



PRINCIPALES
PREOCUPACIONES DE CEAR
ANTE EL **PLAN DE
IMPLEMENTACIÓN NACIONAL**
DEL **PACTO EUROPEO
DE MIGRACIÓN Y ASILO**

CEA(R)

Comisión Española
de **Ayuda al Refugiado**



1. Riesgos de vulneración del principio de no devolución y de identificación de situaciones de vulnerabilidad

El Plan establece una **fase de admisibilidad** más corta en caso de solicitudes presentadas en puestos fronterizos, con el objetivo de acelerar los retornos en base a la denegación de entrada, si se dan las condiciones de inadmisibilidad previstas en el Reglamento de Procedimientos, así como en el caso del procedimiento acelerado en centros de detención. Parece acogerse a la posibilidad (que no obligación) que el Reglamento de Procedimiento da de inadmitir en 10 días cuando la solicitud se presenta siete días después de la notificación de la orden de expulsión, devolución o retorno. Preocupa que esta reducción de los plazos no permita la evaluación adecuada de la solicitud y la detección de situaciones de especial vulnerabilidad.

✓ Para salvaguardar el respeto del principio de no devolución y el acceso efectivo al derecho de asilo, CEAR propone mantener las mismas garantías en los procedimientos fronterizos. También proponemos que se aplique una derivación automática al procedimiento ordinario en aplicación del Reglamento de Procedimientos de Asilo cuando se identifiquen perfiles en situación de vulnerabilidad, desde un enfoque de edad, infancia, género, diversidad, interseccionalidad y derechos humanos.

Asimismo, el plan propone reforzar los **conceptos de país seguro**. A pesar de la indefinición, este reforzamiento puede incluir el concepto de país de origen seguro como causa de inadmisión (posibilidad que da el Reglamento de Procedimientos, pero no obliga) lo cual puede suponer una vulneración del artículo 3 de la Convención de Ginebra, que exige que se trate a las personas refugiadas sin discriminación por razón de nacionalidad. También podría suponer la elaboración de una lista nacional que posibilita el art. 64 del Reglamento de Procedimientos (pero tampoco obliga). El uso de listas de países seguros aumenta el riesgo de que las solicitudes de asilo no sean sometidas a una evaluación individualizada del temor de persecución, lo que es crucial para asegurar el pleno respeto al principio de no devolución.

✓ En este sentido, CEAR propone abstenerse de elaborar un listado nacional de países seguros y de aplicar el concepto de país seguro en un procedimiento fronterizo, o como causa de inadmisión, por ser menos garantistas. En su lugar, se ha de

asegurar un análisis individualizado, atendiendo a las situaciones de vulnerabilidad y necesidades específicas y el respeto del principio de no discriminación, desde un enfoque de derechos humanos, género, diversidad funcional, edad e interseccionalidad.

En relación con el triaje, el plan establece que se debe **buscar la máxima eficiencia para realizar todas las acciones del mismo en 72 horas**, lo que incluye la evaluación de necesidades sin especificar cómo se va realizar. Sin embargo, preocupa que no se cuente con el apoyo de organizaciones no gubernamentales especializadas para el examen preliminar de vulnerabilidad ni se garanticen servicios de apoyo en los lugares donde se realice el triaje a las personas en situación de vulnerabilidad (atención psicológica, psiquiátrica y social especializada). Además, el plan indica que se introducirá un **formulario de triaje**, pero no se especifica contenido ni posibilidad de impugnarlo, revisarlo por la persona interesada. Esto genera preocupación debido a que tras el triaje se canalizarán las solicitudes a los diferentes procedimientos pudiéndose vulnerar derechos si en el formulario se recogen datos o información de manera deficiente o inexacta que suponga una derivación al procedimiento de retorno.

✓ En este sentido, CEAR insiste en la necesidad de garantizar acceso a un recurso efectivo frente al acto administrativo del triaje de manera independiente: el triaje debe considerarse un procedimiento administrativo distinto tras el cual se toma una decisión con impacto en los derechos fundamentales de la persona, por lo que es esencial garantizar el acceso a un recurso efectivo frente al mismo y sus condiciones.

Por otro lado, se incrementará el **personal y los intérpretes en la Oficina de Asilo**, además de proporcionar **formación** (OIM) para gestionar los casos según los nuevos procedimientos. También se reforzará el personal de la Policía Nacional para el triaje y los procedimientos de asilo en frontera.

✓ Se trata de un elemento positivo, sin embargo, no suficiente, pues es necesaria una formación tanto del personal responsable del triaje e intérpretes como del personal médico y no solo en materia de procedimientos sino también en protección internacional, víctimas de trata de seres humanos, perspectiva de infancia, de derechos humanos, género, diversidad e interseccionalidad.

2. Riesgo de merma de garantías durante el procedimiento (asesoramiento jurídico, interpretación...)

En el plan se propone **combinar asesoramiento jurídico con la asistencia legal**, mediante reforma de la ley de asistencia jurídica gratuita y encargárselo a los colegios de abogados. Nos preocupa que se combinen ambas categorías, que se reconocen como derechos diferenciados en el Reglamento de Procedimientos de Asilo y en la Directiva de Acogida.

✓ Consideramos que han de mantenerse las garantías existentes del ordenamiento jurídico interno actual y la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita en relación con la garantía de la asistencia jurídica gratuita y representación a lo largo de todo el procedimiento de protección internacional, tanto en la fase administrativa como judicial, como permite el art. 15.3 del Reglamento de Procedimientos sin excepciones ni limitaciones, y que se debe garantizar el acceso de todas las personas solicitantes de asilo a este derecho fundamental sin rebajar los estándares e independientemente de si se canaliza su solicitud por el procedimiento de asilo ordinario, acelerado, fronterizo o para solicitud posterior. Además, la asistencia jurídica gratuita tiene que ser especializada e incluir no solo los servicios jurídicos de colegios de abogacía sino también aquellos ofrecidos por ONG con alto grado de especialización técnica y experiencia en materia de asilo, facilitándose su financiación y asegurando su formación continua.

Por otro lado, el plan incluye la posibilidad de establecer **interpretaciones por inteligencia artificial**.

✓ Desde CEAR consideramos fundamental que se garantice el acceso a una interpretación presencial y de calidad desde el registro de la solicitud, en una lengua que la persona solicitante comprenda. Posibilidad de establecer IA para acelerar la clasificación y tramitación del procedimiento. Preocupa el impacto directo de esta medida en el acceso al procedimiento de protección internacional, que requiere la dotación adecuada de recursos, incluidos humanos.

Preocupa también la posibilidad del **uso de la Inteligencia Artificial para la clasificación y examen de las solicitudes de protección internacional**, calificado como uso de Alto Riesgo por el Reglamento de Inteligencia Artificial, sin que se prevean las garantías de este Reglamento y del Reglamento General de Protección de Datos, que prohíbe decisiones basadas únicamente en tratamiento de datos automatizados.

Asimismo, el plan prevé el establecimiento de un sistema de **notificación preferentemente electrónico**, lo que podría vulnerar el art. 14.1 y 3 LPACAP¹, por el que solo se puede obligar a una persona física a relacionarse por medios electrónicos por razón de su capacidad económica, técnica, disponibilidad de medios electrónicos y acceso a los mismos, requisitos que las personas solicitantes de asilo no suelen reunir.

En relación con los nuevos procedimientos de asilo y retorno, el plan especifica que **no habrá centros dedicados exclusivamente a los procedimientos en frontera**. Las comisarías de policía existentes, los CATE, los CIE y, especialmente, los centros de acogida, cada uno en la etapa o procedimiento correspondiente, contribuirán a alcanzar la capacidad adecuada de 3.301 plazas asignadas a España.

✓ Desde CEAR seguimos insistiendo que se debe disponer de lugares adecuados para desarrollar el triaje en los que se debe garantizar que las personas solicitantes de asilo tengan todos los derechos y condiciones de acogida previstos en la Directiva de Acogida y contar con espacios confidenciales para la detección y evaluación de las vulnerabilidades y situación de la salud.

Por otro lado, se crea un nuevo **procedimiento de retorno** (distinto a la expulsión y a la devolución previstos en la legislación actual) vinculado a la denegación de asilo, que **no se suspende durante la tramitación de la protección internacional**, sino que se tramita en paralelo. Lo que se suspende es la ejecución de la decisión de retorno hasta que no haya la decisión de asilo.

1. Artículo 14. Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas.

1. Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento.

Se debe garantizar que la decisión de retorno contenga información detallada sobre los recursos disponibles, los plazos y la suspensión del retorno.

3. Riesgos relacionados con la ampliación de los supuestos de detención

Si bien se mantiene el límite constitucional de **máximo 72h de detención**, para garantizar la disponibilidad de los solicitantes ante las autoridades durante el triaje **se combinarán tres herramientas:** detención policial inicial de un máximo de 72 horas, detención en casos justificados (solicitudes realizadas en los puestos fronterizos por personas que no cumplen con las condiciones de entrada, solicitudes realizadas en CIEs, y un nuevo supuesto para garantizar reubicaciones y traslados a otros Estados miembros (Casos Dublín) que el Reglamento de Gestión prevé como posibilidad (pero no obligación) y alternativas a la detención. Además, para el triaje dentro del territorio, se introducirán cambios en el Reglamento de Extranjería para permitir la detención policial en relación con el procedimiento de retorno en todos los casos. Preocupa el uso excesivo de la detención, así como la falta de claridad sobre las alternativas a la detención que se proponen.

✓ CEAR considera que la detención debe ser siempre el último recurso y ha de motivarse en cada caso para no generar indefensión a la persona solicitante. Además, es necesario garantizar el acceso a organizaciones de la sociedad civil, ACNUR y a miembros de la familia a los espacios donde se realice la detención: los límites aplicables por cuestiones de organización del centro deberán ser lo suficientemente amplios para garantizar el acceso al centro. También se debe asegurar que las garantías establecidas en el internamiento rijan en zonas de tránsito aeroportuario y fronterizo.

Por otro lado, el plan prevé la **limitación de libertad de movimientos y la posibilidad de imponer asignaciones geográficas, que una vez más, no es obligatorio según la Directiva de Acogida.**

Esto supone que se mantiene la posibilidad de asignar o reasignar un alojamiento sin tener en consideración las preferencias de la persona solicitante, incluso haciendo depender las condiciones materiales de acogida a que se resida en el mismo. También se puede asignar una región específica de la que

no podrán salir, siendo la Policía Nacional la encargada de hacer cumplir estas limitaciones de movimientos.

Preocupan estas restricciones a la libertad de movimiento, con consecuencias muy gravosas como limitar las condiciones materiales de acogida y la limitación del acceso al empleo en la mayoría de los supuestos del procedimiento acelerado.

✓ En este sentido, CEAR propone que se garantice la libertad de circulación en todo el territorio español, sin limitarla en ningún caso, tal y como reconoce el Tribunal Supremo en su sentencia de la Sección Quinta, Sala Contencioso Administrativo, de 29 de julio de 2020.

Asimismo, se establece la posibilidad de **ejecutar traslados por Dublín en contra de la voluntad** de la persona solicitante de asilo y la detención en caso de riesgo de fuga, o peligro para la seguridad nacional y orden público.

Desde CEAR insistimos en que los Estados miembros deben fomentar los traslados voluntarios con pleno respeto de los derechos humanos y de la dignidad de la persona, como recoge el propio reglamento (RAMM). Antes de ejecutar un traslado se debe proporcionar información suficiente que incluya la oportunidad de presentar razones motivadas a las autoridades competentes para considerar la aplicación de alguna de las cláusulas discrecionales (art.35) así como el derecho a la tutela judicial efectiva para impugnar la decisión del traslado.

4. Riesgos relacionados con la limitación de las condiciones de acogida

El plan incluye **excluir condiciones de acogida** desde la notificación de la decisión de traslado de personas solicitantes para las cuales España no es el Estado miembro responsable (Casos Dublín). También prevé la posibilidad de establecer condiciones de acogida distintas bajo ciertas circunstancias (agotamiento temporal de las capacidades de alojamiento disponibles o si estas no están disponibles temporalmente por desastres naturales o humanos).

La posibilidad de limitar o retirar las condiciones de acogida en nuevos supuestos (abandonar la zona geográfica asignada, no cumplir con las obligaciones del procedimiento de asilo, solicitudes posteriores, no participar en medidas de integración obligatorias) podría contravenir la jurisprudencia del TJUE, que establece que se ha de garantizar la aplicación de la Directiva de Acogida hasta el momento en que se ejecute el traslado, que pueden ser meses después de que se notifique la decisión, teniendo en cuenta el concepto de dignidad de la CDFUE (art.1).

5. Necesidad de un mecanismo independiente de monitoreo

El plan establece que formarán parte de este mecanismo de monitoreo la **Defensoría del Pueblo y OIM**. No menciona a la sociedad civil ni da detalles acerca de sus competencias ni alcance.

✓ En CEAR insistimos en la necesidad de que el mecanismo independiente de supervisión del respeto de los derechos fundamentales para toda actividad de vigilancia y control de las fronteras exteriores, incluya la participación de ACNUR y organizaciones de la sociedad civil, y que debe contener el mandato para investigar, proponer sanciones en caso de vulneración de los derechos fundamentales en las fronteras y legitimación activa para remitir estas vulneraciones a los correspondientes procedimientos penales o civiles.