

Guía del Consejo de la Abogacía Europea, CCBE, para Consejos, Colegios y profesionales de la abogacía sobre el **nuevo pacto sobre migración y asilo**

27 de noviembre de 2025



Índice

<u>Introducción</u>	4
<u>Resumen de las etapas procedimentales previstas en el pacto</u>	5
Parte 1. Reglamento sobre Triage	6
I. <u>Presentación del reglamento, su justificación, su objetivo y su estructura</u>	
II. <u>Análisis de las disposiciones</u>	8
a. Requisitos relativos al triaje	
b. Estatus jurídico de las personas sometidas al triaje	
c. Acceso a los nacionales de terceros países durante el triaje	
d. Comunicación de información	
e. Consecuencias del triaje y derecho a un recurso efectivo	
III. <u>Resumen de los puntos que debe tener en cuenta la abogacía</u>	18
Parte 2. Reglamento sobre el Procedimiento de Asilo	20
I. <u>Presentación del reglamento, justificación, objetivo y estructura</u>	20
II. <u>Análisis de las disposiciones</u>	21
a. Garantías para los solicitantes	
b. Consejo jurídico gratuito, asistencia jurídica y representación	
c. Solicitudes: etapas y requisitos	
d. Decisiones y vías de recurso	
e. Concepto de país seguro	
III. <u>Resumen de los puntos que debe tener en cuenta la abogacía</u>	47
Parte 3. Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración	49
I. <u>Presentación del reglamento, justificación, objetivo y estructura</u>	49
II. <u>Análisis de las disposiciones</u>	50
a. Derecho a la información, al consejo jurídico gratuito, a la asistencia y a la representación jurídica	
b. Casos en los que el traslado es imposible	
c. Criterios modificados y nuevos criterios (en relación con los criterios de Dublín III): criterios relacionados con la familia y los menores	
d. Criterios modificados y nuevos criterios (en relación con los criterios de Dublín III): otros	
e. Cláusulas discrecionales	
f. Procedimientos, recursos y plazos	
g. Consecuencias del incumplimiento	
h. Cuestiones jurídicas planteadas por el «mecanismo de solidaridad»	
III. <u>Resumen de los puntos que debe tener en cuenta la abogacía</u>	63

Parte 4. <u>Reglamento de Crisis</u>	64
I. <u>Presentación del reglamento, justificación, objetivo y estructura</u>	64
II. <u>Análisis de las disposiciones</u>	65
a. Procedimiento y plazos	
b. Posibles excepciones	
c. Garantías aplicables	
d. Acceso a los solicitantes en detención o en los pasos fronterizos	
III. <u>Resumen de los puntos que debe tener en cuenta la abogacía</u>	70
<u>Conclusiones finales</u>	72
<u>Anexo I: Resumen de las diferentes etapas del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo</u>	73
<u>Anexo II: Documentos y lecturas complementarias</u>	74

Introducción

El Consejo de la Abogacía Europea (CCBE) es reconocido como el portavoz de la profesión de la abogacía en Europa y representa, a través de sus miembros, a más de un millón de abogados europeos. A través de su Comité de Migraciones, compuesto por profesionales especializados en derecho de migración y asilo, CCBE sigue de cerca la evolución europea y nacional en materia de asilo, en particular la protección de los derechos fundamentales de los migrantes y los solicitantes de asilo. Se incide en el acceso a la información jurídica, al consejo jurídico y la representación jurídicas, a la asistencia letrada y a un abogado para garantizar la efectividad de los derechos de los solicitantes de asilo. En los últimos años, CCBE ha seguido de cerca y ha entablado un diálogo con Instituciones y con otras organizaciones sobre las reformas del Sistema Europeo Común de Asilo que han dado lugar a la adopción del nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo (en adelante, PEMA) en 2024.

CCBE es consciente de que esta adopción no supone el final de las reformas del marco europeo, que seguirán evolucionando en los próximos años. No obstante, a medida que el PEMA se aplica y entra en vigor, es fundamental que los abogados, que desempeñan un papel esencial en la aplicación efectiva del acceso a la justicia y los derechos de los migrantes, estén informados de las nuevas normas y sean capaces de aplicarlas.

Con este espíritu, CCBE ha elaborado la presente guía, cuyo objetivo es proporcionar a los y las profesionales de la abogacía una visión general de los elementos más importantes del pacto.

Se centra en los aspectos esenciales desde el punto de vista de los profesionales, como el derecho a la asistencia jurídica durante los distintos procedimientos o el acceso de los abogados a los migrantes presentes en las estructuras reguladas por el Pacto.

La guía se divide en cuatro partes. El orden seguido en la guía sigue la secuencia de los procedimientos a los que se someterán los solicitantes de asilo en virtud del nuevo pacto, es decir, el examen previo de conformidad con el Reglamento sobre el procedimiento de triaje, el procedimiento de asilo previsto en el Reglamento sobre el procedimiento de asilo (RPA), la asignación de la responsabilidad en virtud del Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración (AMMR, anteriormente «Reglamento de Dublín»). El análisis del Reglamento de crisis se ha colocado al final de la guía debido a su carácter excepcional.

La selección de los elementos clave no es exhaustiva y debe considerarse como una introducción a un estudio más profundo de los temas por parte de los profesionales.

«El acceso a la información, al consejo, a la asistencia y a la representación jurídicas, así como la exención de tasas y costes (en general, la asistencia jurídica) son condiciones sine qua non para disfrutar del derecho humano al asilo y al acceso a la justicia».¹ - Barbara Mikołajczyk, «El laberinto de la asistencia jurídica en el nuevo pacto sobre migración y asilo», blog Odysseus

¹ Barbara Mikołajczyk, El laberinto de la asistencia jurídica en el nuevo pacto sobre migración y asilo, disponible [aquí](#).

Resumen de las etapas del procedimiento según el Pacto

En aras de la claridad, es importante comprender la secuencia de los procedimientos y sus principales elementos establecidos por el Pacto. En el anexo I se presenta un gráfico más detallado con las etapas y los actores implicados.

Triage: Reglamento sobre Triage

- Control de seguridad
- Control sanitario preliminar
- Registro de datos biométricos (Eurodac)
- Identificación y verificación de identidad
- Control de seguridad en bases de datos
- Control preliminar de vulnerabilidad
- Cumplimentación de un formulario de triaje
- Derivación al procedimiento adecuado

Orientación sobre el procedimiento (tres opciones)

1. Procedimiento en la frontera: asilo o retorno – RPA/Reglamento sobre el procedimiento fronterizo de retorno

- Se aplica (obligatoriamente) en los siguientes casos: el solicitante induce a error a las autoridades; el solicitante representa un peligro para la seguridad pública; el solicitante procede de un país cuya tasa de reconocimiento es del 20 %.
- Y aplicado eventualmente (opcional) en los siguientes casos: solicitud presentada en un paso fronterizo exterior o en una zona de tránsito; tras una detención relacionada con el cruce ilegal de la frontera exterior; tras un desembarco en el territorio de un Estado miembro tras una operación de búsqueda y salvamento; tras un traslado de conformidad con el artículo 67, apartado 11, del Reglamento (UE) 2024/1351.

2. Procedimiento de asilo (ordinario) – RPA

- Se aplica si no hay motivos para aplicar el procedimiento de asilo en la frontera.
 - Identificación del país responsable (normas de Dublín) – AMMR
 - Admisibilidad
 - Examen sobre el fondo

3. Procedimiento de retorno (ordinario) – Directiva de retorno

- Se aplica si la solicitud es inadmisibile o se rechaza en cuanto al fondo

Véase también el anexo I para obtener una descripción más detallada de los procedimientos sucesivos y del derecho a la información, a la asistencia jurídica gratuita, a la asistencia letrada y a la representación.

Parte 1: Reglamento sobre Triage

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

I. Presentación del Reglamento, justificación, objetivo y estructura

El Reglamento sobre Triage (RT) es un nuevo acto legislativo en relación con el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) anteriormente en vigor. Codifica la práctica, ya existente en algunos Estados miembros, de registrar, controlar, filtrar y orientar a los migrantes hacia los procedimientos adecuados. Algunos elementos del control recuerdan el enfoque de los puntos críticos (*hotspots*) puesto en marcha en 2015-2016.

El objetivo del Reglamento se describe en el considerando 6: *«El triaje de los nacionales de terceros países debe contribuir a garantizar que sean derivados a los procedimientos adecuados lo antes posible y que dichos procedimientos continúen sin interrupciones ni retrasos.»*

El reglamento relativo al triaje se caracteriza por tres elementos clave: **a)** establece una categoría «todos los nacionales de terceros países en situación irregular» (traje); **b)** del objetivo inicial de acelerar los procedimientos de asilo y retorno e identificar a las personas, el Reglamento pasa al objetivo actual de los intereses de seguridad interior, y; **c)** crea una ficción jurídica de «no entrada».

A este respecto, **el artículo 1 RT** marca un cambio fundamental en el enfoque y las normas de trato de los solicitantes de protección que se derivan de él, ya que elimina la sutil distinción que el derecho internacional y el derecho de la Unión Europea establecen entre este grupo protegido y los demás migrantes, creando una categoría de «todos los nacionales de terceros países en situación irregular» (control de identidad) con el fin de reforzar el control por razones de seguridad interior.

Además, **el artículo 6 RT** establece lo siguiente: *«Durante el triaje, no se autorizará la entrada al territorio de un Estado miembro a las personas mencionadas en el artículo 5, apartados 1 y 2»*. Por lo tanto, crea una ficción jurídica de «no entrada».

A este respecto, cabe hacer algunas observaciones preliminares generales. Desde el punto de vista de la protección de los derechos fundamentales, la combinación de los elementos clave mencionados anteriormente plantea, entre otras, las siguientes cuestiones preocupantes.

El artículo 3 RT establece lo siguiente: *«Al aplicar el presente Reglamento, los Estados miembros actuarán en pleno cumplimiento del Derecho de la Unión aplicable, incluida la Carta, del Derecho internacional aplicable, incluida la Convención de Ginebra (...)»*. En este contexto, el

Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) también es aplicable en virtud del artículo 52, apartado 3, de la Carta².

Además, aunque **el concepto de «no entrada»** se ha aplicado tradicionalmente a las personas que se encuentran en «zonas de tránsito» (es decir, aeropuertos) en un contexto de control fronterizo y no en un contexto de asilo, para justificar un régimen excepcional de flexibilización de las garantías de la UE en materia de acceso a los procedimientos de asilo, normas de detención, etc., conviene recordar que tanto el TJUE en los asuntos acumulados **C-924/19 PPU y C-925/19 PPU** como el TEDH en el asunto **M.K contra Polonia**³ han confirmado que no existe un «territorio de nadie». En sentido estricto, la jurisprudencia europea en materia de «devoluciones» pone de relieve el problema de que los guardias fronterizos no siempre distinguen entre los solicitantes de protección y los demás migrantes, y los tratan a todos por igual.

En 2024, el TJUE dictaminó que la práctica de las devoluciones en las fronteras exteriores de la UE, que consiste en expulsar del territorio de la UE a las personas que desean presentar una solicitud de protección internacional o en alejarlas de dicho territorio antes de que se haya examinado la solicitud presentada a su llegada, es contraria al Derecho de la UE⁴.

En la misma línea, el TEDH, en el asunto **A.R.E. contra Grecia**⁵, dictaminó que se habían violado los artículos 13 y 3 del CEDH debido a la práctica sistemática de devoluciones desde la región de Evros, en Grecia, hacia Turquía, así como al retorno sin examinar los riesgos alegados de malos tratos y la solicitud de protección internacional.

Por lo tanto, es importante observar cómo se llevará a cabo el triaje en la práctica a la luz de los requisitos del Derecho de la Unión Europea y del Derecho internacional, incluidos los establecidos por la jurisprudencia.

En cuanto a su ámbito de aplicación, el Reglamento sobre triaje se aplica a todos los nacionales de terceros países, independientemente de que hayan presentado o no una solicitud de protección internacional. Establece una distinción entre: a) las personas detenidas en relación con el cruce ilegal de la frontera exterior de un Estado miembro y/o desembarcadas en el territorio de un Estado miembro tras una operación de búsqueda y salvamento en virtud del **artículo 5 RT**, y b) las personas que se encuentran en situación irregular en el territorio de un Estado miembro en virtud del **artículo 7 RT**.

En lo que respecta a los lugares de control, **el artículo 8 RT** explica que, para esta categoría, el control debe realizarse *«en cualquier lugar indicado y adecuado designado por los Estados miembros, generalmente situado en las fronteras exteriores o cerca de estas, o en otros lugares dentro de su territorio»*. El aspecto preocupante a este respecto es que la lejanía de los centros de control puede restringir *de facto* el acceso a los servicios, incluida la asistencia jurídica, social y psicológica.

² Explicaciones relativas a la Carta de los Derechos Fundamentales (2007/C303/02).

³ TJUE, FMS y otros, asuntos acumulados C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, sentencia de 14 de mayo de 2020, disponible [aquí](#), y TEDH, M.K. contra Polonia, demandas n.º 40503/17, 42902/17 y 43643/17, sentencia de 23 de julio de 2020, disponible [aquí](#).

⁴ TJUE, X. contra Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, asunto C-392/22, sentencia de 29 de febrero de 2024 (apartado 50), disponible [aquí](#).

⁵ TEDH, A.R.E. c. Grecia, sentencia de 7 de enero de 2025, demanda n.º 15783/2021, disponible [aquí](#).

En los casos contemplados en el artículo 7, el triaje se lleva a cabo en cualquier lugar situado en el territorio del Estado miembro, aunque esta disposición es facultativa para los Estados miembros.

Al realizar las comprobaciones previstas en los **artículos 5, 12, 14, 15 y 16 del Reglamento sobre Triage** y tras cumplimentar el formulario de selección previsto en **el artículo 17 RT**, el objetivo general es facilitar la orientación de las personas hacia el procedimiento adecuado, en función de si han presentado o no una solicitud de protección internacional, tal como se prevé **en el artículo 18 RT**.

A pesar de la introducción de mecanismos de control nacionales en **el artículo 10 del Reglamento**, CCBE considera que la prestación de asistencia jurídica independiente a lo largo de todo el procedimiento de triaje sería la mejor práctica para garantizar el máximo respeto de los derechos fundamentales.

Aunque el triaje es un elemento nuevo en el Derecho de la UE y aún no existe jurisprudencia al respecto basada en el Reglamento sobre el triaje, como se ha indicado anteriormente, existe jurisprudencia relativa a las zonas de tránsito, las zonas fronterizas y los puntos críticos que debería ser pertinente para interpretar las disposiciones del Reglamento sobre el triaje.

II. Análisis de las disposiciones

a. Requisitos del triaje

El triaje en la frontera exterior debe realizarse en un plazo de siete días (artículo 8, apartado 3).

El triaje en el territorio debe realizarse en un plazo de tres días (artículo 8, apartado 4).

Teniendo en cuenta la práctica actual (por ejemplo, en el centro de acceso controlado cerrado de Samos, en Grecia), es de temer que los plazos fijados para completar el triaje sean difíciles de cumplir⁶.

Los siguientes procedimientos forman parte del triaje:

- un control sanitario preliminar;
- un control preliminar de vulnerabilidad;
- la identificación o verificación de la identidad;
- el registro de datos biométricos;
- un control de seguridad;
- relleno de un formulario de triaje;
- la orientación hacia el procedimiento adecuado.

Algunos de estos elementos tienen consecuencias importantes para el migrante y pueden requerir asistencia jurídica.

⁶ Véase, por ejemplo, «Joint Policy Paper: The EU Screening Regulation», publicación conjunta de Border Violence Monitoring Network, Mobile Info Team, I Have Rights, ASGI y Centre for Legal Aid - Voices in Bulgaria, 29 de noviembre de 2023, p. 4), disponible [aquí](#).

b. Situación jurídica de las personas sometidas a triaje

Tanto si han sido detenidos en relación con un paso ilegal como si han desembarcado o residen ilegalmente en un Estado miembro, los nacionales de terceros países, durante el procedimiento de triaje, «*permanecerán a disposición de las autoridades*» (**artículos 6 y 7**). Esta formulación no hace referencia explícita a la detención, por lo que resulta difícil determinar la situación de las personas retenidas en los centros donde se lleva a cabo el procedimiento de triaje. Estas personas deben permanecer a disposición de las autoridades, lo que puede significar una detención *de facto*, en el sentido del **artículo 2, apartado 12**, que establece: «*internamiento*»: *el confinamiento de una persona por un Estado miembro en un lugar determinado donde se priva a dicha persona de la libertad de circulación*».

La posibilidad de detener a personas para impedir su entrada ilegal está reconocida explícitamente en el artículo 5, apartado 1, letra f), del CEDH, siempre que esté prevista por la ley⁷. A este respecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos examinó la detención *de facto* de migrantes en los puntos críticos italianos en el asunto **J.A. y otros contra Italia**. Consideró que una estancia en el punto de acceso «*durante diez días sin una base jurídica clara y accesible y sin ninguna decisión motivada que ordenara su detención, antes de ser expulsados a su país de origen*» equivalía a una detención arbitraria contraria al artículo 5, apartado 1, letra f), del Convenio⁸.

En el asunto **R.R. y otros contra Hungría**, el TEDH consideró que el artículo 5 del CEDH era aplicable y había sido violado en un caso en el que los demandantes habían permanecido en una zona de tránsito durante casi cuatro meses sin que existiera una definición estricta de la base jurídica y la duración máxima de la detención en el Derecho interno⁹.

En el asunto **C-925/19**¹⁰, el TJUE consideró que el hecho de detener a los solicitantes de asilo o de denegarles la solicitud en zonas de tránsito por el mero hecho de que no pueden subvenir a sus propias necesidades o sin examinar previamente la proporcionalidad y la necesidad de la medida violaba el Derecho de la Unión en materia de asilo (artículos 8 y 9 de la Directiva las Normas para la Acogida de los Solicitantes de Protección Internacional (En adelante, DCA) y artículo 15 de la Directiva sobre el retorno).

En 2017, el informe del CPT (Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes) mencionaba, en relación con los puntos críticos italianos, recomendaciones relativas al «*control jurisdiccional de la privación de libertad, el suministro de*

⁷ 1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo en los siguientes casos y de conformidad con las vías legales: (...) (f) si se trata de la detención o el encarcelamiento regulares de una persona para impedirle entrar irregularmente en el territorio, o contra la que se haya iniciado un procedimiento de expulsión o extradición.

⁸ TEDH, Saadi c. Reino Unido, demanda n.º 13229/03, sentencia de 29 de enero de 2008, apartado 77, disponible [aquí](#).

⁹ Véase también TEDH, M.S.H. contra HUNGRÍA, demanda n.º 44283/19, sentencia de 27 de febrero de 2025, disponible [aquí](#), relativa a la estancia de un solicitante de asilo en la zona de tránsito de Tompa durante 13 meses, en la que el Tribunal aplicó el razonamiento del asunto R.R. y otros contra Hungría.

¹⁰ TJUE, FMS y otros, asuntos acumulados C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, sentencia de 14 de mayo de 2020, disponible [aquí](#).

información sobre los derechos y los procedimientos y el acceso efectivo a un abogado, así como medidas prácticas destinadas a reducir el riesgo de devolución».¹¹

El TEDH considera que la diferencia entre detención y privación de libertad es una cuestión de grado o intensidad. Para concluir que la situación equivalía a una detención en el asunto **Abdolkhani y Karimnia contra Turquía**, el Tribunal tuvo en cuenta el hecho de que los migrantes no podían abandonar el centro de acogida o la comisaría de policía y que el acceso a un abogado solo era posible después de que este presentara un poder notarial¹².

En este contexto, no se descarta que una impugnación de la estancia en un centro de control lleve al tribunal a concluir que se trata de una detención de facto si considera que la intensidad y el grado de las restricciones a la libertad son suficientemente elevados.

Estar detenido implica una serie de derechos en virtud del Convenio, como el derecho a ser informado rápidamente, en un idioma que se comprenda, de los motivos de la detención y de cualquier acusación que se le impute¹³. La incertidumbre sobre la situación de las personas sometidas a triaje es, por lo tanto, problemática, ya que las garantías aplicables no están claras.

Sin embargo, en caso de «privación de libertad de hecho», debe cumplirse un motivo de detención. La detención sin motivo está prohibida por el artículo 5 del CEDH¹⁴. El Reglamento sobre Triaje no contiene ningún motivo de detención en sí mismo. No obstante, el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento sobre Triaje remite al artículo 3 de la Directiva de Acogida (DCA), lo que significa que deben tenerse en cuenta los motivos de detención enumerados en el artículo 10, apartado 4, primera frase, y que deben estar previstos en la legislación nacional (artículo 10, apartado 4, segunda frase, DCA).

Toda persona detenida debe poder beneficiarse de garantías procesales, en particular las relacionadas con el acceso a un abogado, la información y la asistencia jurídicas. Es lamentable que el texto no haga ninguna mención explícita a estas garantías. No obstante, se considera que deberán ser aplicadas en la práctica por los distintos actores, de conformidad con la Carta y la jurisprudencia del TJUE y del TEDH.

En cualquier caso, existen requisitos relativos a los lugares en los que se aloja a los migrantes durante el procedimiento de triaje. Es importante tener en cuenta la jurisprudencia del TEDH relativa a los puntos de acceso griegos e italianos (por ejemplo, **M.S.S. contra Bélgica y Grecia**), que ha puesto de manifiesto deficiencias inaceptables¹⁵.

En lo que respecta a las condiciones de detención en los centros contrarias al CEDH, el Tribunal dictaminó en 2024 en el asunto **M.A. y otros contra Grecia**¹⁶ que las condiciones de vida en los centros de recepción e identificación (RIC) de Quíos y Samos para los demandantes, que eran solicitantes de asilo llegados a las islas griegas en 2019, violaban el artículo 3 del CEDH.

¹¹ CPT, Informe de la misión de 2017, disponible [aquí](#).

¹² TEDH, demanda n.º 30471/08, sentencia de 22 de septiembre de 2009, **Abdolkani contra Turquía**, apartado 127, disponible [aquí](#).

¹³ Artículo 5, apartado 2, CEDH.

¹⁴ Véase, por ejemplo, TEDH, **Quinn contra Francia**, sentencia de 22 de marzo de 1995, demanda n.º 18580/91, disponible [aquí](#).

¹⁵ **M.S.S. contra Bélgica y Grecia**, sentencia de 21 de enero de 2011, demanda n.º 30696/09, apartado 301, disponible [aquí](#).

¹⁶ TEDH, **M.A. contra Grecia**, sentencia de 3 de octubre de 2024, demanda n.º 15192/20, disponible [aquí](#).

En los asuntos [R.R. y otros contra Hungría](#) y [M.S.H. contra Hungría](#)¹⁷, relativos a la estancia de un solicitante de asilo en las zonas de tránsito de Roszke y Tompa, el Tribunal constató una violación del artículo 3 debido a las condiciones en las que se encontraba recluidos los demandantes, teniendo en cuenta, en particular, que estaban recluidos en contenedores y expuestos a altas temperaturas.

A las personas que no solicitan protección internacional se les aplican las normas de detención previstas en la Directiva sobre el retorno.

c. Acceso a los nacionales de terceros países durante el triaje

El artículo 8, apartado 6, exige que las organizaciones y personas que ofrecen consejo y asistencia tengan acceso efectivo a los nacionales de terceros países durante el triaje. Aunque no se mencionan explícitamente, los abogados están sujetos a esta disposición.

Artículo 8 Requisitos relativos al triaje

(...)

6. *Las organizaciones y personas que prestan consejo tendrán acceso efectivo a los nacionales de terceros países durante el control. Los Estados miembros pueden imponer restricciones a dicho acceso en virtud del Derecho nacional cuando dichas restricciones sean objetivamente necesarias para la seguridad, el orden público o la gestión administrativa de un paso fronterizo o de un centro en el que se lleve a cabo el triaje, siempre que dicho acceso no se vea considerablemente restringido o imposibilitado.*

En principio, es positivo que se prevea el acceso de las organizaciones a los migrantes, aunque las limitaciones o excepciones a dicho acceso que podrían imponer los Estados miembros parecen demasiado amplias y vagas, en particular en lo que se refiere a la «gestión administrativa de un paso fronterizo». Esto podría dar lugar a una falta de acceso efectivo al consejo jurídico. Por lo tanto, los abogados deben estar atentos cada vez que se restrinja el acceso y verificar los motivos invocados para justificar dichas restricciones.

En lo que respecta a los solicitantes de asilo, también es importante recordar que, en la sentencia dictada en el asunto [C-821/19, Comisión Europea contra Hungría](#), el TJUE declaró que los prestadores de servicios, como asesores jurídicos y los abogados, tienen derecho a responder a las solicitudes de los solicitantes de asilo, un derecho que «se deriva indirectamente del artículo 22, apartado 1», de la Directiva 2013/32 (DPA)¹⁸. En este asunto, el Tribunal consideró que las leyes nacionales que penalizan determinadas formas de asistencia prestada a los migrantes restringen «la efectividad del derecho, garantizado a dicho solicitante por el artículo 22, apartado 1, de poder consultar, a su costa, a un asesor jurídico u otro asesor, en la medida en que dicha disposición penal es susceptible de disuadir a dichos prestadores de servicios de prestarle asistencia». De este razonamiento se deduce que los procedimientos de examen de las solicitudes de asilo aplicados a nivel nacional no deberían restringir el derecho de los solicitantes de asilo a consultar a un abogado en virtud de la DPA.

¹⁷ TEDH, sentencia de 27 de febrero de 2025, demanda n.º 44283/19, disponible [aquí](#).

¹⁸ TJUE, [Comisión Europea contra Hungría, asunto C-821/19](#), sentencia de 16 de noviembre de 2021, disponible [aquí](#).

Además, el artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de la Profesión de la Abogacía es pertinente a este respecto: «*Las Partes velarán por que los abogados puedan: (...) c. tener acceso efectivo y en el plazo más breve posible a sus clientes y clientes potenciales, incluso cuando estos se encuentren privados de libertad; (...) e. tener acceso efectivo, sin demoras ni restricciones injustificadas, a todas las pruebas pertinentes que obren en poder o bajo el control de las autoridades públicas, los órganos jurisdiccionales y las autoridades judiciales competentes cuando actúen en nombre de sus clientes;*».¹⁹

También será importante determinar en la práctica la fase específica (momento y lugar) dedicada a la prestación de consejo y asistencia durante el triaje. Estos detalles no se especifican en el texto del Reglamento.

En el asunto **M.S.S. contra Bélgica y Grecia**, el TEDH consideró que la falta de información sobre el acceso a las organizaciones que ofrecen consejo y asistencia jurídicos, junto con la escasez de abogados inscritos en la lista establecida para el sistema de asistencia jurídica, también podía constituir un obstáculo para el acceso a un recurso y entraba en el ámbito de aplicación del artículo 13 del CEDH, en particular en lo que respecta a los solicitantes de asilo.

En lo que respecta a los obstáculos a la asistencia jurídica, es importante remitirse también al asunto **D. contra Bulgaria**²⁰, en el que el TEDH consideró que se habían violado los artículos 3 y 13 del CEDH, ya que el demandante no había tenido acceso a un abogado ni a un representante de organizaciones especializadas que le ayudaran a evaluar si su situación le daba derecho a protección internacional.

Cabe recordar a los abogados y a los Estados miembros que las disposiciones relativas al acceso a un abogado durante la detención también se aplican durante la fase de triaje, al igual que los principios generales de los procedimientos administrativos, como el acceso al expediente.

d. Comunicación de información

Artículo 11 Suministro de información

1. Los Estados miembros se asegurarán de que los nacionales de terceros países sometidos al triaje sean informados de:

a) la finalidad, la duración y los elementos del triaje, así como la forma en que se realiza y sus posibles resultados;

b) el derecho a solicitar protección internacional y las normas aplicables a la formulación de una solicitud de protección internacional, cuando proceda en las circunstancias especificadas en el artículo 30 del Reglamento (UE) 2024/1348 y, para aquellos nacionales de terceros países que hayan formulado una solicitud de protección internacional, las obligaciones y las consecuencias del incumplimiento establecidas en los artículos 17 y 18 del Reglamento (UE) 2024/1351.

¹⁹ «El Consejo de Europa adopta un convenio internacional sobre la protección de los abogados», 12 de marzo de 2025, disponible [aquí](#).

²⁰ TEDH, D. contra Bulgaria, sentencia de 20 de julio de 2021, demanda n.º 29447/17, disponible [aquí](#).

c) los derechos y las obligaciones de los nacionales de terceros países durante el triaje, incluidas sus obligaciones con arreglo al artículo 9 y la posibilidad de ponerse en contacto con las organizaciones y las personas a que se refiere el artículo, apartado 8, apartado 6, y de ser contactados por ellas;

3. La información proporcionada durante el triaje se ofrecerá en una lengua que el nacional de un tercer país entienda o que se suponga razonablemente que entiende. La información se proporcionará por escrito, en papel o formato digital, y, en caso necesario, de forma oral utilizando servicios de interpretación. En el caso de los menores, la información se proporcionará de manera adaptada a los niños y a su edad y con la participación del representante o la persona a que se refiere el artículo 13, apartados 2 y 3. Las autoridades de triaje podrán disponer todo lo necesario para que se presten servicios de mediación intercultural con el fin de facilitar el acceso al procedimiento en materia de protección internacional.

4. Los Estados miembros podrán autorizar a las organizaciones y organismos nacionales, internacionales y no gubernamentales pertinentes y competentes a proporcionar información a los nacionales de terceros países durante el triaje a que se refiere el presente artículo y de conformidad con el Derecho nacional.

El artículo 11 exige que se informe a los migrantes sobre varios aspectos, como el objetivo del triaje, el derecho a solicitar asilo y las normas aplicables para hacerlo y, sobre todo, los derechos y obligaciones de los nacionales de terceros países, incluida la posibilidad de ponerse en contacto y ser contactados por organizaciones que prestan consejo y orientación. Los Estados miembros tienen la obligación de velar porque se facilite esta información.

La disposición también especifica que la información facilitada durante el triaje debe comunicarse en una lengua que el nacional de un tercer país comprenda o se pueda suponer razonablemente que comprende. La información debe facilitarse por escrito, en papel o en formato electrónico, y, si es necesario, oralmente, recurriendo a servicios de interpretación.

Se aplican requisitos especiales a los menores: la información debe facilitarse de manera adaptada a los niños y a su edad, con la participación de un tutor.

Esta disposición también prevé que los Estados miembros puedan autorizar a las organizaciones competentes y afectadas a facilitar dicha información.

La obligación de proporcionar información sobre los derechos de los migrantes y la posibilidad de ponerse en contacto con organizaciones es vaga y no especifica cómo debe hacerse en la práctica. Por lo tanto, es importante que los abogados comprueben cómo se aborda esta cuestión a nivel nacional.

El texto tampoco aclara quién es la persona encargada de facilitar dicha información. La posibilidad de que los Estados miembros autoricen a ONG u organizaciones internacionales a proporcionar información a las personas introduce una ambigüedad. CCBE entiende que la información puede ser facilitada por las autoridades nacionales encargadas del control o por otros organismos como FRONTEX o la Agencia de Asilo de la UE (EUAA) o bien confiada a abogados u ONG autorizados por el país.

Además, el texto introduce la «posibilidad» de que los nacionales de terceros países se pongan en contacto y sean contactados por las organizaciones y personas a las que se refiere el artículo 8, apartado 6, en lugar de un derecho explícito y, por lo tanto, una obligación para las autoridades encargadas del triaje de respetar ese derecho.

CCBE considera que podrían reforzarse las normas relativas al acceso a la información en la lengua adecuada y a los derechos de los migrantes. Esta información debería facilitarse siempre en una lengua que la persona comprenda o que se haya demostrado que comprende, y no solo en una lengua que se considere razonable que comprenda. A este respecto, en el asunto **Čonka contra Bélgica**, el TEDH precisó que el hecho de obtener información sobre los recursos disponibles impresa en letra pequeña y en un idioma que no comprendían podía ser uno de los factores que afectaban al acceso al recurso. Esto también puede constituir un obstáculo para la posibilidad de ponerse en contacto con un abogado (²¹). En la misma línea, el TEDH, en el caso **H.T. contra Alemania y Grecia**²², constató una violación del artículo 3 (aspecto procesal) teniendo en cuenta la importancia de la información en un idioma que la persona comprenda y el hecho de que el demandante hubiera sido expulsado precipitadamente sin haber podido consultar a un abogado antes de su expulsión.

Cabe recordar que la jurisprudencia del TEDH (por ejemplo, **Čonka contra Bélgica**) también ha identificado la disponibilidad de intérpretes como uno de los factores que afectan al acceso a un recurso efectivo²³. Por lo tanto, los Estados miembros deben conceder a los nacionales de terceros países el derecho a recibir información adecuada, de modo que la persona afectada tenga la posibilidad de hacer uso de ella.

En el asunto **O.S.A. contra Grecia**²⁴, se constató una violación del artículo 5, apartado 4, del CEDH en el caso de cuatro solicitantes de asilo detenidos en un centro de acogida griego debido a los obstáculos prácticos a los que se enfrentaban para impugnar la legalidad de su detención. En este caso, las decisiones de detención estaban redactadas en griego, idioma que ellos no hablaban, y no disponían ni de asistencia jurídica ni de conocimientos jurídicos suficientes para comprender el folleto informativo que se les había facilitado, en el que se hacía referencia en

²¹ TEDH, Čonka c. Bélgica, sentencia de 5 de febrero de 2002, demanda n.º 51564/99, disponible [aquí](#), párr. 44: «En el presente caso, el Tribunal señala una serie de elementos que sin duda han afectado a la accesibilidad del recurso cuyo agotamiento invoca el Gobierno. Se trata, en particular, del hecho de que la información sobre los recursos disponibles figuraba en letra pequeña y en un idioma que los demandantes no comprendían en el documento que se les entregó a su llegada a la comisaría; que, para ayudar a las decenas de familias gitanas presentes en la comisaría a comprender las comunicaciones orales y escritas que se les hacían, solo había un intérprete, que estaba presente en la comisaría pero no permaneció con ellas en el centro de internamiento; que, en tales circunstancias, sin duda era difícil para los demandantes esperar poder ponerse en contacto con un abogado, con la ayuda de ese intérprete, desde la comisaría, mientras que en el centro de internamiento los demandantes tenían, sin duda, la posibilidad de contactar por teléfono con un abogado, pero ya no podían recurrir a los servicios del intérprete; que, a pesar de estas dificultades, las autoridades no previeron ninguna otra forma de asistencia jurídica, ni en la comisaría ni en el centro.

²² TEDH en el asunto H.T. contra Alemania y Grecia, sentencia de 15 de octubre de 2024, demanda n.º 13337/19, disponible [aquí](#).

²³ Véase TEDH, Čonka contra Bélgica, sentencia de 5 de febrero de 2022, demanda n.º 51564/99, apartado 50, disponible [aquí](#); TEDH, M.S.S contra Bélgica y Grecia, sentencia de 21 de enero de 2011, demanda n.º 30696/09, apartado 301, disponible [aquí](#); TEDH, I.M contra Francia, sentencia de 2 de febrero de 2012, demanda n.º 9152/09, apartado 145, disponible [aquí](#).

²⁴ CEDH, O.S.A. y otros contra Grecia, sentencia de 21 de marzo de 2019, demanda n.º 39065/16, disponible [aquí](#).

términos generales a un «tribunal administrativo» sin especificar cuál. Además, aunque había un abogado presente en el centro de acogida, no habían sido representados por él y el Gobierno no había especificado si el número de abogados y los fondos puestos a disposición de las ONG eran suficientes para satisfacer las necesidades de las miles de personas alojadas en el centro de acogida.

En los casos relativos a denuncias de expulsiones colectivas/devoluciones, el TEDH examina las condiciones del proceso de registro, por ejemplo, si se informó a los nacionales de terceros países de la posibilidad de presentar una solicitud de asilo, de solicitar asistencia jurídica, y si, en la práctica, las personas pudieron consultar a abogados y presentar solicitudes de asilo²⁵.

e. Garantías para los menores

El artículo 13, así como los considerandos 25, 33 y 38, establecen garantías más estrictas para el triaje de las solicitudes de los menores. Exige:

- que se tenga en cuenta ante todo el interés superior del menor;
- que el menor vaya acompañado de un miembro adulto de su familia, si este está presente;
- tomar medidas lo antes posible para garantizar que un representante o, en su defecto, una persona capacitada para proteger el interés superior y el bienestar general del menor acompañe y asista al menor no acompañado durante el triaje, de una manera adecuada al niño y a su edad y en un idioma que comprenda. Estas personas deben estar bien formadas y ser independientes;
- si no se ha designado a ninguna persona, ello no podrá constituir un obstáculo para la solicitud de protección internacional del menor;
- Respetar el límite del número de menores de los que pueden ocuparse estas personas: este número debe ser proporcionado y limitado y, en circunstancias normales, no superar los treinta menores no acompañados a la vez.

En el asunto **Darboe y Camara contra Italia**²⁶, relativo a la determinación inadecuada de la edad y la vulnerabilidad, examinado a la luz del artículo 8 del CEDH, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró que la determinación de la edad puede ser realizada por las autoridades, pero debe ir acompañada **de garantías procesales suficientes, entre ellas el acceso a un abogado**. El Tribunal consideró que se había incumplido la obligación de actuar con la diligencia debida en el caso de un solicitante de asilo menor de edad no acompañado declarado, que no había disfrutado de las garantías procesales mínimas en el marco del procedimiento de determinación

²⁵ CEDH, Hirsi Jamaa contra Italia, sentencia de 23 de febrero de 2012, demanda n.º 27765/09, disponible [aquí](#); CEDH, Sharifi y otros contra Italia y Grecia, sentencia de 21 de octubre de 2014, demanda n.º 16643/09, disponible [aquí](#); TEDH, Khlaifia y otros contra Italia, decisión de 15 de diciembre de 2016, demanda n.º 16483/12, disponible [aquí](#); TEDH, Asady y otros contra Eslovaquia, sentencia de 24 de marzo de 2020, demanda n.º 24917/15, disponible [aquí](#); TEDH, M.K. contra Polonia, demandas n.º 40503/17, 42902/17 y 43643/17, sentencia de 23 de julio de 2020, disponible [aquí](#); D.A. contra Polonia, sentencia de 8 de julio de 2021, demanda n.º 51246/17, disponible [aquí](#); TEDH, M.A. y otros contra Letonia, decisión de 29 de marzo de 2022, disponible [aquí](#).

²⁶ TEDH, Darboe y Camara contra Italia, sentencia de 21 de julio de 2022, demanda n.º 5797/2017, disponible [aquí](#).

de la edad.²⁷ En el asunto **F.B. contra Bélgica**, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos constató una violación del artículo 8 por considerar que el proceso de toma de decisiones, incluida la determinación de la edad, no estaba acompañado de garantías procesales suficientes²⁸. En particular, no se había informado al demandante de que la evaluación médica de la edad requería su consentimiento. Además, para el Tribunal, dado su carácter intrusivo, estas pruebas solo pueden realizarse como último recurso.

En el asunto **Rahimi c. Grecia**, se constató una violación del artículo 5, apartado 4, del CEDH cuando un niño no acompañado de 15 años no contó con la asistencia de un abogado o un tutor para poder acudir a los tribunales e impugnar la legalidad de su detención.

En lo que respecta a las condiciones de detención de menores en las zonas de tránsito, en el caso **K.K.S. contra Hungría**²⁹, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró que la estancia de casi cuatro meses de los demandantes en la zona de tránsito equivalía a una privación de libertad de hecho, contraria al artículo 5, apartado 1, (4) (véanse los apartados 20-21) y que el demandante se había visto obligado a permanecer durante casi tres meses en un establecimiento con características carcelarias, sin supervisión ni apoyo suficientes por parte de adultos y sin beneficiarse de actividades educativas y recreativas adecuadas. El Tribunal consideró que la situación denunciada había sometido al demandante a un trato que superaba el umbral de gravedad requerido para que fuera aplicable el artículo 3 del Convenio (§ 18).

Por consiguiente, **la ficción de “no entrada” no debería aplicarse a los niños. Por el contrario, siempre se les debería conceder el acceso al territorio y alojarlos en centros adecuados, y nunca en lugares de detención de facto. Además, el interés superior del menor debería garantizarse mediante asistencia jurídica especializada.**

f. Consecuencias del triaje y derecho a un recurso efectivo

Artículo 17 Formulario de triaje

(...)

3. La información del formulario a que se refiere el apartado 1 se registrará de manera tal que pueda ser objeto de control administrativo y judicial durante cualquier procedimiento de asilo o retorno posterior.

Se especificará si la información a que se refiere el apartado 1, letras a) y b), ha sido confirmada por las autoridades de triaje o declarada por la persona afectada.

La información contenida en el formulario se pondrá a disposición de la persona afectada en papel o en formato electrónico. La información a que se refiere el apartado 1, letra h), del presente artículo será expurgada. Antes de transmitir el formulario a las autoridades pertinentes a que se refiere el artículo 18, apartados 1, 2, 3 y 4, la persona sometida al triaje

²⁷ Véase también TEDH, T.S y M.S contra Grecia, sentencia de 3 de octubre de 2024, demanda n.º 15008/19, apartados 75 a 79, disponible [aquí](#), relativa a las condiciones de internamiento de menores.

²⁸ CEDH, F.B. c. Bélgica, demanda n.º 47836/21, 6 de marzo de 2025, disponible [aquí](#).

²⁹ TEDH, K.K.S. contra Hungría, sentencia de 3 de octubre de 2024, demanda n.º 32660/18, disponible [aquí](#).

tendrá la posibilidad de indicar que la información contenida en el formulario es incorrecta. Las autoridades de triaje registrarán cualquier indicación de este tipo con arreglo a la información pertinente a que se refiere el presente artículo.

El artículo 17 describe el formulario de control y especifica su contenido. También precisa que debe registrarse de manera que pueda ser objeto de control administrativo y jurisdiccional durante cualquier procedimiento de asilo o retorno posterior. La persona también tiene la posibilidad (y no el derecho) de señalar a las autoridades encargadas del control las inexactitudes contenidas en el formulario.

La precisión de que el documento debe poder ser objeto de control es bienvenida, ya que el documento debería poder ser objeto de recurso para garantizar el acceso a un control jurisdiccional efectivo. Sin embargo, el hecho de que no pueda ser impugnado como acto autónomo, sino únicamente en el marco del procedimiento posterior, constituye una deficiencia desde el punto de vista de las garantías procesales. Se trata de un aspecto al que los abogados deben prestar atención.

La simplicidad y los posibles errores del formulario pueden dar lugar a una evaluación discriminatoria y simplista de la solicitud de asilo, lo que constituye una violación del artículo 18 de la Carta.

A este respecto, es importante recordar que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el asunto **J.A. y otros contra Italia**³⁰, consideró que la ficha informativa utilizada en el punto de acceso de Lampedusa no podía calificarse de entrevista en toda regla, sino que constituía un simple cuestionario formulado de manera extremadamente concisa y, en cualquier caso, difícil de entender para los extranjeros afectados (§ 112), y consideró que las decisiones de denegación de entrada y expulsión dictadas en el caso de los demandantes no tenían suficientemente en cuenta su situación individual, lo que constituía una violación del artículo 4 del Protocolo n.º 4 del Convenio (§ 116).

En el asunto **Rahimi contra Grecia**, el folleto en el que se describía el procedimiento de denuncia contra los centros de internamiento no estaba disponible en un idioma comprensible para el demandante (un niño), por lo que no era posible interponer un recurso.

La importancia absoluta del formulario de triaje (y los posibles errores que contiene, dado que no prevé ninguna garantía concreta) es evidente a la luz del artículo 18, que dispone que «*el formulario mencionado en el artículo 17 se transmitirá a las autoridades competentes a las que se remita al nacional de un tercer país*».

Una vez finalizado el triaje, los nacionales de terceros países serán orientados hacia el procedimiento en la frontera, el procedimiento de asilo o el procedimiento de retorno. La forma en que se recopilan los datos de triaje podría dar lugar a un procedimiento erróneo y, por lo tanto, la forma y el contenido de la información podrían determinar el futuro de la persona afectada. Por lo tanto, es esencial que los nacionales de terceros países afectados tengan la posibilidad de impugnar el resultado del triaje. El acceso a una asistencia jurídica eficaz es importante en esta fase.

³⁰ TEDH, J.A. y otros contra Italia, sentencia de 30 de marzo de 2023, demanda n.º 21329/18, disponible [aquí](#).

La redacción actual es algo ambigua, ya que indica que el formulario debe ponerse a disposición de la persona. Debería haberse previsto expresamente que la persona reciba una copia de todos los documentos (incluido el formulario de triaje). Los abogados que asisten a los nacionales de terceros países deben recordar solicitar este formulario.

La posibilidad de que la persona señale las inexactitudes también es bienvenida y puede considerarse que refleja el derecho a ser oído. Sin embargo, la señalización de estas inexactitudes no tiene una incidencia inmediata en la cumplimentación del formulario de triaje, ya que basta con registrar las inexactitudes señaladas. Los abogados deben tener en cuenta esta posibilidad de señalar inexactitudes y utilizarla siempre que lo consideren oportuno.

En términos más generales, en lo que respecta a los posibles medios para impugnar o denunciar irregularidades en materia de triaje, además de los mecanismos judiciales y de control nacionales, los abogados deben tener en cuenta que existen mecanismos de denuncia de Frontex y de la Agencia del Asilo de la Unión Europea que se aplican a su personal³¹. Por ejemplo, en el caso de Frontex, el mecanismo establece que: *«Cualquier persona directamente afectada por las acciones u omisiones del personal que participe en una operación conjunta, un proyecto piloto, una intervención rápida en las fronteras, el despliegue de un equipo de apoyo a la gestión de los flujos migratorios, una operación de retorno, una intervención en materia de retorno o una actividad operativa de la Agencia en un tercer país, y que considere que dichas acciones u omisiones han vulnerado sus derechos fundamentales, o cualquier parte que represente a dicha persona, podrá presentar una reclamación por escrito a la Agencia»*.

Dado que los Estados miembros pueden recibir el apoyo de las agencias durante el triaje, y que a menudo lo reciben en la práctica (por ejemplo, Frontex para la toma de huellas dactilares y la EUAA para el suministro de información), es importante que los profesionales conozcan los mecanismos de reclamación³².

III. Resumen de los puntos que debe tener en cuenta la abogacía

Los profesionales de la abogacía y del derecho deben prestar especial atención a los siguientes elementos del Reglamento sobre el triaje:

- Deben tener acceso efectivo a los nacionales de terceros países durante el triaje.
- Deben considerar la posibilidad de invocar la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la jurisprudencia del TJUE, el TEDH y la jurisprudencia del Tribunal, así como el derecho internacional y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Convención de Ginebra).
- La información que figura en el formulario de triaje puede ser objeto de control administrativo y jurisdiccional durante cualquier procedimiento de asilo o retorno posterior.

³¹ Artículo 111 del Reglamento (UE) 2019/1896, de 13 de noviembre de 2019, relativo al Cuerpo Europeo de Guardias de Fronteras y Guardacostas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624; y el artículo 51, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/2303, tal y como se establece en la Decisión n.º 159 del Consejo de Administración de 24 de mayo de 2024 (EUAA/MB/2024/056).

³² Para más información, véase Frontex, Mecanismo de tramitación de reclamaciones de Frontex y Agencia de la UE para el Asilo, disponibles [aquí](#).

- La capacidad (insuficiente) de los centros de triaje, en particular en las fronteras exteriores o en sus proximidades, debe evaluarse de conformidad con el artículo 4 de la Carta de la UE y el artículo 3 del CEDH.
- Las personas deben recibir información adecuada durante el triaje, en un idioma que comprendan realmente.
Las vulnerabilidades, incluida la edad de la persona, deben examinarse a fondo. En lo que respecta a la edad, se debe dar a las personas el beneficio de la duda. En caso de duda, las personas deben ser consideradas y tratadas como menores hasta que se dicte una decisión definitiva (). Durante ese tiempo, los menores presuntamente no acompañados deben ser separados de los adultos y tienen derecho a todas las garantías durante ese período, tal como se establece en los artículos 23 a 26 del Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración.
- Al examinar los mecanismos y recursos disponibles, los abogados también deben tener en cuenta los mecanismos de reclamación de Frontex y la AAUE.

Parte 2: Reglamento del Procedimiento de Asilo

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

I. Presentación del Reglamento, justificación, objetivo y estructura

El objetivo del nuevo Reglamento es establecer «un procedimiento común para la concesión y retirada de la protección internacional en virtud del Reglamento (UE) 2024/1347» (artículo 1 del RPA).

Se aplica a «todas las solicitudes de protección internacional formuladas en el territorio de los Estados miembros, incluidas las realizadas en la frontera exterior, en las aguas territoriales o en las zonas de tránsito de los Estados miembros, así como a la retirada de la protección internacional» (artículo 2, apartado 1, del Reglamento).

El RPA no se aplica a «las solicitudes de protección internacional ni a las de asilo diplomático o territorial presentadas en las representaciones de los Estados miembros» (artículo 2, apartado 2, del RPA).

Los Estados miembros tienen la posibilidad de decidir aplicar el RPA a las solicitudes de protección a las que no se aplica el Reglamento (UE) 2024/1347 (artículo 2, apartado 3, del RPA).

El considerando 6 permite a los Estados miembros adoptar disposiciones más favorables que las previstas en el Reglamento. Puede constituir una base importante para la defensa de los intereses en el marco del proceso de aplicación del RPA a escala de los Estados miembros.

El considerando 10 recuerda que los Estados miembros están vinculados por las obligaciones derivadas de los instrumentos o del Derecho internacional en los que son parte. Por consiguiente, las disposiciones del RPA deben considerarse e interpretarse de conformidad con el CEDH y la competencia del TEDH, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la Convención de Ginebra de 1951. En el mismo orden de ideas, el considerando 108 es importante para la interpretación de las disposiciones del Reglamento de conformidad con las normas internacionalmente reconocidas en materia de derechos humanos.

Considerando 108

El presente Reglamento respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos, en particular, en la Carta. En particular, el presente Reglamento persigue garantizar el pleno respeto de la dignidad humana y promover la aplicación de los artículos 1, 4, 8, 18, 19, 21, 23, 24 y 47 de la Carta.

El capítulo I (**artículos 1 a 7 del RPA**) incluye «disposiciones generales» que tratan de las definiciones, las autoridades competentes y la asistencia que se les presta, la función del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el principio de confidencialidad.

El capítulo II (**artículos 8 a 25**) define los «principios fundamentales y garantías» del procedimiento. Este capítulo se divide en cinco secciones. La sección I (artículos 8 a 10 RPA) determina los «derechos y obligaciones de los solicitantes». La sección II (artículos 11 a 14 RPA) establece las normas relativas a las «entrevistas personales». La sección III (artículos 15 a 19 RPA) contiene las «prestación de consejo jurídico y de asistencia jurídica y representación legal». La sección IV (artículos 20 a 23 RPA) define las «garantías especiales» para grupos específicos de solicitantes, en particular los menores y los menores no acompañados. La sección V (artículos 24 y 25 RPA) especifica las normas relativas al «reconocimiento médico y determinación de la edad».

El capítulo III (**artículos 26 a 64**) define las normas relativas al «procedimiento administrativo». Este capítulo se subdivide en cinco secciones. La sección I (artículos 26 a 33) incluye disposiciones relativas al «acceso al procedimiento». La sección II (artículos 34 y 35) contiene las normas relativas al «procedimiento de examen». La sección III (artículos 36 a 41) establece las normas relativas a las «resoluciones sobre las solicitudes». La sección IV (artículos 42 a 56) especifica las normas relativas a los «procedimientos especiales», en particular el «procedimiento de examen acelerado» (artículo 42), el «procedimiento fronterizo de asilo» (artículos 43 a 45), la «capacidad adecuada a escala de la Unión y de los Estados miembros» (artículos 46 a 50) y las «solicitudes posteriores» (artículos 55 y 56 del RPA). La sección V (artículos 57 a 64) contiene las normas relativas al concepto de «terceros países seguros».

El capítulo IV (**artículos 65 a 66**) establece las normas de procedimiento para la «retirada de la protección internacional».

El capítulo V (**artículos 67 a 69**) trata del «procedimiento de recurso».

El capítulo VI (**artículos 70 a 79**) incluye las «disposiciones finales» del reglamento.

II. Análisis de las disposiciones

a. Garantías para los solicitantes

El artículo 8, que debe leerse en relación con los considerandos 31 y 33 correspondientes, enumera **las garantías generales** concedidas a los solicitantes.

Los solicitantes tienen **derecho a ser informados** de estas garantías. En efecto, la autoridad responsable de la determinación o, en su caso, las demás autoridades u organismos competentes designados a tal efecto por los Estados miembros informarán a los solicitantes, en una lengua que comprendan o que razonablemente se pueda suponer que comprenden, de lo siguiente:

- el derecho a formalizar una solicitud individual;

- los plazos y las fases del procedimiento que debe seguirse;
- sus derechos y obligaciones durante el procedimiento, incluidos los que se derivan del Reglamento (UE) 2024/1351, y las consecuencias del incumplimiento de dichas obligaciones, en particular en lo relativo a la retirada explícita o implícita de una solicitud;
- el derecho a consejo jurídico gratuito para la formulación de la solicitud individual y a asistencia jurídica y representación legal gratuitas en todas las fases del procedimiento con arreglo a la sección III del presente capítulo y de conformidad con los artículos 15, 16, 17, 18 y 19;
- los medios a través de los cuales pueden cumplir la obligación de aportar los elementos previstos en el artículo 4 del Reglamento (UE) 2024/1347;
- la resolución de la autoridad decisoria de conformidad con el artículo 36.

El considerando 31 subraya que debe facilitarse **información oportuna** sobre los derechos y obligaciones, en un idioma que las personas comprendan o sea razonable suponer que comprenden, así como sobre las consecuencias del incumplimiento de dichos derechos y obligaciones, sobre todo teniendo en cuenta que el incumplimiento puede dar lugar a la denegación o la inadmisibilidad de una solicitud. Otro elemento del derecho a la información figura en el considerando 33, que explica lo siguiente: *«Para que el acceso al procedimiento de examen en los pasos fronterizos y en los centros de internamiento sea eficaz, debería facilitarse información sobre la posibilidad de presentar una solicitud de protección internacional. Deben preverse disposiciones en materia de interpretación para garantizar la comunicación básica necesaria que permita a las autoridades competentes comprender si una persona expresa su deseo de presentar una solicitud de protección internacional».*

El Consejo de la Abogacía Europea (CCBE) considera que la información debe facilitarse siempre en una lengua que el solicitante comprenda o que se haya demostrado que comprende, y no solo en una lengua que se supone razonablemente que comprende. Esta información debería ser facilitada preferiblemente por un **asesor jurídico cualificado**³³, sin coste alguno para el solicitante. Es necesario que un intérprete bien preparado esté también presente en todas las fases del procedimiento, incluso cuando se facilite la información a que se refiere el artículo 8, apartado 2, a fin de garantizar que el solicitante comprenda toda la información pertinente para garantizar sus derechos durante el procedimiento de asilo. Debe garantizarse que el solicitante ha comprendido las consecuencias de su negativa a cooperar. El solicitante también debe recibir una decisión administrativa formal contra la que tiene derecho a recurrir.

Se deben proporcionar gratuitamente los servicios de un intérprete al solicitante en todas las fases del procedimiento, en particular durante la entrevista personal, pero también durante el procedimiento de recurso.

³³ NdT: La normativa define a los representantes o sus asesores jurídicos u consejeros de otro tipo como las personas inscritas o autorizadas como tales con arreglo al Derecho nacional para prestar consejo jurídico (en lo sucesivo, «asesores jurídicos» inter alia).

Toda la información debe facilitarse a su debido tiempo para garantizar los derechos procesales del solicitante. Todo folleto informativo debe ser traducido al solicitante por un intérprete cualificado y explicado por un profesional cualificado, en todos los casos de forma gratuita.

El solicitante también debe ser informado de su derecho a solicitar, en la fase administrativa, consejo jurídico gratuito y de su derecho a solicitar asistencia y representación jurídicas. Por lo tanto, existen tres conceptos distintos en el procedimiento acelerado de asilo: el derecho a la información, el derecho al consejo jurídico gratuito y el derecho a la asistencia y representación jurídicas (véase más adelante). El consejo, la asistencia y la representación jurídicas deben cumplir determinados requisitos. Se recomienda que el consejo, la asistencia y la representación jurídicas sean prestados en todas las fases del procedimiento por profesionales cualificados con conocimientos en materia de derecho de inmigración y asilo, incluida la prestación de asistencia jurídica, siempre que sea necesario (véase más adelante)³⁴.

El nuevo consejo jurídico desempeñará un papel crucial en lo que respecta al derecho del solicitante a obtener asilo. La obligación de prestarlo lo antes posible, incluso antes de presentar la solicitud, así como la jurisprudencia relativa a la información y el consejo tempranos en los procedimientos de asilo, confirman que la asistencia jurídica es una condición *sine qua non* para acceder al asilo. Por lo tanto, la falta de consejo jurídico puede dar lugar a una violación de los artículos 4 y 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La información jurídica es un elemento importante del consejo jurídico. La jurisprudencia del TJUE sugiere que, si no se proporciona la información, se viola el principio de eficacia³⁵. Esto se aplicaría *con mayor razón* al consejo jurídico.

Las sentencias del TEDH subrayan la importancia de una información y un consejo jurídico adecuados en los procedimientos de asilo antes de la entrevista o la fase de apelación, estableciendo un vínculo con los artículos 3 y 13 del CEDH.

El artículo 8 también incluye el derecho de acceso a la información relativa a determinados elementos que han sido tenidos en cuenta por la autoridad competente al examinar la solicitud.

Artículo 8 Garantías generales concedidas a los solicitantes

(...)

5. La autoridad decisoria velará por que los solicitantes y, si procede, sus representantes o sus asesores jurídicos u consejeros de otro tipo inscritos o autorizados como tales con arreglo al Derecho nacional para prestar consejo jurídico (en lo sucesivo, «asesores jurídicos») tengan acceso a la información prevista en el artículo 34, apartado 2, letras b) y c), que se requiere para el examen de las solicitudes y a la información proporcionada por los expertos a que se refiere el artículo 34, apartado 3, en los casos en que la autoridad decisoria tenga en cuenta dicha información para dictar una resolución sobre su solicitud.

Se hace referencia a los siguientes elementos del artículo 34:

- información pertinente, precisa y actualizada sobre la situación en el país de origen del solicitante;

³⁴ Esta recomendación también está respaldada por la nota jurídica de la ECRE de 16 de junio de 2024, disponible [aquí](#).

³⁵ TJUE, Ministerio dell'Interno, C-228/21, sentencia de 30 de noviembre de 2023, disponible [aquí](#).

- al aplicar los conceptos de primer país de asilo o tercer país seguro, la información pertinente, precisa y actualizada sobre la situación que prevalece en el tercer país;
- la posibilidad de solicitar consejo a expertos, siempre que sea necesario, sobre cuestiones específicas, como cuestiones médicas, culturales, religiosas, relacionadas con la salud mental, así como con los niños o el género.

Además, el artículo 10 establece **el derecho a permanecer** durante el procedimiento administrativo: hasta que la autoridad competente haya tomado una decisión sobre la solicitud en el marco del procedimiento administrativo.

CCBE considera que el solicitante debería tener derecho a permanecer en el territorio del Estado miembro hasta que se haya tomado la decisión definitiva sobre su solicitud. Esto es necesario para garantizar el derecho fundamental a un recurso efectivo previsto en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el artículo 13 del CEDH.

El artículo 12 garantiza que el solicitante tenga la oportunidad de ser oído **en una entrevista personal** sobre los aspectos sustantivos de su solicitud. La entrevista sobre los aspectos sustantivos puede realizarse al mismo tiempo que **la entrevista sobre la admisibilidad**, siempre que el solicitante haya sido informado previamente de esta posibilidad y haya **podido consultar a su asesor jurídico** de conformidad con el artículo 15 o a una persona encargada de prestar consejo jurídico de conformidad con el artículo 16. El artículo 13 establece los requisitos para las entrevistas personales (véanse también los considerandos 14, 15 y 21). El apartado 4 garantiza **la presencia del asesor jurídico del solicitante en la entrevista personal**, cuando el solicitante haya decidido contar con la asistencia de un abogado.

CCBE considera que una buena práctica para un procedimiento de asilo equitativo es que cada solicitante reciba asistencia jurídica completa por parte de un abogado independiente cualificado desde el inicio del procedimiento de asilo y antes de que se celebre la entrevista sobre la admisibilidad y/o el fondo. La asistencia jurídica debería concederse siempre que sea necesario³⁶.

CCBE recomienda adoptar a nivel nacional una garantía procesal según la cual un profesional cualificado debe estar presente en todos los casos en la entrevista personal (y no solo cuando el solicitante haya decidido contar con la asistencia de un abogado). Si la persona solicita asistencia jurídica, los Estados miembros deben crear las condiciones necesarias para que el abogado pueda estar presente. La solicitud de asistencia jurídica da lugar a la obligación de garantizar la presencia del asesor jurídico. Además, debe ponerse a disposición de las entrevistas personales un intérprete capaz de garantizar una comunicación adecuada entre el solicitante y la persona que lleva a cabo la entrevista. A este respecto, es importante que los intérpretes estén formados en cuestiones migratorias y en la terminología y el contexto internacional, a fin de proporcionar una interpretación correcta de toda la entrevista.

El artículo 13, apartado 6, establece que, en circunstancias excepcionales, la entrevista puede ser realizada por personal de otras autoridades. CCBE considera que las entrevistas personales deben ser realizadas sin excepción por un miembro de la autoridad responsable de la determinación, que es la encargada de tomar la decisión administrativa en el asunto de asilo. Para tomar decisiones razonables, en particular evaluar la credibilidad de la declaración del

³⁶ Esta recomendación también está respaldada por la nota jurídica de ECRE de junio de 2024 mencionada anteriormente.

solicitante, es necesario que el servicio encargado de la decisión también lleve a cabo la entrevista con el solicitante.

Artículo 13 Requisitos de las entrevistas personales

(...)

13. *El solicitante podrá ser asistido por un asesor jurídico en la entrevista personal, incluso cuando se celebre por videoconferencia.*

La ausencia del asesor jurídico no impedirá que la autoridad decisoria lleve a cabo la entrevista.

Los Estados miembros podrán establecer en su Derecho nacional que, cuando un asesor jurídico participe en la entrevista personal, este solo pueda intervenir al final de la entrevista.

El profesional prestatario del consejo jurídico³⁷ estará presente en todos los casos durante la entrevista personal a menos que el solicitante renuncie formalmente a su derecho a ser asistido por un asesor jurídico tras haber hablado con él. El asesor jurídico tendrá derecho a intervenir en cualquier momento de la entrevista, siempre que sea necesario para proteger los derechos procesales del solicitante.

Artículo 14. Informe y grabación de las entrevistas personales

1. *La autoridad decisoria o cualquier otra autoridad o expertos que le asistan con arreglo al artículo 5 y el artículo 13, apartado 6, en la realización de las entrevistas personales elaborarán un informe exhaustivo y objetivo que contendrá todos los datos principales de la entrevista personal, o una transcripción de la entrevista o de la grabación de dicha entrevista, que se incluirá en el expediente del solicitante.*

(...)

6. *Los solicitantes y, cuando hayan sido designados, sus representantes y sus asesores jurídicos tendrán acceso al informe o transcripciones a que se refiere el apartado 1 lo antes posible después de la entrevista y, en cualquier caso, de manera oportuna antes de que la autoridad decisoria adopte una resolución.*

El acceso a la grabación se facilitará asimismo en el procedimiento de recurso.

Los solicitantes y sus asesores jurídicos tendrán **acceso al expediente completo** en cualquier fase del procedimiento. Esto es esencial para ofrecer asistencia jurídica, consejo y representación eficaces.

b. Consejo jurídico gratuito, asistencia jurídica y representación

El artículo 16 de la Convención de Ginebra es una fuente fundamental para la prestación de asistencia jurídica a los solicitantes de asilo. La Convención de Ginebra garantiza a los

³⁷ Véase también la nota 33 (NdT)

refugiados la igualdad de trato con los nacionales en lo que respecta al acceso a la justicia. Esto debería servir de base para la interpretación de las disposiciones del RPA.

Las disposiciones de la sección II relativas a la gratuidad del consejo jurídico, la asistencia jurídica y la representación deben leerse conjuntamente con los considerandos 16 y 31 del RPA.

El considerando 16 reconoce lo siguiente: «*Redunda en interés tanto de los Estados miembros como de los solicitantes que estos reciban desde el principio **información completa sobre el procedimiento** que deben seguir y sobre sus derechos y obligaciones. Además, es esencial garantizar un reconocimiento adecuado de las necesidades de protección internacional, ya desde la fase del procedimiento administrativo, proporcionando información y asistencia jurídica de buena calidad que contribuya a que el proceso de toma de decisiones sea más eficaz y eficiente. A tal fin, **el acceso al consejo jurídico, la asistencia jurídica y la representación jurídica** debería formar parte integrante del procedimiento común en materia de protección internacional*». La obtención de información sobre el procedimiento, los derechos y las obligaciones es un primer paso necesario que debe garantizarse para que los demás derechos puedan aplicarse efectivamente. Una información completa y exhaustiva, el consejo, la asistencia y la representación son condiciones esenciales para disfrutar del derecho humano al asilo y acceder a la justicia³⁸.

El artículo 15 describe los principios generales relativos **al derecho a consultar** de manera efectiva a un asesor jurídico u otro tipo de asesor sobre cuestiones relacionadas con su solicitud en todas las etapas del procedimiento. A continuación, especifica:

Artículo 15 Derecho a consejo jurídico y a asistencia jurídica y representación legal

1. *Los solicitantes tendrán derecho a consultar de forma efectiva a un asesor jurídico o consejero de otro tipo sobre asuntos relativos a sus solicitudes en todas las fases del procedimiento*

2. *Sin perjuicio del derecho del solicitante a elegir su propio asesor jurídico o consejero de otro tipo a su costa, el solicitante **podrá pedir consejo jurídico gratuito en el procedimiento administrativo** previsto en el capítulo III, de conformidad con el artículo 16, y **asistencia jurídica y representación legal gratuitas en el procedimiento de recurso** previsto en el capítulo V, de conformidad con el artículo 17.*

*Se **deberá informar** al solicitante lo antes posible y a más tardar cuando se registre la **solicitud**, de conformidad con el artículo 27, de su derecho a solicitar **consejo jurídico gratuito o asistencia jurídica y representación legal gratuitas.***

3. *Los Estados miembros podrán prever asistencia jurídica y representación legal gratuitas en el procedimiento administrativo, de conformidad con el Derecho nacional.*

4. *Los Estados miembros podrán organizar la prestación de consejo jurídico y de asistencia jurídica y representación legal de conformidad con sus ordenamientos nacionales.*

CCBE lamenta que se establezca una distinción entre el procedimiento administrativo y el

³⁸ Se puede hacer referencia a las garantías previstas en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; véase también la nota jurídica de ECRE de junio de 2024 mencionada anteriormente.

procedimiento judicial en materia de asistencia jurídica, y recomienda a los abogados y colegios de abogados nacionales que utilicen todas las posibilidades a nivel nacional para garantizar que se preste asistencia y representación jurídicas desde el inicio del procedimiento de asilo.

El Reglamento prevé, como hasta ahora en el marco de la Directiva del Procedimiento de Asilo, a petición del solicitante, un derecho obligatorio a la asistencia y representación jurídicas gratuitas únicamente en las fases de apelación. Anteriormente, en la fase administrativa, los Estados miembros podían prever dicha asistencia y representación jurídicas gratuitas, pero no estaban obligados a hacerlo. Además, el solicitante puede elegir, a su costa, su propio asesor jurídico u otro asesor. Asimismo, el solicitante tiene derecho a ser informado de los derechos mencionados antes de que se registre la solicitud.

Sin embargo, la novedad reside en **el derecho a recibir consejo jurídico gratuito en el marco del procedimiento administrativo**. En el **artículo 16** se ofrece más información sobre este derecho.

Artículo 16 Consejo jurídico gratuito en el procedimiento administrativo

1. Los Estados miembros, a petición del solicitante, prestarán consejo jurídico gratuito en el procedimiento administrativo previsto en el capítulo III.

A efectos del párrafo primero, el acceso efectivo al consejo jurídico gratuito podrá proporcionarse encomendando a una persona la prestación de consejo jurídico en la fase administrativa del procedimiento a varios solicitantes al mismo tiempo.

2. A efectos del procedimiento administrativo, el consejo jurídico gratuito incluirá la prestación de:

a) orientación y explicaciones sobre el procedimiento administrativo, incluida la información sobre los derechos y las obligaciones durante dicho procedimiento;

b) asistencia con respecto a la formalización de la solicitud y orientación sobre:

i) los diferentes procedimientos con arreglo a los cuales puede examinarse la solicitud y los motivos de la aplicación de dichos procedimientos,

ii) las normas relativas a la admisibilidad de una solicitud,

iii) las cuestiones jurídicas que pueden plantearse durante el procedimiento, incluida la información sobre las vías de impugnación de una decisión denegatoria de una solicitud de conformidad con los artículos 67, 68 y 69.

3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1, podrá excluirse la prestación de consejo jurídico gratuito en el procedimiento administrativo cuando:

a) la solicitud es una primera solicitud posterior que se considera formalizada con el único fin de retrasar o frustrar la ejecución de una decisión de retorno que daría lugar a la expulsión inmediata del solicitante del Estado miembro;

b) se trate de una segunda o sucesiva solicitud posterior;

c) el solicitante ya esté siendo asistido y representado por un asesor jurídico.

4. A efectos de la aplicación del presente artículo, los Estados miembros podrán pedir la ayuda de la Agencia de Asilo. Además, podrá prestarse apoyo financiero a los Estados miembros a través de fondos de la Unión, de conformidad con los actos jurídicos que rigen tales fondos.

El consejo jurídico debe concebirse como un servicio que abarque información completa, consejos útiles y orientaciones concretas, y debe basarse en un sistema de comunicación fiable entre las autoridades y los solicitantes de asilo. Debe ser accesible, eficaz y estar disponible³⁹.

Corresponde a los Estados miembros determinar **quién debe proporcionar el consejo jurídico gratuito**. CCBE considera que este concepto va más allá de la simple oferta de información, pero que no se trata de asistencia y representación jurídicas. Si se examinan las actividades que el RPA indica como parte del consejo jurídico gratuito, queda claro que **se solapan con la asistencia/el consejo jurídico**. De conformidad con el artículo 16 del RPA, el consejo jurídico gratuito incluye, por ejemplo, la ayuda para presentar la solicitud y el consejo sobre cuestiones jurídicas que surjan durante el procedimiento, incluida la información sobre cómo impugnar una decisión de denegación de una solicitud de conformidad con las disposiciones relativas a los recursos efectivos. Por consiguiente, CCBE considera que **la abogacía es la más indicada para llevar a cabo estas actividades, que sin duda requieren de sólidos conocimientos jurídicos**.

CCBE considera que esto también sería conforme al espíritu del artículo 19, apartado 1, del RPA, que establece las condiciones para la prestación de consejo jurídico, asistencia y representación jurídicas gratuitos y exige que los asesores jurídicos u otros asesores u ONG estén «reconocidos o autorizados». De ello se deduce **que se espera un cierto nivel de experiencia jurídica por parte de quienes ofrecen consejo jurídico gratuito**. Entre ellos, se menciona en primer lugar a los asesores jurídicos, **por lo que se anima a los Estados miembros a que consideren la posibilidad de delegar esta función en abogados, en estrecha consulta con los colegios de abogados**.

Es importante señalar que considerar a la abogacía como la mejor solución también permite cumplir la norma de **calidad de la información y la asistencia jurídica** mencionada en el considerando 16 del RPA. Los abogados especializados en derecho de asilo están capacitados para asesorar sobre procedimientos y derechos. La Comisión Europea también ha subrayado la importancia de la calidad de todas las actividades emprendidas por las partes interesadas o las organizaciones pertinentes en su plan de aplicación común, exigiendo un control de calidad por parte de los Estados miembros. En el caso de la abogacía, esta calidad ya existe: está garantizada por la inscripción en el Colegio de abogados, las normas deontológicas y los requisitos de formación continua, que aseguran un marco de calidad.

El consejo jurídico gratuito debe ser prestado por una persona independiente. Por lo tanto, no deben ser proporcionados, por ejemplo, por un organismo público⁴⁰. La política constante de CCBE, con el fin de garantizar una independencia absoluta evitando cualquier conflicto de intereses o injerencia indebida en su trabajo, y de garantizar la protección del secreto profesional, es que los proveedores de asistencia jurídica no deben tener la condición de funcionarios o empleados públicos. El consejo jurídico gratuito debe basarse en esta política,

³⁹ Además de los dictámenes de CCBE, véase la nota jurídica n.º 16 de la ECRE de junio de 2024 mencionada anteriormente.

⁴⁰ Véase la sentencia del Tribunal Constitucional austriaco de 14 de diciembre de 2023, que declaró inconstitucional un sistema en el que los abogados empleados por las autoridades prestaban asistencia jurídica, disponible [aquí](#).

ya que implica actividades que se solapan con la asistencia jurídica⁴¹. A fin de garantizar mejor este requisito de independencia y evitar cualquier conflicto de intereses, sería preferible que el consejo jurídico gratuito no fuera prestado por funcionarios/empleados públicos de las autoridades/ministerios/servicios encargados de las solicitudes de asilo.

En cuanto a los demás requisitos relativos al consejo jurídico que benefician a los solicitantes de asilo y permiten a los Estados miembros establecer un sistema eficaz, deberían tenerse en cuenta los siguientes elementos.

Los solicitantes de asilo deben ser **informados de que tienen derecho a solicitar** consejo jurídico gratuito lo antes posible y, a más tardar, en el momento de su registro, tal y como exige el RPA. Por lo tanto, esta información debe facilitarse a los solicitantes de asilo en el marco de la comunicación de información prevista en el artículo 8 del RPA. Esta información es crucial porque, de lo contrario, los solicitantes de asilo desconocen sus derechos.

El consejo jurídico gratuito debe ser individual. Aunque el Reglamento del Procedimiento de Asilo prevé la posibilidad de que los Estados miembros presten este consejo de forma colectiva, CCBE considera que no debe darse preferencia a esta solución. Es difícil imaginar cómo el consejo jurídico colectivo puede respetar la **norma de confidencialidad**, por ejemplo. El consejo jurídico prestado simultáneamente a varios solicitantes es contrario a los principios de confidencialidad y eficacia del consejo jurídico. A fin de respetar estas normas y garantizar que el consejo prestado se comprenda bien y, por lo tanto, **sea eficaz**, se recomienda a los Estados miembros que prevean un consejo jurídico gratuito individual.

Además, es importante garantizar **a los solicitantes de asilo un acceso efectivo a los proveedores de consejo jurídico gratuito** (véase el artículo 18, apartado 3, más adelante). Esto debe considerarse una obligación para los Estados miembros en virtud del artículo 8, que exige que los solicitantes de asilo tengan la posibilidad de comunicarse con asesores jurídicos. Este acceso puede resultar especialmente difícil en las zonas fronterizas.

El requisito de que el solicitante **solicite el consejo jurídico gratuito** puede, en la práctica, constituir un obstáculo para su acceso. Los Estados miembros podrían considerar la posibilidad de ofrecerla de oficio, sin que el solicitante tenga que solicitarla. CCBE recomienda crear puntos de información jurídica para los migrantes, al menos en las grandes ciudades y en las fronteras, especialmente en situaciones en las que el número de llegadas es elevado. Estos puntos de contacto deberían contar con la presencia de abogados del sistema de asistencia jurídica o estar financiados con cargo a los presupuestos nacionales, regionales o locales. Corresponde a los Estados garantizar el acceso a la justicia y la efectividad de los derechos fundamentales mediante la asistencia jurídica y, por lo tanto, los costes de estas actividades no deberían transferirse a la abogacía.

Sobre la base del texto del artículo 18 del RPA, CCBE considera que conviene recomendar a los Estados miembros que garanticen **el acceso al expediente** a los prestadores de consejo jurídico gratuito si son abogados. Esto demuestra una vez más que los abogados son los más indicados para prestar este consejo, dado que están sujetos al secreto profesional.

⁴¹ CCBE ha tomado nota de que la EUAA, en su guía práctica sobre el consejo jurídico gratuito del 1^{er} de octubre de 2025, disponible [aquí](#), parece admitir que los funcionarios o empleados públicos pueden prestar consejo jurídico gratuito si se respetan las garantías de independencia, por ejemplo, si estas personas no forman parte de la misma unidad organizativa que es directamente responsable de la aplicación del proceso de toma de decisiones o que se percibe como tal.

CCBE desea subrayar que, en cualquier caso, el consejo jurídico gratuito no debe servir de pretexto para sustituir la asistencia jurídica gratuita en los países en los que ya existe. **Por lo tanto, conviene recomendar a los Estados miembros que mantengan la asistencia jurídica gratuita en la fase administrativa** si esta existía antes de la adopción del Pacto. De hecho, CCBE está convencido de que el acceso a abogados plenamente cualificados desde el inicio del procedimiento es la mejor norma a la que deben aspirar los Estados miembros, ya que permite a los migrantes seguir el correcto desarrollo de los distintos procedimientos y contribuye a la eficacia de los sistemas judiciales y de asilo nacionales.

Al establecer el consejo jurídico gratuito, las autoridades deben velar por **dar prioridad a la unidad de actuación del abogado**, desde la primera prestación de consejo o dictamen jurídicos en la fase administrativa hasta el recurso (administrativo o judicial). El hecho de que intervengan diferentes personas en las distintas fases del procedimiento es perjudicial para el solicitante y para el expediente. Es esencial que un único asesor acompañe al solicitante a lo largo de todo el procedimiento, lo que garantiza la coherencia de la acción y repercute en las posibilidades de que la persona obtenga el asilo. La entrevista de solicitud de asilo es similar a una audiencia, aunque se trate de un procedimiento administrativo. Por lo tanto, es importante que un abogado también esté presente durante la entrevista.

También se recomienda a los Estados miembros que **consulten a los colegios de abogados**, que a menudo participan en la prestación de asistencia jurídica y pueden aportar información útil y compartir su experiencia para configurar los servicios de consejo jurídico gratuito a nivel nacional. Esta consulta también es necesaria dado que la introducción del consejo jurídico gratuito, al solaparse con la asistencia jurídica, puede tener consecuencias en los sistemas de asistencia jurídica existentes y en el acceso a la justicia más allá del ámbito de la migración. Por ello, el consejo jurídico gratuito debe introducirse en el sistema nacional de manera que funcione en armonía con la asistencia jurídica y la representación. Además, el plan de aplicación común de la Comisión menciona específicamente a los colegios de abogados como ejemplos de actores que deben identificarse para desempeñar un papel en la aplicación.

Tal y como se indica en el plan de aplicación común, se recomendará a los Estados miembros que prevean **capacidades proporcionales a las necesidades en materia de consejo jurídico gratuito**. En otras palabras, es necesario prever un número suficiente de asesores, en particular de abogados, para garantizar el consejo jurídico gratuito.

CCBE desea recordar que, en la histórica sentencia **M.S.S. contra Bélgica y Grecia**, el TEDH consideró que **la falta de información sobre el acceso a las organizaciones que ofrecen consejo y orientación jurídicos, junto con la escasez de abogados inscritos en la lista establecida para el sistema de asistencia jurídica, también puede constituir un obstáculo para el acceso a la tutela judicial y entra en el ámbito de aplicación del artículo 13 del CEDH**, en particular en lo que respecta a los solicitantes de asilo.

Los motivos de exclusión del consejo jurídico gratuito son subjetivos y dejan a las autoridades nacionales un amplio margen de maniobra para retirarlo. Estas disposiciones deben abordarse con cautela, ya que pueden dar lugar a una violación del derecho a un procedimiento de asilo efectivo.

En conclusión, si bien CCBE comprende que los Estados miembros deben disponer de cierto margen de maniobra para aplicar el nuevo pacto, les insta a que se esfuercen por alcanzar los más altos estándares posibles en el marco de este Nuevo Pacto.

La asistencia y la representación jurídicas gratuitas en la fase de recurso se rigen por el **artículo 17**. Los principios fundamentales siguen siendo los mismos que en la anterior Directiva del Procedimiento de Asilo. Es importante recordar que los solicitantes de asilo conservan el derecho a solicitar asistencia y representación jurídicas en la fase administrativa, según sus propios medios. Los Estados miembros también pueden prever el derecho a asistencia y representación jurídicas gratuitas desde la fase administrativa.

Artículo 17 Asistencia jurídica y representación legal gratuitas en el procedimiento de recurso

1. *En el procedimiento de recurso, los Estados miembros garantizarán que, a petición del solicitante, este disponga de asistencia jurídica y representación legal gratuitas. Dicha asistencia jurídica y representación legal gratuitas incluirán la preparación de los documentos procesales necesarios en virtud del Derecho nacional, la preparación del recurso y, en caso de audiencia, la participación en dicha audiencia ante un órgano jurisdiccional.*
2. *Los Estados miembros podrán excluir la prestación de asistencia jurídica y representación legal gratuitas en el procedimiento de recurso cuando:*
 - a) *se considere que el solicitante, que deberá exponer su situación económica, dispone de recursos suficientes para sufragar la asistencia jurídica y la representación legal a su propia costa;*
 - b) *se considere que el recurso tiene pocos visos de prosperar o es abusivo;*
 - c) *el recurso o revisión se efectúe en una instancia segunda o superior con arreglo al Derecho nacional, incluidas las reaudiencias o los reexámenes del recurso;*
 - d) *el solicitante ya está siendo asistido o representado por un asesor jurídico.*
3. *Si la resolución de no conceder asistencia jurídica y representación legal gratuitas es dictada por una autoridad que no sea un órgano jurisdiccional, por considerar que el recurso tiene pocos visos de prosperar o es abusivo, el solicitante tendrá derecho a un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional contra dicha resolución. A tal efecto, el solicitante tendrá derecho a solicitar asistencia jurídica y representación legal gratuitas.*

Al igual que en el caso del consejo jurídico gratuito, es importante señalar que la asistencia y la representación jurídicas deben prestarse **a petición** del solicitante. Por lo tanto, los abogados y los colegios de abogados deben estar atentos y ser proactivos en este sentido.

Del mismo modo, los motivos de exclusión de la asistencia y la representación jurídicas gratuitas son subjetivos y dejan a las autoridades nacionales un amplio margen de maniobra para retirar la asistencia y la representación jurídicas gratuitas.

Hasta que se dicte esta resolución, se suspende el procedimiento judicial sobre el fondo del asunto para garantizar el derecho del solicitante a un recurso efectivo (véase también la sentencia del TJUE en el asunto **Gnandi**)⁴².

⁴² TJUE, Gnandi, asunto C-181/16, sentencia de 19 de junio de 2018, disponible [aquí](#).

La asistencia jurídica gratuita debe prestarse de conformidad con [Las Recomendaciones de CCBE en materia de asistencia jurídica](#) y las [Recomendaciones de CCBE sobre un marco de asistencia jurídica en el ámbito de la migración y la protección internacional](#)⁴³.

También conviene remitirse a la sentencia del TEDH en el asunto [Feilazoo contra Malta](#) en relación con la asistencia jurídica⁴⁴. En esta sentencia, el TEDH afirma que el Estado debe actuar con diligencia para garantizar a la parte afectada el disfrute efectivo y real de los derechos garantizados por el artículo 6 del CEDH. El sistema de asistencia jurídica debe establecerse de manera que «ofrezca a las personas garantías materiales para la protección de sus derechos» (§ 126.). El sistema de asistencia jurídica debe establecerse de manera que se evite «una falta de representación práctica y efectiva, que compromete la responsabilidad del Estado en virtud del Convenio»⁴⁵.

También es importante recordar que el TEDH tiene en cuenta las dificultades para contactar con un abogado cuando evalúa la existencia de expulsiones colectivas a la luz de la prohibición prevista en el artículo 4 del cuarto Protocolo del TEDH.⁴⁶

El hecho de no contar con la asistencia de un representante legal (así como la falta de acceso a un intérprete y el desconocimiento del idioma del procedimiento) puede afectar a la capacidad de los demandantes para presentar su caso ([M.D. y otros contra Rusia](#), § 92).

Artículo 18 Alcance del consejo jurídico y de la asistencia jurídica y la representación legal

1. *El asesor jurídico que represente legalmente a un solicitante de conformidad con el Derecho nacional **deberá tener acceso a la información que obre en el expediente del solicitante sobre cuya base se haya dictado o se vaya a dictar una resolución.***
2. ***Podrá denegarse** el acceso a la información o a las fuentes del expediente del solicitante, de conformidad con el Derecho nacional cuando la divulgación de información o fuentes ponga en peligro la seguridad nacional, la seguridad de las organizaciones o personas que faciliten la información o la seguridad de las personas a las que se refiera la información o cuando su divulgación perjudique los intereses de la investigación relacionados con el examen de las solicitudes de protección internacional por las autoridades competentes de los Estados miembros, se vean comprometidas las relaciones internacionales de los Estados miembros o cuando la información o las fuentes estén clasificadas con arreglo al Derecho nacional. En tales casos, la autoridad decisoria deberá:*
 - a) *facilitar el acceso a dicha información o dichas fuentes a los órganos jurisdiccionales durante el procedimiento de recurso, y*
 - b) *garantizar que se respete el derecho de defensa del solicitante.*

⁴³ Recomendaciones de CCBE sobre un marco de asistencia jurídica en el ámbito de la migración y la protección internacional, 25 de noviembre de 2022, disponible [aquí](#)

⁴⁴ TEDH, Feilazoo contra Malta, sentencia de 11 de marzo de 2021, demanda n.º 6865/19, disponible [aquí](#)

⁴⁵ TEDH, Anghel contra Italia, sentencia de 25 de junio de 2013, demanda n.º 5968/09, § 61 y §126, disponible [aquí](#)

⁴⁶ TEDH, Čonka contra Bélgica, sentencia de 5 de febrero de 2002, demanda n.º 51564/99, disponible [aquí](#)

A efectos de la letra b) del párrafo primero, los Estados miembros **facilitarán el acceso a la información o a las fuentes al asesor jurídico que represente** legalmente al solicitante y que haya pasado un control de seguridad, en la medida en que dicha información sea relevante para el examen de la solicitud o la adopción de una resolución de retirar la protección internacional.

3. El asesor jurídico del solicitante o la persona encargada de prestar consejo jurídico, que aconseje, asista o represente a un solicitante **deberá tener acceso a recintos cerrados**, como centros de internamiento y zonas de tránsito, a efectos de aconsejar, asistir o representar a dicho solicitante, de conformidad con lo dispuesto en la Directiva (UE) 2024/1346.

Artículo 19 **Condiciones para la prestación gratuita de consejo jurídico, asistencia jurídica y representación legal**

1. El consejo jurídico, la asistencia jurídica y la representación legal **serán prestados gratuitamente por asesores jurídicos u consejeros de otro tipo admitidos o autorizados por el Derecho nacional** para aconsejar, asistir o representar a los solicitantes, **o por organizaciones legalmente no gubernamentales autorizadas** por el Derecho nacional a prestar servicios jurídicos a los solicitantes o representarlos legalmente.

2. Los Estados miembros **establecerán normas procesales específicas** sobre las modalidades de presentación y tramitación de solicitudes para la prestación gratuita de consejo jurídico, asistencia jurídica y representación legal en relación con las solicitudes de protección internacional, o bien aplicarán la normativa vigente para solicitudes nacionales de similar naturaleza, **siempre que** dicha normativa no sea más restrictiva o haga imposible o excesivamente difícil el acceso al consejo jurídico, la asistencia jurídica y la representación legal gratuitos.

3. Los Estados miembros establecerán normas específicas relativas a la exclusión de la prestación gratuita de consejo jurídico, asistencia jurídica y representación legal, de conformidad con el artículo 16, apartado 3, y el artículo 17, apartado 2, respectivamente.

4. Asimismo, **los Estados miembros podrán imponer límites económicos o temporales** a la prestación gratuita de consejo jurídico, asistencia jurídica y representación legal, **siempre que** dichos límites no sean arbitrarios y no restrinjan indebidamente el acceso al consejo jurídico, la asistencia jurídica y la representación legal gratuitos. En lo referente a los honorarios y otros costes, el trato que se dé a los solicitantes no deberá ser menos favorable que el que suela darse a los nacionales en lo que se refiere a la asistencia jurídica.

5. Los Estados miembros podrán pedir al solicitante el reembolso total o parcial de los gastos realizados en relación con la prestación de asistencia jurídica y representación legal si la situación económica del solicitante mejora considerablemente durante el procedimiento o si la resolución de prestar gratuitamente asistencia jurídica y representación legal se hubiese basado en información falsa facilitada por el solicitante. A tal fin, los solicitantes informarán inmediatamente a las autoridades competentes de cualquier cambio significativo en su situación financiera.

En lo que respecta al alcance del consejo jurídico gratuito y la asistencia y representación jurídicas gratuitas, el artículo 18, apartado 1, garantiza **el acceso gratuito al expediente a los abogados que representan a los solicitantes** en cualquier fase del procedimiento, incluido el procedimiento administrativo. En efecto, la asistencia y la representación jurídicas solo pueden ser eficaces si el abogado tiene acceso a toda la información contenida en el expediente. Además, los asesores y abogados tienen acceso al solicitante en cualquier momento del procedimiento de asilo, independientemente del lugar en que se encuentre el solicitante.

CCBE expresa su preocupación por el hecho de que los **motivos de exclusión del acceso al expediente** sean amplios y poco claros. También otorgan un margen de maniobra inaceptable a las autoridades nacionales, lo que podría contradecir el derecho del solicitante a beneficiarse de un consejo y una representación eficaces en el marco de su procedimiento de asilo.

Los derechos de defensa del solicitante solo pueden respetarse si su abogado tiene acceso a toda la información contenida en el expediente. La disposición que prevé que se puede denegar dicho acceso puede comprometer el derecho del solicitante a un procedimiento de asilo eficaz. Los abogados deben verificar el fundamento de dicha decisión si se les deniega el acceso.

En lo que respecta a las condiciones para la concesión de consejo jurídico gratuito y de asistencia y representación jurídicas gratuitas, el artículo 19 hace referencia a que « *serán prestados gratuitamente por asesores jurídicos u consejeros de otro tipo admitidos o autorizados por el Derecho nacional para aconsejar, asistir o representar a los solicitantes, o por organizaciones legalmente no gubernamentales autorizadas por el Derecho nacional a prestar servicios jurídicos a los solicitantes o representarlos legalmente* ». CCBE considera que, al examinar las autorizaciones, los Estados miembros deben asegurarse de que estos proveedores estén debidamente formados y cualificados. Los abogados plenamente cualificados son los más indicados para garantizar un consejo de calidad que permita a los solicitantes disfrutar de sus derechos.

Cuando los Estados establezcan un sistema basado en solicitudes, deberán establecer normas de procedimiento específicas sobre las modalidades de presentación y tramitación de las solicitudes de consejo, asistencia y representación jurídicos gratuitos. Será importante que los abogados comprueben este aspecto a nivel nacional.

c. Solicitudes: etapas y requisitos

Las diferentes etapas del procedimiento de asilo se aclaran en el texto del RPA: presentación de una solicitud, registro e introducción.

La formulación de la solicitud (artículo 26) está estrechamente relacionada con el acceso al procedimiento y constituye el primer paso para los nacionales de terceros países que desean hacer valer su derecho a la protección internacional. Por consiguiente, CCBE recomienda que cualquier duda sobre si una determinada declaración debe interpretarse como una solicitud de protección internacional se interprete a favor del solicitante. Si persisten las dudas sobre la naturaleza de la formulación, conviene consultar a un intérprete para evitar cualquier malentendido.

El artículo 27 establece las normas relativas **al registro de las solicitudes** de protección internacional y especifica la información que debe registrarse. Las autoridades deben registrar la solicitud en un plazo de **cinco días hábiles**. Además, en el apartado 3, el plazo se amplía en tres días más (es decir, ocho días en total) en los casos en que la solicitud se presente ante una autoridad encargada de recibir las solicitudes de protección internacional que no sea responsable del registro de las solicitudes. Este plazo (frente a los seis días hábiles del DPA) requiere una atención especial para garantizar los derechos del solicitante y su acceso al consejo y la representación jurídicos.

El artículo 28 establece las normas relativas a **la formalización de una solicitud** de protección internacional, precisando que el solicitante debe formalizar su solicitud ante la autoridad competente del Estado miembro en que se haya formulado la solicitud lo antes posible y, a más tardar, en los **21 días** siguientes al registro de la solicitud.

El apartado 4 ofrece a los Estados miembros la posibilidad de prever en su legislación nacional la posibilidad de que el solicitante formalice una solicitud mediante un formulario, incluso cuando no pueda comparecer en persona debido a circunstancias graves y duraderas ajenas a su voluntad, como el encarcelamiento o la hospitalización prolongada. CCBE anima a los Estados miembros a que hagan uso de esta posibilidad para mejorar el acceso de los solicitantes a un procedimiento de protección internacional en estas circunstancias especiales.

El apartado 6 merece una atención especial, ya que establece **el derecho de los solicitantes a presentar cualquier elemento adicional** pertinente para el examen de su solicitud hasta que se adopte una decisión en el marco del procedimiento administrativo, es decir, hasta que se dicte la resolución definitiva. Los Estados miembros pueden fijar un plazo para la presentación de estos documentos dentro del plazo establecido para la presentación de elementos adicionales, que el solicitante se esforzará por respetar. Se trata de una garantía importante para los solicitantes, que podrán así presentar nuevos hechos y pruebas, en particular cuando el solicitante tenga conocimiento de nuevos hechos u obtenga nuevas pruebas que no hubiera podido presentar anteriormente.

El Reglamento también establece normas relativas a los documentos que deben facilitarse al solicitante. El artículo 29 dispone que las autoridades competentes del Estado miembro en el que se presente una solicitud de protección internacional facilitarán al solicitante **un documento en el que se indique que se ha formulado y registrado una solicitud**. Tras la formulación de la solicitud, se expedirá al solicitante otro documento, que se considerará suficiente para que los solicitantes puedan identificarse ante las autoridades nacionales y ejercer sus derechos durante el procedimiento de protección internacional. Este documento tiene una validez máxima de doce meses o hasta que el solicitante sea trasladado a otro Estado miembro de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 2024/1351. La validez del documento se renueva de manera que cubra el período durante el cual el solicitante tiene derecho a permanecer en el territorio.

Una disposición importante relativa **al acceso al procedimiento es el artículo 30, que describe las normas relativas a dicho acceso en los centros de internamiento y en los pasos fronterizos**. El principio es que, cuando existan indicios **de que una persona podría desear** presentar una solicitud de protección internacional, las autoridades competentes deben **proporcionarle información sobre la posibilidad de hacerlo**. Esto significa que, siempre que existan indicios que puedan (**pero no «deban»**) indicar tal voluntad, las autoridades deben actuar de manera que se facilite la presentación de la solicitud informando a la persona de esta

posibilidad. Además, la misma disposición exige que se pongan a disposición servicios de interpretación en caso de que una persona presente una solicitud. Además, algunas **disposiciones garantizan el acceso a un abogado**, tal y como se establece en el artículo 30, apartado 3.

Artículo 30 Acceso al procedimiento en los centros de internamiento y en puestos fronterizos

(...)

3. Las organizaciones y personas a las que, con arreglo al Derecho nacional, les esté permitido proporcionar consejo y consejo **tendrán acceso efectivo a los solicitantes que se encuentren en centros de internamiento o estén en pasos fronterizos, incluidas las zonas de tránsito, en las fronteras exteriores**. Dicho acceso podrá estar sujeto a un acuerdo previo con las autoridades competentes.

Los Estados miembros podrán imponer **limitaciones de acceso** a que se refiere el párrafo primero, en virtud del Derecho nacional, **cuando** sean necesarias desde un punto de vista objetivo para la seguridad, el orden público o la gestión administrativa de los puestos fronterizos, incluidas las zonas de tránsito, o de los centros de internamiento, **siempre y cuando con ello no se limite gravemente o se imposibilite el acceso**.

Es importante que se proporcione interpretación, consejo, asistencia y representación jurídicos al solicitante en un centro de detención o en un paso fronterizo en el momento oportuno y en todas las fases del procedimiento. Los Estados miembros deben garantizar un acceso adecuado al consejo jurídico y a los abogados para los solicitantes que vivan en dichos centros (véase también el artículo 18, apartado 3). Si los Estados miembros deciden imponer restricciones al acceso, será importante verificar su fundamento, ya que dichas restricciones deben estar justificadas por las razones enumeradas en el artículo y no pueden restringir excesivamente o imposibilitar el acceso.

Además, el RPA establece requisitos más estrictos para las solicitudes **de menores no acompañados** (por ejemplo, el artículo 32).

Debido a su vulnerabilidad, es necesario velar especialmente porque los menores no acompañados tengan acceso gratuito a servicios de interpretación, consejo, asistencia y representación jurídica en todas las fases del procedimiento de asilo. Deben estar representados por un tutor legal designado por el tribunal durante todo el procedimiento de asilo, a fin de proteger sus derechos como personas vulnerables.

En lo que respecta al **procedimiento de examen** (artículo 34), el Reglamento establece los principios por los que deben regirse las autoridades al examinar las solicitudes, por ejemplo, la objetividad, la imparcialidad y el carácter individual, así como los elementos que deben tenerse en cuenta. Entre ellos figuran los siguientes: las declaraciones y los documentos pertinentes, la información pertinente, precisa y actualizada sobre la situación en el país de origen, la situación individual y personal del solicitante. Además, las disposiciones exigen que el personal encargado de examinar las solicitudes esté debidamente formado y que los documentos se traduzcan si es necesario. También se enumeran ejemplos de motivos por los que la autoridad puede dar prioridad al examen, por ejemplo, cuando es probable que la solicitud esté fundada.

En cuanto a la duración del examen (artículo 35), **en materia de admisibilidad**, este debe realizarse, en principio, lo antes posible y, a más tardar, **dos meses** a partir de la fecha en que se haya presentado la solicitud.

Sin embargo, hay varios casos en los que se puede hacer una excepción a este plazo:

- 1) El plazo se reduce a diez días en el caso de una solicitud presentada después de que se haya tomado una decisión de retorno y más de siete días hábiles después de la recepción de dicha decisión. Sin embargo, existe una salvedad: el migrante debe haber sido informado de las consecuencias del incumplimiento de este plazo y no debe haber surgido ningún elemento nuevo pertinente desde el final de dicho plazo.
- 2) Existen diferentes motivos por los que el plazo puede prorrogarse hasta un máximo de dos meses. Este es el caso cuando: un número desproporcionado de nacionales de terceros países o apátridas presentan una solicitud de protección internacional durante el mismo período, lo que imposibilita la conclusión del procedimiento de admisibilidad en los plazos fijados; se plantean cuestiones complejas de hecho o de derecho; el retraso puede atribuirse clara y exclusivamente al incumplimiento por parte del solicitante de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 9.

En lo que respecta **a los plazos para el examen del fundamento de una solicitud**, este debe completarse lo antes posible y, a más tardar, **seis meses** a partir de la fecha en que se presentó la solicitud.

Este plazo puede prorrogarse por un máximo de seis meses por las mismas razones que las invocadas anteriormente para la admisibilidad. A este respecto, es importante señalar que el TJUE ha interpretado de manera estricta la excepción relativa a un gran número de solicitudes simultáneas prevista en la antigua DPA⁴⁷.

También existe una excepción para **los procedimientos acelerados**, que deben concluirse lo antes posible y, a más tardar, **tres meses** después de la fecha de presentación de la solicitud.

El Reglamento también prevé la posibilidad de que la autoridad competente aplaze la conclusión del procedimiento de examen cuando no sea razonable esperar que se pronuncie en los plazos fijados en el apartado 4 debido a una situación de incertidumbre en el país de origen que se considere temporal.

Otra excepción a los plazos se refiere a los casos en que un tribunal o un órgano jurisdiccional anula la decisión de la autoridad responsable de la determinación y devuelve el asunto. En tal caso, los Estados miembros fijarán plazos para la conclusión del procedimiento de examen que serán más breves que los previstos en el presente artículo.

⁴⁷ TJUE, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid c. X*, C-662/23, 08.05.2025, disponible [aquí](#), relativo al hecho de que un plazo de decisión de seis meses solo puede prorrogarse en caso de un aumento significativo del número de solicitudes, y no por deficiencias estructurales

d. Decisiones y vías de recurso

Artículo 36 Resoluciones sobre las solicitudes

1. *Las resoluciones sobre las solicitudes de protección internacional se formularán por escrito y se notificarán al solicitante lo antes posible de conformidad con el Derecho nacional del Estado miembro de que se trate. Si el solicitante está representado legalmente por un representante o un asesor jurídico, la autoridad decisoria podrá optar por notificar la resolución a estos en lugar de al solicitante.*

Considerando (39)

Con el fin de garantizar los derechos del solicitante, la resolución relativa a su solicitud debe entregarse por escrito. En caso de que la resolución no conceda la protección internacional, deberán darse las razones de hecho y de Derecho de la resolución al solicitante, junto con información sobre sus consecuencias, así como el modo de impugnarla.

CCBE recomienda que, en todos los casos, las decisiones se comuniquen al representante legal del solicitante y al propio solicitante. Esto parece necesario para proteger el derecho del solicitante a un recurso efectivo y evitar la pérdida de derechos debido al riesgo de que se supere el plazo de recurso.

La información sobre la forma en que se puede impugnar la decisión debe comunicarse al solicitante en una lengua que comprenda o que se haya demostrado que comprende, y no solo en una lengua que se suponga razonablemente que comprende, si no está representado por un abogado.

Artículo 38 Resolución sobre la admisibilidad de la solicitud

1. *La autoridad decisoria podrá evaluar la admisibilidad de la solicitud de conformidad con los principios y garantías fundamentales que se prevén en el capítulo II y podrá estar autorizada con arreglo al Derecho nacional a denegar la solicitud por considerarla inadmisibile si se constata alguno de las siguientes causas de inadmisibilidad:*

(...)

e) se ha dictado con respecto al solicitante de que se trate una decisión de retorno de conformidad con el artículo 6 de la Directiva 2008/115/CE y dicho solicitante no realizó su solicitud hasta transcurridos siete días hábiles a partir de la fecha en que recibió dicha decisión de retorno, siempre que se le hubiera informado de las consecuencias de no formular la solicitud dentro de dicho plazo y que no hayan surgido nuevas circunstancias pertinentes desde que el plazo expirara.

2. *La autoridad decisoria denegará la solicitud por considerarla inadmisibile cuando la solicitud es una solicitud posterior en la que no hayan surgido ni hayan sido aportados por el solicitante nuevos datos a que se refiere el artículo 55, apartados 3 y 5, para el examen de los requisitos para ser beneficiario de protección internacional de conformidad con el Reglamento (UE) 2024/1347 o relativos a la causa de inadmisibilidat previamente aplicada.*

Considerando 87

Las resoluciones dictadas sobre una solicitud de protección internacional que la denieguen por considerarla inadmisibile, infundada o manifiestamente infundada en relación con el

*estatuto de refugiado o de la protección subsidiaria, o por considerarla implícitamente retirada, así como las resoluciones para retirar el estatuto de refugiado o de la protección subsidiaria, deben estar sometidas a tutela judicial efectiva ante un órgano jurisdiccional en cumplimiento de todos los requisitos y condiciones que establece el artículo 47 de la Carta. Para garantizar la efectividad del procedimiento, el solicitante debe interponer su recurso dentro de un plazo determinado. Para que el solicitante pueda cumplir los plazos y con miras a garantizar el acceso efectivo a la tutela judicial, el solicitante debe tener **derecho a asistencia jurídica y representación legal gratuitas**. (...)*

CCBE sugiere que, incluso en caso de inadmisibilidad, cada solicitud de asilo debe ser objeto de una investigación y una decisión individuales, basadas en los argumentos, las declaraciones y las pruebas aportadas por el solicitante. Sería contrario al Derecho internacional denegar «automáticamente» la protección internacional si se da alguna de las circunstancias enumeradas. La persona cuya solicitud sea declarada inadmisibile tiene derecho a impugnar esta decisión ante un tribunal y a beneficiarse de asistencia y representación jurídicas gratuitas.

En caso de una inadmisibilidad basada en el primer país de asilo o un tercer país seguro o la concesión de asilo en otro Estado miembro, los Estados miembros deberían estar obligados a examinar la solicitud caso por caso y a estudiar y evaluar adecuadamente los argumentos del solicitante, a fin de respetar los requisitos del principio de no devolución (artículo 18 de la Carta y artículo 3 del CEDH).

En lo que respecta a la inadmisibilidad basada en la protección ya concedida por otro Estado miembro, conviene tener en cuenta la siguiente jurisprudencia:

- En los asuntos **Jawo e Ibrahim**, el TJUE precisó que un Estado miembro puede rechazar una solicitud por inadmisibile sobre esta base cuando las condiciones de vida a las que podría enfrentarse el solicitante como beneficiario de protección en el otro Estado miembro «no le expondrían a un riesgo grave de sufrir un trato inhumano o degradante, en el sentido del artículo 4 de la Carta»⁴⁸.
- En **el asunto QY**, el Tribunal declaró que «cuando la autoridad competente de un Estado miembro no puede ejercer la facultad que le confiere esta última disposición de desestimar por inadmisibile una solicitud de protección internacional presentada por un solicitante al que otro Estado miembro ya ha concedido dicha protección, debido al riesgo grave de que dicho solicitante sea sometido, en ese otro Estado miembro a un trato inhumano o degradante, en el sentido del artículo 4 de la Carta, dicha autoridad debe proceder a un nuevo examen individual, completo y actualizado de dicha solicitud en el marco de un nuevo procedimiento de protección internacional llevado a cabo de conformidad con las Directivas 2011/95 y 2013/32. En el marco de dicho examen, dicha autoridad deberá, no obstante, tener plenamente en cuenta la decisión de dicho otro Estado miembro de conceder protección internacional a dicho solicitante y los elementos que sustentan dicha decisión»⁴⁹.

En lo que respecta a la inadmisibilidad por presentar una solicitud solo siete días después de la recepción de una decisión de retorno, CCBE subraya que podría ser contrario a las disposiciones

⁴⁸ TJUE, Jawo C-163/17, sentencia de 19 de marzo de 2019, disponible [aquí](#) y TJUE, Bashar Ibrahim y otros, asuntos acumulados C-297/17, C-318/17, C-319/17 y C-438/17, sentencia de 19 de marzo de 2019, disponible [aquí](#)

⁴⁹ TJUE, QY, C-753/22, sentencia de 18 de junio de 2024, disponible [aquí](#).

de la Convención de Ginebra fijar un plazo tan breve. Además, el plazo de siete días es demasiado corto para impedir que el solicitante presente una solicitud de asilo. Las consecuencias de la expiración de este plazo deben explicarse al solicitante de asilo, como mínimo, por escrito y en un idioma que comprenda o que se haya demostrado que comprende, y no solo en un idioma que se supone razonablemente que comprende. Además, durante este plazo, el nacional de un tercer país debe recibir asistencia y consejo jurídicos gratuitos.

En lo que respecta a la denegación de una solicitud posterior que no contenga elementos nuevos pertinentes, solo podrá adoptarse una decisión definitiva tras un examen individual de los argumentos, hechos y pruebas aportados por el solicitante y tras una audiencia del solicitante en presencia de un asesor jurídico que se le proporcionará gratuitamente.

Artículo 40 Retirada explícita de las solicitudes

(...)

2. *En el momento de la presentación del escrito de retirada de la solicitud, las autoridades competentes informarán al solicitante, de conformidad con el artículo 8, apartado 2, letra c), de todas las consecuencias procedimentales de tal retirada en una lengua que comprenda o cuya comprensión sea razonable suponer.*

(...)

Se recomienda que la información relativa a las consecuencias de una retirada se facilite en una lengua que el solicitante comprenda o que se haya demostrado que comprende, y no solo en una lengua que se pueda suponer razonablemente que comprende, en presencia de un intérprete cualificado.

Artículo 41 Retirada implícita de las solicitudes

1. *Se declarará retirada implícitamente una solicitud cuando:*

- a) sin causa justificada, el solicitante no haya formalizado su solicitud con arreglo al artículo 28, a pesar de haber tenido una oportunidad efectiva para hacerlo;*
- b) el solicitante se niegue a cooperar al no facilitar la información a que se refiere el artículo 27, apartado 1, letras a) y b), o sus datos biométricos;*
- c) el solicitante se niegue a facilitar su dirección, cuando tenga una, a menos que las autoridades competentes ofrezcan alojamiento;*
- d) el solicitante no haya acudido a una entrevista personal sin causa justificada, teniendo la obligación de hacerlo conforme al artículo 13, o se niegue a contestar sin causa justificada a preguntas durante la entrevista hasta el punto de que el resultado de esta sea insuficiente para dictar una resolución sobre el fundamento de la solicitud;*
- e) el solicitante haya incumplido reiteradamente las obligaciones de comparecencia que se le hayan impuesto de conformidad con el artículo 9, apartado 4, o no permanezca a disposición de las autoridades administrativas o judiciales competentes, a menos que pueda demostrar que la falta de disponibilidad se debió a circunstancias específicas ajenas a su control;*
- f) el solicitante haya formalizado la solicitud en un Estado miembro distinto del previsto en el artículo 17, apartados 1 y 2, del Reglamento (UE) 2024/1351 y no permanezca físicamente en dicho Estado miembro a la espera de la determinación del Estado miembro responsable o de la ejecución del procedimiento de traslado, cuando proceda.*

(...)

CCBE subraya que la denegación de protección por motivos tan vagos, sin evaluar si la persona es o no refugiada, puede constituir una violación de la Convención de Ginebra, ya que la falta de cooperación o el hecho de no presentarse a una entrevista no tienen nada que ver con el temor a ser perseguido en el país de origen. En estos casos, es necesario que el abogado actúe con cautela.

Además, muchos solicitantes de asilo no reciben información adecuada y clara sobre cómo solicitar protección internacional y cómo comportarse durante el procedimiento, una cuestión que sigue siendo objeto de controversia en el TEDH. El Reglamento concede un amplio margen de apreciación a las autoridades nacionales a este respecto y aumenta el riesgo de que las solicitudes se consideren implícitamente retiradas cuando, en realidad, es posible que el solicitante no haya recibido la ayuda suficiente para comprender lo que se le exigía durante el procedimiento.

Además, la decisión relativa a la «retirada implícita» debería ir acompañada de una decisión escrita de la autoridad, que pueda ser objeto de recurso ante los tribunales.

El artículo 42 hace **obligatorios los procedimientos de examen acelerados** en una amplia gama de casos. Existen algunas situaciones ambiguas y subjetivas en las que se considera que los solicitantes solo han planteado cuestiones que no son pertinentes para el examen de la solicitud de asilo, han realizado alegaciones falsas y contradictorias o han inducido intencionadamente a error a las autoridades. La lógica implícita de estas disposiciones es que, en tales situaciones, es menos probable que el solicitante sea un solicitante de asilo de buena fe y, por lo tanto, su solicitud puede examinarse más rápidamente, ya que es probable que sea denegada.

La misma presunción de desestimación se aplica cuando el solicitante no ha presentado su solicitud lo antes posible tras su entrada en el territorio del Estado miembro y, como se ha mencionado anteriormente, cuando es nacional de un «país de origen seguro» o de un país para el que la proporción de decisiones que conceden protección internacional a escala de la UE es inferior o igual al 20 %. Este último escenario parece extremadamente problemático y esta norma plantearía diversos problemas. Podría crear un prejuicio injustificado contra los solicitantes procedentes de estos países, dado que las tasas de reconocimiento por país de origen varían considerablemente de un Estado miembro a otro. Por lo tanto, conviene estar atentos y podría ser necesario solicitar de forma proactiva decisiones prejudiciales al TJUE.

El artículo 43 establece las condiciones de aplicación **del procedimiento fronterizo de asilo**. Su aplicación es normalmente facultativa para los Estados miembros, pero se convierte en obligatoria en determinados casos (artículo 45).

Artículo 43 Condiciones para la aplicación del procedimiento fronterizo de asilo

1. Tras el triaje efectuado de conformidad con el Reglamento (UE) 2024/1356, cuando proceda, y siempre que el solicitante aún no haya sido autorizado a entrar en el territorio de los Estados miembros, un Estado miembro, de conformidad con los principios y garantías fundamentales del capítulo II, podrá examinar una solicitud en un procedimiento fronterizo cuando haya sido formulada por un nacional de un tercer país o un apátrida que no cumpla las condiciones de entrada en el territorio de un Estado miembro establecidas en el artículo 6 del Reglamento (UE) 2016/399. El procedimiento fronterizo puede tener lugar:

a) como resultado de una solicitud formulada en un paso fronterizo externo o en una zona de tránsito;

b) como resultado de la aprehensión en relación con un cruce no autorizado de la frontera exterior;

c) como resultado del desembarco en el territorio de un Estado miembro después de una operación de búsqueda y rescate;

d) después de la reubicación de conformidad con el artículo 67, apartado 11, del Reglamento (UE) 2024/1351.

(...)

Las decisiones pueden adoptarse en el marco del procedimiento fronterizo **tanto sobre la inadmisibilidad como sobre el fondo**. En este último caso, solo podrá hacerse en situaciones especiales, en particular: una de las circunstancias contempladas en el artículo 42, apartado 1, letras a) a g) y j) (por ejemplo, procedentes de un país de origen seguro o de un país con una tasa de reconocimiento del 20 %), y el artículo 42, apartado 3, letra b) (es decir, los menores no acompañados considerados un peligro para el orden público).

En lo que respecta **a la aplicación obligatoria del procedimiento fronterizo**: «Un Estado miembro examinará una solicitud en el marco de un procedimiento fronterizo en los casos contemplados en el artículo 43, apartado 1, cuando se dé alguna de las circunstancias contempladas en el artículo 42, apartado 1, letras c), f) o j).» Las disposiciones pertinentes del artículo 42 se refieren al hecho de engañar a las autoridades, al hecho de que el solicitante represente un peligro para el orden público y al hecho de que proceda de un país cuya tasa de reconocimiento sea del 20 %.

Tanto en su esencia como en su fondo, el rechazo sumario de las solicitudes de asilo parece seguir siendo un objetivo central del pacto, mediante la generalización de procedimientos especiales y la introducción de conceptos indefinidos y discutibles, que dejan un margen de apreciación considerable a los Estados miembros. Esto aumenta el riesgo de devolución en contravención del derecho internacional, un riesgo que no es en absoluto virtual, dado que las garantías procesales comunes no están exentas de ambigüedades y permiten excepciones en caso de procedimientos en la frontera y procedimientos acelerados⁵⁰.

CCBE subraya que, en consecuencia, el Reglamento podría dar lugar a que los procedimientos fronterizos y los procedimientos acelerados se convirtieran en la norma para la gran mayoría de los solicitantes de asilo. También se apartan del procedimiento de asilo ordinario en dos aspectos principales: el requisito de plazos muy cortos (y, de hecho, imposibles de cumplir) y la adopción de normas ambiguas que regulan el efecto suspensivo del recurso. En el marco de los procedimientos en la frontera, la solicitud debe **presentarse en un plazo de solo cinco días** a partir del registro (artículo 51, apartado 1). Este plazo es inferior a una cuarta parte del plazo disponible en el marco de los procedimientos ordinarios. Todo el procedimiento fronterizo debe completarse lo antes posible y, a más tardar, en **un plazo de doce semanas** a partir de la

⁵⁰ Véanse también las posiciones de CCBE sobre el RPA: la posición de CCBE de 2021, disponible [aquí](#), y los comentarios de CCBE de 2017, disponibles [aquí](#).

presentación de la solicitud, o de dieciséis semanas en caso de traslado a otro Estado miembro (artículo 51, apartado 2).

Los plazos extremadamente limitados afectan al ejercicio efectivo de las garantías procesales. Reducen la posibilidad de que el solicitante prepare y motive adecuadamente su solicitud, limitan la posibilidad de consultar de manera significativa a un asesor jurídico sobre la organización de la solicitud y, en la práctica, pueden impedir que el solicitante obtenga asistencia jurídica si esta no se le ha proporcionado. Los abogados deben ser conscientes de que estos plazos tan cortos requieren una acción inmediata para garantizar el derecho del solicitante a un recurso efectivo.

En el asunto **I.M. contra Francia**, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró que el plazo de cinco días para formular una solicitud de protección internacional, junto con las dificultades de acceso a los servicios de interpretación, ofrecía una protección insuficiente contra la devolución y era contrario a los artículos 3 y 13 del CEDH⁵¹.

CCBE subraya que un plazo de cinco a diez días sería demasiado corto para garantizar el derecho a un recurso efectivo y podría constituir una violación del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales o de los artículos 3 y 13 del CEDH (véase también el considerando 87 citado anteriormente).

La asistencia y la representación jurídicas están garantizadas por el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales y el artículo 13 del CEDH con el fin de garantizar el derecho del demandante a un recurso efectivo. La asistencia y la representación deben ser prestadas por asesores jurídicos debidamente formados, independientes del control o la influencia del Gobierno en cualquier fase del procedimiento⁵².

En el RPA, **el derecho a un recurso efectivo** está consagrado en el artículo 67 y en los considerandos 91 a 93.

Artículo 67 Derecho a un recurso efectivo

1. Los solicitantes y las personas a quienes se retire la protección internacional tienen derecho a un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional de acuerdo con los principios y garantías fundamentales que se prevén en el capítulo II relacionados con el procedimiento de recurso, contra los siguientes hechos:

- a) una resolución por la que se deniegue una solicitud por considerarse inadmisibles;*
 - b) una resolución por la que se deniegue una solicitud por infundada o manifiestamente infundada en relación tanto con el estatuto de refugiado como con el de protección subsidiaria;*
 - c) una resolución por la que se deniegue una solicitud por haber sido retirada implícitamente;*
 - d) una resolución por la que se retire la protección internacional;*
 - e) una decisión de retorno dictada de conformidad con el artículo 37 del presente Reglamento.*
- (...)*

3. Un recurso efectivo como el mencionado en el apartado 1 preverá un examen completo y ex nunc tanto de los hechos como de los fundamentos de Derecho, al menos ante un órgano

⁵¹ CEDH, I.M. contra Francia, sentencia de 2 de febrero de 2012, demanda n.º 9152/09, disponible aquí. Véase también la posición de CCBE de 2021, disponible [aquí](#) y mencionada anteriormente.

⁵² Véanse también las recomendaciones formuladas y precisadas en la nota jurídica de la ECRE de junio de 2024, mencionada anteriormente.

Cabe recordar que el TJUE considera que el artículo 47 no necesita ser especificado en el Derecho nacional para conferir un derecho invocable a las personas físicas. El mismo principio se aplicó al artículo 46 de la Directiva del Procedimiento de Asilo, predecesora del artículo 67 RPA.⁵³

El TJUE también dictaminó que «*en lo que respecta al alcance del derecho a un recurso efectivo, tal y como se define en el artículo 46, apartado 3, el Tribunal de Justicia ha considerado que los términos «velarán por que un recurso efectivo prevea un examen completo y ex nunc tanto de los hechos como de las cuestiones jurídicas» deben interpretarse en el sentido de que los Estados miembros están obligados, en virtud de dicha disposición, a adaptar su Derecho nacional de manera que la tramitación de los recursos contemplados en incluya un examen, por parte del juez, de todos los elementos de hecho y de Derecho que le permitan proceder a una apreciación actualizada del caso concreto»*⁵⁴.

El artículo 68 describe las normas relativas **al efecto suspensivo del recurso**. El artículo 68, apartado 3, **excluye el efecto suspensivo** en los casos en que la solicitud haya sido examinada en el marco del procedimiento acelerado o rechazada por inadmisibles en virtud del artículo 38, apartado 1, letras a) d) y e), y del artículo 38, apartado 2, como retirada implícitamente, como solicitud posterior infundada o manifiestamente infundada. Aunque el Reglamento especifica que ello no afecta al respeto del principio *de no devolución* y que un tribunal puede autorizar al solicitante a permanecer en el Estado miembro incluso en estos casos, la presunción de exclusión del efecto suspensivo se mantiene, dejando al solicitante la tarea de demostrar que la protección contra la devolución se aplica a su caso. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha dictaminado en varias ocasiones que un recurso efectivo contra los malos tratos en caso de devolución debe incluir un efecto suspensivo automático (por ejemplo, **Gebremedhin c. Francia**)⁵⁵.

Las consideraciones del TEDH en el apartado 293 del asunto **M.S.S. c. Grecia** son muy pertinentes para esta explicación, ya que contienen las garantías de un recurso efectivo, una de las cuales es el efecto suspensivo: «*La eficacia de un recurso en el sentido del artículo 13 exige imperativamente un control atento por parte de una autoridad nacional, un examen independiente y riguroso de toda denuncia en virtud de la cual existan motivos para creer que existe un riesgo de trato contrario al artículo 3, así como una celeridad especial (...); también exige que los interesados dispongan de un recurso con efecto suspensivo de pleno derecho*». Los mismos principios se aplican cuando la expulsión expone al solicitante a un riesgo real de violación de su derecho a la vida garantizado por el artículo 2 del Convenio.

⁵³ TJUE, Alace (LC y CP), asuntos acumulados C-758/24 y C-759/24, sentencia del 1 de agosto de 2025, disponible [aquí](#)

⁵⁴ TJUE, CV, asunto C-406/22, sentencia de 4 de octubre de 2024, disponible [aquí](#). Véanse estos asuntos para obtener más información sobre el derecho a un recurso efectivo y lo que implica.

⁵⁵ TEDH, Gebremedhin c. Francia, sentencia de 26 de abril de 2025, demanda n.º 25389/05, disponible [aquí](#)

Es posible solicitar a la instancia decisoria el derecho a permanecer en el país hasta que se dicte la sentencia o la resolución. Durante ese tiempo, la persona no puede ser detenida con vistas a su retorno, véase la sentencia del TJUE en el asunto [Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie](#)⁵⁶.

CCBE recomienda que la asistencia jurídica gratuita se preste de oficio y no solo previa solicitud. Esto parece necesario para proteger el derecho del solicitante a un recurso efectivo y garantizar la efectividad de los derechos de los solicitantes. Además, CCBE sugiere que se garantice la interpretación durante todo el procedimiento de recurso. Esto parece necesario para proteger el derecho del solicitante a un recurso efectivo.

También es importante señalar que los considerandos 88 y 89 hacen referencia a la competencia de los Estados miembros para organizar su sistema judicial nacional y determinar el número de instancias de recurso. Es importante velar por que los niveles de recurso ya existentes en un Estado miembro no se reduzcan durante el proceso de aplicación. Se trata de otro ámbito de actuación para los colegios de abogados nacionales y los abogados de los Estados miembros.

En lo que respecta al considerando 94 (derecho a permanecer en materia de retorno), a fin de garantizar la eficacia de los recursos (artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales y artículo 13 del CEDH), los recursos deberían tener automáticamente efecto suspensivo, salvo que un tribunal excluya dicho efecto suspensivo por razones claramente definidas. Como mínimo, debe garantizarse que no se expulsará al solicitante mientras el tribunal no se haya pronunciado sobre el efecto suspensivo del recurso. A este respecto, cabe remitirse a la sentencia dictada por el TJUE en el asunto [Gnandi](#)⁵⁷.

e. Concepto de país seguro

El concepto de país seguro se regula en los artículos 56 a 66. Sin embargo, es importante saber que, en 2025, la Comisión Europea propuso modificar estas normas para facilitar la aplicación de dichos conceptos. En abril, la Comisión **propuso acelerar la aplicación de dos normas importantes** del pacto incluso antes de su entrada en vigor el próximo mes de junio⁵⁸. Se trata de:

- El umbral de reconocimiento del 20 %: los Estados miembros pueden aplicar el procedimiento fronterizo un procedimiento acelerado a las personas procedentes de países en los que, por término medio, el 20 % o menos de los solicitantes obtienen protección internacional en la UE.
- Los terceros países seguros y los países de origen seguros pueden designarse con excepciones, lo que da a los Estados miembros una mayor flexibilidad al excluir regiones específicas o categorías claramente identificables de personas.

Además, **ha propuesto aprovechar una de las novedades del pacto y establecer una lista para la UE de países de origen seguros**, cuyos nacionales verán tramitada su solicitud en el

⁵⁶ TJUE, C-269/18 PPU, sentencia de 5 de julio de 2018, disponible [aquí](#). Véase también el artículo 9.1 de la Directiva sobre el retorno: aplazamiento del retorno cuando este vulneraría el principio de no devolución o mientras se haya concedido un efecto suspensivo a un recurso pendiente.

⁵⁷ TJUE, Gnandi, asunto C-181/16, sentencia de 19 de junio de 2018, disponible [aquí](#)

⁵⁸ Véase el texto de la propuesta de la Comisión de 16 de abril de 2025, disponible [aquí](#)

marco de un procedimiento acelerado o un procedimiento en la frontera. Una primera lista para la UE incluye Kosovo, Bangladesh, Colombia, Egipto, India, Marruecos y Túnez. La Comisión considera asimismo que **los países candidatos a la adhesión a la UE** cumplen en principio los criterios para ser designados países de origen seguros, ya que, en el marco de su proceso de adhesión, se esfuerzan por alcanzar la estabilidad de las instituciones que garantizan la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías. Un país candidato solo quedaría excluido en determinadas circunstancias específicas: violencia indiscriminada en situaciones de conflicto, sanciones adoptadas por el Consejo contra ese país o una tasa de reconocimiento de los solicitantes de asilo superior al 20 % a escala de la UE.

A este respecto, es importante mencionar la sentencia dictada por el TJUE en los asuntos **acumulados LC y CP**, que se refería a la aplicación por parte de Italia de las disposiciones relativas a los países de origen seguros⁵⁹. Se trataba de las disposiciones relativas a los países de origen seguros de la antigua Directiva sobre protección internacional como base de los procedimientos acelerados en la frontera llevados a cabo en los centros establecidos en virtud del protocolo entre Italia y Albania en territorio albanés. El Tribunal declaró que no era posible que un Estado miembro calificara a un país como país de origen seguro cuando este no cumplía los criterios materiales de designación como país de origen seguro previstos en la Directiva en relación con determinadas categorías de personas. En otras palabras, no era posible declarar un país como país de origen seguro con excepciones para determinadas categorías; las condiciones de seguridad deben evaluarse para el conjunto de la población. En una sentencia anterior, el Tribunal había adoptado consideraciones similares en relación con las excepciones para determinadas partes del territorio de un país⁶⁰.

Sin embargo, el nuevo RPA, aplicable a partir de junio de 2026, prevé tal posibilidad en su artículo 61, apartado 2: «*La designación de un tercer país como país de origen seguro, tanto a nivel de la Unión como a nivel nacional, **podrá prever excepciones para partes específicas de su territorio o categorías de personas claramente identificables***»⁶¹.

Posteriormente, en mayo, la Comisión propuso **actualizar el concepto de «tercer país seguro»**⁶². Las modificaciones introducidas en el RPA se refieren a la aplicación del concepto de tercer país seguro (TPS), tal y como se prevé en el artículo 77 del RPA, que encargaba a la Comisión revisar el concepto de TPS.

La propuesta tiene por objeto flexibilizar la aplicación del concepto de TPS para los Estados miembros. Mantiene el carácter facultativo de la aplicación del concepto de TPS. Además, la propuesta no modifica los criterios de «seguridad» del tercer país.

Las modificaciones propuestas se refieren, en primer lugar, **al artículo 59, apartado 5, letra b), del RPA.**

⁵⁹ TJUE, Alace (LC y CP), asuntos acumulados C-758/24 y C-759/24, sentencia del 1 de agosto de 2025, disponible [aquí](#)

⁶⁰ TJUE, CV, asunto C-406/22, sentencia de 4 de octubre de 2024, disponible [aquí](#)

⁶¹ A este respecto, véanse las consideraciones del Tribunal en TJUE, Alace (LC y CP), asuntos acumulados C-758/24 y C-759/24, sentencia del 1 de agosto de 2025, apartados 105 a 108, disponible [aquí](#)

⁶² Véase el texto de la propuesta de la Comisión de 20 de mayo de 2025, disponible [aquí](#)

La propuesta permitiría a los Estados miembros **aplicar el concepto** de tercer país seguro en los tres casos siguientes:

- 1) cuando exista un vínculo entre el solicitante y el tercer país en cuestión.
- 2) cuando el solicitante haya transitado por el tercer país en cuestión.
- 3) sin requisito de vínculo o tránsito, cuando exista un acuerdo con el tercer país que exija el examen del fondo de la solicitud.

Un cambio importante es la posible supresión del requisito de una relación «significativa» entre el solicitante y el tercer país seguro. Esta modificación suprime el requisito del vínculo si existe el acuerdo mencionado, lo que podría permitir traslados basados en un simple tránsito o en acuerdos entre la UE y el tercer país. Sin embargo, este escenario no puede aplicarse a los menores no acompañados.

En segundo lugar, **también se modificaría el artículo 68, apartado 3, letra b)**. Este artículo se refiere **al efecto suspensivo del recurso**. El apartado 3, letra b), dice actualmente lo siguiente: *«3. Sin perjuicio del principio de no devolución, el solicitante y la persona a la que se haya retirado la protección internacional no tendrán derecho a permanecer en virtud del apartado 2 cuando la autoridad competente haya adoptado una de las siguientes decisiones: b) una decisión por la que se deniega una solicitud por ser inadmisibles en aplicación del artículo 38, apartado 1, letras a), d) o e), o del artículo 38, apartado 2, salvo cuando el solicitante sea un menor no acompañado sometido al procedimiento en la frontera».*

El artículo 38, apartado 1, letras a), d) o e), o el artículo 38, apartado 2, permiten desestimar las solicitudes por inadmisibles en los siguientes casos: primer país de asilo, programas de reubicación, decisiones de retorno y solicitudes posteriores.

La propuesta tiene por objeto modificar esta disposición añadiendo a las decisiones que no tienen efecto suspensivo automático las decisiones que rechazan la admisibilidad sobre la base del concepto de tercer país seguro (artículo 38, apartado 1, letra b)). Por lo tanto, la propuesta limita los derechos de recurso.

Es importante señalar que, para justificar esta modificación, la Comisión alega que *«la supresión del efecto suspensivo automático del recurso podría contribuir a reducir los retrasos procesales en la aplicación del concepto de tercer país seguro y a prevenir posibles abusos de las posibilidades de recurso por parte de los solicitantes, al tiempo que se garantiza la protección de los derechos fundamentales de los solicitantes, permitiéndoles solicitar el efecto suspensivo».* Además, *con el fin de garantizar la protección de los derechos de los solicitantes frente al riesgo de devolución, existe un efecto suspensivo automático contra la decisión de retorno adoptada de conformidad con el artículo 37 del RPA en lo que respecta a la decisión de inadmisibilidad cuando existe un riesgo de violación del principio de no devolución. Esto debería garantizar que no se traslade a las personas cuando exista riesgo de devolución al tercer país, o cuando exista riesgo de daño grave o trato inhumano o degradante en el tercer país.*⁶³

El vínculo y la coherencia con la propuesta de Reglamento sobre el retorno, así como la garantía contra la violación del principio de no devolución, se explican de la siguiente manera⁶⁴. *«(8) A fin*

⁶³ Véase el texto de la propuesta de la Comisión de 20 de mayo de 2025, disponible [aquí](#).

⁶⁴ Los trabajos de los legisladores relativos a un nuevo Reglamento sobre el retorno siguen en curso en noviembre de 2025. Véase el texto de la propuesta de la Comisión de 11 de marzo de 2025, disponible [aquí](#).

de mejorar la eficacia del procedimiento, el solicitante no debería tener derecho automático a permanecer en el territorio de un Estado miembro con el fin de interponer un recurso contra las decisiones de inadmisibilidad adoptadas sobre la base del concepto de tercer país seguro. No obstante, la ejecución de la decisión de retorno correspondiente deberá suspenderse durante el plazo en que la persona afectada pueda ejercer su derecho a un recurso efectivo ante un tribunal de primera instancia y cuando se haya interpuesto dicho recurso si existe riesgo de violación del principio de no devolución».

Otro aspecto que cabe destacar es la posibilidad de considerar que existe **riesgo de fuga** al aplicar el concepto de TPS y limitar la libertad de circulación o detener al solicitante de conformidad con la Directiva sobre las condiciones de acogida.

El documento de trabajo de los servicios de la Comisión contiene un análisis (entre otros) del derecho a un recurso efectivo, incluida la jurisprudencia del TJUE y del TEDH⁶⁵.

La propuesta también suprime el efecto suspensivo automático en los casos en que un solicitante de asilo es trasladado a un tercer país seguro, lo que significa que podría ser expulsado antes de que se tramite o se resuelva el recurso⁶⁶.

III. Resumen de los puntos que debe tener en cuenta la abogacía

Se recomienda a los abogados que aborden y apliquen el RPA con cautela, en particular en lo que respecta a los siguientes puntos:

- Existen varias garantías generales para los solicitantes, en particular el derecho a ser informado del derecho a recibir consejo jurídico gratuito y el derecho a asistencia y representación letrada.
- Será importante comprender cómo se aplica el consejo jurídico gratuito en cada Estado miembro y cómo interactúa con el derecho a la asistencia y representación jurídicas.
- Será fundamental garantizar que el consejo prestado a los solicitantes sea de buena calidad y no comprometa la efectividad de sus derechos y su acceso a la justicia. El nuevo concepto no debería servir para rebajar el nivel de garantías concedidas a los solicitantes de asilo.
- En principio, los abogados tienen derecho a acceder a las zonas fronterizas donde se encuentran los solicitantes de asilo y deberían tener acceso al expediente, aunque los Estados miembros disponen de cierto margen de maniobra para imponer límites a este respecto.
- Se han fijado nuevos plazos para las diferentes etapas del procedimiento y para los recursos.

⁶⁵ Comisión Europea, documento de trabajo sobre la revisión del concepto de tercer país seguro, 20 de mayo de 2025, disponible [aquí](#)

⁶⁶ Véase también la declaración de la ECRE de 21 de mayo de 2025 «Propuesta de reforma del concepto de tercer país seguro», disponible [aquí](#).

Parte 3: Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración

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 (en adelante, AMMR)

I. Presentación del Reglamento, justificación, objetivo y estructura

El nuevo Reglamento persigue tres objetivos. De conformidad con el artículo 1, el AMMR:

«a) establece un marco común para la gestión del asilo y la migración en la Unión y para el funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo;

b) establece un mecanismo de solidaridad;

c) establece los criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional».

Esta sección no ofrece una lista exhaustiva de los cambios introducidos en el Reglamento de Dublín III, pero destaca los más notables y/o problemáticos.

A continuación, en la parte II se define un marco común que prevé que la Comisión Europea adopte cada año: un informe anual (artículos 9-10), una decisión en la que se identifiquen los Estados miembros sometidos a presión migratoria (artículo 11) y una propuesta de decisión del Consejo (artículo 12), en la que se identifiquen los reasentamientos anuales y las contribuciones financieras de los Estados miembros.

Lo que antes se conocía como Reglamento de Dublín III corresponde ahora a **la parte III** del AMMR, titulada «Criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable».

En la parte IV se introducen mecanismos de solidaridad, que prevén diversas posibilidades para que los Estados miembros acuerden la reasignación de determinadas responsabilidades o la reubicación de los solicitantes o beneficiarios de protección internacional. En esta parte IV, los únicos derechos de las personas elegibles que se mencionan expresamente son: el de permanecer con los demás miembros de la familia reubicados, si procede (artículo 67). De conformidad con el considerando 26, el AMMR no tiene por objeto crear un «derecho a elegir» el Estado miembro de reubicación.

El análisis que figura a continuación tiene por objeto poner de relieve los puntos de interés o de vigilancia para los abogados y, por lo tanto, se centra principalmente en la parte III, aunque aborda algunos elementos de la parte IV.

II. Análisis de las disposiciones

a. Derecho a la información, al consejo jurídico gratuito, a la asistencia y a la representación jurídicas

Varias disposiciones del AMMR se refieren a la asistencia jurídica: el considerando 39 o los artículos 19 a 21. Estas disposiciones, al igual que las del RPA, contienen un nuevo concepto: el consejo jurídico gratuito. En la presente guía se dedica una sección especial a este concepto en el capítulo relativo al RPA mencionado anteriormente, ya que es en el RPA donde se describe este concepto con mayor detalle.

Considerando 39
El hecho de proporcionar información de buena calidad y asistencia jurídica sobre el procedimiento que debe seguirse para determinar el Estado miembro responsable, así como sobre los derechos y obligaciones de los solicitantes en dicho procedimiento redunda en interés tanto de los Estados miembros como de los solicitantes. Para aumentar la eficacia del procedimiento de determinación del Estado miembro responsable y garantizar la correcta aplicación de los criterios de responsabilidad establecidos en el presente Reglamento, el consejo jurídico debe introducirse como parte integrante del sistema de determinación del Estado miembro responsable. A tal fin, debe ofrecerse consejo jurídico a los solicitantes, a petición de estos, para que proporcionen orientación y asistencia sobre la aplicación de los criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable.

Artículo 19 Derecho a la información

1. En cuanto sea posible, y en todo caso en la fecha en que se registre la solicitud de protección internacional en un Estado miembro, la autoridad competente de dicho Estado miembro proporcionará al solicitante información sobre la aplicación del presente Reglamento, sobre sus derechos con arreglo al presente Reglamento y sobre las obligaciones establecidas en el artículo 17, así como sobre las consecuencias del incumplimiento establecidas en el artículo 18. Esa información incluirá, en particular, información sobre:

(...)

l) el derecho a recibir consejo jurídico gratuito sobre cuestiones relacionadas con la aplicación de los criterios establecidos en el capítulo II o las cláusulas establecidas en el capítulo III de la presente parte en todas las fases del procedimiento de determinación del Estado miembro responsable, tal como se establece en el artículo 21;

m) En caso de recurso o revisión, el derecho a obtener asistencia jurídica gratuita, previa petición, cuando la persona en cuestión no pueda costear los gastos correspondientes; (...)

Artículo 21 Derecho a consejo jurídico

*1. Los solicitantes tendrán derecho a consultar de forma efectiva **a un asesor jurídico u otro consejero** admitido o autorizado como tal por el Derecho nacional, sobre cuestiones relacionadas con la aplicación de los criterios establecidos en el capítulo II o las cláusulas establecidas en el capítulo III de la presente parte en todas las fases del **procedimiento de determinación del Estado miembro responsable** establecidas en el presente Reglamento.*

2. Sin perjuicio del derecho del solicitante a elegir su propio asesor jurídico u otro consejero a su propia costa, el solicitante podrá pedir consejo jurídico gratuito en todas las fases del procedimiento de determinación del Estado miembro responsable.

3. El consejo jurídico gratuito será prestado por asesores jurídicos u otros consejeros admitidos o autorizados por el Derecho nacional para asesorar, asistir o representar a los solicitantes, o por organizaciones no gubernamentales autorizadas por el Derecho nacional para prestar servicios jurídicos a los solicitantes o representarlos.

A efectos del párrafo primero, el acceso efectivo al consejo jurídico gratuito podrá proporcionarse encomendando a una persona la **prestación de consejo jurídico en la fase administrativa del procedimiento a varios solicitantes al mismo tiempo**.

4. Los Estados miembros podrán organizar la prestación de consejo jurídico con arreglo a sus sistemas nacionales.

5. Los Estados miembros establecerán normas de procedimiento específicas relativas a las modalidades de presentación y tramitación de las peticiones de consejo jurídico gratuito con arreglo a lo dispuesto en el presente artículo.

6. A efectos del procedimiento de determinación del Estado miembro responsable, el consejo jurídico gratuito incluirá proporcionar:

a) orientaciones y explicaciones sobre los criterios y procedimientos para determinar el Estado miembro responsable, con inclusión de información sobre los derechos y obligaciones durante todas las fases de dicho procedimiento;

b) orientación y asistencia para proporcionar información que pueda ayudar a determinar el Estado miembro responsable de conformidad con los criterios establecidos en el capítulo II de la presente parte;

c) orientación y asistencia relativas al modelo a que se refiere el artículo 22, apartado 1.

7. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1, podrá excluirse la prestación de consejo jurídico gratuito en el procedimiento de determinación del Estado miembro responsable cuando el solicitante ya esté asistido y representado por un asesor jurídico.

8. A efectos de la aplicación del presente artículo, los Estados miembros podrán pedir asistencia a la Agencia de Asilo. Además, podrá prestarse apoyo financiero a los Estados miembros a través de fondos de la Unión, de conformidad con los actos jurídicos aplicables a dicha financiación.

El contenido de los dictámenes jurídicos gratuitos en el AMMR difiere del del RPA, ya que su alcance está claramente definido, es decir, se limita al procedimiento de determinación del Estado miembro responsable. Se compone, en particular, de los tres elementos relativos a la orientación, las explicaciones y la asistencia descritos en el artículo 21, apartado 6.

No obstante, para comprender el concepto en su conjunto, ambos Reglamentos deben leerse conjuntamente. En el AMMR se establecen principios similares a los del RPA. El consejo puede ser prestado o no por un abogado y puede prestarse a grupos de solicitantes. Esto plantea la

cuestión de la calidad y la independencia del consejo (véase más arriba, en la parte dedicada al RPA), tal y como se ha explicado anteriormente. Las consideraciones de CCBE de la parte II relativas al consejo jurídico gratuito y la asistencia jurídica se aplican aquí *mutatis mutandis*. Además, los solicitantes conservan el derecho a solicitar asistencia jurídica en cualquier momento, corriendo con los gastos. Los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación, dentro del cual se encuentra la obligación de establecer normas de procedimiento detalladas sobre las modalidades de presentación y tramitación de las solicitudes de consejo jurídico gratuito y, en fases posteriores, de asistencia y representación jurídicas gratuitas.

Artículo 22 **Entrevista personal**

(...)

5. Cuando las circunstancias lo justifiquen debidamente, los Estados miembros podrán celebrar la entrevista personal por videoconferencia. En tal caso, el Estado miembro garantizará que se adopten las disposiciones necesarias para que las instalaciones, las normas de procedimiento y técnicas, la **asistencia jurídica** y la interpretación sean adecuadas, teniendo en cuenta las orientaciones de la Agencia de Asilo.

6. La entrevista personal deberá tener lugar en condiciones que garanticen la adecuada confidencialidad. Será efectuada por una persona cualificada de acuerdo con el Derecho nacional. Los solicitantes que se considere que requieren **garantías procedimentales especiales** de acuerdo con el Reglamento (UE) 2024/1348 recibirán **apoyo adecuado** con el fin de crear las condiciones necesarias para que efectivamente presenten todos los elementos que permitan la determinación del Estado miembro responsable. Además, el personal que entreviste a los solicitantes deberá poseer conocimientos generales de los factores que puedan afectar negativamente a la capacidad del solicitante de ser entrevistado, tales como indicios de haber sufrido torturas en el pasado o haber sido víctima de trata de seres humanos.

7. El Estado miembro que celebre la entrevista personal efectuará una grabación sonora de la entrevista y elaborará un resumen escrito de esta, que contendrá al menos la principal información proporcionada por el solicitante en la entrevista. El solicitante deberá ser informado previamente de la realización de dicha grabación y del propósito de esta. En caso de duda sobre las declaraciones realizadas por el solicitante durante la entrevista personal, prevalecerá la grabación sonora. El resumen podrá adoptar la forma de un informe o de un formulario normalizado. **El Estado miembro garantizará que el solicitante o el asesor jurídico u otro consejero admitido o autorizado como tal con arreglo al Derecho nacional que represente legalmente al solicitante tenga acceso al resumen en el momento oportuno, lo antes posible tras la entrevista y, en todo caso, antes de que las autoridades competentes adopten la decisión sobre el Estado miembro responsable.** Se ofrecerá al solicitante la oportunidad de hacer comentarios o aclaraciones orales o por escrito en relación con cualquier error de traducción, malentendido u otro error material que figure en el resumen escrito, al finalizar la entrevista personal o dentro de un plazo específico.

La disposición relativa a la entrevista personal (artículo 22) no garantiza la presencia de un abogado en todos los casos durante la misma. **La asistencia jurídica solo se exige**

expresamente para los menores (artículo 23) y para las entrevistas realizadas por videoconferencia.

b. Casos en los que el traslado es «imposible»

Artículo 16 Acceso al procedimiento de examen de una solicitud de protección internacional

(...)

3. Cuando a un Estado miembro le sea imposible trasladar a un solicitante al Estado miembro que se haya designado en primer lugar como responsable, debido a la existencia de motivos fundados para temer que el solicitante, como consecuencia de su traslado a ese Estado miembro, corra un riesgo real de violación de sus derechos fundamentales que suponga un trato inhumano o degradante en el sentido del artículo 4 de la Carta, el Estado miembro encargado de la determinación seguirá examinando los criterios fijados en el capítulo II o las cláusulas establecidas en el capítulo III de la presente parte para decidir si puede designarse como responsable a otro Estado miembro.

Cuando un Estado miembro no pueda realizar el traslado con arreglo al párrafo primero del presente apartado a un Estado miembro designado según los criterios fijados en el capítulo II o las cláusulas establecidas en el capítulo III de la presente parte, o al primer Estado miembro en el que se registró la solicitud y no pueda determinar si es posible designar responsable a otro Estado miembro, dicho Estado miembro pasará a ser el Estado miembro responsable del examen de la solicitud de protección internacional.

Los traslados serán «imposibles» cuando entrañen un riesgo real de trato inhumano o degradante en el sentido del artículo 4 de la Carta (artículo 16, apartado 3).

Ya no se mencionan las «deficiencias sistémicas» en el Estado miembro de destino (a diferencia del artículo 3, apartado 2, del Reglamento de Dublín III). Como ha subrayado recientemente el TJUE en el asunto *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, en relación con el artículo 3, apartado 2, del Reglamento de Dublín III, «según esta disposición, solo las deficiencias «sistémicas» que «supongan un riesgo de trato inhumano o degradante en el sentido del artículo 4 de la [Carta]» imposibilitan dicho traslado»⁶⁷. Queda por ver en la futura jurisprudencia del TJUE si la existencia de deficiencias sistémicas seguirá siendo relevante a pesar de la nueva redacción del artículo 16, apartado 3.

Lo que sigue siendo relevante hoy en día es la evaluación por parte del TJUE de la existencia de un riesgo real:

- «63 A este respecto, le corresponderá examinar, por una parte, si existen motivos serios y probados para creer que el demandante en el litigio principal correría, en caso de traslado, un riesgo real de ser trasladado de nuevo a la frontera entre Polonia y Bielorrusia y ser objeto allí de una expulsión sumaria a Bielorrusia, posiblemente precedida de una detención en un puesto fronterizo y, por otra parte, si tales medidas o prácticas le

⁶⁷ TJUE, X. contra Secretario de Estado de Justicia y Seguridad, asunto C-392/22, sentencia de 29 de febrero de 2024, apartado 58, disponible [aquí](#).

expondrían a una situación de extrema indigencia material, que no le permitirían satisfacer sus necesidades más básicas, como alimentarse, asearse y, en el caso de , alojarse, y que perjudicarían su salud física o mental o lo pondrían en un estado de degradación incompatible con la dignidad humana, colocándolo en una situación de tal gravedad que podría asimilarse a un trato inhumano o degradante (...)

- 64. A la hora de realizar esta evaluación, se tendrá en cuenta la situación en la que podría encontrarse el solicitante en cuestión durante el traslado o como consecuencia del traslado al Estado miembro responsable (...)⁶⁸ .

c. Criterios modificados y nuevos criterios (en relación con los criterios de Dublín III): criterios relacionados con la familia y los menores

La definición de miembros de la familia ha sido modificada en el nuevo Reglamento AMMR con respecto al antiguo Reglamento de Dublín.

Artículo 2 Definiciones

(...)

(8) «miembros de la familia», los siguientes miembros de la familia del solicitante que estén presentes en el territorio de un Estado miembro siempre que la familia existiera ya antes de que el solicitante o el miembro de la familia llegara al territorio de los Estados miembros:

- a) el cónyuge del solicitante o la pareja de hecho del solicitante con la que mantenga una relación estable, si el Derecho o la práctica del Estado miembro en cuestión otorgan a las parejas no casadas un trato equivalente al de las casadas con arreglo a su normativa sobre los nacionales de terceros países;
- b) el hijo menor de las parejas mencionadas en la letra a) o del solicitante, siempre que no esté casado, sin discriminación entre matrimoniales, extramatrimoniales o adoptivos de conformidad con el Derecho nacional;
- c) cuando el solicitante es un menor no casado, el padre, la madre u otro adulto responsable de dicho solicitante, con arreglo al Derecho o la práctica del Estado miembro en el que esté presente el adulto;
- d) cuando el beneficiario de protección internacional sea un menor no casado, el padre, la madre u otro adulto responsable de dicho beneficiario, con arreglo al Derecho o la práctica del Estado miembro en el que esté presente el beneficiario;

9) «parientes», los tíos adultos o abuelos del solicitante que están presentes en el territorio de un Estado miembro, con independencia de que el solicitante sea hijo matrimonial, extramatrimonial o adoptivo de conformidad con el Derecho nacional;

⁶⁸ TJUE, X. contra Secretario de Estado de Justicia y Seguridad, asunto C-392/22, sentencia de 29 de febrero de 2024, apartados 63 y 64, disponible [aquí](#)

La definición incluye ahora los vínculos familiares establecidos en los países de tránsito hacia la zona de Dublín, y ya no solo los establecidos en el país de origen (artículo 2, apartado 8).

Cabe señalar que los hijos (descendientes) mayores de 18 años y los hermanos mayores de 18 años siguen sin considerarse «miembros de la familia». No obstante, en la interpretación y aplicación del Derecho de la Unión Europea, incluido el AMMR, debe tenerse debidamente en cuenta la jurisprudencia del TEDH relativa al derecho a la vida familiar en virtud del artículo 8 del CEDH. Por lo tanto, puede ser pertinente consultar, por ejemplo, las recientes sentencias dictadas en los asuntos [Kumari contra Países Bajos](#)⁶⁹ y [Martínez Alvarado contra Países Bajos](#)⁷⁰, ambos relativos a denuncias por denegación de la reagrupación familiar: en ambos casos, el TEDH reafirmó que no podía haber vida familiar entre padres e hijos adultos o hermanos adultos a menos que pudieran demostrar «*elementos adicionales de dependencia, distintos de los vínculos afectivos normales*».

Artículo 26 Miembros de la familia con residencia legal en un Estado miembro

- 1. Si se hubiera autorizado a algún miembro de la familia del solicitante a residir como beneficiario de protección internacional en un Estado miembro, o si algún miembro de la familia del solicitante reside en un Estado miembro con base en un permiso de residencia de larga duración de conformidad con la Directiva 2003/109/CE del Consejo (40) o un permiso de residencia de larga duración concedida con arreglo al Derecho nacional en caso de que dicha Directiva no se aplique en el Estado miembro en cuestión, ese Estado miembro será responsable del examen de la solicitud de protección internacional, siempre que los interesados hubieran manifestado por escrito que así lo desean.*
- 2. Si el miembro de la familia hubiera estado autorizado en el pasado a residir como beneficiario de protección internacional pero posteriormente hubiera adquirido la ciudadanía de un Estado miembro, dicho Estado miembro será responsable del examen de la solicitud, siempre que los interesados hubieran manifestado por escrito que así lo desean.*
- 3. Los apartados 1 y 2 se aplicarán también a los hijos nacidos después de la llegada del miembro de la familia al territorio de los Estados miembros.*

La reagrupación familiar está prevista no solo con los miembros de la familia que se encuentran en un Estado miembro como beneficiarios de protección, sino también con los miembros de la familia que eran beneficiarios de protección y que han sido naturalizados u obtenido un permiso de residencia de larga duración (artículo 26).

Artículo 25 Menores no acompañados

(...)

- 5. A falta de un miembro de la familia, hermano o pariente a que se refieren los apartados 2 y 3, el Estado miembro responsable será aquel **en el que se haya registrado por primera vez***

⁶⁹ TEDH, [Kumari contra Países Bajos](#), resolución de 19 de noviembre de 2024, demanda n.º 44051/20, disponible [aquí](#)

⁷⁰ TEDH, [Martínez Alvarado contra Países Bajos](#), resolución de 10 de diciembre de 2024, demanda n.º 4470/21, disponible [aquí](#)

la solicitud de protección internacional del menor no acompañado, si ello redundaría en el interés superior del niño.

Considerando 53

Para garantizar el pleno respeto del principio de unidad familiar y del interés superior del niño, la existencia de una relación de dependencia entre un solicitante y su hijo, hermano o progenitor debido al embarazo o maternidad, estado de salud o vejez del solicitante, debe ser un criterio de responsabilidad vinculante. Cuando el solicitante sea un menor no acompañado, la presencia en el territorio de otro Estado miembro de un miembro de la familia, hermano o pariente que pueda hacerse cargo del menor también debe ser un criterio de responsabilidad vinculante. Para desalentar los movimientos no autorizados de menores no acompañados, ante la ausencia de un miembro de la familia, hermano o un pariente, que no sean en el interés superior del niño, el Estado miembro responsable debe ser el Estado miembro en el que se registró por primera vez la solicitud de protección internacional del menor no acompañado, si es en el interés superior del niño. Cuando el menor no acompañado haya solicitado protección internacional en varios Estados miembros, y un Estado miembro considere que no redundaría en el interés superior del niño trasladarlo al Estado miembro responsable sobre la base de una evaluación individual, dicho Estado miembro debe ser responsable del examen de la nueva solicitud.

En ausencia de un progenitor o familiar, los menores no acompañados serán asignados al Estado miembro en el que hayan formulado su primera solicitud, sin perjuicio de una determinación individualizada del interés superior (artículo 25, apartado 5; véase también el considerando 53). Esta cuestión debe abordarse con cautela, ya que parece apartarse de la sentencia dictada por el TJUE en el asunto **MA y otros contra Secretary of State**, que eximía a los menores no acompañados de los traslados involuntarios, precisamente con el fin de preservar su interés superior⁷¹.

d. Criterios modificados y nuevos criterios (en relación con los criterios de Dublín III): otros

Artículo 33 Entrada

1. Si se determina, atendiendo a pruebas o a indicios según se describen en las listas citadas en el artículo 40, apartado 4, del presente Reglamento, incluidos los datos mencionados en el Reglamento (UE) 2024/1358, **que un solicitante ha cruzado la frontera de un Estado miembro de forma irregular por vía terrestre, marítima o aérea, procedente de un tercer país, el primer Estado miembro en el que haya entrado el solicitante será responsable del examen de la solicitud de protección internacional.** Esa responsabilidad cesará si la solicitud se registra más de veinte meses después de la fecha en que se produjo el cruce de fronteras.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1 del presente artículo, si se determina, sobre la base de las pruebas o indicios descritos en las listas a que se refiere el artículo 40, apartado 4, del presente Reglamento, incluidos los datos mencionados en el Reglamento (UE) 2024/1358, **que un solicitante ha desembarcado en el territorio de un Estado miembro tras una**

⁷¹ TJUE, C-648/11, MA y otros contra Secretario de Estado, 6 de junio de 2013, disponible [aquí](#)

operación de búsqueda y salvamento, dicho Estado miembro será responsable del examen de la solicitud de protección internacional. Esa responsabilidad cesará si la solicitud se registra más de doce meses después de la fecha en que se produjo el desembarco.

*3. Los apartados 1 y 2 del presente artículo no se aplicarán si puede determinarse, sobre la base de pruebas o indicios según se describen en las listas a que se refiere el artículo 40, apartado 4, del presente Reglamento, incluidos los datos mencionados en el Reglamento (UE) 2024/1358, que **el solicitante fue reubicado en otro Estado miembro** de acuerdo con el artículo 67 del presente Reglamento tras haber cruzado la frontera. En tal caso, ese otro Estado miembro será responsable del examen de la solicitud de protección internacional.*

Se mantiene y amplía el criterio de entrada irregular (artículo 33 del AMMR): se aplica a las personas desembarcadas en el marco de operaciones de búsqueda y salvamento y, salvo en estas últimas situaciones, hace que el criterio sea aplicable **durante veinte meses después de la entrada**, en lugar de los doce actuales.

Artículo 30 Títulos académicos u otras cualificaciones

*1. Si el solicitante está en **posesión de un título académico o cualificación** expedido por un centro de enseñanza establecido en un Estado miembro, **dicho Estado miembro será responsable** del examen de la solicitud de protección internacional, a condición de que la solicitud se haya registrado menos de seis años después de la expedición del título académico o cualificación.*

*2. Si el solicitante posee uno o varios títulos o cualificaciones expedidos por centros de enseñanza de distintos Estados miembros, la responsabilidad de examinar la solicitud de protección internacional recaerá en **el Estado miembro que expidió el título o cualificación obtenido tras el período** de tiempo de estudio **más prolongado** o, cuando dichos períodos sean idénticos, el Estado miembro en el que se haya obtenido **el título o la cualificación más reciente**.*

La obtención de un título en un Estado miembro se convierte en un criterio para identificar al Estado miembro responsable de tramitar la solicitud de protección internacional.

e. Cláusulas discrecionales

Artículo 35 Cláusulas discrecionales

*1. **Como excepción a lo dispuesto en el artículo 16, apartado 1, un Estado miembro podrá decidir examinar una solicitud** de protección internacional de un nacional de un tercer país o un apátrida que haya sido registrada en dicho Estado miembro, aun cuando este examen no sea responsabilidad suya con arreglo a los criterios establecidos en el presente Reglamento.*

2. El Estado miembro en que se haya registrado una solicitud de protección internacional y esté llevando a cabo el procedimiento de determinación del Estado miembro responsable, o bien el Estado miembro responsable, podrá pedir a otro Estado miembro, en todo momento antes de que se adopte una primera decisión en cuanto al fondo, que asuma la responsabilidad de un solicitante a fin de agrupar a cualesquiera otros familiares, por motivos

humanitarios basados en particular en vínculos significativos relacionados con consideraciones familiares, sociales o culturales, aunque ese otro Estado miembro no sea responsable con arreglo a los criterios establecidos en los artículos 25 a 28 y en el artículo 34. Las personas interesadas manifestarán su consentimiento por escrito a tal efecto.

La petición de toma a cargo contendrá todo el material de que disponga el Estado miembro requirente y que sea necesario para facilitar al Estado miembro requerido la evaluación de la situación.

El Estado miembro requerido procederá a las comprobaciones necesarias para examinar los motivos humanitarios mencionados en la solicitud, y responderá al Estado miembro requirente en el plazo de dos meses a partir de la recepción de dicha petición utilizando la red de comunicación electrónica creada en virtud del artículo 18 del Reglamento (CE) n.o 1560/2003. La denegación de la petición deberá motivarse.

En el artículo 35, apartado 1, se mantiene una cláusula discrecional que permite a un Estado miembro decidir examinar una solicitud de protección internacional, aunque dicho examen no sea de su competencia según los criterios establecidos en el AMMR.

Sin embargo, tal y como precisó el TJUE en el asunto **AHY contra Ministro de Justicia** en relación con la cláusula discrecional del Reglamento de Dublín III, la negativa de las autoridades de un Estado miembro a aplicar dicha cláusula no da lugar a un derecho de control jurisdiccional⁷². No obstante, la jurisprudencia del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas relativa a la aplicación del Reglamento de Dublín III sugiere que un Estado miembro puede estar obligado a aplicar la cláusula discrecional para cumplir con la Convención sobre los Derechos del Niño⁷³.

f. Procedimientos, recursos y plazos

El AMMR contiene normas relativas a varios procedimientos y puede afectar a la situación de los solicitantes. Este es el caso de la presentación por parte de un Estado miembro de **una petición de toma a cargo**:

Artículo 39 Presentación de una petición de toma a cargo

1. Si el Estado miembro a que se refiere el artículo 38, apartado 1, considera que otro Estado miembro es el responsable del examen de dicha solicitud, pedirá inmediatamente, y en todo caso en un plazo de dos meses desde el registro de la solicitud, que ese otro Estado miembro se haga cargo del solicitante. Los Estados miembros darán prioridad a las peticiones formuladas sobre la base de los artículos 25 a 28 y 34.

No obstante lo dispuesto en el párrafo primero del presente apartado, en caso de registrarse una respuesta positiva de Eurodac con datos registrados con arreglo a los artículos 22 y 24 del Reglamento (UE) 2024/1358 o una respuesta positiva del VIS con datos registrados de conformidad con el artículo 21 del Reglamento (CE) n.o 767/2008, la petición de toma a cargo se enviará en el plazo de un mes desde la recepción de dicha respuesta positiva.

⁷² TJUE, AHY, asunto C-359/22, sentencia de 18 de abril de 2024, disponible [aquí](#)

⁷³ Véase la nota relativa al asunto, disponible [aquí](#).

Si la petición de toma a cargo respecto de un solicitante no se formula en los plazos establecidos en los párrafos primero y segundo, la responsabilidad de examinar la solicitud de protección internacional corresponderá al Estado miembro ante el que se hubiera registrado la solicitud.

Cuando el solicitante sea un menor no acompañado, si el Estado miembro encargado de la determinación, en cualquier momento antes de que se adopte una primera decisión en cuanto al fondo, considera que ello redundaría en el interés superior del niño, continuará el procedimiento para determinar el Estado miembro responsable y pedirá a otro Estado miembro que se haga cargo del solicitante, en particular si dicha petición se basa en los artículos 26, 27 y 34, no obstante hayan vencido los plazos establecidos en los párrafos primero y segundo del presente apartado.

(...)

Artículo 46 Normas y plazos detallados

(...)

2. Si el traslado no se produce en el plazo establecido en el apartado 1, párrafo primero, el Estado miembro responsable quedará eximido de su obligación de hacerse cargo o de readmitir a la persona interesada, y la responsabilidad se transferirá al Estado miembro que efectúe el traslado. Dicho plazo podrá prorrogarse hasta un año como máximo en caso de que el traslado no pudiera efectuarse por motivo de pena de prisión de la persona interesada o hasta un máximo de tres años en caso de que el Estado miembro requirente informara al Estado miembro responsable de que la persona interesada, o un miembro de la familia que iba a ser trasladado junto con la persona interesada, se haya fugado, se resista físicamente al traslado, se muestre intencionadamente incapaz para el traslado o no cumpla los requisitos médicos para el traslado.

Si la persona interesada vuelve a estar a disposición de las autoridades y el tiempo restante del período a que se refiere el apartado 1 es inferior a tres meses, el Estado miembro que efectúe el traslado dispondrá de un plazo de tres meses para efectuar dicho traslado.

(...)

Artículo 41 Presentación de una notificación de readmisión

1. En una situación como la mencionada en el artículo 36, apartado 1, letras b) o c), el Estado miembro en el que la persona esté presente enviará inmediatamente una notificación de readmisión y, en cualquier caso, en las dos semanas posteriores a la recepción de la respuesta positiva de Eurodac. La falta de notificación de readmisión en dicho plazo no afectará a la obligación del Estado miembro responsable de readmitir a la persona interesada.

(...)

Se han acortado los plazos (por ejemplo, el **plazo normal para presentar una solicitud de reubicación es de dos meses** en lugar de los tres actuales (artículo 38, apartado 1). No obstante, cabe señalar lo siguiente:

- Se amplía el plazo para efectuar un traslado en los casos en que el beneficiario del traslado huye (de 18 meses a tres años) y cualquier forma de resistencia se considera una fuga (artículo 46, apartado 2). Se recomienda estar muy atento a los comportamientos que se interpretarán como desencadenantes de esta ampliación del plazo, en particular en los casos que impliquen problemas de salud mental.

- Los Estados miembros que no respeten el plazo para solicitar la readmisión dejarán de ser responsables (artículo 41, apartado 1).

En caso de incumplimiento, se prevé la privación de las condiciones de acogida, aunque ello «*sin perjuicio de la necesidad de garantizar un nivel de vida que sea conforme al Derecho de la Unión, incluida la Carta, y a las obligaciones internacionales*» (artículo 18, apartado 1).

Además, las disposiciones relativas a **la notificación de una decisión de traslado** contienen ciertas garantías procesales para los solicitantes, en particular el derecho a ser informado de las vías de recurso disponibles contra la decisión y la obligación de los Estados miembros de informar al representante legal del solicitante.

Artículo 42 Notificación de la decisión de traslado

(...)

3. **Cuando un asesor jurídico u otro consejero admitido o autorizado como tal por el Derecho nacional**, represente legalmente a la persona interesada, el Estado miembro podrá notificar la decisión a que se refiere el apartado 1 a dicho asesor jurídico o consejero en lugar de a la persona en cuestión y, si procede, comunicarla a la persona interesada.

4. La decisión a que se refiere el apartado 1 del presente artículo también incluirá información sobre las vías de recurso disponibles con arreglo al artículo 43, incluido, el derecho a solicitar el efecto suspensivo, y sobre los plazos de interposición de los recursos y de ejecución del traslado y, si fuera necesario, contendrá información relativa al lugar y a la fecha en que la persona interesada deba comparecer, si dicha persona se traslada al Estado miembro responsable por sus propios medios.

Los Estados miembros se asegurarán de que **se comunica a la persona interesada información sobre las personas y organismos que le pueden prestar asistencia jurídica** junto con la decisión a la que se refiere el apartado 1, salvo que dicha información haya sido ya comunicada.

5. **Cuando la persona interesada no esté representada legalmente por un asesor jurídico u otro consejero admitido o autorizado como tal por el Derecho nacional**, los Estados miembros le **facilitarán información sobre los elementos principales de la decisión, incluyendo en todo caso información sobre las vías de recurso disponibles y los plazos de interposición de los recursos**, en una lengua que la persona interesada comprenda o cuya comprensión sea razonable suponer.

Las disposiciones relativas a **los recursos judiciales** han sido modificadas considerablemente y contienen numerosos puntos, en particular plazos, que exigirán una gran vigilancia por parte de los abogados. Es importante familiarizarse con estas disposiciones, en particular con el artículo 43, ya que serán pertinentes para cualquier recurso relativo al AMMR.

Artículo 43 Recursos

1. El solicitante u otra persona mencionada en el artículo 36, apartado 1, letras b) y c), tendrá derecho a la tutela judicial efectiva en forma de recurso o de revisión, de hecho o de derecho, contra la decisión de traslado ante un órgano jurisdiccional.

El alcance de dicho recurso se limitará a la evaluación de lo siguiente:

- a) si el traslado pudiera suponer para la persona interesada un riesgo real de trato inhumano o degradante en el sentido del artículo 4 de la Carta;

- b) *si existen circunstancias posteriores a la decisión de traslado decisivas para la correcta aplicación del presente Reglamento;*
- c) *si se han incumplido los artículos 25 a 28 y 34, en el caso de personas de las que se haya hecho cargo un Estado miembro con arreglo al artículo 36, apartado 1, letra a).*

2. Los Estados miembros establecerán **un plazo de al menos una semana, pero no más de tres semanas a partir de la notificación de una decisión de traslado** para que la persona interesada pueda ejercer su derecho a la tutela judicial efectiva con arreglo al apartado 1.

3. La persona interesada tendrá **derecho a solicitar** a un órgano jurisdiccional, en un plazo razonable tras la notificación de la decisión de traslado, pero en ningún caso más allá del plazo previsto por los Estados miembros de conformidad con el apartado 2, **que suspenda la ejecución de la decisión de traslado hasta la resolución de su recurso o revisión**. Los Estados miembros podrán disponer en su Derecho nacional que la solicitud de suspensión de la ejecución de la decisión de traslado se presente junto con el recurso en virtud del apartado 1. Los Estados miembros se asegurarán de que se produce la tutela efectiva mediante la suspensión del traslado hasta que se adopte la decisión sobre la primera petición de suspensión. Cualquier decisión relativa a la suspensión de la ejecución de la decisión de traslado se adoptará **en el plazo de un mes** a partir de la fecha en la que el órgano jurisdiccional competente haya recibido dicha solicitud.

Cuando la persona interesada no haya ejercido su derecho a solicitar el efecto suspensivo, el recurso o revisión de la decisión de traslado no suspenderá la ejecución de la decisión de traslado.

Una decisión que no suspenda la ejecución de la decisión de traslado tendrá que motivarse. Si se concede el efecto suspensivo, el órgano jurisdiccional procurará pronunciarse sobre el fondo del recurso o revisión en el plazo de un mes tras la decisión de otorgar el efecto suspensivo.

4. **Los Estados miembros garantizarán el acceso de la persona interesada a asistencia jurídica y, en caso necesario, lingüística.**

5. Los Estados miembros **garantizarán la asistencia jurídica y representación legal gratuitas en el procedimiento de recurso a petición del interesado cuando este no pueda sufragar los costes correspondientes**. Los Estados miembros podrán disponer que, por lo que respecta a las tasas y otros gastos, el trato de las personas sujetas al presente Reglamento no sea más favorable que el que generalmente conceden a sus nacionales en asuntos relacionados con la asistencia jurídica y la representación legal.

Los Estados miembros podrán establecer que no se conceda asistencia jurídica y representación legal gratuitas cuando la autoridad competente o un órgano jurisdiccional estime que el recurso o la revisión tienen pocos visos de prosperar, a condición de que no se restrinjan de manera arbitraria el acceso a la asistencia jurídica y la representación legal.

Cuando la decisión por la que no se conceda asistencia jurídica y representación legal gratuitas con arreglo al párrafo segundo sea adoptada por una autoridad que no sea un órgano jurisdiccional, los Estados miembros podrán disponer vías de recurso efectivo contra dicha decisión ante un órgano jurisdiccional. Cuando se impugne la decisión, el recurso formará parte integrante del recurso a que se refiere el apartado 1.

Los Estados miembros garantizarán que no se restrinja de manera arbitraria la asistencia jurídica y la representación legal, ni se obstaculice la tutela judicial efectiva del solicitante.

La asistencia jurídica gratuita incluirá, como mínimo, la preparación de la documentación requerida en relación con el procedimiento. La representación legal incluirá, como mínimo, la representación ante un órgano jurisdiccional y podrá restringirse a los asesores jurídicos

o consejeros expresamente designados por el Derecho nacional para asistir jurídicamente y representar legalmente a los solicitantes.

El procedimiento de acceso a la asistencia jurídica y la representación legal gratuitas quedarán establecidos en el Derecho nacional.

El **plazo de una semana** tras la notificación para ejercer el derecho a un recurso efectivo puede entrar en contradicción con la jurisprudencia del TJUE relativa al artículo 47 de la Carta y a la eficacia de los recursos judiciales⁷⁴. Es importante tener en cuenta que debe solicitarse el efecto suspensivo, es decir, que el recurso en sí mismo no tiene efecto suspensivo. Una garantía importante es que los Estados miembros deben garantizar el acceso a la asistencia jurídica (y no solo al consejo jurídico) para los solicitantes, es decir, la asistencia de un abogado plenamente cualificado. La asistencia jurídica y la representación se conceden gratuitamente previa solicitud. Los Estados miembros pueden denegar la asistencia jurídica y la representación gratuitas alegando el motivo impreciso de que el recurso o la solicitud «no tienen posibilidades serias de prosperar», pero su denegación puede ser objeto de recurso y no puede constituir una restricción arbitraria y una privación del acceso a la justicia para el solicitante.

El alcance limitado del recurso se reduce en comparación con Dublín III y la jurisprudencia pertinente del TJUE ([Ghezelbash](#))⁷⁵. Esta nueva restricción parece volver al enfoque de Dublín II ([Abdullahi](#)), pero es dudoso que este enfoque restrictivo sea compatible con el artículo 47 de la Carta y con el artículo 13 del CEDH⁷⁶.

g. Consecuencias del incumplimiento

Artículo 18 Consecuencias del incumplimiento

*1. Siempre que se haya informado al solicitante de sus obligaciones y de las consecuencias del incumplimiento de estas de conformidad con el artículo 11, apartado 1, letra b), del Reglamento (UE) 2024/1356 o el artículo 5, apartado 1, y el artículo 21 de la Directiva (UE) 2024/1346, el solicitante **no tendrá derecho a las condiciones de acogida** establecidas en los artículos 17 a 20 de dicha Directiva, en ningún otro Estado miembro distinto de aquel en el que se le exige que esté presente con arreglo al artículo 17, apartado 4, del presente Reglamento desde el momento en el que se le haya notificado una decisión de traslado al Estado miembro responsable.*

El párrafo primero se entenderá sin perjuicio de la necesidad de garantizar un nivel de vida que sea conforme con el Derecho de la Unión, incluida la Carta, y las obligaciones internacionales.

En caso de incumplimiento, se prevé la privación de las condiciones de acogida, sin perjuicio, no

⁷⁴ Véase el análisis de Steve Peers, «Las nuevas leyes de asilo de la UE, parte 7: el nuevo Reglamento sobre procedimientos de asilo»

⁷⁵ TJUE, [Ghezelbash](#), C-63/15, sentencia de 7 de junio de 2016, disponible [aquí](#)

⁷⁶ TJUE, [Abdullahi](#), asunto C-394/12, sentencia de 10 de diciembre de 2023, disponible [aquí](#). En cuanto a la compatibilidad con la Carta y el CEDH, véase el debate de F. Maiani, «Responsibility-determination under the new Asylum and Migration Management Regulation: plus ça change... – EU Immigration and Asylum Law and Policy», disponible [aquí](#).

obstante, de la necesidad de garantizar un nivel de vida acorde con el Derecho de la Unión, incluida la Carta, y con las obligaciones internacionales.

El cumplimiento de esta disposición (o su aplicación) deberá examinarse detenidamente, en particular a la luz del asunto **Haqbin**, que excluye la supresión de las condiciones materiales de acogida si ello da lugar a violaciones de los artículos 1 y 4 de la Carta⁷⁷. A este respecto, véase también la jurisprudencia posterior del TJUE, como el asunto **Changu** o la reciente sentencia dictada en el asunto **S.A. & R**⁷⁸.

h. Cuestiones jurídicas planteadas por el «mecanismo de solidaridad» (parte IV)

Las medidas de solidaridad previstas en la parte IV incluyen la posibilidad de que los Estados miembros organicen la «reubicación» de los solicitantes de protección internacional y, cuando los Estados miembros contribuyentes y beneficiarios interesados así lo acuerden bilateralmente, de los beneficiarios de protección internacional (artículo 56, apartado 2, letra a)). El procedimiento de reubicación se define en los artículos 67 y 68, que no hacen mención alguna a un recurso judicial contra las decisiones de traslado adoptadas en este contexto. Una vez más, es necesario actuar con cautela, ya que el artículo 47 de la Carta exige claramente un recurso judicial para los casos en que tales decisiones puedan vulnerar los derechos conferidos por el Derecho de la Unión.

III. Resumen de los puntos que debe tener en cuenta la abogacía

Se recomienda a la abogacía que aborde y aplique el AMMR con cautela, en particular en lo que respecta a los siguientes puntos:

- El derecho a un recurso judicial efectivo no siempre se menciona expresamente, pero deberá tenerse en cuenta no solo para impugnar la aplicación de los criterios de Dublín, sino también las condiciones de acogida, la aplicación de los mecanismos de solidaridad, la denegación de traslado, etc.
- La necesidad de establecer un vínculo con otros instrumentos del Pacto (por ejemplo, las referencias a la DCA, al RPA, etc.).
- Al igual que el nuevo Pacto en su conjunto, el AMMR también debe leerse a la luz de los instrumentos relativos a los derechos fundamentales y los derechos humanos, así como de la jurisprudencia del TJUE, del TEDH y de los comités de derechos humanos de las Naciones Unidas.
- Las numerosas novedades podrían requerir una interpretación por parte del TJUE (posiblemente mediante [cuestiones prejudiciales](#)) para garantizar la coherencia del Derecho de la Unión Europea y el pleno respeto de los derechos fundamentales.

⁷⁷ TJUE, Haqbin, C-233/18, sentencia de 12 de noviembre de 2019, disponible [aquí](#)

⁷⁸ TJUE, Changu, C-352/23, sentencia de 12 de septiembre de 2024, disponible [aquí](#), y TJUE, S.A., C-97/24, sentencia de 1 de agosto de 2025, disponible [aquí](#)

Parte 5: Reglamento de Crisis

REGLAMENTO (UE) 2024/1359 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 14 de mayo de 2024, por el que se abordan las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147

I. Presentación del Reglamento, justificación, objetivo y estructura

El objetivo del Reglamento de Crisis es definir medidas especiales para situaciones de **crisis o fuerza mayor** en el ámbito de la migración y el asilo que se produzcan por circunstancias ajenas a la voluntad de la Unión y de sus Estados miembros⁷⁹. Su finalidad es dotar a los Estados miembros de herramientas y reforzar su preparación ante tales situaciones.

El Reglamento cita **tres escenarios** que entran dentro del concepto de «situaciones excepcionales» (véase el artículo 1, que ofrece las definiciones):

- la llegada masiva de nacionales de terceros países y apátridas al territorio de uno o varios Estados miembros;
- una situación de instrumentalización de los migrantes por parte de un tercer país o un actor no estatal hostil con el fin de desestabilizar al Estado miembro o a la Unión;
- una situación de fuerza mayor en el Estado miembro.

Los dos primeros escenarios se califican de «situación de crisis».

Sin embargo, la formulación («estas pueden incluir») puede interpretarse como una forma de subrayar el carácter no exhaustivo de la lista.

Además, se precisa que, en estas circunstancias, es posible que las medidas y la flexibilidad previstas en el AMMR y el RPA no sean suficientes para hacer frente a tales situaciones excepcionales.

El Reglamento complementa otros mecanismos previstos en el Derecho de la Unión y garantiza la aplicación efectiva del principio de solidaridad y reparto equitativo, así como la adaptación de las normas relativas al procedimiento de asilo. También se precisa: «*El presente Reglamento no*

REGLAMENTO (UE) 2024/1359 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 14 de mayo de 2024, relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147 [Reglamento - UE - 2024/1359 - FR - EUR-Lex](#)

afecta a los principios fundamentales y las garantías establecidos por los actos legislativos respecto de los cuales se permiten excepciones en virtud del presente Reglamento».

En cuanto a la estructura, el Reglamento se divide en seis capítulos. El capítulo I trata de las disposiciones generales, el capítulo II se refiere a la gobernanza, en particular al procedimiento que debe seguirse. El capítulo III se refiere a las medidas de solidaridad aplicables en situaciones de crisis, en referencia a las disposiciones del AMMR relativas a la solidaridad. Estas incluyen los tipos de contribuciones que un Estado miembro puede solicitar para beneficiarse de la ayuda, a saber, reubicaciones, contribuciones financieras y medidas de solidaridad alternativas. El capítulo IV está dedicado a las excepciones. El capítulo V describe el procedimiento acelerado. El capítulo VI contiene las disposiciones finales.

II. Análisis

a. Procedimiento y plazos

Para activar la aplicación del Reglamento, los Estados miembros deben **presentar una solicitud motivada** a la Comisión, que debe incluir elementos específicos. La Comisión evalúa la situación y, en un plazo de dos semanas, adopta una **decisión de ejecución** en la que declara que el Estado se encuentra en una situación de crisis o de fuerza mayor. Paralelamente, la Comisión presenta una propuesta de decisión del Consejo por la que se autorizan excepciones y se establecen medidas de solidaridad. Por lo tanto, este acto prevé excepciones específicas, así como medidas de solidaridad, en particular un plan de acción solidario.

En principio, las excepciones se autorizan por un período de **tres meses**. Este período puede prorrogarse una vez por otros tres meses si la Comisión confirma que la situación persiste. Transcurrido este período, la Comisión puede proponer una nueva decisión del Consejo por la que se modifiquen o prorroguen determinadas medidas, por un período máximo de tres meses. Este período puede prorrogarse de nuevo. La duración total de la aplicación de las medidas no debe exceder la duración de la situación de crisis o de fuerza mayor y está limitada **a un máximo de doce meses**. Corresponde a la Comisión y al Consejo verificar si la situación persiste.

Dado que la aplicación de medidas especiales está sujeta a numerosos requisitos procedimentales y formales, será importante verificar si los Estados miembros cumplen dichos requisitos. Por ejemplo, si un Estado miembro aplica excepciones más allá del período autorizado, las medidas especiales podrían ser impugnadas.

Es importante tener en cuenta que no todas las normas especiales son aplicables en los tres escenarios contemplados en el Reglamento. Por ejemplo, algunas excepciones solo son posibles en caso de llegadas masivas extraordinarias, mientras que otras lo son tanto en esas circunstancias como en caso de fuerza mayor.

b. Excepciones posibles

El Reglamento ofrece a los Estados miembros la posibilidad de obtener las siguientes excepciones, previstas en los **artículos 10 a 13**.

En lo que respecta a los plazos **para la presentación de solicitudes**, los Estados miembros pueden establecer excepciones al plazo de cinco días fijado en el artículo 27 del RPA para registrar las solicitudes de protección. El plazo es entonces de **cuatro semanas**. Si es necesaria una acción inmediata, el Estado miembro puede decidir aplicar esta excepción sin esperar la decisión del Consejo, pero solo durante diez días a la espera de la decisión del Consejo.

En lo que respecta a los procedimientos de asilo en la frontera, los Estados miembros pueden **prolongar el examen de las solicitudes** de protección internacional en la frontera hasta un máximo de seis semanas adicionales (excepción a las 12 semanas previstas en el artículo 51, apartado 2, del RPA). No obstante, se precisa que esta prórroga no puede sumarse a la prórroga de 16 semanas autorizada en virtud del artículo 51, apartado 2, del RPA si el Estado miembro al que se transfiere a la persona en virtud del artículo 67, apartado 11, del AMMR aplica el procedimiento en la frontera.

No se puede exigir a los Estados miembros que examinen en el marco **del procedimiento fronterizo** las solicitudes presentadas por personas procedentes de terceros países cuya tasa media de reconocimiento en la Unión sea inferior al 20 % (lo que normalmente es obligatorio en virtud del RPA). A fin de aplicar dicha excepción, la decisión de ejecución del Consejo deberá evaluar si las medidas contenidas en el plan de emergencia del Estado miembro de que se trate, contemplado en el artículo 32 de la Directiva (UE) 2024/1346, son suficientes para hacer frente a la situación.

Los Estados miembros también pueden **reducir el umbral de aplicación obligatoria del procedimiento fronterizo** previsto en el RPA en lo que respecta a los terceros países para los que la proporción de decisiones de concesión de protección internacional adoptadas por la autoridad responsable de la determinación es, según los últimos datos medios anuales disponibles para el conjunto de la Unión facilitados por Eurostat, inferior o igual al 20 %. Este umbral puede reducirse al **5 %**, no obstante, lo dispuesto en el artículo 42, apartado 1, letra j), del RPA.

También es posible **ampliar el ámbito de aplicación** del procedimiento fronterizo y permitir que un Estado miembro adopte una decisión en el marco de un procedimiento fronterizo también **sobre el fondo** de una solicitud en los casos en que el solicitante sea un nacional o, en el caso de los apátridas, un antiguo residente habitual de un tercer país para el que la proporción de decisiones que conceden protección internacional en el conjunto de la Unión es inferior o igual al **50 %** (excepción al artículo 44, apartado 1, del RPA).

Otra posible excepción se refiere a las situaciones de instrumentalización, en el marco de un procedimiento en la frontera, con el fin de tomar decisiones sobre el fondo de todas las solicitudes presentadas por cualquier nacional de un tercer país o apátrida objeto de instrumentalización y registradas durante el período de aplicación de esta disposición.

Los Estados miembros también pueden estar autorizados a **prorrogar los plazos fijados en el AMMR** (normas de Dublín) para la presentación de una solicitud de asunción de responsabilidad, la respuesta a una solicitud de asunción de responsabilidad, la presentación de una notificación de readmisión y el traslado cuando sea imposible respetar dichos plazos debido a una situación de llegada masiva o a un caso de fuerza mayor. También existen excepciones a la obligación de readmitir a un solicitante en una situación de llegadas masivas extraordinarias.

Otra serie de normas especiales se refiere **a los procedimientos acelerados**. *«Cuando circunstancias objetivas indiquen que las solicitudes de protección internacional presentadas*

por grupos de solicitantes procedentes de un país de origen específico o de un país específico de su antigua residencia habitual o de una parte de ese país, o sobre la base de los criterios establecidos en el Reglamento (UE) 2024/1347, podrían estar fundadas». Esta disposición se aplica mediante una recomendación de la Comisión. Si la autoridad responsable de la determinación decide no proceder a la entrevista personal para dar prioridad al examen de la solicitud porque esta puede ser fundada, velará, por excepción, porque el examen del fondo de la solicitud se complete a más tardar cuatro semanas después de la presentación de la solicitud.

Cabe remitirse al asunto **S.A. & R.J.**, en el que el TJUE tuvo ocasión de aclarar cómo se aplican las excepciones previstas en el Derecho de la Unión. Interpretó la excepción prevista en el artículo 18, apartado 9, de la DCA relativa a la posibilidad de que los Estados miembros se aparten de las normas relativas a la prestación de ayuda material en caso de agotamiento de la capacidad de acogida. Incluso en tal caso, la DCA exigía a los Estados miembros que garantizaran la satisfacción de las necesidades básicas.

«En situaciones en las que el legislador de la Unión ha adoptado normas destinadas a definir un sistema que impone determinadas obligaciones en cuanto al resultado que debe alcanzarse cuando se producen acontecimientos imprevisibles, inevitables o desconocidos, cualquiera que sea su causa, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que estas obligaciones no pueden eludirse invocando la ocurrencia de tales acontecimientos cubiertos por el sistema en cuestión (...).»⁸⁰ . Por consiguiente, si se admitiera que los Estados pueden justificar el incumplimiento de las obligaciones derivadas de este sistema de excepción invocando la ocurrencia del acontecimiento al que está supeditada la aplicación de dicho sistema, ello equivaldría a ignorar el objetivo mismo del sistema de excepción establecido y a privarlo de su efecto útil.

Aplicado al Reglamento destinado a hacer frente a situaciones de crisis, este razonamiento subrayaría la necesidad de aplicar estrictamente las excepciones, manteniendo al mismo tiempo las garantías exigidas por el Reglamento, en particular las relacionadas con los derechos derivados de la Carta.

c. Garantías aplicables

La Comisión vela especialmente por el respeto de los derechos fundamentales y las normas humanitarias y puede solicitar a la Agencia de Asilo que inicie un ejercicio de control específico de conformidad con el artículo 15, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/2303.

La excepción relativa a la ampliación del plazo para el registro de las solicitudes no debe afectar a los derechos de los solicitantes de asilo garantizados por la Carta, el RPA y la DCA. Si la excepción se adopta en caso de llegadas masivas, solo podrá aplicarse durante el período previsto en la decisión de ejecución inicial del Consejo y no durante las prórrogas posteriores.

Los Estados miembros velarán por que los solicitantes puedan acceder y ejercer sus derechos en virtud del RPA y la DCA de manera efectiva tan pronto como presenten una solicitud, independientemente de la fecha en que se produzca el registro.

De conformidad con el artículo 10, apartado 5, el Estado miembro de que se trate informará debidamente a los nacionales de terceros países o a los apátridas, en una lengua que

⁸⁰ TJUE, S.A. y R.J, asunto C-97/24, sentencia de 1 de agosto de 2025, disponible [aquí](#).

comprendan o que sea razonable suponer que comprenden, de la medida aplicada, de la ubicación de los puntos de registro, incluidos los pasos fronterizos accesibles para el registro y la presentación de una solicitud de protección internacional, y de la duración de la medida.

El derecho a la información también se garantiza de manera general.

Artículo 15 Disposiciones específicas y garantías

En una situación de crisis, cuando un Estado miembro aplique una excepción a tenor de los artículos 10 a 13, informará debidamente a los nacionales de terceros países o apátridas, en una lengua que estos comprendan o cuya comprensión sea razonable suponer, sobre las medidas aplicadas, la ubicación de los puntos de registro, incluidos los pasos fronterizos, que estén accesibles para el registro y la formalización de una solicitud de protección internacional, y la duración de las medidas.

Considerando (40)

*Cuando un Estado miembro aplique una o varias de las medidas establecidas en el presente Reglamento, debe informar a los nacionales de terceros países y a los apátridas, en una lengua que comprendan o cuya comprensión sea razonable suponer, sobre las excepciones aplicadas y la duración de las medidas. Los Estados miembros están obligados a atender cualquier necesidad procedimental y de acogida especial de los solicitantes que pueda surgir, y a facilitar la información correspondiente de manera adecuada. Además, **son de aplicación el artículo 8, relativo a la transmisión de información, y el artículo 36, apartado 3, relativo a la información sobre la posibilidad de recurrir la decisión adoptada sobre la solicitud, del Reglamento (UE) 2024/1348.***

Se prevén garantías especiales para los menores (véase el artículo 11, apartado 7). Los niños menores de 12 años y los miembros de su familia, así como las personas con necesidades especiales en materia de procedimiento o acogida, deben quedar excluidos del procedimiento en la frontera.

La excepción al procedimiento de asilo no podrá aplicarse o dejará de aplicarse si existen razones médicas para no aplicar el procedimiento fronterizo de conformidad con el artículo 53, apartado 2, letra d), del RPA, o si no se puede prestar la ayuda necesaria a los solicitantes con necesidades especiales en materia de acogida de conformidad con la DCA o con necesidades especiales en materia de procedimiento de conformidad con el artículo 53, apartado 2, letra c), del RPA.

En lo que respecta a los procedimientos acelerados, de conformidad con el considerando 55, los solicitantes cuyas solicitudes se examinen en el marco del procedimiento acelerado previsto en el presente Reglamento gozan de todos los derechos y garantías a los que tienen derecho los solicitantes de conformidad con el RPA, incluido el derecho a la información y a un recurso efectivo.

Además, los solicitantes cuyas solicitudes se examinen en el marco del procedimiento acelerado previsto en el presente Reglamento deben, de conformidad con el artículo 29 del RPA, recibir un documento que certifique su estatuto en una lengua que comprendan o que sea razonable suponer que comprenden (considerando 57).

Las agencias competentes de la Unión, el ACNUR y otras organizaciones competentes pueden ser consultadas en las diferentes etapas de la aplicación del procedimiento acelerado.

Al reflexionar sobre las garantías en situaciones de crisis, es importante recordar la jurisprudencia relativa a circunstancias similares.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado en varias ocasiones en su jurisprudencia que, incluso en períodos de presión migratoria, los Estados están obligados a garantizar el acceso efectivo a los procedimientos de asilo.

Es jurisprudencia constante (véase [M.S.S. c. Bélgica y Grecia](#), [Hirsi Jamaa y otros c. Italia](#), reiterada, por ejemplo, en [J.A. y otros contra Italia](#)) que, teniendo en cuenta el carácter absoluto del artículo 3, las dificultades derivadas del aumento de la afluencia de migrantes y solicitantes de asilo, en particular para los Estados que forman las fronteras exteriores de la Unión Europea, no eximen a los Estados miembros del Consejo de Europa de las obligaciones que les incumben en virtud del artículo 3⁸¹.

Estos principios se han reiterado recientemente en el contexto de la posibilidad de solicitar asilo en la frontera entre Polonia y Bielorrusia en el asunto [M.K. contra Polonia](#):

*«Como ya ha declarado el Tribunal en numerosas ocasiones, la prohibición de los tratos inhumanos o degradantes consagrada en el artículo 3 del Convenio es uno de los valores fundamentales de las sociedades democráticas. Es también un valor de civilización estrechamente vinculado al respeto de la dignidad humana, que se encuentra en el corazón mismo del Convenio. Incluso en las circunstancias más difíciles, como la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, el Convenio prohíbe de manera absoluta la tortura y los tratos o penas inhumanos o degradantes».*⁸²

En lo que respecta a las expulsiones colectivas, prohibidas por el artículo 4 del Protocolo n.º 4, el enfoque del Tribunal se desarrolló en el asunto [N.D. y N.T. contra España](#), que se refería a la situación en la frontera hispano-marroquí. Estableció un criterio que el Tribunal aplica en situaciones en las que *«unas personas cruzan una frontera terrestre de forma no autorizada y son expulsadas sumariamente»*.⁸³ La sentencia añade otro parámetro al criterio doble para verificar la conformidad con el artículo 4, apartado 4: el hecho de que no hayan recurrido a los procedimientos de entrada oficiales existentes a tal efecto y que ello haya sido consecuencia de su propio comportamiento⁸⁴.

⁸¹ M.S.S contra Bélgica y Grecia, sentencia de 21 de enero de 2011, demanda n.º 30696/09, disponible [aquí](#); TEDH, Hirsi Jamaa contra Italia, sentencia de 23 de febrero de 2012, demanda n.º 27765/09, disponible [aquí](#); TEDH, J.A. y otros contra Italia, sentencia de 30 de marzo de 2023, demanda n.º 21329/18, disponible [aquí](#)

⁸² TEDH, M.K. contra Polonia, demandas n.º 40503/17, 42902/17 y 43643/17, sentencia de 23 de julio de 2020, disponible [aquí](#)

⁸³ CEDH, Guía sobre el artículo 4 del Protocolo n.º 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, disponible [aquí](#).

⁸⁴ CEDH, N.D. y N.T. contra España, sentencia de 13 de febrero de 2020, demandas n.º 8675/15 y 8697/15, disponible [aquí](#):

«Los demandantes se colocaron en una situación ilegal al intentar deliberadamente entrar en España cruzando las estructuras de protección de las fronteras de Melilla el 13 de agosto de 2014, dentro de un grupo numeroso y en un lugar no autorizado. De este modo, decidieron no recurrir a los procedimientos legales existentes para entrar legalmente en el territorio español, infringiendo así las disposiciones pertinentes del Código de fronteras Schengen relativas al cruce de las fronteras exteriores del espacio Schengen (véase el apartado 45 supra) y la legislación nacional en la materia. Dado que el Tribunal ha constatado que la ausencia de un procedimiento individualizado para su expulsión fue consecuencia del comportamiento de los propios demandantes, que intentaron entrar ilegalmente en Melilla (véase el

Esta jurisprudencia se aplicó posteriormente, por ejemplo, en los asuntos [Shahzad c. Hungría, M.H. y otros; A.A. c. Macedonia del Norte](#)⁸⁵.

d. Acceso a los solicitantes retenidos o en los pasos fronterizos

El artículo 11 es esencial para los abogados, ya que garantiza el acceso a los solicitantes tanto en los centros de internamiento como en los pasos fronterizos.

Artículo 11 Medidas aplicables al procedimiento fronterizo de asilo en una situación de crisis o de fuerza mayor

(...)

10. A fin de aplicar las excepciones mencionadas en el presente artículo, se respetarán los principios básicos del derecho al asilo y de no devolución y las garantías establecidas en los capítulos I y II del Reglamento (UE) 2024/1348, para asegurar la protección de los derechos de las personas que buscan protección internacional, incluido el derecho a la tutela judicial efectiva.

Las organizaciones y personas a las que, con arreglo al Derecho nacional, les esté permitido proporcionar consejo y orientación tendrán acceso a los solicitantes que se encuentren en centros de internamiento o en pasos fronterizos. Los Estados miembros podrán imponer limitaciones a tales actividades en los casos en que, en virtud del Derecho nacional, ello sea necesario objetivamente para la seguridad, el orden público o la gestión administrativa de los centros de internamiento, siempre y cuando con ello no se limite considerablemente o imposibilite el acceso.

El considerando 50 también establece el derecho de las organizaciones «encargadas por los Estados miembros de tareas específicas» a tener acceso efectivo a la frontera en las condiciones previstas en la DCA y el RPA.

Aunque el artículo 11 autoriza la imposición de determinadas restricciones a dicho acceso, estas deben cumplir ciertas condiciones: estar consagradas en la legislación nacional y ser necesarias por los motivos restringidos citados, a saber, la seguridad, el orden público o la gestión administrativa. Además, estas restricciones están limitadas por el hecho de que no pueden restringir considerablemente el acceso ni hacerlo imposible.

*apartado 231 supra), no puede considerar al Estado demandado responsable de no haber puesto a disposición en dicha ciudad un recurso judicial contra dicha expulsión.*⁸⁴

⁸⁵ TEDH, Shahzad c. Hungría, sentencia de 8 de julio de 2021, demanda n.º 12625/17, disponible [aquí](#); TEDH, M.H. y otros c. Croacia, demandas n.º 15670/18 y 43115/18, disponible [aquí](#); TEDH, A.A. y otros c. Macedonia del Norte, sentencia de 5 de abril de 2022, demandas n.º 55798/16 y otras cuatro, disponible [aquí](#).

III. Resumen de los puntos que debe tener en cuenta la abogacía

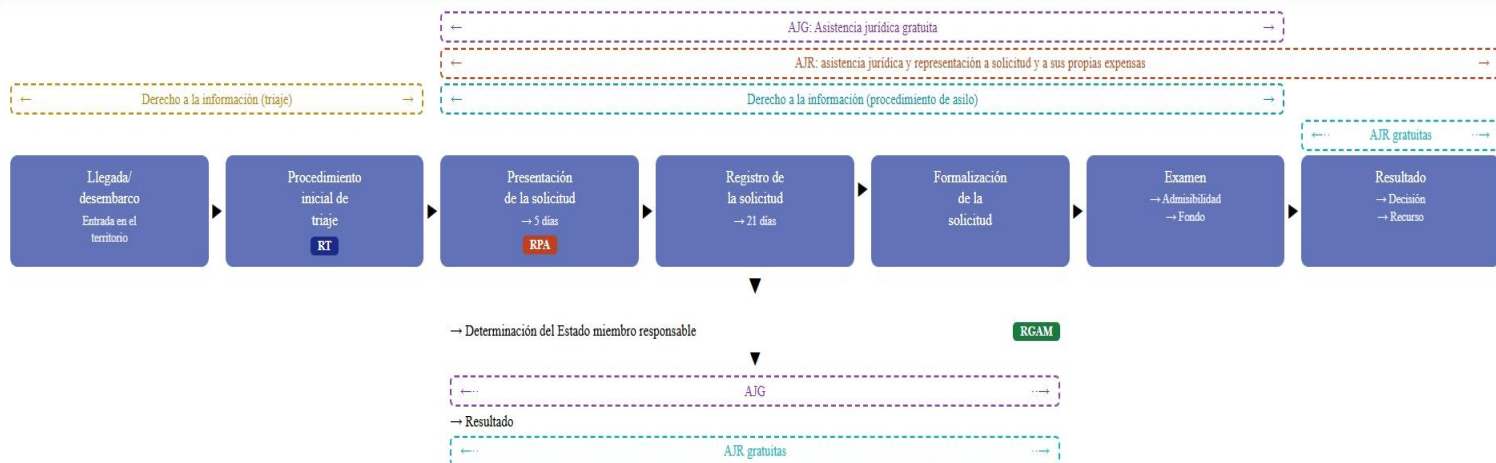
- Aunque el Reglamento permite determinadas excepciones, los abogados deben ser conscientes de que estas son limitadas y que, cuando se aplican en la práctica, deben respetar dichos límites. Cualquier tratamiento que exceda estos límites puede ser impugnado ante los tribunales.
- Existen derechos a los que los Estados no pueden derogar, ni siquiera en caso de instrumentalización. Los artículos 2 y 3 del CEDH son inderogables, por lo que todos los casos en los que estos derechos puedan verse amenazados pueden ser potencialmente impugnados.
- Las garantías internacionales y europeas siguen aplicándose a esta legislación, como el derecho a la información o el acceso a abogados que prestan asistencia jurídica a los demandantes.

Conclusiones finales y puntos para tener en cuenta por la Abogacía

- Es necesario estar atentos en cada etapa de **los procedimientos administrativos y judiciales**, especialmente al inicio de la aplicación del nuevo pacto. Hay muchos detalles que deben verificarse en la legislación nacional, por ejemplo, quién está facultado para prestar consejo jurídico gratuito en un Estado determinado. Es importante que los Consejos, Colegios y profesionales de la Abogacía comprendan su papel en el **nuevo panorama normativo** tras la aplicación del pacto en su país.
- Los abogados deben asegurarse de **establecer vínculos** entre los diferentes instrumentos del nuevo pacto (por ejemplo, la evaluación de la vulnerabilidad realizada durante el triaje puede ser relevante posteriormente en el procedimiento de asilo).
- Los abogados deben tener en cuenta (y recordar a todos los demás actores y partes interesadas, incluidas las administraciones y los jueces) **la jerarquía de normas**, es decir, que la Carta y los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que la UE es parte directa o indirectamente (incluida la Convención de Ginebra) tienen un valor superior al derecho derivado de la UE y que el nuevo pacto debe interpretarse y aplicarse de conformidad con estas normas de rango superior.
- Los abogados deben ser conscientes de **las garantías procesales que el Pacto ofrece a los solicitantes de asilo**, pero también de **las garantías que se aplican a ellos mismos**: por ejemplo, el acceso a las zonas en las que se encuentran sus clientes o el acceso al expediente.

Anexo I: Resumen de las diferentes etapas del nuevo pacto sobre migración y asilo

Las fases procedimentales en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo



Glosario

Reglamentos

RT: Screening Regulation — *Reglamento sobre el Triaje*

RPA: Asylum Procedure Regulation — *Reglamento sobre el Procedimiento de Asilo*

RGAM: Asylum and Migration Management Regulation — *Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración*

Derechos

AJR: asistencia jurídica y representación a solicitud y a sus propias expensas

AJG: Asistencia jurídica gratuita

AJR gratuitas

SR: Screening Regulation - Règlement sur le filtrage

APR: Asylum Procedure Regulation - Règlement sur la procédure d'asile

AMMR: Asylum and Migration Management Regulation - Règlement sur la gestion de l'asile et des migrations

AJR : assistance juridique et représentation sur demande et à ses propres frais

AJG : Avis juridiques gratuits

AJR gratuites

Derecho a la información: Artículo 11 RT, Artículo 8 RPA y Artículo 19 AMMR

Derecho a consejo jurídico gratuito: artículos 15 y 16 del RPA, artículo 21 del AMMR

Derecho a asistencia jurídica y representación gratuitas: artículo 15 y 17 RPA, artículo 43 AMMR

Derecho a asistencia jurídica y representación previa solicitud y a cargo del interesado: artículo 15 RPA

Anexo II: Documentos y lecturas complementarias

CCBE: Recomendaciones de CCBE sobre un marco de asistencia jurídica en el ámbito de la migración y la protección internacional

https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/MIGRATION/MIG_Position_papers/FR_20221125_Proyecto-de-recomendaciones-del-CCBE-sobre-un-marco-de-asistencia-jurídica-en-el-ámbito-de-la-migración-y-la-protección-internacional.pdf

Comisión Europea, Preguntas y respuestas sobre el Pacto sobre Migración y Asilo

https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum/questions-and-answers-pact-migration-and-asylum_fr

Agencia de la Unión Europea para el Asilo, Guía práctica sobre el consejo jurídico gratuito

<https://euaa.europa.eu/publications/practical-guide-free-legal-counselling>

Agencia de la Unión Europea para el Asilo, Guía práctica de la UE sobre la facilitación de información en el marco del procedimiento de asilo

<https://euaa.europa.eu/publications/practical-guide-information-provision-asylum-procedure>

ECRE, Nota jurídica: Las garantías de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en materia de consejo jurídico, asistencia y representación en los procedimientos de asilo

<https://ecre.org/ecre-legal-note-the-guarantees-of-the-eu-charter-of-fundamental-rights-in-respect-of-legal-counselling-assistance-and-representation-in-asylum-procedures/>

Agencia de los Derechos Fundamentales, El Pacto sobre Migración y Asilo, Apoyo de la FRA a su aplicación

<https://fra.europa.eu/en/themes/asylum-migration-and-borders/migration-asylum-pact>

Agencia de los Derechos Fundamentales, Manual de Derecho Europeo en materia de asilo, fronteras e inmigración

<https://fra.europa.eu/fr/publication/2020/handbook-european-law-relating-asylum-borders-and-immigration-edition-2020>

Blog Odysseus, serie sobre el nuevo pacto

<https://eumigrationlawblog.eu/category/new-pact-on-migration-and-asylum/>