proceso. Su contenido confirma lo que se ha sostenido desde el primer momento: la implementación del PEMA exigía reformas legales de gran calado y la aplicación directa de los Reglamentos, acompañada únicamente de instrucciones internas, no podía resolver las incoherencias entre las normas europeas y el ordenamiento jurídico español.

Estos textos no van a ser aprobados, pero durante todo el tiempo que se prolongue esta situación la incertidumbre e inseguridad jurídica que se despliega, principalmente, sobre las personas migrantes y solicitantes de protección internacional, pero también sobre los operadores jurídicos persistirá.

En todo caso, la valoración del contenido de los Anteproyectos no puede ser positiva. La tendencia que marcan estos textos es clara: en aquellos ámbitos en los que las normas del Pacto dejaban margen a los Estados miembros, el Gobierno ha optado sistemáticamente por la opción más restrictiva. Así ocurre con la privación de libertad de los solicitantes de protección internacional, con la asignación de zonas geográficas y la residencia obligatoria fuera del procedimiento fronterizo, con la automatización del riesgo de fuga, con las listas nacionales de países seguros o con la incorporación del mero tránsito y de los acuerdos con terceros países como criterios de conexión para la aplicación del concepto de tercer país seguro. Ninguna de estas opciones venía exigida por el Pacto y todas ellas suponen un retroceso respecto de un sistema español que, en algunos de estos aspectos, había mantenido disposiciones más favorables.

A ello se suma una técnica normativa deficiente, que incorpora los Reglamentos de forma menos detallada que el texto europeo, remite a desarrollos reglamentarios cuestiones que deberían tener rango legal y genera conflictos nominales en materias tan sensibles como la determinación de la edad, los registros personales, la formulación de las solicitudes o la entrevista personal. Y una opción por mantener la preeminencia del régimen de protección de menores sobre el de protección internacional para los menores no acompañados, contraria al planteamiento del Reglamento y a la línea marcada por los recientes autos del Tribunal Supremo. Tampoco en el diseño del mecanismo de seguimiento el Gobierno ha aprovechado las posibilidades que ofrecía el Pacto, convirtiendo una de las escasas garantías que este incorporaba en un cambio meramente nominal.

Las perspectivas no son halagüeñas. Si este es el texto que presenta un Gobierno que se considera progresista y que presume de la defensa de los derechos de las personas migrantes y solicitantes

de protección internacional, las posibilidades de un texto que aproveche los márgenes que las normas europeas ofrecen para una implementación garantista con los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de protección internacional son muy limitadas. Aunque la labor de la sociedad civil debe ser precisamente esa: exigir el respeto de los derechos humanos en la implementación del Pacto en España.

NOTAS

[1] Observatori de Dret Públic de la Universidad de Barcelona y Oxfam Intermón (2024): «El impacto del Pacto Europeo de Migración y Asilo. Análisis jurídico de las bases para su implementación en el Estado español ». Disponible en https://www.oxfamintermon.org/hubfs/Oxfam-Website/oi-informes/impacto-pacto-europeo-migracion-asilo-doc-trabajo.pdf

[2] Observatori de Dret Públic de la Universidad de Barcelona y Oxfam Intermón (2024): «El impacto del Pacto Europeo de Migración y Asilo. Márgenes para una aplicación garantista con los derechos humanos». Disponible en https://www.oxfamintermon.org/hubfs/Oxfam-Website/oi-informes/impacto-pacto-europeo-migracion-asilo-doc-trabajo.pdf

[3] CEAR (2026): «INFORME 2026. Las personas refugiadas en España y Europa». Disponible en https://www.cear.es/informes/wp-content/uploads/sites/21/2026/06/informe_cear_2026_vOK_web_18-06.pdf?_gl=1*mfim90*_up*MQ..*_ga*MjkxNjM5NzIzLjE3ODE3OTIzNDI.*_ga_TBCN09Z476*czE3ODE3OTIzNDIkbzEkZzEkdDE3ODE3OTI2MzgkajYwJGwwJGgw*_ga_9W45LCK49P*czE3ODE3OTIzNDIkbzEkZzEkdDE3ODE3OTI2MzgkajYwJGwwJGgw

[4] Abrisketa, Joana: «*El Pacto Europeo sobre Migración y Asilo*», entrada de 12 de junio de 2026 del blog de la Universidad de Deusto «Viviendo Deusto». Recuperado el 18 de junio de 2026 https://blogs.deusto.es/viviendodeusto/2026/06/12/joana-abrisketa-el-pacto-europeo-sobre-migracion-y-asilo/

[5] España. Plan Nacional de Implementación del Pacto Europeo de Migración y Asilo, diciembre 2024 https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/pacto-europeo-de-migracion-y-asilo/ESPANA_NIP-ES-1.pdf

[6] Instrucción de 11 de junio de 2026, de la Subsecretaría, sobre la tramitación de las solicitudes de protección internacional a consecuencia de la plena aplicación de los procedimientos previstos en los reglamentos UE 2024/1348 y 2024/1351, de 14 de mayo, que integran el Pacto Europeo de Migración y Asilo, e Instrucción de 11 de junio de 2026, de la Subsecretaría, sobre las consecuencias de la entrada en vigor del Pacto Europeo de Migración y Asilo en el recurso administrativo de reposición en el ámbito de la protección internacional («BOE» núm. 144, de 13 de junio de 2026).

[7] En la misma situación de España se encuentran Francia, Rumanía, Bulgaria y Eslovenia. Malta tampoco ha aprobado ninguna norma, pero desde la convicción de que no era necesario. Entre los Estados que no han adaptado su normativa también se encuentran Hungría y Polonia, aunque la omisión de estos Estados está vinculada a su oposición frontal al Pacto.

[8] Nos referimos al Reglamento (UE) 2026/463 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de febrero de 2026, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2024/1348 en lo que respecta a la aplicación del concepto de tercer país seguro y al Reglamento (UE) 2026/464 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de febrero de 2026, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2024/1348 en lo que respecta al establecimiento de una lista de países de origen seguros a nivel de la Unión.

[9] https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250522-1

[10] https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/yearly-irregular-arrivals-and-fatalities/

[11] https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/migration-2025#citizenships-in-the-eu

[12] Para más información sobre el uso del sistema sanitario por las personas migrantes, véase: Ministerio de Sanidad (2026). Estado de salud y uso del sistema sanitario por la población migrante en España. Disponible en: https://www.sanidad.gob.es/gabinetePrensa/notaPrensa/pdf/20260106261210300 31.pdf [Último acceso: 7 de octubre de 2026].

[13] https://www.oxfamintermon.org/es/encuesta-vivir-desigualdad

[14] 0 representaba «Nada desigual» y 10 «Extremadamente desigual».

[15] Observatori de Dret Públic de la Universidad de Barcelona y Oxfam Intermón. (2024). *El impacto del Pacto Europeo de Migración y Asilo: Análisis jurídico de las bases para su implementación en el Estado español.* (Informe de Oxfam Intermón). https://www.oxfamintermon.org/hubfs/Oxfam-Website/oi-informes/impacto-pacto-europeo-migracion-asilo.pdf

[16] Observatori de Dret Públic de la Universidad de Barcelona y Oxfam Intermón. (2025). *El impacto del Pacto Europeo de Migración y Asilo: Márgenes para una aplicación garantista con los derechos humanos.* (Documentos de trabajo de Oxfam Intermón, febrero de 2025). https://www.oxfamintermon.org/hubfs/Oxfam-Website/oi-informes/impacto-pacto-europeo-migracion-asilo-doc-trabajo.pdf

[17] En el momento de redacción de estas páginas, se está pendiente de los trámites para su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea, el texto aprobado en el Parlamento Europeo puede leerse, en español, en este enlace: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2026-0207_ES.pdf.

[18] Consejo de la Unión Europea. (2026, 1 de octubre). *Council adopts new rules on return for those with no right to stay in the EU.* https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/10/01/council-adopts-new-rules-on-return-for-those-with-no-right-to-stay-in-the-eu/

[19] Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan de ejecución común del Pacto sobre Migración y Asilo.* Disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52024DC0251

[20] Disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52024SC0251.

[21] European Union Agency for Asylum (EUAA). (2026, 9 de marzo). *National Implementation Plans and National Strategies under the EU Pact on Migration and Asylum: Situational Update No. 25*. https://www.euaa.europa.eu/publications/national-implementation-plans-and-national-strategies-under-eu-pact-migration-and-asylum.

[22] State of play on the implementation of the Pact on Migration and Asylum, de 8 de mayo de 2026. Disponible en: https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/8a0aa873-859c-48b4-9f14-29674238393a_en?filename=Communication_State%20of%20play%20on%20the%20implementation%20of%20the%20Pact%20on%20Migration%20and%20Asylum.pdf.

[23] First Annual Migration Management Cycle. Disponible en: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum/first-annual-migration-management-cycle_en .

[24] Decisión de Ejecución (UE) 2025/2642 del Consejo, de 22 de diciembre de 2025, sobre el establecimiento del contingente anual de solidaridad para 2026.

[25] Además de España, Alemania, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, Eslovaquia, Estonia, Finlandia, Francia, Italia, Letonia, Lituania, Malta, Países Bajos, Rumanía y Suecia.

[26] Este Resumen Ejecutivo de la Estrategia de Gestión del Asilo y la Migración está disponible en https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Pacto-Europeo-de-Migracion-y-Asilo/Resumen-Ejecutivo-de-la-Estrategia-de-Gestion-del-Asilo-y-la-Migracion.pdf. El texto completo de la Estrategia, sin embargo, no ha sido publicado.

[27] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. European Asylum and Migration Management Strategy. Disponible en: https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/ce0d294e-5dd9-4e2a-bf68-53d9d16fc95a_en?filename=European%20Asylum%20and%20Migration%20Strategy.pdf.

[28] Instrucción de 11 de junio de 2026, de la Subsecretaría, sobre la tramitación de las solicitudes de protección internacional a consecuencia de la plena aplicación de los procedimientos previstos en los reglamentos UE 2024/1348 y 2024/1351, de 14 de mayo, que integran el Pacto Europeo de Migración y Asilo, e Instrucción de 11 de junio de 2026, de la Subsecretaría, sobre las consecuencias de la entrada en vigor del Pacto Europeo de Migración y Asilo en el recurso administrativo de reposición en el ámbito de la protección internacional («BOE» núm. 144, de 13 de junio de 2026).

[29] https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/pacto-europeo-de-migracion-y-asilo/resumen-ejecutivo-PNI-Espana.pdf

[30] https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/pacto-europeo-de-migracion-y-asilo/ESPANA_NIP-ES-1.pdf

[31] https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Pacto-Europeo-de-Migracion-y-Asilo/Resumen-Ejecutivo-de-la-Estrategia-de-Gestion-del-Asilo-y-la-Migracion.pdf

[32] https://www.oxfamintermon.org/hubfs/Oxfam-Website/oi-informes/impacto-pacto-europeo-migracion-asilo-doc-trabajo.pdf.

[33] Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, núm. 1889/2024, de 27 de noviembre de 2024 (Roj: STS 5869/2024).

[34] JUXTAPOSING PROPOSED EU RULES WITH THE GREEK RECEPTION AND IDENTIFICATION PROCEDURE, Policy Paper Refugee Support Aegean (RSA), HIAS Greece, Greek Council for Refugees, Danish Refugee Council, Legal Centre Lesvos, FENIX Humanitarian Legal Aid, ActionAid Hellas and Mobile Info Team.

[35] Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (versión codificada), DO L 77 de 23.3.2016, p. 1–52.

[36] Reglamento (UE) 2024/1358 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de datos biométricos a efectos de la aplicación efectiva de los Reglamentos (UE) 2024/1351 y (UE) 2024/1350 del Parlamento Europeo y del Consejo y de la Directiva 2001/55/CE del Consejo y de la identificación de nacionales de terceros países y apátridas en situación irregular, y sobre 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, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga el Reglamento (UE) n.º 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, DO L, 2024/1358, 22.5.2024.

[37] Artículo 5, Reglamento Triaje.

[38] Consiglio Italiano per i Rifugiati. (2026). Regolamento screening: Scheda informativa sul Regolamento (UE) 2024/1356. https://cir-rifugiati.org/wp-content/uploads/2026/02/Scheda-Regolamento-Screening_febbraio-2026.pdf; European Council on Refugees and Exiles. (2025). ECRE comments on the Screening Regulation. https://ecre.org/wp-content/uploads/2025/02/ECRE_Comments_Screening-Regulation.pdf.

[39] BOE núm. 154, de 25 de junio de 2026.

[40] El documento ha sido filtrado por la organización Statewatch y publicado en su página web. Está disponible en el siguiente enlace: https://www.statewatch.org/media/4892/eu-euaa-screening-capacity-needs-wk-12018-24.pdf o https://www.statewatch.org/outsourcing-borders-monitoring-eu-externalisation-policy/document-archive/strategic-committee-on-immigration-frontiers-and-asylum/#scifa20240927.

[41] JOINT POLICY PAPER, *The EU Screening Regulation* (Border Violence Monitoring Network, 2023), pág. 4. Disponible en: https://static1.squarespace.com/static/597473fe9de4bb2cc35c376a/t/6568a6505a313a4addc4ff71/1701357152210/Policy-paper-EU-Screening-Regulation-2.pdf

[42] Lampedusa, Pozzallo, Taranto, Messina,Crotone, Roccella Jonica, Reggio Calabria, Vibo Valentia, Porto Empedocle (dos centros), Catania, Augusta y Pantelleria.

[43] https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-euaa-europol-and-italy-use-lampedusa-as-a-testing-ground-for-a-new-screening-process-in-view-of-the-eu-pact-on-migration-and-asylum-HJIYJQ

[44] La presentación sobre *screening toolbox* a cargo de Frontex y EUAA de marzo 2026 está disponible en: https://www.statewatch.org/media/5335/wk_3201_2026-frontex-euaa-screening-toolbox-presentation.pdf

[45] El Pacto Europeo de Migración y Asilo a prueba: simulacros de implementación en Lampedusa, Lisboa y Galați. Cátedra de Refugiados y Migrantes Forzosos (mayo 2026). Disponible en: https://www.linkedin.com/newsletters/7431648762164506624/

[46] https://www.icmpd.org/news/romania-and-icmpd-host-first-live-simulation-to-test-eu-migration-pact-readiness

[47] Reglamento (UE) 2024/1356 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se introduce el triaje 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.

[48] Reglamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE.

[49] Directiva 2008/115/CE, del Parlamento y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. Concretamente, el apartado señala que *los Estados miembros crearán un sistema eficaz de control del retorno forzoso.* Esta previsión se mantiene en el artículo 15 del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un sistema común para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular en la Unión y se derogan la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, la Directiva 2001/40/CE del Consejo y la Decisión 2004/191/CE del Consejo. Disponible en el siguiente enlace: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9565bdd7-ff1a-11ef-9503-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF.

[50] EU Agency for Fundamental Rights, *Forced Return Monitoring Systems – 2024 Update*, October 2024, publicado el 29 de octubre de 2024, FRA. Disponible en: https://fra.europa.eu/en/publication/2024/forced-return-monitoring-systems-2024-update

[51] Molnár, T. (2024, 19 septiembre). *Monitoring fundamental rights compliance in the context of screening and the asylum border procedure: putting bricks back into the EU house of rule of law?* EU Immigration and Asylum Law and Policy. Recuperado de: https://eumigrationlawblog.eu/monitoring-fundamental-rights-compliance-in-the-context-of-screening-and-the-asylum-border-procedure-putting-bricks-back-into-the-eu-house-of-rule-of-law/?print=print

[52] *Ibid.*

[53] PNI, Diciembre 2024, pag. 31.

[54] Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (s. f.). *Principles relating to the status of national institutions (the Paris Principles)*. Recuperado de https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris

[55] European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). (2019, 3 mayo). *Principles on the protection and promotion of the Ombudsman Institution («The Venice Principles») (Opinion No. 897 / 2017, CDL-AD(2019)005)*. Recuperado de https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282019%29005-e

[56] Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (2002, 18 diciembre). *Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT)*. Recuperado de https://www.ohchr.org/sites/default/files/cat-one.pdf

[57] Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA). (2024). *Supervisión de los derechos fundamentales durante el triaje y la gestión en las fronteras de solicitudes de asilo – Guía para el establecimiento de mecanismos nacionales independientes* [Guía práctica]. FRA. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-independent-border-monitoring-mechanisms_es.pdf

[58] Iris Goldner Lang, «National Independent Monitoring Mechanisms for Fundamental Rights Compliance at the EU's External Borders», *European Papers*, Vol. 9, No. 3 (2024), 1216–1227, pág. 1223. Disponible en:

https://www.europeanpapers.eu/en/e-journal/national-independent-monitoring-mechanisms-fundamental-rights-compliance-eu-external-borders

[59] FRA (2022) Establecimiento de mecanismos nacionales independientes para supervisar el cumplimiento de los derechos fundamentales en las fronteras exteriores de la Unión Europea, pág.5. Disponible en: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2022-monitor-fundamental-rights-eu-external-borders_es.pdf

[60] Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM). (2024, octubre). *Analysis of the Screening Regulation* [Briefing]. PICUM.Disponible en: https://picum.org/wp-content/uploads/2024/11/Analysis-Screening-Regulation.pdf

[61] https://www.interior.gob.es/opencms/eu/servicios-al-ciudadano/pacto-europeo-de-migracion-y-asilo/ , pág. 31

[62] Bélgica, Grecia, Hungría, Italia, Malta y Suecia.

[63] Dictamen de 7 de enero de 2026 (Dnr R 154-2025). Disponible en https://www.jo.se/app/uploads/2026/01/yttrande-over-promemorian-migrations-och-asylpakten-r-154-2025.pdf.

[64] Sénat, Rapport d'information n.º 831 (2025-2026), *Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté*, 1 de julio de 2026.

[65] https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/79343a5e-167a-4163-8825-caad735b0617/5384433a-8296-4350-92c6-1fe291b4ebcf/LAUSUNTO_20260209211125.PDF

[66] https://www.irishstatutebook.ie/eli/2026/act/9/section/257/enacted/en/html#part14

[67] Recoge el debate sobre la cuestión, Sweeney, Caroline, International Protection Bill 2026. Briefing Paper. Disponible en: https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/libraryResearch/2026/2026-02-27_briefing-paper-international-protection-bill-2026-key-human-rights-issues-and-oversight-mechanisms_en.pdf. La referencia más directa lo sería al documento de Irish Human Rights and Equality Commission, *Recommended Amendments to the International Protection Bill 2026*, febrero de 2026. Disponible en: https://www.ihrec.ie/downloads/Recommended-Amendments-to-the-International-Protection-Bill-2026.pdf.

[68] Iris Goldner Lang, «National Independent Monitoring Mechanisms for Fundamental Rights Compliance at the EU's External Borders», cit.

[69] Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

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

[71] Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros.

[72] España. Plan Nacional de implementación (Diciembre 2024) Disponible en: https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/pacto-europeo-de-migracion-y-asilo/ESPANA_NIP-ES-1.pdf.

[73] Sentencia del Tribunal Supremo, de 27 de noviembre de 2024, cit.

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

[75] Informe del Sistema de Protección Internacional en España (junio 2025). Disponible en https://www.inclusion.gob.es/documents/d/migraciones/200625-informe-sistema-proteccion-internacional-espanol-jun25.pdf

[76] Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008 , relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

[77] *General workflows and capacities for the screening and for the border procedures*, cit.

[78] España. Implementación del Pacto sobre Migración y asilo (Diciembre 2024) Disponible en: https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/pacto-europeo-de-migracion-y-asilo/ESPANA_NIP-ES-1.pdf, pág. 16

[79] Instrucción de 11 de junio de 2026, de la Subsecretaría, sobre la tramitación de las solicitudes de protección internacional a consecuencia de la plena aplicación de los procedimientos previstos en los reglamentos UE 2024/1348 y 2024/1351, de 14 de mayo, que integran el Pacto Europeo de Migración y Asilo, e Instrucción de 11 de junio de 2026, de la Subsecretaría, sobre las consecuencias de la entrada en vigor del Pacto Europeo de Migración y Asilo en el recurso administrativo de reposición en el ámbito de la protección internacional, cit.

[80] Entre todas, puede verse la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, núm. 1642/2023, de 11 de diciembre de 2023 (Roj: STS 5418/2023).

[81] Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 19 de junio de 2018, C-181/16, caso Gnandi.

[82] Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 30 de mayo de 2013, C-534/11, caso Arslan.

[83] EUAA. *Practical Guide on Free Legal Counseling*. October 2025. Disponible en: https://www.euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2025-10/2025_Practical_Guide_on_Free_Legal_Counselling.pdf

[84] El Anexo I de la Guía EUAA sobre consejo legal gratuito establece claramente la caracterización entre cuatro niveles de asistencia jurídica (información, consejo, asesoría y representación).

[85] EUAA. *Practical Guide on the Asylum Border Procedure*. March 2026. Disponible en: https://www.euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2026-03/practical-guide-asylum-border-procedure.pdf

[86] Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y Anteproyecto de Ley de Asilo. Sobre su aprobación en primera vuelta, véase la información publicada por el Ministerio del Interior: https://www.interior.gob.es/opencms/es/detalle/articulo/Interior-promueve-la-reforma-de-las-leyes-de-proteccion-internacional-para-adecuarlas-al-Pacto-Europeo-sobre-Migracion-y-Asilo/

[87] En este sentido puede citarse la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, núm. 1128/2020, de 29 de julio de 2020 (Roj: STS 2497/2020).

[88] Sentencia del Tribunal Constitucional 115/1987, de 7 de julio.

[89] Auto del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4ª, de 25 de marzo de 2025 (Roj: ATS 3180/2025) y Auto del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, de 21 de octubre de 2025 (Roj: ATS 9796/2025).

[90] Reglamento (UE) 2026/463 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de febrero de 2026, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2024/1348 en lo que respecta a la aplicación del concepto de tercer país seguro.

[91] Sentencia de la Audiencia Nacional de 2 de febrero de 2018 (Roj: SAN 428/2018).

[92] UNHCR's position regarding the Resolution on a Harmonized Approach to Questions concerning Host Third Countries, which was adopted by the Ministers of the Member States of the European Communities responsible for Immigration in London on 30 November - 1 December 1992. Disponible en https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/1992/en/33947

BIBLIOGRAFÍA

I. LEGISLACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Reglamentos del Pacto Europeo de Migración y Asilo

Reglamento (UE) 2024/1347 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas que pueden acogerse a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo y se deroga la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L, 2024/1347, 22.5.2024).

Reglamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE (DO L, 2024/1348, 22.5.2024).

Reglamento (UE) 2024/1349 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento fronterizo de retorno y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1148 (DO L, 2024/1349, 22.5.2024).

Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la gestión del asilo y la migración, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1147 y (UE) 2021/1060 y se deroga el Reglamento (UE) n.º 604/2013 (DO L, 2024/1351, 22.5.2024).

Reglamento (UE) 2024/1356 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se introduce el triaje 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 (DO L, 2024/1356, 22.5.2024).

Reglamento (UE) 2024/1358 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la creación del sistema «Eurodac» (DO L, 2024/1358, 22.5.2024).

Directivas

Directiva (UE) 2024/1346 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por la que se establecen normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (DO L, 2024/1346, 22.5.2024).

Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.

Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.

Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

Modificaciones del Pacto (2026)

Reglamento (UE) 2026/463 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de febrero de 2026, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2024/1348 en lo que respecta a la aplicación del concepto de tercer país seguro.

Reglamento (UE) 2026/464 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de febrero de 2026, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2024/1348 en lo que respecta al establecimiento de una lista de países de origen seguros a nivel de la Unión.

Otros instrumentos de la UE

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (DO L 77 de 23.3.2016).

Decisión de Ejecución (UE) 2025/503 de la Comisión, de 18 de marzo de 2025, por la que se establecen normas para la aplicación del Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo relativo al modelo que deben usar los Estados miembros para asegurar que sus estrategias nacionales de gestión del asilo y la migración sean comparables en elementos esenciales específicos.

Decisión de Ejecución (UE) 2025/2323 de la Comisión, de 11 de noviembre de 2025, de conformidad con el artículo 11 del Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo.

Decisión de Ejecución (UE) 2025/2642 del Consejo, de 22 de diciembre de 2025, sobre el establecimiento del contingente anual de solidaridad para 2026.

II. DOCUMENTOS INSTITUCIONALES DE LA UNIÓN EUROPEA

Comisión Europea

Comisión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan de ejecución común del Pacto sobre Migración y Asilo, junio 2024 (COM(2024) 251 final).

Comisión Europea. Lista de comprobación operativa y lista de actos de ejecución y delegados de la Comisión que deben adoptarse para la aplicación del Pacto sobre Migración y Asilo (SWD(2024) 251 final).

Comisión Europea. State of play on the implementation of the Pact on Migration and Asylum, junio 2025 (COM(2025) 319 final).

Comisión Europea. Annex to the Communication from the Commission — European Annual Asylum and Migration Report (2025). Second state of play on the implementation of the Pact on Migration and Asylum, noviembre 2025 (COM(2025) 795 final, Annex).

Comisión Europea. First Annual Migration Management Cycle, noviembre 2025. Disponible en: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum/first-annual-migration-management-cycle_en.

Comisión Europea. European Asylum and Migration Management Strategy, enero 2026.

Comisión Europea. State of play on the implementation of the Pact on Migration and Asylum, 8 de mayo de 2026.

Comisión Europea. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un sistema común para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular en la Unión y se derogan la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, la Directiva 2001/40/CE del Consejo y la Decisión 2004/191/CE del Consejo.

Parlamento Europeo

Parlamento Europeo. Texto aprobado sobre el Reglamento de retorno, 17 de junio de 2026 (TA-10-2026-0207).

Agencia de la Unión Europea para el Asilo (EUAA)

EUAA. National Implementation Plans and National Strategies under the EU Pact on Migration and Asylum: Situational Update No. 25, marzo 2026.

EUAA. Practical Guide on Free Legal Counselling — Organisation of the provision of free legal counselling, octubre 2025.

EUAA. Practical Guide on the Asylum Border Procedure, marzo 2026.

EUAA. General workflows and capacities for the screening and for the border procedures (documento filtrado por Statewatch). Disponible en: https://www.statewatch.org/media/4892/eu-euaa-screening-capacity-needs-wk-12018-24.pdf.

EUAA. Overview of the Implementation of Safe Country Concepts, Situational Update No. 22, julio 2025.

Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA)

FRA. Supervisión de los derechos fundamentales durante el triaje y la gestión en las fronteras de solicitudes de asilo — Guía para el establecimiento de mecanismos nacionales independientes, 2024.

FRA. Establecimiento de mecanismos nacionales independientes para supervisar el cumplimiento de los derechos fundamentales en las fronteras exteriores de la Unión Europea, 2022.

FRA. Forced Return Monitoring Systems — 2024 Update, octubre 2024.

III. Legislación y documentos nacionales

España

Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978.

Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

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

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

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros.

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

Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000.

España. Plan Nacional de Implementación del Pacto Europeo de Migración y Asilo, diciembre 2024.

España. Resumen Ejecutivo de la Estrategia Nacional de Gestión del Asilo y la Migración, junio 2025.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Informe del Sistema de Protección Internacional en España, junio 2025.

Resolución de 29 de septiembre de 2023, de la Dirección General de Atención Humanitaria e Inclusión Social de la Inmigración, por la que se modifica la de 14 de noviembre de 2022, por la que se establece la planificación de prestaciones, actuaciones y servicios que deben atenderse dentro del programa de atención humanitaria mediante acción concertada para los ejercicios 2023-2026.

Instrucción de 11 de junio de 2026, de la Subsecretaría, sobre las consecuencias de la entrada en vigor del Pacto Europeo de Migración y Asilo en el recurso administrativo de reposición en el ámbito de la protección internacional.

Instrucción de 11 de junio de 2026, de la Subsecretaría, sobre la tramitación de las solicitudes de protección internacional a consecuencia de la plena aplicación de los procedimientos

previstos en los reglamentos UE 2024/1348 y 2024/1351, de 14 de mayo, que integran el Pacto Europeo de Migración y Asilo.

Resolución de 23 de junio de 2026, de la Dirección General de Atención Humanitaria y del Sistema de Acogida de Protección Internacional, por la que se establece la planificación estructural de prestaciones, actuaciones o servicios para el programa de atención humanitaria para su gestión mediante acción concertada

Ministerio de Sanidad. Estado de salud y uso del sistema sanitario por la población migrante en España, 2026.

Legislación de otros Estados miembros

Grecia. Ley 4939/2022.

Irlanda. International Protection Act 2026 (Act No. 9 of 2026).

Italia. Decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, convertito, con modificazioni, dalla Legge 5 maggio 2023, n. 50.

Italia. Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n. 142 («Decreto accoglienza»).

Italia. Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo Unico Immigrazione).

Instituciones de otros Estados

Sénat, (Francia) Rapport d'information n.º 831 (2025-2026), *Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté*, 1 de julio de 2026.

Riksdagens ombudsmän (JO, Suecia). Dictamen de 7 de enero de 2026 (Dnr R 154-2025).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu (Defensoría de la No Discriminación, Finlandia). Lausunto VN/27731/2024, 9 de febrero de 2026.

IV. Jurisprudencia

TJUE. Sentencia de 30 de mayo de 2013, C-534/11, caso Arslan.

TJUE. Sentencia de 19 de junio de 2018, C-181/16, caso Gnandi.

TEDH. Sentencia (Sala Tercera) en el caso A.C. y otros contra España, de 22 de abril de 2014.

Tribunal Constitucional (España). Sentencia 115/1987, de 7 de julio.

Tribunal Supremo (España). Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, núm. 1128/2020, de 29 de julio de 2020 (Roj: STS 2497/2020).

Tribunal Supremo (España). Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, núm. 1642/2023, de 11 de diciembre de 2023 (Roj: STS 5418/2023).

Tribunal Supremo (España). Sentencia núm. 1889/2024, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 27 de noviembre de 2024 (Roj: STS 5869/2024).

Tribunal Supremo (España). Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, de 25 de marzo de 2025 (Roj: ATS 3180/2025).

Tribunal Supremo (España). Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 21 de octubre de 2025 (Roj: ATS 9796/2025).

Audiencia Nacional (España). Sentencia de 2 de febrero de 2018 (Roj: SAN 428/2018).

V. DOCTRINA

Abrisketa, J., «El Pacto Europeo sobre Migración y Asilo», entrada de 12 de junio de 2026 del blog de la Universidad de Deusto «Viviendo Deusto». Recuperado el 18 de junio de 2026 https://blogs.deusto.es/viviendodeusto/2026/06/12/joana-abrisketa-el-pacto-europeo-sobre-migracion-y-asilo/

Goldner Lang, I. «National Independent Monitoring Mechanisms for Fundamental Rights Compliance at the EU's External Borders», European Papers, Vol. 9, No. 3 (2024), pp. 1216–1227.

Molnár, T. «Monitoring fundamental rights compliance in the context of screening and the asylum border procedure: putting bricks back into the EU house of rule of law?», EU Immigration and Asylum Law and Policy, 19 de septiembre de 2024.

Sweeney, C. International Protection Bill 2026: Key human rights issues and oversight mechanisms. Briefing Paper, Oireachtas Library & Research Service, 27 de febrero de 2026.

VI. INFORMES Y DOCUMENTOS DE ORGANIZACIONES

Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA). Derechos Humanos en la Frontera Sur 2024, 2025.

Border Violence Monitoring Network. Joint Policy Paper: The EU Screening Regulation, 2023.

Cátedra de Refugiados y Migrantes Forzosos. El Pacto Europeo de Migración y Asilo a prueba: simulacros de implementación en Lampedusa, Lisboa y Galați [boletín], mayo de 2026.

CEAR. Informe 2026. Las personas refugiadas en España y Europa, 2026.

Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR). Regolamento screening: Scheda informativa sul Regolamento (UE) 2024/1356, febrero de 2026.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE). ECRE comments on the Screening Regulation, 2025.

ICMPD. Romania and ICMPD host first live simulation to test EU Migration Pact readiness [s. f.].

Irish Human Rights and Equality Commission (IHREC). Recommended Amendments to the International Protection Bill 2026, febrero de 2026.

Oxfam Intermón. Vivir la desigualdad (2.ª edición) [encuesta].

Oxfam Intermón e IDP. El impacto del Pacto Europeo de Migración y Asilo: Análisis jurídico de las bases para su implementación en el Estado español, diciembre 2024.

Oxfam Intermón e IDP. El impacto del Pacto Europeo de Migración y Asilo: Márgenes para una aplicación garantista con los derechos humanos, febrero 2025.

PICUM. Analysis of the Screening Regulation, octubre 2024.

Refugee Support Aegean (RSA), HIAS Greece, Greek Council for Refugees et al. Juxtaposing Proposed EU Rules with the Greek Reception and Identification Procedure, Policy Paper.

VII. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

Comisión de Venecia (Consejo de Europa). Principios sobre la protección y la promoción de la institución del Defensor del Pueblo («Principios de Venecia»), Opinión n.º 897/2017, CDL-AD(2019)005, 3 de mayo de 2019.

Naciones Unidas. Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales (Principios de París). Resolución de la Asamblea General 48/134, de 20 de diciembre de 1993.

Naciones Unidas. Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (OPCAT), 18 de diciembre de 2002.

Naciones Unidas. Resolución de la Asamblea General A/RES/75/186, sobre el fortalecimiento de los mecanismos nacionales de prevención.

© Oxfam Intermón, octubre de 2026

ISBN 978-84-8452-756-5

Este documento ha sido elaborado por Diego Boza Martínez y Beatrice Cavallari, con comentarios de Raquel Checa Rubio, Ernesto García López y Sonia Díaz Zapata. Diseño y maquetación de Sonia Díaz Zapata.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor, póngase en contacto con administracion.dpci@0xfam.org

Esta publicación está sujeta a copyright, pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y el de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado, con objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Para cualquiera de estos asuntos, por favor, póngase en contacto con administracion.dpci@0xfam.org

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional compuesta por 21 afiliadas que trabajan con organizaciones socias y aliadas para apoyar a millones de personas en todo el mundo. Juntas, abordamos las desigualdades para poner fin a la pobreza y las injusticias, en el presente y a largo plazo, con el objetivo de construir un futuro basado en la igualdad. Para más información, póngase en contacto con cualquiera de las organizaciones o visite la página www.oxfam.org.

Oxfam Alemania (www.oxfam.de)
Oxfam América (www.oxfamamerica.org)
Oxfam Aotearoa (www.oxfam.org.nz)
Oxfam Australia (www.oxfam.org.au)
Oxfam-en-Bélgica (www.oxfamsol.be)
Oxfam Brasil (www.oxfam.org.br)
Oxfam Canadá (www.oxfam.ca)
Oxfam Colombia (www.oxfamcolombia.org)
Oxfam Francia (www.oxfamfrance.org)
Oxfam GB (www.oxfam.org.uk)
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)
Oxfam IBIS (Dinamarca) (www.oxfamibis.dk)
Oxfam India (www.oxfamindia.org)
Oxfam Intermón (España) (www.oxfamintermon.org)
Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org)
Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org)
Oxfam México (www.oxfammexico.org)
Oxfam Novib (Países Bajos) (www.oxfamnovib.nl)
Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)
Oxfam Sudáfrica (www.oxfam.org.za)
KEDV (www.kedv.org.tr)

IDP OBSERVATORI DE DRET PÚBLIC
GESCI
OXFAM Intermón