



CONVIVE – FUNDACIÓN CEPAIM y RED ACOGE

# Presentación Conjunta para el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas

**Examen a España**

**Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

144ª sesión (23 de junio – 25 de julio de 2025)

**CONVIVE Fundación Cepaim:** Organización independiente, cohesionada y sostenible que tiene como objetivo promover un modelo de sociedad inclusiva e intercultural que facilite el acceso pleno a los derechos de ciudadanía de las personas más vulnerables y, de forma especial, de las personas migrantes, desarrollando políticas de lucha contra cualquier forma de exclusión social y colaborando en el desarrollo de los territorios locales y de los países de origen de las personas migrantes. Desarrolla sus actividades en las áreas de acogida y protección internacional; empleo y formación; cultura emprendedora; intervención con jóvenes y familias; cooperación al desarrollo y codesarrollo; desarrollo rural; igualdad y no discriminación; interculturalidad y desarrollo comunitario; y vivienda.

Página web: <https://www.cepaim.org> Correo: [incidencia@cepaim.org](mailto:incidencia@cepaim.org)

**Red Acoge:** Federación de entidades sociales especializadas en el acompañamiento, integración y defensa de los derechos de las personas migrantes y refugiadas en España que promueve la construcción de una sociedad diversa e intercultural en la que todas las personas tengan los mismos derechos con independencia de su condición migratoria. Red Acoge, constituida en 1991, cuenta con 20 organizaciones federadas presentes en 10 comunidades autónomas.

Página web: <https://redacoge.org> Correo: [acoge@redacoge.org](mailto:acoge@redacoge.org)

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>NO DISCRIMINACIÓN</b>	<b>3</b>
A. DESARROLLO NORMATIVO	3
Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación	3
Ley Orgánica contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia	4
B. MEDIDAS PARA PREVENIR Y COMBATIR LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS PERSONAS PERTENECIENTES A MINORÍAS ÉTNICAS	5
Discriminación en el acceso a la justicia	5
Discriminación en el empleo	7
Discriminación educativa	8
Discriminación sanitaria	9
Discriminación en el acceso a la vivienda	10
C. MEDIDAS ADOPTADAS PARA ERRADICAR Y SANCIONAR LA PRÁCTICA DE CONTROLES DE IDENTIDAD Y OTRAS FORMAS DE TRATO DISCRIMINATORIO O DESIGUAL	10
<b>DERECHO A LA VIDA, PROHIBICIÓN DE LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES</b>	<b>12</b>
Vulneración del derecho a la vida por la falta de vías legales y seguras	12
<b>TRATA DE PERSONAS (ART. 8)</b>	<b>13</b>
<b>TRATO DISPENSADO A LOS EXTRANJEROS, INCLUIDOS LOS REFUGIADOS Y LOS SOLICITANTES DE ASILO (ARTS. 7, 9, 10, 12, 13, 14 Y 24)</b>	<b>15</b>
Detención y privación de libertad de personas migrantes por su estatus migratorio. Los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIEs)	15
Centros de Atención Temporal de Extranjeros (CATEs)	16
<b>DERECHOS DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y REFUGIADAS</b>	<b>18</b>
<b>A- ACCESO AL PROCEDIMIENTO DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL</b>	<b>18</b>
Obstáculos para el acceso al sistema de acogida	18
Obstáculos para el acceso al procedimiento de asilo en frontera	19
B- INEXISTENCIA DE MECANISMOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DESDE EL EXTERIOR	21
C- VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE NO DEVOLUCIÓN	22
<b>MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS</b>	<b>24</b>
Procedimiento de determinación de edad	25

## INTRODUCCIÓN

Las organizaciones firmantes, CONVIVE Fundación Cepaim y Red Acoge, junto a las entidades que se adhieren, presentan esta contribución conjunta ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en el marco del examen del Séptimo Informe Periódico de España (en adelante, el Informe) respecto al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). La presentación recoge las principales preocupaciones relativas a la garantía efectiva de los derechos civiles y políticos de las personas migrantes, desde una perspectiva basada en los derechos humanos, la igualdad de trato y la no discriminación.

A lo largo de este informe se documentan múltiples vulneraciones, omisiones e insuficiencias estructurales en la legislación, las políticas públicas y las prácticas administrativas que limitan o niegan el ejercicio efectivo de los derechos consagrados en el Pacto. Entre los principales ámbitos de preocupación se incluyen la discriminación estructural, los obstáculos en el acceso a la justicia y a la protección internacional, la falta de vías legales y seguras, la exclusión en ámbitos como el empleo, la sanidad, la educación y la vivienda, así como las prácticas contrarias al principio de no devolución y la desprotección de menores no acompañados.

Cada sección temática contiene recomendaciones al Comité de Derechos Humanos, mediante las cuales se solicita que inste al Estado español a adoptar medidas concretas y urgentes para garantizar el cumplimiento efectivo de los artículos pertinentes del PIDCP. Estas recomendaciones reflejan la experiencia directa de las organizaciones firmantes y adheridas, y recogen las demandas de las comunidades a las que acompañamos, con el objetivo de avanzar hacia una sociedad más justa, inclusiva y respetuosa con los derechos fundamentales de todas las personas, sin discriminación alguna.

## NO DISCRIMINACIÓN

(Artículos 2, 20 y 26 del PIDCP)

### A. DESARROLLO NORMATIVO

#### **Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación**

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.

Las entidades sociales que han impulsado este proceso legislativo 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. La protección efectiva a las víctimas y el régimen sancionador tiene vacíos importantes y se echan en falta cuestiones como la interseccionalidad, la inversión de la carga de la prueba, la reparación, la discriminación en el ámbito de lo público o la discriminación estructural.

Además, a pesar de que la ley reconoce 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*, incluye una disposición adicional de no afectación de la legislación de extranjería, cuya consecuencia es la discriminación en el acceso a derechos y servicios de las personas migrantes sin autorización de residencia. Uno de los ámbitos de especial gravedad es su limitación en el acceso a la justicia.

La Ley prevé la creación de la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, encargada de velar por el cumplimiento de la normativa de igualdad de trato, de realizar investigaciones sobre la existencia de posibles situaciones de discriminación de especial gravedad, de entablar acciones judiciales en los casos más graves de discriminación y de solicitar la actuación de la Administración del Estado para sancionar las conductas constitutivas de infracción administrativa.

Con más de dos años de retraso, dado que la Ley establecía que este organismo debía constituirse como muy tarde en enero de 2023, el Consejo de Ministros (2 de abril de 2025) ha propuesto una persona como titular de este organismo que aún ha de ser refrendada por el Parlamento. Faltan aún la elaboración y aprobación del Estatuto de la Autoridad.

**Recomendaciones.** Se solicita al Comité de Derechos Humanos que recomiende al Estado español la adopción de las siguientes medidas:

- Habilitar medidas efectivas que desarrollen de forma amplia la Ley integral para la Igualdad de trato y la no discriminación.

- Aprobar el desarrollo reglamentario de la Ley 15/2022 de 12 de Julio, Integral para la Igualdad de Trato y la No discriminación.
- Poner en funcionamiento y dotar de presupuesto adecuado la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación.
- Armonizar el cuerpo legislativo para garantizar el derecho a la igualdad de trato y la no discriminación de las personas migrantes sin autorización de residencia en todos los ámbitos.

### **Ley Orgánica contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia**

La *Proposición de Ley Orgánica contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia* fue elevada a consulta pública en el mes de marzo de 2022 y paralizada su aprobación por el Congreso de los Diputados desde marzo de 2024.

La falta de un marco legal adecuado dificulta el desarrollo de políticas públicas para la prevención, la atención a las víctimas, la sanción y eliminación de todas las formas de discriminación racial y formas conexas de intolerancia.

**Recomendaciones.** Se solicita al Comité de Derechos Humanos que recomiende al Estado español la adopción de las siguientes medidas:

- Aprobar sin mayor dilación la Ley Orgánica contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia, alineada con los estándares internacionales y con la adopción vinculante de los dictámenes de organismos internacionales.

### **B. MEDIDAS PARA PREVENIR Y COMBATIR LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS PERSONAS PERTENECIENTES A MINORÍAS ÉTNICAS**

Los diferentes estudios sobre la manera en la que las formas de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia afectan al disfrute de los derechos fundamentales, que se indican en el Informe, constatan que persisten desigualdades en educación, empleo, vivienda y acceso a los servicios públicos básicos como la sanidad para las personas extranjeras en el Estado español.<sup>1</sup> Para las personas en situación administrativa irregular, que un informe reciente estima en 700.000<sup>2</sup>, la situación de discriminación y vulneración de derechos es aún mayor.

Sin embargo, se echa de menos en el Informe presentado por España una exposición de medidas específicas relacionadas con las personas migrantes encaminadas a revertir esta situación, tanto en el plano legislativo como en políticas públicas. Ello, a pesar de que en la

<sup>1</sup> Mahía, R. y Medina, E. (2024). [Análisis del impacto económico de la discriminación y la desigualdad entre la población autóctona y la extranjera residente en España](#). Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia - OBERAXE

<sup>2</sup> [Notas de coyuntura social. Mayo 2024](#). FUNCAS

*Lista de cuestiones previa a la presentación del séptimo informe periódico de España emitido por el Comité se indica expresamente la necesidad de informar acerca de los esfuerzos desplegados durante el período en estudio, y sus resultados, para prevenir y combatir la discriminación, en particular contra las personas afrodescendientes, extranjeras y pertenecientes a minorías étnicas, en particular contra la comunidad gitana, en todos los ámbitos, incluyendo en el acceso a la vivienda, el empleo, la educación, la igualdad salarial y la atención de la salud, y para garantizar su integración.*

Incorporamos en consecuencia de manera muy sintética aquellos ámbitos de especial preocupación.

### **Discriminación en el acceso a la justicia**

Los artículos 14 y 24 de la Constitución española consagra el “acceso a la justicia” y a la “tutela judicial” como piedras angulares sobre las que garantizar el pleno disfrute de derechos. A pesar de ello, 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 y/o de expulsión de las personas en situación administrativa irregular (art. 57 y ss LOEX) que, salvo excepciones, no reconoce garantías en el acceso a la justicia para las personas que son víctimas de un delito. 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, 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. La consecuencia es que se dan altos índices de infra denuncia y de impunidad.

Los casos en los que la legislación contempla la exención de responsabilidad administrativa y la no incoación de procedimiento sancionador por estancia irregular o suspensión del que se hubiera incoado previamente, si fuera el caso, son tres pero en todos ellos hay elementos condicionantes que limitan las garantías<sup>3</sup>:

#### **1. Mujeres extranjeras víctimas de violencia de género o de violencias sexuales (art. 31 bis LOEX)**

El Informe de España señala que las víctimas de violencia de género de *nacionalidad extranjera pueden presentar denuncias y tienen el mismo acceso a los derechos que las asisten como víctimas.*

Sin embargo, la suspensión del expediente sancionador por estancia irregular está supeditado a sentencia condenatoria. Por tanto, este artículo que ofrece garantías en el momento de la denuncia, las supedita a un fallo condenatorio, que puede ser difícil de obtener para mujeres en situación irregular quienes, a menudo, carecen de la prueba de la violencia.

---

<sup>3</sup> En estos tres casos se contempla además la concesión de autorizaciones de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales de manera temporal para las víctimas de estos delitos y para sus hijos e hijas.

## 2. Colaboración contra redes organizadas (art. 59 LOEX)

Para los casos de *víctima, perjudicado o testigo de un acto de tráfico ilícito de seres humanos, inmigración ilegal, explotación laboral o de tráfico ilícito de mano de obra o de explotación en la prostitución abusando de su situación de necesidad, podrá quedar exento de responsabilidad administrativa y no será expulsado si denuncia a los autores o cooperadores de dicho tráfico, o coopera y colabora con las autoridades competentes, proporcionando datos esenciales o testificando, en su caso, en el proceso correspondiente contra aquellos autores.*

## 3. Víctimas de la trata de seres humanos (art. 59 bis LOEX)

Vigente tanto durante la fase de identificación de las víctimas, como durante el período de restablecimiento y reflexión para que la víctima pueda decidir si desea cooperar con las autoridades en la investigación del delito y, en su caso, en el procedimiento penal.

La autoridad competente podrá declarar a la víctima exenta de responsabilidad administrativa y podrá facilitarle, a su elección, el retorno asistido a su país de procedencia o la autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales cuando lo considere necesario a causa de su cooperación para los fines de investigación o de las acciones penales, o en atención a su situación personal, y facilidades para su integración social, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley.

En este caso, se añaden las dificultades en la fase de la propia identificación de las víctimas de trata cuya competencia recae exclusivamente en las unidades policiales, aspecto muy cuestionado por el conflicto de intereses que supone a la hora de identificar formalmente a las víctimas y por la falta de participación activa de otros actores clave<sup>4</sup>. Este punto ha sido objeto de preocupación y recomendaciones por parte de otros órganos de Naciones Unidas, como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW)<sup>5</sup>.

Es decir, las únicas garantías para denunciar de manera segura para las víctimas de algunos delitos que se encuentren en situación administrativa irregular están supeditadas a:

- un fallo condenatorio que puede estar muy condicionado por la propia situación de vulnerabilidad de las víctimas que pueden tener pocos elementos probatorios;
- a la propia identificación policial como víctima;
- a la obligación de colaboración con las autoridades y a que esa colaboración se considere relevante;
- a la situación personal de la víctima, concepto no limitado por la fuente normativa y, por lo tanto, inseguro jurídicamente y susceptible de discrecionalidad.

---

<sup>4</sup> Díez Velasco, Isabel. [La protección de personas víctimas de trata en el anteproyecto de ley orgánica integral contra la trata y la explotación de seres humanos: el caso de la infancia y las personas solicitantes de asilo](#). Revista IgualdadES. Nº 8, enero/junio 2023. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

<sup>5</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). [Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de España](#) (2023)

**Recomendaciones.** Se solicita al Comité de Derechos Humanos que recomiende al Estado español la adopción de las siguientes medidas:

- Modificar la normativa de extranjería, siguiendo las recomendaciones del Defensor del Pueblo, para garantizar el acceso a la justicia y la protección integral para TODAS las víctimas de delito, incluidas aquellas en situación administrativa irregular, evitando la incoación de expedientes sancionadores y/o de expulsión por estancia irregular.
- Eliminar los requisitos condicionantes en los tres supuestos en los que se reconocen garantías para denunciar de manera segura, aplicando un enfoque de derechos humanos en virtud del cual, no sea necesaria la denuncia ni la participación en la persecución criminal para brindar protección a las víctimas.

### Discriminación en el empleo

El “Análisis del impacto económico de la discriminación y la desigualdad entre la población autóctona y la extranjera residente en España”<sup>6</sup> promovido por la Secretaría de Estado de Migraciones y coordinado por el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE) destaca la existencia de una elevada discriminación laboral con una importante dimensión de género. *Se observa una notable brecha de integración laboral para las personas extranjeras con una discriminación específicamente acentuada en las mujeres, reflejando desigualdades significativas en el acceso y la permanencia en el mercado laboral, así como en la sobre cualificación y las diferencias salariales respecto a la población autóctona.*

El menor número de años de cotización de la población extranjera, los niveles de desempleo más elevados, el eventual desempeño de trabajos en la economía sumergida, dibujan una protección por desempleo muy diferente a la de las personas de nacionalidad española<sup>7</sup>.

**Recomendaciones.** Se solicita al Comité de Derechos Humanos que recomiende al Estado español la adopción de las siguientes medidas:

- Desarrollar políticas de empleo y de formación a nivel estatal, autonómico y municipal que tengan en cuenta las circunstancias sociolaborales específicas de la población de origen migrante.
- Avanzar en programas que reduzcan el tiempo de espera en los procesos de homologación y acreditación de los títulos formativos.
- Reforzar la Inspección de Trabajo para garantizar el cumplimiento de los derechos laborales y poner fin a las situaciones de explotación laboral y salarial, que sufren las personas migrantes en situación de mayor vulnerabilidad.

---

<sup>6</sup> Mahía, R. y Medina, E. (2024). [Análisis del impacto económico de la discriminación y la desigualdad entre la población autóctona y la extranjera residente en España](#). Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia.

<sup>7</sup> Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (2024). [Situación de las personas migrantes y refugiadas en España. Informe anual 2023](#)

## Discriminación educativa

La segregación escolar es una problemática que continúa desde hace tiempo. Diferentes comités de Naciones Unidas, el Consejo de Europa, la OCDE o la Unión Europea han hecho múltiples recomendaciones derivada, en muchos casos, de la segregación residencial que afecta de manera desproporcionada a niños, niñas y adolescentes gitanos, así como a migrantes<sup>8</sup>.

Existen desigualdades en el acceso educativo y respecto al abandono escolar. La población extranjera presenta una tasa de escolarización inferior y una mayor probabilidad de abandono escolar debido a su origen.

La discriminación educativa puede observarse al comparar los niveles máximos de educación alcanzados por autóctonos/as y extranjeros/as, con una mayor presencia relativa de extranjeros/as en los niveles educativos más bajos y menor en estudios superiores<sup>9</sup>.

**Recomendaciones.** Se solicita al Comité de Derechos Humanos que recomiende al Estado español la adopción de las siguientes medidas:

- Apoyar la universalización de la educación infantil pública y adoptar medidas de educación compensatoria que presten la debida atención a los grupos más afectados por el fracaso y abandono escolar.
- Desarrollar un Plan estatal contra la segregación educativa, con indicadores, medidas concretas y presupuesto, que mejore las condiciones de gratuidad, calidad y equidad en los centros públicos y concertados, asegurando el control y sanción efectiva de prácticas abusivas en forma de cuotas y que permita distribuir al profesorado teniendo en cuenta la equidad y la inclusión, como medida especial o de acción positiva y que promueva la estabilidad de plantillas cualificadas en los centros con mayor segregación.

## Discriminación sanitaria

La exclusión sanitaria sigue siendo una realidad que afrontan miles de personas migrantes en España como atestiguan diversos informes de organizaciones sociales. Médicos del Mundo<sup>10</sup> ha documentado que 28.744 personas han padecido alguna barrera que ha dificultado o impedido su acceso al sistema sanitario entre enero de 2022 y agosto de 2024, de los cuales, el 97% de los casos corresponden a personas extranjeras. También se señala que las barreras discriminatorias constituyen el grueso del total de barreras documentadas con un 40,84%.

Esta situación es consecuencia del marco normativo establecido por el Real Decreto-Ley 7/2018. Cabe recordar que esta normativa ya había sido calificada como insuficiente por el

---

<sup>8</sup> FISI (2024).

<sup>9</sup> OBERAXE (2024).

<sup>10</sup> Médicos del Mundo. [III Informe de barreras al sistema nacional de salud en poblaciones vulnerabilizadas](#)

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas al considerar que no había conseguido superar todas las restricciones que había impuesto la reforma regresiva de 2012. Asimismo, el Comité, alertaba que la norma exige *ciertas condiciones, que constituyen barreras para los migrantes en situación irregular, y no supera los retrocesos del decreto anterior pues establece dos nuevos requisitos para las personas migrantes en situación administrativa irregular: la obligación de probar que la persona lleva en España más de tres meses y la no existencia de un tercero obligado al pago.*

El Proyecto de Ley de universalidad del Sistema Nacional de Salud para recuperar el acceso universal a las prestaciones sanitarias continúa paralizado.

**Recomendaciones.** Se solicita al Comité de Derechos Humanos que recomiende al Estado español la adopción de las siguientes medidas:

- Aprobar el Proyecto de Ley de Universalidad de la Sanidad, actualmente en trámite, que recupere la redacción del artículo 3 de la Ley 16/2003, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud previa a 2012 y reconozca la titularidad del derecho a la atención sanitaria a todas las personas que viven de forma efectiva en España, independientemente de su situación administrativa y sin exigir un tiempo mínimo de estancia. Asegurar en todo caso la atención con cargo a fondos públicos a menores de edad, mujeres embarazadas y atención en urgencias.
- Garantizar el acceso equitativo y, en ese sentido, desvincular el empadronamiento del derecho a la atención sanitaria.
- Modificar la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios para asegurar el acceso a la prestación farmacéutica de personas en situación de vulnerabilidad social.

### **Discriminación en el acceso a la vivienda**

La vivienda es el ámbito en el que más personas señalan sentirse discriminadas, según recoge el último informe del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (CEDRE).

Las prácticas discriminatorias han quedado documentadas en diversos estudios sobre el mercado inmobiliario, como el recientemente publicado por la asociación Provivienda *¿Se alquila? (2) Racismo y segregación en el alquiler de vivienda*<sup>11</sup>, que señala que el 99% de las agencias inmobiliarias aceptan prácticas discriminatorias que, o bien imposibilitan directamente el acceso a la vivienda de las personas extranjeras (en el 65% de los casos) o lo dificultan aumentando la exigencia en los requisitos.

---

<sup>11</sup> Provivienda. [¿Se alquila? \(2\) Racismo y segregación en el alquiler de vivienda \(2025\)](#)

**Recomendaciones.** Se solicita al Comité de Derechos Humanos que recomiende al Estado español la adopción de las siguientes medidas:

- Adoptar medidas para que las autoridades competentes apliquen de manera efectiva la Ley 15/2022, de 12 de julio, Integral de Igualdad de Trato y no Discriminación, cuando particulares, empresas o inmobiliarias impidan acceder al alquiler y compra de vivienda por cuestiones de discriminación racial o étnica.
- Regular los requisitos máximos y documentación necesarios para acceder a una vivienda en alquiler o compra de manera que se eviten procedimientos discriminatorios.
- Incrementar recursos para ejercer la vigilancia efectiva del mercado inmobiliario y la labor sancionadora como mecanismo disuasorio de prácticas de discriminación inmobiliaria.
- Promover procedimientos accesibles, efectivos y seguros para facilitar la denuncia de víctimas de discriminación residencial, incluyendo la simplificación de los trámites, así como la asignación de asistencia legal gratuita.

### C. MEDIDAS ADOPTADAS PARA ERRADICAR Y SANCIONAR LA PRÁCTICA DE CONTROLES DE IDENTIDAD Y OTRAS FORMAS DE TRATO DISCRIMINATORIO O DESIGUAL

#### (Artículos 2 y 26 del PIDCP)

A pesar de que el Informe de España ante el Pacto señala que la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana (LOPSC) establece los principios de legalidad, igualdad de trato y no discriminación, oportunidad, proporcionalidad, eficacia, eficiencia y responsabilidad, y que las actuaciones se someterán al control administrativo y jurisdiccional, no se han adoptado cambios sustanciales respecto a la práctica de identificaciones policiales por perfil racial desde que el Grupo de Trabajo de Expertos sobre Afrodescendientes de Naciones Unidas las considerara como una práctica «endémica» 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 Naciones Unidas en 2015, o la Comisión Europea Contra el Racismo y la Intolerancia de 2018, no se prohíben expresamente las identificaciones policiales por perfil racial en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo de protección de la seguridad ciudadana (art.16), ni en la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación (art.18).

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 limitativa al derecho de libertad ambulatoria.

Tal y como indica el Informe, existen formularios de quejas y sugerencias disponibles en todas las dependencias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a través de las que se pueden comunicar situaciones de insatisfacción en relación a la calidad del servicio prestado. Sin embargo, esta medida no constituye un mecanismo independiente sin actuación de parte.

**Recomendaciones.** Se solicita al Comité de Derechos Humanos que recomiende al Estado español la adopción de las siguientes medidas:

- Prohibir expresamente el uso de perfiles raciales en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo de protección de la seguridad ciudadana y en la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación.
- Definir claramente las circunstancias que pueden ser consideradas como sospecha razonable por los agentes policiales antes de proceder a un control.
- Acabar con la práctica policial de la retirada del pasaporte o identificación del país de origen de las personas que son identificadas en dependencias policiales con el fin de forzar su apersonamiento posterior para incoar un expediente sancionador por estancia irregular en su caso o notificarles una infracción de la ley de seguridad ciudadana pues supone un agravio añadido para las personas identificadas y es una acción ilegal.
- Crear mecanismos autónomos de supervisión de las actuaciones policiales, dotados de los recursos suficientes, con facultad para recibir quejas y tramitarlas, prestar asesoramiento y acompañamiento, y facilitar procesos de reparación.

## **DERECHO A LA VIDA, PROHIBICIÓN DE LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES**

**(Artículos 6, 7 y 19 del PIDCP)**

España ha avanzado significativamente en la consolidación de un marco legal y operativo orientado a la protección del derecho a la vida y a la integridad personal, así como en la prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

No obstante, el desarrollo de una política migratoria que no habilita vías seguras de entrada y se orienta al cierre de fronteras pone en grave riesgo la vida de las personas. La creciente securitización fronteriza y la falta de mecanismos suficientes de control de las operaciones policiales han dado lugar a actuaciones con un uso excesivo y desproporcionado de la fuerza en episodios de entradas masivas por pasos fronterizos que han tenido graves consecuencias.

## Vulneración del derecho a la vida por la falta de vías legales y seguras

La grave insuficiencia de vías legales y seguras para migrar o solicitar protección internacional obliga a miles de personas a emprender rutas irregulares cada año, con un coste humano dramático. Solo en 2024 fallecieron al menos 10.457 personas intentando llegar a España, de ellas, 9.757 en la ruta atlántica hacia Canarias (93 % del total), 421 mujeres y 1538 menores, según el observatorio independiente Caminando Fronteras.<sup>12</sup> El proyecto oficial Missing Migrants de la OIM corrobora la letalidad de la región: entre 2018 y 2023 documentó más de 8.600 muertes o desapariciones en las rutas occidental y atlántica hacia la Península y Canarias.<sup>13</sup> En la frontera terrestre, la tragedia del 24 de junio de 2022 en Melilla, con al menos 23 víctimas mortales confirmadas y 70 personas aún desaparecidas, muestra que la presión sobre pasos cerrados empuja a intentos extremadamente peligrosos<sup>14</sup>.

Estas cifras revelan un incumplimiento del deber positivo del Estado de proteger la vida (art. 6 PIDCP): negar canales de acceso seguros (visados humanitarios, reagrupación familiar efectiva, programas de reasentamiento y procedimientos de embajada) fuerza a las personas a exponer su integridad en el mar, en el desierto o frente a las vallas fronterizas, alimentando redes de trata y violencia. La Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos y la Comisaria de Derechos Humanos del Consejo de Europa han instado repetidamente a España y a la Unión Europea sobre la necesidad de ampliar rutas seguras y legales para evitar más muertes prevenibles<sup>15</sup>.

## Recomendaciones

Se solicita al Comité de Derechos Humanos que recomiende al Estado español la adopción de las siguientes medidas:

- Establecer y ampliar vías legales y seguras para la migración regular, como los programas de contratación en origen, los visados laborales temporales, los visados por formación profesional y la reagrupación familiar efectiva. Estas rutas deben estar disponibles desde países de origen y tránsito, con criterios claros y acceso no discriminatorio. Su fortalecimiento es clave para evitar rutas irregulares peligrosas y cumplir con el deber de proteger la vida (art. 6 del PIDCP).
- Abrir y reforzar mecanismos de solicitud de asilo legales, seguros y accesibles, incluidas embajadas, consulados, visados humanitarios y cupos de reasentamiento, en coordinación con ACNUR y la OIM.

---

<sup>12</sup> Caminando Fronteras. *Derecho a la Vida 2024 – Datos de víctimas en las rutas hacia España* (dic. 2024)

<sup>13</sup> Organización Internacional para las Migraciones (OIM). *Missing Migrants Project – Western Mediterranean & Atlantic Route* (base de datos, actualización: ene. 2025).

<sup>14</sup> Amnistía Internacional (2024). *Marruecos / España: Revelen la suerte de los migrantes que siguen desaparecidos dos años después de la masacre de Melilla, 24 de junio de 2024*: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/marruecos-espana-revelen-la-suerte-de-los-migrantes-que-siguen-desaparecidos-dos-anos-despues-del-mortifero-incidente-de-la-frontera-de-melilla/>

<sup>15</sup> ACNUDH. *Spain: UN experts urge safe, legal migration pathways to prevent deaths at sea* (comunicado, 3 jul. 2023); Consejo de Europa, Comisaria de Derechos Humanos. *Report following visit to Spain, November 2022*.

- Dotar de recursos suficientes a Salvamento Marítimo y garantizar desembarcos seguros con acceso inmediato al procedimiento de protección;
- Derogar o reformar las disposiciones normativas que permiten o amparan prácticas en frontera que ponen en riesgo la vida o la integridad física de las personas migrantes, como las devoluciones sumarias o el uso desproporcionado de la fuerza, en cumplimiento del artículo 6 del PIDCP.
- Garantizar investigaciones rápidas, independientes, imparciales y exhaustivas sobre todas las muertes ocurridas en contextos de actuación de cuerpos policiales o de seguridad, incluyendo los hechos de Melilla en junio de 2022, garantizando la rendición de cuentas y la reparación integral a las víctimas y sus familias.
- Establecer un mecanismo independiente de supervisión de la actuación policial en operativos de control migratorio, con capacidad para recibir denuncias, emitir recomendaciones vinculantes y garantizar reparaciones adecuadas.

## TRATA DE PERSONAS

(Artículos 7, 8, 9 y 24 del PIDCP)

España ha desarrollado importantes iniciativas para combatir la trata de seres humanos, avanzando en el reconocimiento de los derechos de las víctimas y en el fortalecimiento del marco legal. No obstante, subsisten cuestiones clave que deben abordarse para reducir de manera efectiva este grave fenómeno, especialmente cuando se considera la situación de las personas migrantes, quienes enfrentan mayores vulnerabilidades.

Es fundamental mejorar los mecanismos de identificación de las víctimas de trata, garantizar su acceso real y efectivo a la información sobre sus derechos, y asegurar su acceso a la justicia con todas las garantías, incluida la protección de su integridad personal y, en la medida de lo posible, su anonimato.

Una de las principales barreras es la falta de acceso a derechos por parte de las víctimas, lo que se debe, en gran medida, a la ausencia de un procedimiento formal de identificación gestionado por autoridades independientes de la persecución penal, como indica el epígrafe VI del Protocolo Marco de Protección a las Víctimas de Trata de Seres Humanos<sup>16</sup>.

El Anteproyecto de Ley Orgánica integral contra la trata y la explotación de seres humanos<sup>17</sup> menciona la necesidad de desvincular la identificación de la investigación penal y de la colaboración de las víctimas, pero esta afirmación no garantiza, en la práctica, que ambos procedimientos sean independientes. Esta separación solo puede asegurarse si las autoridades encargadas de identificar a las víctimas no participan en la investigación del delito, si las

<sup>16</sup> Protocolos de Coordinación Interinstitucional:

<https://violenciagenero.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/protocoloTrata.pdf>

<sup>17</sup> Anteproyecto de Ley Orgánica integral contra la trata y la explotación de seres humanos:

<https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/ActividadLegislativa/Documents/Anteproyecto%20de%20Ley%20Org%C3%A1nica%20Trata%20TAIP.pdf>

entrevistas iniciales se realizan desde un enfoque de protección, y si la negativa de la víctima a colaborar no afecta su acceso a derechos, prestaciones o permisos de residencia.

Las personas víctimas de trata que solicitan protección internacional enfrentan obstáculos estructurales<sup>18</sup>: escasa formación del personal fronterizo sobre trata y asilo<sup>19</sup>, falta de plazas especializadas en el sistema de acogida<sup>20</sup>, y serias dificultades para acceder a los procedimientos con todas las garantías necesarias, lo que limita gravemente el ejercicio de sus derechos.

Contar con datos fiables y desagregados es fundamental para diseñar políticas públicas eficaces contra la trata de seres humanos. El carácter clandestino de este delito no puede seguir siendo una excusa para la falta de información precisa. Actualmente, cada institución recopila datos de forma aislada, sin coordinación ni intercambio entre organismos, lo que da lugar a estadísticas inconsistentes y sin desagregación por edad, sexo, nacionalidad o tipo de explotación<sup>21</sup>.

Es imprescindible avanzar hacia un sistema integral de lucha contra la trata y la explotación de seres humanos, centrado especialmente en la protección efectiva de las víctimas, y que contemple los siguientes elementos.

## Recomendaciones

Se solicita al Comité de Derechos Humanos que recomiende al Estado español la adopción de las siguientes medidas:

- Dotar de recursos especializados a las víctimas de trata solicitantes de protección internacional.
- Garantizar que las personas que llegan a nuestras fronteras reciban información adecuada sobre sus derechos, la posibilidad de ser identificadas como víctimas y la opción de solicitar asilo.
- Incorporar el interés superior del menor en todos los procedimientos, adoptando medidas de protección acordes con su edad, madurez y situación personal<sup>22</sup>.
- Garantizar atención psicológica especializada para víctimas de trata y/o explotación.
- Reforzar la formación y sensibilización sobre nuevas formas de captación y explotación, como la trata en línea o el “sugar dating”.

---

<sup>18</sup> Castaño Reyero, M. J., Díez Velasco, I., & Barrio Lema, C. I. (2019). *Colectivos vulnerables en el sistema de asilo: Una aproximación a las necesidades de la infancia, personas LGTBI+ y víctimas de trata*. Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas y Fundación La Merced Migraciones.

<sup>19</sup> European Council on Refugees and Exiles (ECRE). (2018). *Asylum Information Database. Country report: Spain* (p. 46)

<sup>20</sup> Santos Olmeda, B. (2019). *Las víctimas de trata en España: El sistema de acogida de protección internacional*. *Anuario CIDOB de la Inmigración 2019*, 158.

<sup>21</sup> Castaño Reyero, M. J., et al. (2022). *Cultura de datos en la trata de seres humanos: Informe técnico de investigación*. Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones y UNICEF España.

<sup>22</sup> Castaño Reyero, M. J., et al. (2017). *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.

- Unificar y centralizar la recogida y análisis de datos sobre trata y explotación en una sola institución.
- Desagregar los datos según edad, sexo, nacionalidad, tipo de explotación, y métodos de captación, entre otros.

## **TRATO DISPENSADO A LOS EXTRANJEROS, INCLUIDOS LOS REFUGIADOS Y LOS SOLICITANTES DE ASILO**

**(Artículos. 7, 9, 10, 12, 13, 14 y 24 del PIDCP)**

### **Detención y privación de libertad de personas migrantes por su estatus migratorio. Los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIEs)**

A pesar de los avances formales reflejados en el Informe de España, se constata una omisión significativa sobre la situación de las personas migrantes privadas de libertad en Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), vulnerando los artículos 7, 9, 10, 13, 14 y 24 del PIDCP, tal y como se expone a continuación.

Según los datos de la Dirección General de Policía, analizados por el Servicio Jesuita al Migrante en su informe *Internamiento muteado*<sup>23</sup> (publicado en 2024), en el año 2023 fueron internadas 2.085 personas en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE). Esta cifra es ligeramente inferior a las 2.276 personas registradas en 2022, lo que refleja una tendencia de estabilidad en los internamientos desde el año 2020.

La medida de internamiento en los CIE resulta desproporcionada y vulnera los principios de última ratio y proporcionalidad reconocidos en el ordenamiento jurídico español, así como los compromisos internacionales asumidos por el Estado español, en particular, el artículo 9 del PIDCP, que consagra el derecho a la libertad y a la seguridad personales.

Durante 2023 se detectaron además, al menos, las siguientes situaciones de vulnerabilidad y violaciones de derechos humanos en el contexto del internamiento de los CIE:

- **Internamiento de menores de edad:** Solo se realizaron pruebas de determinación de edad a nueve jóvenes en el CIE de Valencia y a uno en el CIE de Murcia. Se identificó a dos menores en el CIE de Valencia. El internamiento de menores contradice la protección reforzada que les confiere el artículo 24 del PIDCP.
- **Personas internadas solicitantes de protección internacional:** Se tramitaron 877 solicitudes de protección internacional, lo que representa el 42% del total de personas internadas.
- **Internamiento de nacionales de la Unión Europea:** 77 personas nacionales de Estados miembros de la Unión Europea (principalmente de Bulgaria, Croacia y Rumanía)

<sup>23</sup> Servicio Jesuita a Migrantes (2024). Informe CIE 2023. Internamiento “muteado”. <https://sjme.org/2024/06/10/informe-cie-2023-internamiento-muteado/>

fueron internadas en 2023, generalmente por razones de orden público o seguridad pública, conforme a lo dispuesto en la normativa de Seguridad Ciudadana aplicable al régimen comunitario.

Respecto a las causas que justificaron los internamientos: el 71,37% fueron debidos a expedientes de expulsión, el 26,7% a órdenes de devolución, el 1,9% a órdenes de salida obligatoria.

En cuanto a la vulneración de derechos:

- Organizaciones sociales presentes en los CIE siguen denunciando casos de agresiones físicas y verbales entre personas internadas, así como de parte del personal policial hacia las personas internas. Estas prácticas vulneran directamente el artículo 7 del PIDCP, que prohíbe la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- Las restricciones al régimen de visitas por parte de organizaciones de la sociedad civil y asesoría legal en centros como el CIE de Las Palmas limitan el acceso al asesoramiento legal y obstaculizan el ejercicio del derecho a la defensa, en violación de los artículos 13 y 14 del PIDCP.

Actualmente, persiste la falta de medidas alternativas a la detención migratoria, a pesar de que son más respetuosas con los derechos, más eficientes y menos costosas<sup>24</sup> que la detención o internamiento.

La adopción en 2024 del Pacto Europeo de Migración y Asilo, en un contexto de frontera sur como el español, puede implicar un riesgo añadido de aumento de la detención migratoria, particularmente durante el procedimiento de screening (triaje) en frontera.

### **Centros de Atención Temporal de Extranjeros (CATEs)**

Las medidas de privación de libertad de corta duración en la gestión del control migratorio se configuran como una práctica cada vez más frecuente en la Frontera Sur. En 2018, se abren los centros de atención temporal de extranjeros (CATEs) como herramienta para la detención de las personas recién llegadas por vía marítima. Actualmente hay 10 CATEs abiertos y en funcionamiento.

Entre 2017 y 2022, un total de 126.707 personas han sido privadas de libertad en un CATE, incluidos 7.280 menores.

El Informe de 2024 *Derechos Humanos en la Frontera Sur*<sup>25</sup> de la Asociación Pro Derechos

---

<sup>24</sup> International Detention Coalition (2015). There are alternatives. A handbook for preventing unnecessary immigration detention (revised edition)  
<https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2016/01/There-Are-Alternatives-2015.pdf>

<sup>25</sup> Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA) (2024). *Derechos Humanos en la Frontera Sur*

Humanos de Andalucía (APDHA) señala que estos centros han sido introducidos por la vía de facto y sin que exista una normativa específica que permita establecer su naturaleza y el marco jurídico que lo regula. A pesar de ello, se han expandido a lo largo del territorio, con las consecuencias que conlleva.

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura lo ubica como Centro de Detención de Personas Extranjeras y el informe de 2022<sup>26</sup> señala que la Dirección General de la Policía ha informado que en los CATEs se seguirán los protocolos de seguridad de cualquier centro de detención, lo que supone reconocer su auténtica naturaleza. En este sentido, el citado informe advierte de los graves incumplimientos que se producen en los CATEs.

Entre las situaciones más graves se identifican la utilización de celdas colectivas, la separación de las familias, la falta de infraestructuras, espacios y mobiliario o la inexistencia de sistema de llamada a los agentes de custodia, También se destaca la escasa formación de los agentes. Se carece además de instrumentos para presentar quejas o denuncias, entre otras razones, por la inexistencia de un marco jurídico específico.

## **Recomendaciones**

Se solicita al Comité de Derechos Humanos que recomiende al Estado español la adopción de las siguientes medidas:

- Promover medidas alternativas a la detención garantizando el respeto a la dignidad humana (art. 10 del PIDCP) y el derecho a la libertad (art. 9 del PIDCP) de las personas migrantes. Debe tratarse de medidas que no supongan en ningún caso privación de libertad. Cierre de los Centros de Internamiento de Extranjeros por ser contrarios a los principios de no discriminación e igualdad de trato ante la ley. Las medidas privativas de libertad deben quedar restringidas a los supuestos previstos en el Código penal para las infracciones penales correspondientes.
- Garantizar que los procedimientos de screening (triaje) y protección internacional en frontera y de retorno no conlleven la privación de libertad, en cumplimiento de los principios de necesidad y proporcionalidad, consagrados en el nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo y priorizar las medidas alternativas a la detención.
- Reducir el número de internamientos, limitándose a casos excepcionales y evitar la detención por mera situación administrativa irregular, especialmente en el caso de nacionales de la Unión Europea y de personas recién llegadas en embarcaciones.
- Documentar y regularizar la situación administrativa de personas "no retornables".
- Proporcionar servicios de atención sanitaria integral (física y mental) dentro de los CIE a cargo del sistema público de salud, asegurando la continuidad de tratamientos médicos iniciados antes del internamiento.
- Garantizar el acceso efectivo y regular de las organizaciones de la sociedad civil a los CIE y a cualquier otra instalación de detención migratoria, para garantizar los derechos de las personas internadas, incluyendo su derecho a una defensa jurídica

---

<sup>26</sup> Defensor del Pueblo. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. [Informe Anual 2024](#)

efectiva (arts. 13 y 14 del PIDCP).

- Articular procedimientos de denuncia más rápidos y garantistas que eviten la repatriación de las personas internadas.
- Definir el marco jurídico de regulación de los CATEs estableciendo todas las garantías para las personas detenidas e instalaciones adecuadas.

## **DERECHOS DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y REFUGIADAS**

### A- ACCESO AL PROCEDIMIENTO DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

**(Artículos 2, 7, 9, 13, 14, 17 y 26 del PIDCP)**

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

Las dificultades para acceder al procedimiento de protección internacional en España persisten y, en algunos casos, se han agravado. La escasez o ausencia de citas telemáticas, junto con las trabas para presentar presencialmente la solicitud, generan retrasos significativos<sup>27</sup>. La demora para obtener la primera cita de manifestación de voluntad puede alcanzar hasta cinco meses, y la posterior cita de formalización de la solicitud puede dilatarse entre seis meses y un año, e incluso acercarse a los dos años en determinados casos<sup>28</sup>.

Estas demoras constituyen una vulneración del derecho reconocido en el artículo 6 de la Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos de asilo, que establece un plazo de tres días (ampliable a seis) para el registro de la solicitud. Esta situación afecta directamente al ejercicio de derechos fundamentales, como el acceso al sistema de acogida, la atención sanitaria o el derecho al trabajo<sup>29</sup>, especialmente en el caso de personas en situación de vulnerabilidad, infringiendo así los artículos 2.3, 9 y 26 del PIDCP.

Además, las personas que logran obtener una cita y formalizar su solicitud enfrentan serias dificultades para comunicarse con la Oficina de Asilo y Refugio y acceder a información sobre el estado de su expediente. La presentación de documentación adicional debe realizarse por medios telemáticos, pero esta se registra con retrasos superiores a cinco meses<sup>30</sup>. Esta circunstancia se agrava en el caso de personas fuera del sistema de acogida o sin acompañamiento jurídico, lo que conlleva que muchas solicitudes sean resueltas sin que el órgano instructor haya tenido conocimiento de dicha documentación.

Otro grave problema es el retraso en la resolución de los expedientes de protección internacional. Fuera de las solicitudes presentadas por personas con nacionalidad ucraniana,

---

<sup>27</sup> CEAR (2024). *Informe 2024: Las personas refugiadas en España y Europa*, p. 74.

<sup>28</sup> Defensor del Pueblo (2024). *Informe anual 2023*.

<sup>29</sup> ECRE (2024). *Asylum Information Database – Country Report: Spain*

<sup>30</sup> Comité de Derechos Humanos de la ONU. Observación General N° 31 (2004).

que reciben un tratamiento excepcional, el resto de las personas solicitantes pueden esperar varios años para recibir una respuesta. A julio de 2024, el número de casos pendientes de resolución ascendía a aproximadamente 170.000<sup>31</sup>; no obstante, esta cifra ha seguido creciendo, superando los 270.000 expedientes pendientes en enero de 2025<sup>32</sup>.

Asimismo, resulta especialmente preocupante la entrada en vigor del nuevo Reglamento de Extranjería (Real Decreto 1155/2024, de 20 de mayo), cuyas disposiciones transitorias y reformas sustantivas han introducido obstáculos adicionales para las personas solicitantes de protección internacional. En particular, la Disposición Transitoria Quinta condiciona el acceso a la autorización de residencia por circunstancias excepcionales (arraigo) a aquellas personas que hayan recibido una resolución denegatoria firme antes de la entrada en vigor del reglamento, exigiendo además la acreditación de al menos seis meses de permanencia en situación irregular inmediatamente anteriores a la solicitud. Esta disposición excluye expresamente del cómputo el tiempo transcurrido durante el procedimiento de asilo, lo que penaliza de forma desproporcionada a quienes ya han soportado dilaciones indebidas, empujándoles a una situación de irregularidad sobrevenida.

Adicionalmente, en determinados supuestos se exige la renuncia expresa a la solicitud de asilo como condición para acceder a vías de regularización, una exigencia que vulnera el principio de no devolución y puede generar presiones indebidas para abandonar la vía internacional de protección. Estas restricciones administrativas comprometen seriamente el ejercicio de derechos fundamentales protegidos por el PIDCP, en particular los artículos 9 (libertad y seguridad personal), 26 (igualdad ante la ley) y 2.3 (derecho a un recurso efectivo).

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

Continúa sin garantizarse el acceso efectivo al procedimiento de protección internacional en puestos fronterizos ni en delegaciones diplomáticas, a pesar de las reiteradas denuncias por parte de organismos internacionales. La Comisaria de Derechos Humanos del Consejo de Europa, tras su visita a España en noviembre de 2022, señaló 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>33</sup>. Esta constatación refleja una grave vulneración del artículo 13 del PIDCP, que exige un examen individual antes de una expulsión, así como del artículo 7, al poner en riesgo la integridad física y psíquica de quienes buscan protección.

Preocupa el enfoque adoptado por la Unión Europea y sus Estados miembros a través del

---

<sup>31</sup> Ministerio del Interior (enero de 2025). *Avance mensual de protección internacional – Datos acumulados hasta diciembre de 2024*.

<sup>32</sup> El País (12 de enero de 2025). *El colapso del sistema de asilo mantiene a más de 270.000 personas en el limbo*.

<sup>33</sup> Comisaria de Derechos Humanos del Consejo de Europa (2022). *Declaración tras su visita a España*: <https://elpais.com/espana/2022-11-29/el-consejo-de-europa-advierte-a-espana-que-no-debe-contribuir-a-la-violacion-de-derechos-humanos-en-sus-fronteras.html>

Pacto Europeo de Migración y Asilo, aprobado en mayo de 2024, que refuerza políticas de cierre fronterizo y externalización del control migratorio mediante acuerdos con terceros países<sup>34</sup>. En abril de 2025, la Comisión Europea propuso una lista común de países de origen seguros, incluyendo Marruecos, Túnez y Senegal, lo que permite aplicar procedimientos acelerados a sus nacionales, presumiendo infundadamente que no requieren protección<sup>3</sup>.

En el caso de España, esta estrategia se refleja en acuerdos con países como Marruecos, Mauritania, Mali, Gambia y Senegal, muchos de los cuales carecen de garantías judiciales efectivas<sup>35</sup>, lo que compromete el respeto del principio de no devolución y puede derivar en devoluciones sin evaluación individualizada, contraviniendo los artículos 7 y 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

## Recomendaciones

Se solicita al Comité de Derechos Humanos que recomiende al Estado español la adopción de las siguientes medidas:

- Garantizar el acceso real y no discriminatorio al procedimiento de protección internacional, respetando el plazo máximo de 6 días para el registro de la solicitud conforme al artículo 6 de la Directiva 2013/32/UE, y evitando demoras estructurales que vulneran el derecho a un recurso efectivo (art. 2.3 PIDCP) y a la igualdad ante la ley (art. 26).
- Incrementar los recursos humanos y materiales de las autoridades competentes en materia de asilo, asegurando formación especializada para garantizar procedimientos individualizados con todas las garantías (arts. 14 y 13 PIDCP).
- Mantener los Centros de Recepción, Atención y Derivación (CREADE) como infraestructura permanente, accesible a todas las personas solicitantes sin distinción por nacionalidad, para facilitar el acceso al procedimiento y reducir los plazos (art. 26 PIDCP).
- Habilitar el acceso efectivo a la protección internacional en puestos fronterizos y delegaciones diplomáticas, garantizando un examen individual previo a cualquier devolución, de acuerdo con el principio de no devolución (arts. 7 y 13 PIDCP).
- Revisar los acuerdos bilaterales con terceros países (como Marruecos, Mauritania o Senegal) que externalizan el control fronterizo sin garantías efectivas, en el marco del nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo, para asegurar el respeto al derecho a la vida, a la integridad y a un procedimiento justo (arts. 6, 7 y 13 PIDCP).
- Modificar el Real Decreto 1155/2024 para eliminar la exigencia de renuncia a la solicitud de asilo como requisito de acceso a vías de regularización y garantizar que el tiempo en procedimiento compute a efectos de residencia legal (arts. 9 y 26 PIDCP).

---

<sup>34</sup> Comisión Europea (2025). *La Comisión propone adelantar elementos del Pacto sobre Migración y Asilo, así como una primera lista de la UE de países de origen seguros*. Comunicado de prensa, 16 de abril de 2025. Disponible en:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_25\\_1070](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_25_1070)

<sup>35</sup> Fundación porCausa. (2024). *Informe sobre la externalización del control migratorio*:

[https://porcausa.org/wp-content/uploads/2024/04/InformeExternaliz\\_COMPLETO\\_04\\_25.pdf](https://porcausa.org/wp-content/uploads/2024/04/InformeExternaliz_COMPLETO_04_25.pdf)

- Establecer un protocolo nacional de identificación temprana de situaciones de vulnerabilidad —conforme a estándares internacionales— que asegure atención jurídica, médica, psicológica y social desde el inicio del procedimiento y durante todas sus fases (arts. 7 y 17 PIDCP).

## B- INEXISTENCIA DE MECANISMOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DESDE EL EXTERIOR

### (Artículos 2, 7, 13 y 26 del PIDCP)

A pesar de que la Ley 12/2009, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria contempla la posibilidad de acceder a la protección internacional desde el exterior —a través de programas de reasentamiento, solicitudes de visado por razones humanitarias, extensión del estatuto de refugiado a familiares o el mecanismo previsto en el artículo 38 para la tramitación desde embajadas y consulados—, estos instrumentos permanecen en gran medida inoperantes.

La falta de desarrollo reglamentario y la obsolescencia del marco normativo en relación con los estándares europeos e internacionales han convertido estas vías en excepcionales y, en muchos casos, ineficaces. A ello se suma la aplicación arbitraria y discrecional por parte de las autoridades administrativas, especialmente en las representaciones diplomáticas. Cabe destacar la negativa reiterada de embajadas en países como Marruecos, Pakistán o Grecia a tramitar solicitudes de traslado conforme al artículo 38 de la Ley de Asilo, incluso cuando existían resoluciones judiciales favorables, como la STS 3445/2020 y la SAN 230/2021.

Los datos oficiales refuerzan esta constatación: en 2024, el 94% de las solicitudes de protección internacional se formalizaron en territorio nacional; un 4,4% en puestos fronterizos, un 0,5% en Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), y un 1,08% a través de embajadas, por vía de extensión familiar<sup>36</sup>. Estas cifras evidencian que, en la práctica, persisten graves limitaciones para acceder al procedimiento desde el exterior, lo que obliga a muchas personas potencialmente beneficiarias de protección internacional a recurrir a vías irregulares, a menudo peligrosas, para iniciar su solicitud, en contradicción con los artículos 2.3 y 26 del PIDCP.

Asimismo, el programa de reasentamiento permanece muy por debajo de las capacidades del sistema de acogida español. En los últimos años, el número anual de personas reasentadas no ha superado el millar. Esta insuficiencia se ve agravada por la escasa articulación del sistema con las comunidades autónomas y entidades locales, a pesar de que muchas de ellas disponen de recursos y voluntad política para asumir una mayor implicación en la acogida.

Esta ausencia de vías legales y seguras desde el exterior vulnera, además del derecho a un

---

<sup>36</sup> Ministerio del Interior (2024). *Avance de datos de protección internacional a 31 de diciembre de 2024*, Dirección General de Protección Internacional, p. 2.  
[https://proteccion-asilo.interior.gob.es/documentos/estadisticas/ultimos-datos/Avance-Trimestral-PI\\_diciembre.pdf](https://proteccion-asilo.interior.gob.es/documentos/estadisticas/ultimos-datos/Avance-Trimestral-PI_diciembre.pdf)

recurso efectivo (art. 2.3), el principio de igualdad ante la ley (art. 26), y puede comprometer el principio de no devolución cuando impide el acceso al procedimiento a personas que se encuentran en riesgo de sufrir tratos contrarios al artículo 7 del PIDCP.

### **Recomendaciones**

Se solicita al Comité de Derechos Humanos que recomiende al Estado español la adopción de las siguientes medidas:

- Adoptar un desarrollo reglamentario integral de los mecanismos de acceso a la protección internacional desde el exterior previstos en la Ley 12/2009, garantizando su claridad, aplicabilidad y adecuación a los estándares internacionales (arts. 2.3 y 13 PIDCP).
- Asegurar que las embajadas y consulados españoles tramiten con celeridad, transparencia y sin discriminación las solicitudes de traslado por razones de protección (art. 38 de la Ley de Asilo), cumpliendo con las resoluciones judiciales y evitando prácticas arbitrarias (arts. 2.3 y 26 PIDCP).
- Establecer vías legales y seguras para solicitar protección internacional desde terceros países, incluyendo visados humanitarios, eliminación de visados de tránsito para nacionales de países en conflicto y flexibilización de los requisitos para la reagrupación familiar (arts. 2.3, 7 y 13 PIDCP).
- Ampliar sustancialmente el cupo de plazas de reasentamiento, diversificar las nacionalidades elegibles y coordinarse estrechamente con comunidades autónomas, entidades locales y organizaciones del tercer sector para un sistema descentralizado y eficaz de acogida (arts. 2.3 y 26 PIDCP).

## **C- VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE NO DEVOLUCIÓN**

### **(Artículos 2, 7, 13 y 26 del PIDCP)**

En los puestos fronterizos, especialmente en Ceuta y Melilla, se han documentado prácticas reiteradas de devoluciones sumarias o expulsiones colectivas sin procedimiento individualizado ni acceso efectivo a un recurso legal. Estas prácticas vulneran directamente el principio de no devolución establecido en el artículo 7 del PIDCP, así como el derecho a un recurso efectivo (art. 2.3) y a un examen individual previo a cualquier expulsión (art. 13).

Diversos órganos han expresado preocupación ante esta situación. El Defensor del Pueblo ha señalado, en sus informes de 2023 y 2024, la persistencia de devoluciones en caliente sin identificación de perfiles vulnerables, sin asistencia letrada ni garantías mínimas. El Comité de los Derechos del Niño advirtió en 2023 de la existencia de violencia contra migrantes en la frontera con Marruecos, y criticó el marco legal español por permitir "deportaciones automáticas" sin evaluación individual. También el TEDH ha condenado en sentencias anteriores la ausencia de garantías efectivas en Ceuta y Melilla.

Estas prácticas están amparadas normativamente en la disposición adicional décima de la Ley Orgánica 4/2000, introducida por la Ley Orgánica 4/2015, que permite excepciones al régimen general de garantías en frontera. Asimismo, se siguen aplicando acuerdos de cooperación y readmisión con Marruecos sin control judicial ni transparencia, facilitando devoluciones en condiciones que no respetan el principio de no devolución ni el principio de no discriminación (art. 26 del PIDCP).

El caso más paradigmático sigue siendo el ocurrido el 24 de junio de 2022 en la valla de Melilla, en el que, según el Defensor del Pueblo, se produjeron al menos 470 devoluciones sumarias y fallecieron al menos 23 personas, sin que a día de hoy nadie haya asumido responsabilidades por una actuación con terribles consecuencias que vulneró el derecho internacional<sup>37</sup>. La disposición adicional décima de la Ley Orgánica 4/2000 y los acuerdos con Marruecos continúan vigentes, permitiendo expulsiones inmediatas sin garantías procesales.

Aunque se han abierto diligencias judiciales, múltiples organismos, incluido el Consejo de Europa y organizaciones internacionales de derechos humanos<sup>38</sup>, han instado a que las investigaciones cumplan con los estándares de independencia, exhaustividad y celeridad, tal como establece el artículo 2.3 del PIDCP.

## Recomendaciones

Se solicita al Comité de Derechos Humanos que recomiende al Estado español la adopción de las siguientes medidas:

- Revisar o dejar sin efecto el acuerdo bilateral con Marruecos que permite devoluciones inmediatas sin garantías efectivas, en condiciones que vulneran el principio de no devolución (arts. 7 y 13 PIDCP).
- Derogar la disposición adicional décima del régimen aplicable a Ceuta y Melilla, que permite expulsiones sumarias sin procedimiento individualizado (arts. 2.3 y 13 PIDCP).
- Derogar la disposición adicional décima de la Ley Orgánica 4/2000, introducida por la Ley Orgánica 4/2015, y garantizar que todas las personas que accedan a territorio español tengan derecho a un procedimiento administrativo con todas las garantías antes de ser expulsadas o devueltas (arts. 2.3, 7, 13 y 26 PIDCP).
- Garantizar la presencia de mecanismos independientes de monitoreo en las fronteras terrestres y marítimas, con acceso pleno a procedimientos de devolución, incluyendo a organismos de derechos humanos y organizaciones con experiencia acreditada, como medida preventiva contra expulsiones arbitrarias (arts. 2.3 y 13 PIDCP).

---

<sup>37</sup> Defensor del Pueblo (2022). *Resolución sobre los hechos del 24 de junio de 2022 en la valla de Melilla*, 14 de octubre de 2022: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/resolucion/2022/173365.html>

<sup>38</sup> Amnistía Internacional (2024). *Marruecos / España: Revelen la suerte de los migrantes que siguen desaparecidos dos años después de la masacre de Melilla*, 24 de junio de 2024: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/marruecos-espana-revelen-la-suerte-de-los-migrantes-que-siguen-desaparecidos-dos-anos-despues-del-mortifero-incidente-de-la-frontera-de-melilla/>

## MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

(Artículos 7, 8, 9 y 24 del PIDCP)

El Séptimo Informe Periódico de España del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos centra parte de su análisis en la configuración actual del procedimiento de determinación de la edad. Incluye, además, una breve referencia al Modelo de Gestión de Contingencias Migratorias para la Infancia y Adolescencia No Acompañada, aprobado en 2022 por la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia. Finalmente, destaca el Programa de Atención Humanitaria, gestionado por la Dirección General de Atención Humanitaria e Inclusión Social de la Inmigración —en el ámbito de la Secretaría de Estado de Migraciones— y desarrollado en las ciudades de Ceuta y Melilla, el cual contempla, entre sus servicios de acogida, el apoyo al restablecimiento del contacto de los niños, niñas y adolescentes con sus referentes familiares y sociales.

España ha impulsado avances legislativos relevantes en la lucha contra la trata y la explotación de niños y niñas. No obstante, esta grave vulneración de derechos continúa siendo una realidad insuficientemente atendida. El país no cuenta con mecanismos eficaces para evaluar las necesidades específicas de protección de la infancia migrante, lo que dificulta la identificación de menores víctimas de trata y explotación. Esta situación contraviene el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño y el artículo 2 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor<sup>39</sup>, que establecen la obligación de atender al interés superior del menor.

Los centros de protección no disponen de personal especializado para detectar indicios de trata ni de protocolos claros para comunicar estos casos a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Por su parte, las entidades especializadas en la atención a víctimas de trata no tienen acceso efectivo a estos centros, una restricción que no cuenta con respaldo legal conforme al Protocolo Marco de protección a las víctimas de trata<sup>40</sup> y la Instrucción 6/2016<sup>41</sup>.

El Protocolo MENA<sup>42</sup> y el Protocolo Marco de Trata establecen que, ante la detección de un niño o niña que pueda ser víctima de trata, deberá procederse a su derivación inmediata a un recurso especializado que garantice su seguridad, recuperación física y psicológica, así como la asistencia integral que necesite. En la misma línea, la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor recoge la obligación de atender la especial situación de vulnerabilidad de la infancia no acompañada, especialmente cuando presenta necesidades de protección internacional y/o ha sido víctima de trata o tráfico, en lo relativo a las prestaciones sociales básicas de protección.

---

<sup>39</sup> Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

<sup>40</sup> Protocolos Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos: <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/protocoloTrata.pdf>

<sup>41</sup> Portal web de la Policía Nacional. Trata de seres humanos. Marco normativo.

<sup>42</sup> Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados

Estas disposiciones no se cumplen de manera efectiva debido a la falta de recursos especializados. A ello se suma una mala praxis administrativa persistente, que asume que la protección ofrecida por los servicios de protección de menores es suficiente, lo que impide que muchos niños y niñas no acompañados accedan a procedimientos clave como la solicitud de protección internacional o el proceso de identificación como víctimas de trata.

## **Recomendaciones**

Se solicita al Comité de Derechos Humanos que recomiende al Estado español la adopción de las siguientes medidas:

- Habilitar recursos especializados destinados a la atención integral de niños y niñas víctimas de trata, que garanticen su seguridad, recuperación y acompañamiento psicosocial.
- Diseñar y aplicar un procedimiento sistemático para la evaluación y determinación del interés superior del menor, que sirva de referencia obligatoria en cualquier decisión que les afecte.
- Establecer un protocolo específico de identificación de necesidades de protección, incluyendo la protección internacional, la situación de trata, explotación y la condición de menor no acompañado o separado.
- Garantizar el acceso efectivo de las entidades especializadas en trata a los centros de protección de menores gestionados por las Comunidades Autónomas, conforme a lo establecido en el Protocolo Marco.

La Convención sobre los Derechos del Niño prohíbe la detención de niños por razones migratorias (Observación General nº 6 del Comité de los Derechos del Niño).

El Relator Especial de Naciones Unidas sobre la tortura ha advertido que la detención de menores nunca responde a su interés superior y puede llegar a constituir un trato cruel, inhumano o degradante<sup>43</sup>.

## **Procedimiento de determinación de edad**

El procedimiento de determinación de la edad en España no ha experimentado avances significativos desde 2020, a pesar de las observaciones incluidas en el informe y la reciente presentación del Proyecto de Ley para la Regulación del Procedimiento de Evaluación de la Edad<sup>44</sup>, actualmente en fase de enmiendas, y que incorpora en gran medida las propuestas formuladas por las organizaciones sociales. Esta demora supone el abandono de la determinación de la edad basándose exclusivamente en la realización de pruebas

<sup>43</sup> Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (2015). Informe A/HRC/28/68 sobre los efectos de la detención en niños migrantes. Naciones Unidas.

<sup>44</sup> Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, para regular el procedimiento de determinación de la edad. (121/000040)

oseométricas, mediante el método de Greulich y Pyle<sup>45</sup>, que ha sido ampliamente cuestionado por su elevado margen de error y por su carácter invasivo, que compromete la intimidad del menor<sup>46</sup>.

El Comité Económico y Social Europeo en su dictamen publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 11 de diciembre de 2020<sup>47</sup>, en la misma línea de los expertos en la materia, han señalado la necesidad de adoptar un enfoque holístico y multidisciplinar en la determinación de la edad. A pesar de ello, sigue sin garantizarse el respeto al principio de presunción de minoría, recogido en el artículo 12.4 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, que establece que, en caso de duda sobre la mayoría de edad, la persona deberá ser considerada menor hasta que se determine su edad.

Este principio se vulnera de manera sistemática, como ha denunciado el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas en múltiples dictámenes condenatorios dirigidos a España<sup>48</sup>. A ello se suma la práctica administrativa recurrente de desestimar la documentación presentada por las personas que alegan ser menores de edad, lo que agrava la indefensión y la falta de garantías en el procedimiento.

## **Recomendaciones**

Se solicita al Comité de Derechos Humanos que recomiende al Estado español la adopción de las siguientes medidas:

- Aprobar con urgencia el Proyecto de Ley que regula el Procedimiento de Evaluación de la Edad con un enfoque holístico de determinación de la edad.
- Integrar en todo el proceso la participación de distintos profesionales, teniendo en cuenta no solo el desarrollo físico, sino también los aspectos madurativos y psicosociales del menor.
- Garantizar la aplicación del principio de presunción de minoría en aquellos casos en los que subsistan dudas razonables tras la práctica de las pruebas correspondientes.
- Reconocer la presunción de validez de los documentos emitidos por registros civiles extranjeros que presenten los posibles menores, salvo prueba en contrario debidamente fundamentada.

Esperamos que las observaciones contenidas en este informe contribuyan a que el Comité inste al Estado español a adoptar reformas urgentes y estructurales que garanticen la

---

<sup>45</sup> Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado: Nota interna Núm. 2/2018

<sup>46</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación de los menores no acompañados en la Unión Europea y Informe de la Plataforma Mineur en exil (2017) “L’estimation de l’âge des MENA en question: problématique, analyse et recommandations.

<sup>47</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La protección de los menores migrantes no acompañados en Europa».

<sup>48</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 otros.

dignidad, la igualdad y los derechos fundamentales de todas las personas, con especial atención a las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.

Las organizaciones firmantes y adheridas reiteramos nuestro compromiso con la promoción de una sociedad basada en la igualdad, la inclusión y el pleno ejercicio de los derechos fundamentales.