

# INFORME INTERMEDIO PARA EL SEGUIMIENTO DEL TERCER CICLO DEL EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL DE ESPAÑA

## CONTRIBUCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN EL ESTADO ESPAÑOL

### Organizaciones firmantes:

Andalucía Acoge.  
Asociación Pro Derechos Humanos de España  
Asociación Rumiñahui  
Diaconía  
Médicos del Mundo  
Movimiento por la Paz (MPDL)  
Pueblos Unidos  
Red Acoge  
Stop Mare Mortum

Fecha: 31 de enero 2023

# CONTRIBUCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES AL INFORME INTERMEDIO DEL EPU 2023 SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIIGRANTES EN EL ESTADO ESPAÑOL

## Contenido

1. Presentación .....	3
2. DERECHOS DE LAS PERSONAS O GRUPOS ESPECÍFICOS .....	4
LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, XENOFOBIA Y OTRAS FORMAS DE INTOLERANCIA .....	4
Acceso a la justicia .....	4
Identificaciones policiales por perfil étnico .....	5
Sobre la Ley Integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación .....	5
DERECHOS DEL NIÑO .....	6
Niños y niñas migrantes .....	6
Procedimiento de determinación de la edad .....	7
MIGRANTES, REFUGIADOS Y SOLICITANTES DE ASILO .....	7
Sobre el sistema de acogida de protección .....	7
Sobre el acceso a mecanismos de protección internacional desde el exterior (VLIS): .....	9
Detención de personas migrantes .....	10
Sobre la situación de irregularidad administrativa .....	12
3. DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS .....	12
Trata de seres humanos .....	12
4. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES .....	14
Salud .....	14

## 1. Presentación

Con motivo de la presentación del informe intermedio de seguimiento de las recomendaciones del EPU aceptadas en 2020 por parte del Estado español, 9 organizaciones comprometidas en la defensa de derechos de las personas migrantes hemos querido aportar nuestro análisis sobre la política migratoria y sobre las decisiones tomadas en esta materia en los dos últimos años.

Nuestra conclusión es que, si bien se han emprendido reformas, aún queda mucho por hacer para garantizar el reconocimiento de derechos sin discriminación de las personas migrantes, cumpliendo con el derecho internacional de los derechos humanos. Entre otras preocupaciones destacamos:

La imposibilidad de acceso a protección internacional sin poner en riesgo la vida y las profundas debilidades para habilitar vías legales y seguras que garanticen el derecho de asilo, como así hemos comprobado en los trágicos acontecimientos sucedidos en la valla de Melilla en junio de 2022.

El uso desproporcionado de la privación de libertad en CIE por causas administrativas y las denuncias sobre de estos centros, señalados por reiteradas vulneraciones de derechos humanos

La falta de mecanismos de evaluación y determinación del interés superior de niñ@s migrantes, acompañad@s y no acompañad@s, que llegan a nuestras fronteras. Esto es especialmente relevante en el caso de la infancia migrante víctima de trata y explotación.

Los déficits en la protección de las personas víctimas de trata: falta de procedimientos de identificación adecuados y mecanismos de recogida de datos unificados; incompatibilidad en la práctica entre el procedimiento de asilo y de protección de víctimas de trata.

El mantenimiento de la exclusión sanitaria para aquellas personas que no pueden acreditar 3 meses en el país, para personas mayores reagrupadas y para mujeres embarazadas, menores y pacientes de urgencias.

La vulnerabilidad que genera, en definitiva, la ley de extranjería al dejar en situación administrativa irregular a miles de personas sin reconocimiento de derechos.

Fecha: 31 de enero 2023

### Organizaciones firmantes:

Andalucía Acoge.  
Asociación Pro Derechos Humanos de España  
Asociación Rumiñahui  
Diaconía  
Médicos del Mundo  
Movimiento por la Paz (MPDL)  
Pueblos Unidos  
Red Acoge  
Stop Mare Mortum

## 2. DERECHOS DE LAS PERSONAS O GRUPOS ESPECÍFICOS

### LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, XENOFOBIA Y OTRAS FORMAS DE INTOLERANCIA

#### Acceso a la justicia

[Recomendación 150.248]

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEX) y su reglamento disponen de un procedimiento sancionador de expulsión y devolución de las personas migrantes en situación administrativa irregular (art. 57 y ss LOEX) sin considerar las garantías en el acceso a la justicia recogidas en la normativa internacional y comunitaria. La LOEX no se ha modificado ni siquiera por la sanción de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito<sup>1</sup>, prevaleciendo el derecho administrativo sobre el penal, lo que carece de toda lógica jurídica y coloca a la víctima de delitos en una situación de absoluta indefensión y vulnerabilidad.

Ante la falta de garantías el Defensor del Pueblo ha dictado varias recomendaciones a la Secretaría de Estado de Seguridad para que no se incoen expedientes sancionadores de expulsión a personas extranjeras en situación irregular que acuden a las comisarías de policía a denunciar delitos, que han sido rechazadas reiteradamente por el Ministerio del Interior.

Además, encontramos graves deficiencias en las garantías del procedimiento, como agentes clave que prestan mala información a las víctimas acerca de los derechos que les asisten o actitudes policiales inadecuadas y falta de protocolos claros entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para priorizar la asistencia y protección de las víctimas por encima de cualquier otro elemento.

La consecuencia es altos índices de infra denuncia y de impunidad. El informe sobre la Percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas del Consejo para la Eliminación de la Discriminación racial o étnica (CEDRE) publicado en 2020 señala que solo *un 18,2% de las personas que manifestaron (...) haber experimentado una situación discriminatoria en el último año han afirmado haber presentado alguna queja, reclamación y/o denuncia al respecto.*

#### **PARA QUE ESPAÑA CUMPLA CON LAS RECOMENDACIONES DEL EPU DE 2020 ES NECESARIO:**

- Promover las reformas legislativas necesarias para garantizar el acceso a la tutela judicial efectiva de todas las personas con independencia de su situación administrativa, garantizando que las personas extranjeras en situación irregular que son presuntas víctimas de un delito puedan formular denuncia, sin que se les incoe por esta causa un procedimiento de expulsión.
- Establecer mecanismos de denuncia segura para las víctimas de delitos que se encuentran en situación administrativa irregular, reconociendo autorizaciones especiales para las víctimas de delitos, prevaleciendo la protección, independientemente de su situación legal y estableciendo “cortafuegos” formales de datos personales que impidan que los proveedores de servicios sociales, públicos y privados compartan los datos personales de estas personas con fines de control migratorio y de aplicación de la ley de extranjería.

---

<sup>1</sup> Informe Migración y denuncia segura. Experiencias europeas y retos para el desarrollo de mecanismos de denuncia segura para víctimas de delitos en situación administrativa irregular en España. Andalucía Acoge, CEPAIM, Red Acoge. Octubre 2022 <https://redacoge.org/wp-content/uploads/2022/10/INFORME-MIGRACION-Y-DENUNCIA-SEGURA-Experiencias-europeas-y-retos-para-el-desarrollo-de-mecanismos-de-denuncia-segura-para-victimas-de-delitos-en-situacion-administrativa-irregular-en-Espana.pdf>

- Mejorar la ley de jurisdicción social para aplicar procedimientos de denuncia segura en el ámbito laboral y facilitar a las personas, cuyos derechos de residencia dependen de su relación con el empleador, cónyuge o familiar abusivo, la solicitud de una autorización de residencia autónoma, o la posibilidad de obtener una autorización después de salir de la situación de abuso.

## Identificaciones policiales por perfil étnico

[Recomendación 150.26]

Las identificaciones policiales por perfil racial son una práctica discriminatoria, humillante y estigmatizante que persiste en España, habiendo sido considerada como «endémica» por el Grupo de Trabajo de Expertos sobre Afrodescendientes de NNUU tras su visita a España en 2018.

A pesar de las múltiples advertencias de organismos internacionales de derechos humanos como el Comité de Derechos Humanos de NNUU en 2015, o la Comisión Europea Contra el Racismo y la Intolerancia de 2018, la Ley sigue sin contemplar la prohibición expresa de este tipo de identificaciones.

Esta situación, unida a la ausencia de pautas claras que determinen cuándo concurren causas suficientes para realizar una identificación policial provoca una gran arbitrariedad. Para mayor preocupación, estas identificaciones son un mecanismo para efectuar deportaciones exprés con una merma en las garantías judiciales de las personas deportadas y una práctica limitadora al derecho de libertad ambulatoria.

### **PARA QUE ESPAÑA CUMPLA CON LAS RECOMENDACIONES DEL EPU DE 2020 ES NECESARIO:**

- Prohibir expresamente en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo de protección de la seguridad ciudadana el uso de perfiles raciales.
- Definir claramente las circunstancias que pueden ser consideradas como sospecha razonable por los agentes policiales antes de proceder a un control y establecer un organismo independiente de supervisión de las actuaciones policiales, con facultad para recibir quejas y tramitarlas.
- Elaborar un estudio integral de las paradas, registros e identificaciones en España de personas de origen étnico o racial en relación con las estadísticas tanto poblacionales como delictuales.

## Sobre la Ley Integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación

[Recomendación 150.24]

En julio de 2022 fue aprobada la Ley integral para la Igualdad de trato y la no discriminación. La norma supone un avance en la lucha contra la discriminación y en el cumplimiento del principio de igualdad de forma amplia e integral, en consonancia con los estándares internacionales y europeos.

Sin embargo, las entidades sociales que han empujado esta legislación consideran que esta norma carece de medidas que aborden cuestiones como la accesibilidad, la protección de la infancia, el diálogo con la sociedad y la formación de agentes clave en la lucha contra la discriminación. Además, echan en falta una mayor concreción de las conductas que pueden dar lugar a una sanción y de cuestiones como la interseccionalidad, la inversión de la carga de la prueba, la reparación, la discriminación en el ámbito de lo público, la discriminación estructural y la que puede ejercerse por determinadas instituciones, como puede ser la policía, los servicios sociales o la Administración de Justicia.

La protección a las víctimas tiene vacíos importantes, dado que la Ley no contempla mecanismos suficientemente efectivos de protección integral, tales como el acompañamiento y la traducción.

Además, la regulación de la discriminación en determinados ámbitos sigue siendo deficiente, como en el caso de las fuerzas y cuerpos de seguridad, la educación o las empresas<sup>2</sup>.

#### **PARA QUE ESPAÑA CUMPLA CON LAS RECOMENDACIONES DEL EPU DE 2020 ES NECESARIO:**

- Crear el organismo independiente que establece la Ley 15/2022, para poder desplegar el régimen sancionador de la misma. Aprobar el desarrollo reglamentario de la Ley 15/2022 de 12 de Julio, Integral para la Igualdad de Trato y la No discriminación.

## DERECHOS DEL NIÑO

### Niños y niñas migrantes

[Recomendaciones 150.208, 150.209 y 150.214]

A pesar de los esfuerzos para abordar legislativamente la trata y la explotación de niños y niñas, sigue siendo una realidad desatendida. España no dispone de mecanismos que permitan hacer una evaluación de las necesidades específicas de protección que pueden presentar los niños y niñas migrantes, por lo que la mayoría que sufren explotación y trata no son identificados. La falta de mecanismos para evaluar y determinar el interés superior de los niños y niñas migrantes contraviene el art 3 de la Convención de los Derechos del Niño y el art 2 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor.

Los centros de protección de menores no cuentan con personal especializado que puedan detectar situaciones de trata y comunicarlo a las Fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y las entidades especializadas en trata no tienen acceso efectivo a los centros de protección de menores lo que, a efectos del Protocolo Marco y la Instrucción 6/2016, no tiene base legal alguna.

El Protocolo MENA<sup>3</sup> y el Protocolo Marco de Trata<sup>4</sup> señalan que cuando se detecte un niño o niña posible víctima de trata deberá ser derivado a un recurso especializado que garantice su seguridad, recuperación física y psicológica y la asistencia integral que requiera. Asimismo, la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor establece que se atenderá a la especial situación de vulnerabilidad de la infancia no acompañada, con necesidades de protección internacional y/o víctima de trata o tráfico en cuanto a las prestaciones sociales básicas de protección que reciban. Sin embargo, esto no se cumple por la falta de recursos especializados.

Finalmente, existe una mala praxis administrativa que considera que la protección ofrecida por el servicio de protección de menores ya es suficiente y, por lo tanto, no se facilita el acceso de los niños y niñas no acompañados a la solicitud de protección internacional o al proceso de identificación de víctimas de trata.

#### **PARA QUE ESPAÑA CUMPLA CON LAS RECOMENDACIONES DEL EPU DE 2020 ES NECESARIO:**

- Habilitar recursos especializados para atender a niños y niñas víctimas de trata.
- Elaborar un procedimiento de evaluación y determinación del interés superior del menor al que se deba acudir cuando se tomen decisiones que afecten a niños y niñas.
- Establecer un procedimiento de identificación de necesidades específicas de protección, tales como la protección internacional, la trata, la explotación y la situación de niño o niña no acompañado o separado.
- Garantizar el acceso efectivo de las entidades especializadas en trata a los centros de protección de menores dependientes de las Comunidades Autónomas.

---

<sup>2</sup> La Alianza por la Ley de Igualdad de Trato celebra la aprobación de la ley integral tras más de diez años de espera. <https://redacoge.org/la-alianza-por-la-ley-de-igualdad-de-trato-celebra-la-aprobacion-de-la-ley-integral-tras-mas-de-diez-anos-de-espera/>

<sup>3</sup> Cap III, apto 3 del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados

<sup>4</sup> Apartado XIV.A del Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos.

## Procedimiento de determinación de la edad

[Recomendaciones 150.210, 150.211, 150.266]

Actualmente y mientras el Anteproyecto de Ley por el que se Regula el Procedimiento de Evaluación de la Edad no se materializa en una Ley, el procedimiento de determinación de la edad se basa únicamente en la realización de pruebas oseométricas aplicando el método de Greulich y Pyle<sup>5</sup>, estando este seriamente cuestionado debido a su margen de error, así como por su intrusión en la intimidad del menor<sup>6</sup>. Por ello, todo tipo de expertos en la materia, así como el Comité Económico y Social Europeo en su Dictamen publicado en el DOUE a 11 de diciembre de 2020, indican que el método de determinación de la edad debería ser holístico y aplicar la multidisciplinariedad.

Tampoco se respeta el principio de presunción de minoría, consagrado en el artículo 12.4 de la LOPJM (“cuando no pueda ser establecida la mayoría de edad de una persona, será considerada menor de edad a los efectos de lo previsto en esta ley, en tanto se determina su edad”). Este principio se incumple como ha advertido el Comité de Derechos del Niño en numerosos Dictámenes condenando a España por este motivo<sup>7</sup>. Cabe añadir que gran parte de estos casos derivan de la práctica administrativa recurrente de no tener en consideración la documentación que aportan los posibles menores.

### PARA QUE ESPAÑA CUMPLA CON LAS RECOMENDACIONES DEL EPU DE 2020 ES NECESARIO:

- Incluir en el Anteproyecto de Ley por el que se Regula el Procedimiento de Evaluación de la Edad un procedimiento de determinación de la edad holístico que incorpore la participación de distintos profesionales, como trabajadores sociales, pediatras, psicólogos, psiquiatras, pedagogos, intérpretes y/o mediadores culturales, médicos forenses y abogados, teniendo en consideración todos los aspectos madurativos del menor y no únicamente su desarrollo físico.
- Garantizar el principio de la presunción de minoría cuando existan dudas fundadas tras la práctica de las pruebas pertinentes.
- Aplicar la presunción de validez de los documentos de registros civiles extranjeros presentados por los posibles menores.

## MIGRANTES, REFUGIADOS Y SOLICITANTES DE ASILO

### Sobre el sistema de acogida de protección

[Recomendaciones 150.260, 150.263, 150.264]

#### Obstáculos para el acceso al sistema de acogida

Sigue sin aprobarse el Reglamento de desarrollo de la *Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria* que dé cumplimiento a la obligación del Estado español de transponer la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, así como la Directiva 2013/33/UE por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, las cuales deberían haberse traspuesto antes de julio de 2015.

---

<sup>5</sup> Nota Interna núm. 2/2018 de la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado “sobre seguimiento de los expedientes de revisión de los decretos de determinación de la edad de extranjeros indocumentados cuya minoría de edad no puede ser establecida con seguridad”

<sup>6</sup> Consúltese la Resolución de 12 de septiembre del Parlamento Europeo, las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de 12 de junio de 2009, el Dictamen de 20 de febrero de 2010 de la Ordre national des médecins de Bélgica o el informe de la Plataforma Mineur en exil “L’estimation de l’âge des MENA en question: problématique, analyse et recommandations” de septiembre de 2017.

<sup>7</sup> CRC/C/87/D/115/2020, CRC/C/86/D/63/2018, CRC/C/82/D/27/2017, CRC/C/81/D/22/2017, CRC/C/81/D/16/2017, CRC/C/80/D/4/2016, CRC/C/79/D/11/2017, entre otras.

La inexistencia del Reglamento genera una grave situación de inseguridad jurídica a las personas solicitantes de asilo dando lugar a la arbitrariedad y dispersión de criterios y procedimientos, en el acceso a la solicitud de asilo, la formalización del procedimiento, la instrucción y en la fase de acogida. Y tiene consecuencias especialmente serias en el caso de las personas en situación de especial vulnerabilidad que no son debidamente identificadas.

Las dificultades para acceder al procedimiento de protección internacional se incrementan por las deficiencias en la gestión y la falta de recursos dedicados: escasez de citas telemáticas, retrasos para la primera cita de manifestación de voluntad de hasta cinco meses o más y nuevos retrasos para la cita de formalización de la solicitud de protección internacional de hasta seis meses, dependiendo de la provincia, que suponen una vulneración del derecho reconocido en el artículo 6 de la Directiva 2013/32/UE de Procedimientos, que establece un plazo de 3 días (ampliable a 6) para el registro de la solicitud y la presentación lo antes posible.<sup>8</sup>

### **Obstáculos para el acceso al procedimiento de asilo en frontera**

Ha sido reiteradamente denunciada la imposibilidad de solicitar protección internacional en los puestos fronterizos o en las delegaciones diplomáticas para personas de terceros países y así lo ha constatado la Comisaria de Derechos Humanos del Consejo de Europa en su visita a España en noviembre de 2022 que denunciaba que “no parece haber otra forma de entrar en Melilla y solicitar protección a las autoridades más que nadando o saltando la valla, arriesgando la vida”.<sup>9</sup>

Preocupa especialmente la práctica impulsada por UE y sus Estados que vincula los procesos de gestión de fronteras con la firma de acuerdos sobre su control con terceros Estados. El Pacto Europeo de Migración y Asilo refuerza este enfoque apostando por el cierre y blindaje fronterizo, que supone la externalización del cumplimiento de los derechos humanos y de las garantías materiales y procesales reconocidas en el marco del derecho comunitario, y de los tratados internacionales de derechos humanos. En el caso de España, esta política se concreta en la firma de múltiples acuerdos y convenios con los países de su entorno que abogan por el control migratorio (Marruecos, Mauritania, Mali, Senegal).

### **Vulneración del principio de no devolución**

[Recomendaciones 150.269 a 150.275]

La implementación de políticas migratorias y la firma, entre otros, de acuerdos bilaterales con Marruecos impiden la entrada de personas a través de las fronteras conjuntas y favorecen las devoluciones sumarias. La aplicación supletoria de este acuerdo no respeta el principio de no devolución al favorecer una política de repatriación contraria a lo establecido en la legislación internacional, sin procedimientos de evaluación justos e individualizados, sin control judicial y sin mecanismos eficientes y garantistas de identificación temprana y apoyo a las personas con necesidades específicas.

Actualmente se están produciendo en las fronteras de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla “expulsiones sumarias” legitimadas por estos acuerdos. (Como ejemplo, los sucesos ocurridos en la valla de Melilla el 24 de junio de 2022, durante los cuales, según el Defensor del Pueblo, se produjeron 470 expulsiones sumarias o devoluciones en caliente).

### **PARA QUE ESPAÑA CUMPLA CON LAS RECOMENDACIONES DEL EPU DE 2020 ES NECESARIO:**

- Dictar el reglamento de desarrollo de la ley 12/2009 de asilo que garantice los derechos adquiridos por la normativa comunitaria.
- Adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento del principio de no devolución por parte del Estado español, específicamente:
  - o Modificar o dejar sin efecto el acuerdo con Marruecos que permite la devolución de personas a este país en condiciones que no respetan el Principio de no devolución.

---

<sup>8</sup> Informe CEAR 2022. Las personas refugiadas en España y en Europa.

<sup>9</sup> [https://www.eldiario.es/desalambre/consejo-europa-pide-pleno-cumplimiento-derechos-humanos-frontera-melilla-marruecos\\_1\\_9753211.html](https://www.eldiario.es/desalambre/consejo-europa-pide-pleno-cumplimiento-derechos-humanos-frontera-melilla-marruecos_1_9753211.html)

- Dejar sin efecto la disposición final primera del régimen especial de Ceuta y Melilla que permite realizar devoluciones sumarias en estos territorios
- Dejar sin efecto la disposición adicional décima de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y posibilitar que todas aquellas personas que llegan a territorio español tengan derecho a un procedimiento administrativo con todas las garantías antes de proceder a su expulsión o su devolución.
- Dedicar todos los recursos económicos y humanos necesarios para mejorar las instalaciones y las condiciones de estancia de las personas solicitantes de protección internacional que presentan una solicitud de asilo en frontera y asegurar que reciben información, asistencia jurídica y de intérprete de calidad para garantizar los principios de seguridad jurídica, de igualdad ante la ley y de equidad.
- Incrementar el número de personal funcionario dedicado al área de protección internacional y ampliar su formación para que cuente con los conocimientos y capacidades necesarias para realizar sus funciones específicas.
- Mantener los CREADE (Centros de Recepción, Atención y Derivación), puestos en marcha en respuesta a la emergencia en Ucrania como espacios de registro, documentación y acceso al procedimiento de ciudadanos ucranianos, como una estructura fija del sistema de asilo para dar servicio a todos los solicitantes de asilo, con independencia de su lugar de procedencia y nacionalidad y así, mejorar las deficiencias, permitiendo una mejor gestión y acortando los plazos para presentar las solicitudes de asilo y acceder a los derechos establecidos.
- Crear y respetar un protocolo de detección de situaciones de vulnerabilidad que garantice las medidas necesarias para asegurar tanto la asesoría jurídica como el acompañamiento médico, psicológico y social desde el inicio del procedimiento y a lo largo de todas sus fases.

## Sobre el acceso a mecanismos de protección internacional desde el exterior (VLIS)

[Recomendaciones 150.259, 150.272]

La Ley 2/2009 de Asilo contempla diversas disposiciones que prevén la posibilidad de acceder a España para obtener protección desde terceros países, en forma de procedimientos de reasentamiento, de extensión familiar, mediante la obtención de visados u otras autorizaciones de entrada en España, e incluso un mecanismo consistente en la solicitud de traslado de personas desde Embajadas en el exterior cuando huyan de un tercer país y su vida o integridad corran riesgo.

Sin embargo, existen serias dificultades en su utilización por falta de desarrollo reglamentario y está desactualizado a la vista de la evolución del marco normativo comunitario y de la jurisprudencia española al respecto. En muchas ocasiones, su utilización es discrecional y arbitraria, como por ejemplo con la facilitación de visados y/o traslados de ciudadanos afganos tras la imposición del gobierno talibán en su país. O en la resistencia injustificada y sistemática de las Embajadas españolas a tramitar o facilitar el traslado de solicitantes que cumplen los requisitos establecidos en el art. 38 Ley de Asilo, sea en Marruecos, Pakistán o Grecia, incluso incumpliendo sentencias de la Audiencia Nacional (SAN 230/2021) y del Tribunal Supremo (STS 3445/2020).

La exigencia de desarrollo y despliegue de los mecanismos de acceso desde el exterior a la protección internacional no solo deriva de la legislación, también es un compromiso asumido por el propio Gobierno del Estado ante los Tribunales internacionales de protección de los DDHH, como el propio TEDH, donde ha sostenido sistemáticamente que la legislación española contiene mecanismos legales y efectivos de entrada en España, como los enunciados anteriormente, que ofrecen fórmulas de acceso a la protección internacional desde el exterior y que constituyen alternativas reales y efectivas a la entrada irregular en el territorio español. Este es el argumento sostenido insistentemente ante el cuestionamiento de las medidas de control fronterizo Ceuta y Melilla y de rechazo en frontera previstas en la Disposición Adicional de la LOPSC (*STEDH ND y NT v. España*).

Lo cierto es que estos mecanismos legales han sido en gran parte vaciados y resultan ineficaces para facilitar el acceso a España a personas necesitadas de protección. Así lo corroboran los datos sobre mecanismos de acceso para la presentación de solicitud de protección internacional del pasado año 2022 que indican que el 95,96% de las solicitudes se formalizaron en territorio nacional, frente al 4% en

puestos fronterizos (2,43%), en Centros de Internamiento de Extranjeros (0,98%) y, a través de extensiones familiares en Embajadas (0,62%).

En otra clave, las cifras anuales de personas acogidas mediante los mecanismos de reasentamiento siguen siendo bajísimas – no pasan del millar de personas en media anual en los últimos años- para la capacidad del sistema de acogida español, sin que el mismo se haya abierto adecuadamente a la colaboración con las comunidades autónomas que disponen de recursos adecuados y que permitirían aumentar su número en un modelo descentralizado de gestión del asilo todavía por desarrollar.

#### **PARA QUE ESPAÑA CUMPLA CON LAS RECOMENDACIONES DEL EPU DE 2020 ES NECESARIO:**

- Mejorar la legislación existente y su desarrollo normativo y reglamentario para dotar el marco normativo de los mecanismos de protección internacional que pueden activarse desde el exterior, dotando al sistema de estabilidad, coherencia y eficacia.
- Aplicar cambios en la práctica administrativa, especialmente de la Oficina de Refugio y Asilo (OAR) así como de las Embajadas para que de forma proactiva desplieguen y cumplan sus obligaciones en materia de protección internacional de los solicitantes en el exterior.
- Desplegar un sistema de vías legales y seguras que garantice el acceso a protección internacional en su dimensión exterior con medidas como la aplicación del artículo 38 de la Ley de Asilo en embajadas y consulados, la flexibilización de los requisitos de reagrupación familiar, la eliminación de visados de tránsito para las personas originarias de países en conflicto con una alta tasa de reconocimiento y la expedición de visados humanitarios a personas susceptibles de recibir protección internacional, entre otros.
- Aumentar las plazas disponibles para el reasentamiento y la ampliación de las nacionalidades elegibles, establezca una mayor coordinación con Comunidades Autónomas y Entes locales, así como con el tercer sector, en la acogida de personas reasentadas, así como de aquellas que accedan a protección internacional por otros mecanismos de acceso a España.
- Adoptar un acuerdo de desembarco seguro que considere puerto seguro no solo aquellos conforme a normativa marítima sino puertos de países seguros que protegen a los refugiados conforme al Convenio de Ginebra de 1951; y que incluya un sistema de cuotas de reubicación de obligado cumplimiento, en el marco de las negociaciones del Pacto de Asilo y Migración de la UE.
- Garantizar el acceso al procedimiento de protección internacional, al estudio individualizado de cada solicitud sin atender a criterios de nacionalidad y a las garantías debidas y del principio de no devolución, en el marco de las negociaciones del Pacto de Asilo y Migración de la UE.

## **Detención de personas migrantes**

[Recomendación 150.251]

### **Sobre el uso del internamiento en CIE con perspectiva de expulsión**

Las cifras de ingresos en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) en 2021 y 2022 son inferiores a años anteriores, pero el descenso se atribuye a circunstancias coyunturales como el cierre temporal por obras de mejoras en muchos de los centros y el cierre de las fronteras por el COVID-19. A pesar de ello, continúa habiendo un uso desproporcionado de la medida de internamiento, privando de libertad a un importante número de personas que no son finalmente repatriadas. En el año 2021, solo fueron repatriadas el 50,35% de las personas que sufrieron un internamiento en CIE.

Más de la mitad de las personas internadas en los CIE lo son con motivo de una orden de devolución por entrada irregular (al menos el 65%), siendo el primer destino de las personas que llegan a costa en patera. Actualmente, y a pesar del porcentaje de repatriaciones que se materializa, se encuentra en construcción un nuevo CIE en Algeciras (lugar de numerosas llegadas a costa) con capacidad para 500 personas.

### **Solicitudes de asilo en CIE**

Casi un tercio de las personas internadas en CIE solicitan asilo durante el internamiento, aumentando esta proporción en el caso de las mujeres (más del 50%). En el año 2021, la mitad de las solicitudes de asilo

que éstas presentaron desde un CIE fueron admitidas a trámite, dando lugar a su libertad, lo que demuestra los fallos en la adecuada protección de las mujeres que son internadas.

Muchas personas internadas continúan denunciando dificultades de acceso a las solicitudes de asilo, debiendo tener en cuenta la limitación de los servicios de registro y las restricciones de acceso a materiales básicos para la manifestación de voluntad (como papel y bolígrafo). También hay problemas de confidencialidad y seguridad a la hora de realizar las entrevistas de asilo, realizándose en las mismas dependencias en las que se mantienen detenidos. En mayo de 2022, los jueces a cargo del control del CIE de Madrid recomendaron a la Oficina de Asilo y Refugio que fueran los propios técnicos de esa oficina quienes realizasen las entrevistas de asilo a las personas internadas en CIE.

Los abogados a cargo de la defensa de los casos no reciben notificación de las resoluciones que surgen en el procedimiento, mermando la capacidad de defensa de las solicitantes, quienes tienen limitadas las comunicaciones. A esto se suma la falta de traducción de la documentación que se facilita dentro y la ausencia de intérpretes que les comuniquen en un idioma que entiendan el contenido de las resoluciones.

### **Condiciones de internamiento en CIE y garantía de los derechos**

La normativa que regula su funcionamiento permite un gran margen de actuación a los directores al frente de la gestión de los mismos, siendo los protocolos de convivencia distintos y dándose un trato diferenciado para las personas internadas según los centros. En muchos casos, estas normas de “régimen interno” o convivencia son desconocidas, aumentando la falta de transparencia en la gestión del centro.

Las instalaciones de todos los CIE tienen una estructura carcelaria y se encuentran en estado muy precario, habiéndose sometido muchos de ellos a obras de reestructuración para adaptarlos a condiciones de habitabilidad dignas que resultan insuficientes para las necesidades detectadas.

Los servicios sanitarios son insuficientes en horario y en el desempeño de las funciones encomendadas por la normativa. Sigue sin haber asistencia sanitaria permanente y de urgencia, desatendiendo aquellas situaciones que requieran de una atención sanitaria especializada. Siguen sin ser públicos los proyectos de intervención social dentro de los CIE, dificultando las condiciones de convivencia e incumpliendo lo previsto por el reglamento de aplicación.

Por su parte, la fuerte limitación en las funciones de los juzgados de control de CIE (artículo 2.3 Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo) hace que la defensa de los derechos de las personas internas se vea también limitada. No existe libro registro de las denuncias y quejas que se presentan en los distintos centros, impidiendo el adecuado seguimiento y control de las mismas. El Defensor del Pueblo lo ha solicitado en distintas ocasiones, junto con un protocolo de tramitación de quejas y denuncias por malos tratos sufridos dentro de CIE, ya que se comprobó que la mayoría de ellas eran finalmente archivadas sin la práctica de las diligencias necesarias. Dicho protocolo sigue sin ser publicado por la autoridad competente, de manera que pueda aplicarse a todos los CIE.

### **Transparencia en los CIE**

La falta de transparencia que mantiene el Ministerio del Interior sobre su actividad en temas de migraciones se hace patente ante la falta de publicación de información estadística en su página web, así como su negativa o constantes retrasos en facilitar información a través de las peticiones formuladas por el portal de transparencia. El propio Defensor del Pueblo se ha pronunciado sobre la falta de cumplimiento adecuado y completo de la información que solicita sobre los internamientos en CIE, incluidos los de “la identidad de los solicitantes de protección internacional, tanto de los que presentan la solicitud durante su estancia en estos centros como de aquellos que han ingresado indebidamente en el CIE por no poder acreditar su condición de solicitantes”, entre otros.

**PARA QUE ESPAÑA CUMPLA CON LAS RECOMENDACIONES DEL EPU DE 2020 ES NECESARIO:**

- Reducir los números de internamiento a casos excepcionales y evitar siempre el internamiento por situación irregular administrativa, de nacionales de la UE y de personas recién llegadas en embarcaciones precarias.
- Dictar protocolos comunes de actuación para el funcionamiento interno de todos los CIE que garanticen el ejercicio de los derechos recogidos por la normativa y que sean de público conocimiento para garantizar la transparencia en los criterios de actuación de la administración.
- Prestar servicios de atención sanitaria en los CIE a cargo del sistema público de salud, garantizando una atención de calidad y especializada; y se facilite la coordinación entre las distintas administraciones que permita continuar con los tratamientos médicos programados antes del ingreso en el CIE.

## Sobre la situación de irregularidad administrativa

[Recomendación 150.24, 150.244 a 150.248]

La aprobación del Reglamento de Extranjería realizado en 2022 ha supuesto un avance en el reconocimiento de derechos de las personas migrantes al facilitar el acceso a los permisos de residencia y trabajo en determinadas situaciones, pero tiene un alcance limitado al dejar fuera a personas en situación de especial vulnerabilidad y no soluciona el estado de desprotección de miles de personas extranjeras que se encuentran en situación administrativa irregular y no elimina los obstáculos existentes para evitar la irregularidad sobrevinida.

Las modificaciones están orientadas a facilitar el acceso al mercado laboral, pero continúan sin abordarse cambios normativos que garanticen en igualdad de condiciones la plena integración social de las personas migrantes que ya viven en España.

La situación de irregularidad administrativa condena a las personas a la clandestinidad, a la precariedad y explotación laboral e impide o dificulta el reconocimiento de derechos fundamentales: en el ámbito laboral pero también en el acceso a la salud, a la vivienda, a los servicios y prestaciones sociales, a la justicia y a la denuncia segura. Todo ello a pesar de los Tratados Internacionales de DDHH ratificados por España y de la reciente aprobación de leyes que reconocen *el derecho de toda persona a la igualdad de trato y no discriminación con independencia de su nacionalidad, de si son menores o mayores de edad o de si disfrutan o no de residencia legal*.<sup>10</sup>

### PARA QUE ESPAÑA CUMPLA CON LAS RECOMENDACIONES DEL EPU DE 2020 ES NECESARIO:

- Armonizar el cuerpo normativo de manera que se reconozcan los derechos fundamentales a todas las personas, independientemente de su situación administrativa o estatus de residencia.
- Mejorar el procedimiento de acceso a la regularización de los hijos e hijas no nacidos en España, cuyos padres tengan autorización de residencia y se garantice el pleno derecho a la vida familiar.
- Desarrollar reglamentariamente el derecho de acceso a prestaciones sociales básicas en todo el territorio.
- Adoptar medidas para que la administración electrónica no se convierta en un obstáculo para la solicitud o renovación de las autorizaciones de trabajo y residencia.

## 3. DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

### Trata de seres humanos

[Recomendaciones 150.105 a 150.123]

A pesar de los esfuerzos realizados, todavía hay cuestiones que no han sido abordadas para reducir de manera efectiva la trata de seres humanos en España. La falta de acceso a derechos por parte de las víctimas de trata y explotación recae principalmente en la falta de un procedimiento formal de

<sup>10</sup> Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación

identificación que se lleve a cabo por autoridades que no tengan competencias en la persecución del delito (epígrafe VI del Protocolo Marco de protección a las víctimas de trata de seres humanos). La simple afirmación que hace el Anteproyecto de Ley Integral sobre la desvinculación del procedimiento de identificación de la investigación penal y la colaboración de las víctimas no garantiza que en la práctica sean procedimientos independientes. La independencia entre ambos procedimientos se garantiza a través de la independencia de las autoridades que identifican y que persiguen el delito, de las autoridades que forman parte de la Relatoría Nacional contra la Trata, de las autoridades que hacen la primera entrevista de identificación de indicios y de las consecuencias prácticas que tiene la no colaboración de las víctimas respecto a su acceso a prestaciones o permisos de residencia. Desafortunadamente, esta desvinculación no existe en el Anteproyecto de Ley Integral.

Teniendo en cuenta que la identificación es un proceso y no debe ser un momento concreto, los tiempos para realizarla deben adecuarse a las necesidades específicas de protección que presenta la víctima en cuestión. Un procedimiento de identificación con tiempos extremadamente cortos impide que sea un procedimiento garantista y, en la práctica, impide que las personas puedan ser identificadas y acceder a sus derechos como tales<sup>11</sup>.

Las víctimas de trata que solicitan protección internacional se enfrentan<sup>12</sup> a situaciones como la falta de formación de los agentes de fronteras sobre la realidad de la trata y la protección internacional<sup>13</sup>, la falta de plazas suficientes en el sistema de acogida de asilo para víctimas de trata<sup>14</sup>, y las dificultades para acceder a ambas solicitudes de protección, cercenan los derechos de las víctimas para acceder a un procedimiento de asilo y a la protección como víctima de trata con todas las garantías.

Los actos propios de la trata dan lugar a que sea un fenómeno que opera en la clandestinidad, pero eso no debe implicar que no podamos tener datos fiables acerca del fenómeno de la trata. Actualmente, cada autoridad con competencias en la materia recoge datos necesarios para su actividad sin compartir con otras áreas, provocando que tengamos estadísticas muy poco fiables, sin datos desagregados en función de las características de las víctimas y con datos que distan mucho los unos de los otros<sup>15</sup>.

## **PARA QUE ESPAÑA CUMPLA CON LAS RECOMENDACIONES DEL EPU DE 2020 ES NECESARIO:**

- Disponer recursos especializados para víctimas de trata y protección internacional.
- Garantizar que las personas que llegan a nuestras fronteras reciben información actualizada sobre sus derechos en España, la posibilidad de ser identificadas como víctimas de trata, la posibilidad de solicitar asilo, etc.
- Las medidas de protección también deben tener en cuenta el interés superior de la infancia en el caso de que las víctimas sean menores de edad y adoptar medidas de protección adecuadas a su edad, madurez y situación personal<sup>16</sup>.
- Garantizar atención psicológica especializada para personas víctimas de trata y/o explotación.

---

<sup>11</sup> FORUM RÉFUGIÉS-COSI, 2017, Tracks: – Identification of trafficked asylum seekers' special needs. Disponible en este enlace: [https://knowledge4policy.ec.europa.eu/projects-activities/tracks-identification-trafficked-asylum-seekers-special-needs\\_en](https://knowledge4policy.ec.europa.eu/projects-activities/tracks-identification-trafficked-asylum-seekers-special-needs_en) ; DEFENSOR DEL PUEBLO, (2016) El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida. p. 75.

Disponible en este enlace: [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/07/Asilo\\_en\\_Espa%C3%B1a\\_2016.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/07/Asilo_en_Espa%C3%B1a_2016.pdf)

<sup>12</sup> BARRIO LEMA, C.I. et. al. “Colectivos Vulnerables en el sistema de asilo: una aproximación a las necesidades de la infancia, personas LGTBI+ y víctimas de trata”, Instituto Universitario de Estudio sobre Migraciones y Fundación La Merced Migraciones, 2019, Madrid. DOI: 10.14422/iuem.20191220.

<sup>13</sup> ECRE, Asylum Information Database, Country report: SPAIN, Publicado el 31 de diciembre de 2018, p. 46. Disponible en este enlace: <https://asylumineurope.org/reports/country/spain/>

<sup>14</sup> SANTOS OLMEDA, B. (2019) “Las víctimas de trata en España: el sistema de acogida de protección internacional” Anuario CIDOB de la Inmigración 2019 (noviembre de 2019), p. 158. Disponible en este enlace: [https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/anuario\\_cidob\\_de\\_la\\_inmigracion/inmigracion\\_elecciones\\_y\\_comportamiento\\_politico\\_anuario\\_cidob\\_de\\_la\\_inmigracion\\_2019](https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/anuario_cidob_de_la_inmigracion/inmigracion_elecciones_y_comportamiento_politico_anuario_cidob_de_la_inmigracion_2019)

<sup>15</sup> CASTAÑO REYERO, M.J. et. al. «Cultura de datos en la trata de seres humanos. Informe técnico de investigación», Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones y UNICEF España, 2022. Disponible en:

<https://www.comillas.edu/documentos/centros/iuem/Informe%20t%C3%A9cnico%20de%20investigaci%C3%B3n%20final.pdf>

<sup>16</sup> CASTAÑO REYERO, M.J. et. al. «Son niños y niñas. Son víctimas. Situación de los menores de edad víctimas de trata en España», Cuadernos para el debate [05] - UNICEF Comité Español e Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, 2017. Disponible en: <https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/ninos-victimas.pdf>

- Incrementar los esfuerzos en la formación y sensibilización acerca de otras formas de captación y explotación como puede ser la trata y explotación en internet, el *sugar dating*, etc.
- Unificar los métodos de recogida y análisis de datos en materia de trata y explotación y se centralice la recogida y análisis en una autoridad.
- Desagregar los datos en función de la edad, el sexo, la nacionalidad, la forma de explotación, medios y modos de captación etc.

## 4. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

### Salud

[Recomendaciones 150.138; 150.140; 150.141; 150.142; 150.242; 150.252; 150.253; 150.254; 150.256]

España sigue sin recuperar un Sistema Nacional de Salud plenamente universal como el que tenía hasta la reforma regresiva de 2012. La normativa actual, tras la aprobación del Real Decreto-Ley 7/2018 ha demostrado ser insuficiente para garantizar el derecho a la salud de todas las personas que viven en España. Esta normativa no reconoce a todas las personas extranjeras que viven en España como titulares del derecho a la protección de la salud, sino que establece una diferenciación entre aquellas que se encuentran en situación administrativa regular y aquellas en situación irregular. A estas últimas únicamente se les reconoce un derecho subsidiario, sometido al cumplimiento de una serie de requisitos administrativos que en muchas ocasiones devienen barreras insalvables.

Además de estos requisitos, la actual normativa tiene dos importantes lagunas que impiden el disfrute efectivo del derecho a la atención sanitaria y condena a muchas personas a una situación de exclusión. En primer lugar, en los casos de personas que no puedan acreditar llevar en España tres meses, el RDL 7/2018 —al contrario que toda la normativa precedente— no garantiza en todo caso la atención sanitaria en situaciones de especial vulnerabilidad como son los menores de edad, las mujeres embarazadas o la atención en urgencias. Por otro lado, la exclusión sanitaria no afecta únicamente a las personas migrantes en situación administrativa irregular, sino también a las personas mayores que llegan a España con autorización de residencia fruto de un proceso de reagrupación familiar y a quienes la actual legislación niega el derecho a la atención sanitaria dejándolas en una situación de total desprotección.

La exclusión sanitaria, además de injusta, tiene un efecto devastador sobre la vida de las personas migrantes. REDER, una red de más de 300 organizaciones que lleva años documentando la exclusión sanitaria, tiene constancia de más de 5000 casos de personas desatendidas sólo desde la entrada en vigor del RDL 7/2018. Tras esta cifra se esconden historias de personas con enfermedades tan graves como cáncer, enfermedades cardiovasculares, hipertensión, VIH y salud mental entre otras.

Actualmente se encuentra en trámite ante el Congreso de los Diputados un Proyecto de Ley de medidas para la cohesión, universalidad y calidad del SNS. De llegar a aprobarse el texto en su versión actual, daría respuesta a alguna de las problemáticas planteadas – particularmente el reconocimiento del derecho a la atención sanitaria a las personas reagrupadas y la flexibilización de los medios de prueba de los requisitos administrativos. No obstante, sigue sin reconocer a las personas en situación administrativa irregular como titulares del derecho a la protección de la salud, situándolas en un plano de inferioridad respecto a las personas de nacionalidad española y las regularizadas. Tampoco garantiza la adecuada protección a las situaciones de especial vulnerabilidad anteriormente mencionadas. Para mayor preocupación, la tramitación de este Proyecto lleva meses paralizada en la fase de presentación de enmiendas, por lo que existe un claro riesgo de que no vea la luz antes del final de la legislatura. De ser así, se devolvería el proceso a su punto de partida, poniendo freno a la recuperación del derecho a la salud y con él a las esperanzas de miles de personas de poder acceder a una atención sanitaria de calidad en condiciones de igualdad.

**PARA QUE ESPAÑA CUMPLA CON LAS RECOMENDACIONES DEL EPU DE 2020 ES NECESARIO:**

- Aprobar la Ley de medidas para la cohesión, universalidad y calidad del Sistema Nacional de Salud recuperando el reconocimiento en igualdad de condiciones a las personas en situación administrativa irregular como titulares del derecho a la protección de la salud y se garantice la adecuada protección a las situaciones y colectivos de especial vulnerabilidad como los menores de edad, las mujeres embarazadas o la atención en urgencias.