

Documento de posición de CCBE sobre la propuesta de un nuevo Reglamento de Retorno

6 de junio de 2025

RESUMEN EJECUTIVO

Durante los últimos años, CCBE ha seguido de cerca la evolución del marco de la UE en materia de retorno y ha actuado en consecuencia, prestando especial atención a aspectos como el acceso a la asistencia y representación jurídicas y los recursos legales. En este documento se analiza la propuesta de la Comisión de un nuevo Reglamento sobre el retorno presentado en marzo de 2025. Se dedica de nuevo una atención significativa al derecho a la asistencia y representación jurídicas y al derecho a un recurso efectivo, así como al concepto más debatido de los centros de retorno. Las observaciones sobre disposiciones específicas de la propuesta van acompañadas de sugerencias de enmiendas que, en opinión de CCBE, mejorarían el texto y garantizarían su conformidad con el marco de la UE e internacional aplicable en el contexto de los retornos y el asilo.

I. Introducción

La propuesta de Reglamento por el que se establece un sistema común para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en la Unión ("Reglamento de retorno")¹. Se publicó el 11 de marzo de 2025. Esta propuesta completa el marco compuesto, entre otros, por el Reglamento sobre el procedimiento de asilo y el Reglamento sobre el procedimiento fronterizo de retorno, adoptados en el marco del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo.

En los últimos años, CCBE ha seguido de cerca la evolución del marco de la UE en materia de retorno y ha actuado al respecto, por ejemplo, mediante la adopción de los comentarios de CCBE sobre la propuesta de la Comisión de refundición de la Directiva sobre el retorno en 2019.²

Sobre la base de su trabajo anterior y dado que la Comisión propuso un nuevo Reglamento, CCBE considera importante compartir sus puntos de vista sobre el tema.

La propuesta se presentó de manera frenética debido a la presión política. Por ejemplo, la Comisión reconoció que "no se llevó a cabo ninguna evaluación de impacto, debido a la urgencia de proponer nuevas normas en materia de retorno"³. CCBE considera que debería reconsiderarse este enfoque en un asunto tan importante, ya que la celeridad no juega a favor de una legislación de buena calidad.

La necesidad de armonizar las normas en toda la UE se declara como uno de los objetivos de la propuesta, pero al examinar algunas de sus disposiciones específicas, este objetivo no queda reflejado.

¹ COM (2025) 101 final, 2025/0059 (COD).

² [ES MIG 20190329 CCBE-Comments-on-the-Commission-proposal-for-a-directive-on-common-standards-and-procedures-in-Member-States-for-returning-illegally-staying-third-country-nationals.pdf \(en inglés\)](#)

³ Ibidem

Con el margen que se deja a los Estados miembros, se corre el riesgo de que falle el objetivo general y se fomente la jurisprudencia que impugne la legislación y pida aclaraciones sobre su interpretación.

II. Análisis y sugerencias de CCBE

II.1. Referencia a instrumentos específicos de Derecho internacional

Por lo que se refiere a los derechos fundamentales, CCBE sugiere, en primer lugar, modificar el artículo 5, que enumera los instrumentos a los que debe ajustarse el Reglamento. Una referencia explícita a la Convención de Ginebra y al Convenio Europeo de Derechos Humanos sería bienvenida. Por otra parte, la referencia tan general a los derechos fundamentales y al principio de no devolución, sin ninguna referencia a la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y al interés superior del menor, hace temer que ello permita volver a prácticas prohibidas por la CDN y el CEDH, como la detención de menores, incluidos los que no están acompañados por un representante legal. Por lo tanto, debería añadirse una referencia explícita a la CDN y al interés superior del menor.

Propuesta de la Comisión	Enmienda CCBE
<p>Artículo 5 Derechos fundamentales</p> <p>Al aplicar el presente Reglamento, los Estados miembros actuarán respetando plenamente el Derecho pertinente de la Unión, incluida la Carta, el Derecho internacional pertinente, las obligaciones relacionadas con el acceso a la protección internacional, en particular el principio de no devolución, y los derechos fundamentales.</p>	<p>Artículo 5 Derechos fundamentales</p> <p>Al aplicar el presente Reglamento, los Estados miembros actuarán respetando plenamente el Derecho pertinente de la Unión, incluida la Carta, el Derecho internacional pertinente, incluida la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño, las obligaciones relacionadas con el acceso a la protección internacional, en particular el principio de no devolución, los derechos fundamentales y el interés superior del menor.</p>

II.2. Decisiones de retorno y prohibiciones de entrada

Como observación general, CCBE insta a la prudencia cuando se trata de la posibilidad de enviar a una persona a un país en el que nunca ha puesto los pies.

El artículo 4 par. 3 define el "país de retorno" y permite devolver a los migrantes a más países en comparación con la directiva en vigor.

En particular, en la letra g) de esta disposición, se añade un nuevo tipo de "país de retorno" como "un tercer país con el que exista un acuerdo o convenio en virtud del cual se acepte al nacional de un tercer país, de conformidad con el artículo 17 del presente Reglamento".

En cuanto al artículo 7, debido a la gravedad de las consecuencias que puede tener un retorno, los nacionales de terceros países deben recibir siempre traducciones de la decisión de retorno para que puedan comprender cuál es su situación (respetando así su derecho a la información) y cuáles son los posibles recursos legales.⁴

En cuanto al reconocimiento mutuo de las decisiones de retorno previsto en el artículo 9, en virtud del

⁴Para las consideraciones de CCBE sobre la importancia de la interpretación véanse los comentarios de CCBE sobre el RAP (proyecto de Reglamento presentado el 13 de julio de 2016 por la Comisión Europea por el que se establece un procedimiento de asilo común para la protección internacional y se deroga la Directiva 2013/32/UE sobre normas mínimas para los procedimientos de concesión y retirada de la protección internacional.

nuevo Reglamento, si la solicitud de asilo de una persona es denegada en un Estado miembro y esta persona recibió una decisión de retorno, otro Estado miembro al que se traslade la persona debe reconocer la decisión de retorno.)

La disposición debería aclarar las consecuencias de una segunda solicitud en otro Estado miembro. Otra cuestión que se plantea es cómo aborda el Estado miembro de ejecución la impugnación de una decisión de retorno emitida por otro Estado miembro.

Esto también se debe a que el reconocimiento y la ejecución de las decisiones de retorno adoptadas por otro Estado miembro requieren la confianza mutua entre los sistemas judiciales de los Estados miembros. Las repetidas violaciones de los derechos procesales fundamentales de las personas en el exilio en un gran número de jurisdicciones europeas, combinadas con el reconocimiento y la ejecución automáticos de las decisiones de retorno, corren el riesgo de socavar gravemente las obligaciones internacionales de los Estados miembros, en particular el principio de no devolución.

CCBE sugiere también que se deje claro en esta disposición que otro Estado miembro no debe reconocer una decisión de retorno cuando tenga razones para creer que la ejecución violaría el principio de no devolución.

<p><i>Artículo 9</i></p> <p>Reconocimiento y ejecución de las decisiones de retorno emitidas por otro Estado miembro (...)</p> <p>4. A efectos de la aplicación del apartado 3, un Estado miembro podrá decidir no reconocer o ejecutar una decisión de retorno del Estado miembro de emisión cuando la ejecución sea manifiestamente contraria al orden público del Estado miembro de ejecución, o cuando el nacional de un tercer país debe ser trasladado a un tercer país distinto del indicado en la decisión de retorno del Estado miembro de expedición.</p>	<p><i>Artículo 9</i></p> <p>Reconocimiento y ejecución de las decisiones de retorno emitidas por otro Estado miembro (...)</p> <p>4. A efectos de la aplicación del apartado 3, un Estado miembro decidirá no reconocer o ejecutar una decisión de retorno del Estado miembro de emisión cuando la ejecución sea manifiestamente contraria al orden público del Estado miembro de ejecución, cuando existan razones para creer que la ejecución violaría el principio de no devolución, o cuando el nacional de un país sea expulsado a un tercer país distinto del indicado en la decisión de retorno del Estado miembro emisor.</p>
--	---

Por lo que se refiere al artículo 10, CCBE observa que los motivos de prohibición de entrada se amplían en comparación con la Directiva vigente. Además, la redacción del apartado 7 del artículo 10 no es clara, ya que sugiere que la prórroga de la prohibición de entrada podría superar los 10 años. Por otra parte, conviene precisar que cada prórroga debe ser objeto de una decisión escrita, notificada al interesado, motivada e indicando el derecho de recurso con efecto suspensivo.

En cuanto al artículo 12 sobre expulsión, es positivo que las disposiciones dejen clara la obligación de evaluar el riesgo de no devolución. La orden de expulsión debe, en cualquier circunstancia, estar sujeta a una revisión judicial efectiva para garantizar el cumplimiento del principio de no devolución y controlar el riesgo de una posible violación del artículo 4 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (CDF) y del artículo 3 de la CEDH en caso de expulsión.

También es necesario aclarar la letra a) del artículo 16, que establece que la disposición se aplicará a los nacionales de terceros países cuando constituyan una amenaza para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional. Este concepto es demasiado vago y amplio. Teniendo en cuenta la decisión de devolverlos, que sin duda constituye una grave violación de la libertad fundamental de circulación, la amenaza debe ser al menos grave y presente para el orden público.

II.3. Centros de retorno - Artículo 17

a) Observaciones generales

La propuesta introduce una base para que los Estados miembros establezcan los denominados centros de retorno si celebran un acuerdo con un tercer país a este respecto. Muchos detalles sobre el funcionamiento de estos centros quedan sin aclarar, ya que deberán regularse posteriormente en el acuerdo. Las personas que vayan a ser enviadas a los centros de retorno deberán haber recibido una decisión de retorno.

No se indica si la admisión en el centro sería permanente o temporal y condicionada a los esfuerzos por devolver a las personas afectadas a su país de origen o residencia habitual, o si los centros de retorno podrían utilizarse como puntos de desembarco para personas rescatadas en el mar. El texto del reglamento deja dudas sobre el marco jurídico aplicable y la aplicación del acervo europeo en materia de respeto de los derechos fundamentales. Plantea la inquietud de que las personas exiliadas sean objeto de tratos inhumanos y degradantes, de privación de libertad por tiempo indefinido con garantías procesales insuficientes y riesgo de devolución en cadena.

CCBE considera que la legalización de una medida de este tipo es una novedad que debe considerarse con cautela, dado el riesgo de posibles violaciones sistemáticas de los derechos fundamentales respecto de las personas sujetas a retorno en virtud del artículo 17. Podría imposibilitar a los Estados miembros el cumplimiento de sus obligaciones de Derecho internacional.

Por lo tanto, CCBE cree que el artículo 17 en su forma actual contiene demasiadas incertidumbres en cuanto a la conformidad de tal sistema con las leyes internacionales, de la UE y constitucionales, en cuanto a la jurisdicción, y en cuanto a la eficacia y viabilidad judiciales.

En caso de que los legisladores decidan mantener esta disposición en el texto, CCBE considera que debería redactarse de nuevo e ir acompañada de salvaguardias mejores y más sólidas que las actualmente presentes en el texto, teniendo en cuenta las preocupaciones expresadas a continuación.

Queda por examinar la cuestión de la responsabilidad de la organización de estos centros: si debe regularse bilateralmente entre un Estado miembro de la UE y un tercer país o entre la UE y un tercer país. Esto también implica determinar el marco jurídico aplicable en estos centros. Esto incluye, por ejemplo, normas sobre quién será trasladado al centro de retorno, sobre las modalidades del traslado, sobre la responsabilidad de los servicios prestados en el centro y qué hacer con las personas cuyo traslado del centro no se materialice.

Además, debería añadirse en este artículo una referencia explícita a los derechos judiciales (por ejemplo, al artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales y al CEDH). Por el momento, no hay nada en el artículo relativo a la revisión judicial antes de un traslado a un centro de retorno (en el sistema actual, un repatriado ha pasado (en principio) por un procedimiento que al menos garantiza la revisión por los tribunales: de la denegación de la solicitud de asilo u otra solicitud de inmigración; de la decisión de retorno al país de origen o procedencia). Un tránsito forzoso por un centro de retorno de un tercer país también requeriría revisión judicial - lo que entonces plantea la cuestión de cómo revisarían los jueces tal decisión.

Existen serias dudas sobre la competencia judicial, el acceso a un abogado, el acceso a un recurso efectivo y la falta de garantía de una aplicación adecuada de la legislación de la UE y de mecanismos de control de la misma. Por ejemplo:

- Con respecto a la situación general y a la situación de detención en países que no son miembros de la CEDH: ¿cómo se puede garantizar que la expulsión a estos países y la detención en estos casos no viola el Art. 3 CEDH y Art. 5 CEDH, y en particular, que se garantice el acceso al asesoramiento jurídico en materia de retorno, pero también a la asistencia médica y al contacto

con el mundo exterior? Incluso entre países que son parte de la CEDH, no existe la presunción de confianza mutua (a diferencia de lo que ocurre entre Estados miembros de la UE). Esto significa que sería necesario disponer de un examen judicial en profundidad de la situación en el país para garantizar el cumplimiento del principio de no devolución.

- En cuanto al acceso a la justicia: ¿Quién decide el internamiento externo y cómo sería la protección jurídica en estas situaciones de internamiento? ¿Cómo debería funcionar en la práctica la representación legal?
- Con un Estado no perteneciente a la UE no se aplica una presunción como la confianza mutua, así que ¿cómo garantizamos la prevención de la violación del Art. 4 CDF en el centro de retorno, del Art. 47 de la CDF (en caso de que algo vaya mal y sea necesario un recurso judicial - ¿y qué juez sería competente en tal caso?); de otros derechos fundamentales de la UE?
- Sigue sin estar claro cómo se tramitarían las solicitudes de asilo posteriores.

CCBE considera que el traslado de personas a centros de internamiento en terceros países fuera de la UE debe abordarse con cautela, a la luz del amplio marco de derechos reconocidos a todos los inmigrantes. Dicho traslado puede violar las salvaguardias consagradas en el Derecho nacional, europeo e internacional, y obstaculizar significativamente el derecho a la defensa. En este sentido, el traslado de una persona a un tercer país con el que no tiene ningún vínculo puede constituir una violación de los derechos fundamentales; por último, debe prestarse atención a las condiciones de detención en estos centros.

CCBE sólo se congratula de que los menores no acompañados y las familias con niños no sean "devueltos" a ese tercer país (art. 17(4)).

b) Riesgo de exposición a violaciones de los derechos humanos

En cuanto a los requisitos relativos a los derechos humanos, CCBE considera que deben ser más estrictos y debe comprobarse que existen pruebas de su protección efectiva. Lo mismo cabe decir de las garantías en cuanto al acceso a recursos legales en caso de violaciones.

No existe en la propuesta ninguna obligación explícita de llevar a cabo una evaluación obligatoria del cumplimiento de los derechos humanos por parte del tercer país. Por lo tanto, se plantea la cuestión de en qué tipo de información se basará el Estado miembro que celebre el acuerdo para considerar que se cumplen las condiciones relativas al respeto de las normas de derechos humanos.

En particular, debe hacerse referencia al concepto de "país seguro", tal como lo interpreta el Tribunal de Justicia y lo define la legislación europea.

A diferencia de los centros de asilo previstos por el Reino Unido en Ruanda o por Italia en Albania, en los que se llevará a cabo el procedimiento de asilo propiamente dicho, la propuesta de Reglamento del retorno prevé que sólo los extranjeros que deban abandonar el país sean llevados a los "centros de retorno". El artículo 17 de la propuesta de Reglamento contiene disposiciones sobre el trato de las personas trasladadas al tercer país.

Según el Art. 17 (1) de la propuesta de Reglamento, un requisito para el traslado al tercer país es que éste respete "las normas internacionales de derechos humanos y los principios del Derecho internacional, en particular el principio de no devolución" (de las personas que buscan protección). Incluso si un Estado miembro puede teóricamente enviar a la persona al centro de operaciones, debe haber una decisión de "devolver" a esta persona allí y para ello una comprobación de si se respetaría el principio de no devolución, lo que incluye comprobar qué le ocurre a la persona tras su estancia en el centro. Esto también tendría que ser revisado por un tribunal.

Por lo que se refiere al examen de las solicitudes de asilo presentadas en el tercer país (en el centro de retorno) después del traslado, el proyecto de Reglamento debería hacer referencia explícita al Sistema

Europeo Común de Asilo (SECA). En la práctica, sin embargo, puede ocurrir que una primera solicitud de protección internacional se presente en el centro de retorno. Del mismo modo, puede ocurrir que las personas del tercer país presenten una solicitud de seguimiento después de que una solicitud inicial haya sido rechazada, por ejemplo, debido a un cambio de circunstancias en el país de origen. En ambos casos, el traslado al tercer país significaría que la persona ya no podría invocar el cumplimiento de las disposiciones del SECA. Si, en vista de ello, se permitiera el "sistema de centro de retorno", habría que garantizar que los derechos consagrados en el SECA puedan ejercerse en consecuencia. Si el tercer país no dispone de un procedimiento de asilo del mismo nivel, ACNUR tendría al menos que participar de oficio en el procedimiento o ser la autoridad que lo lleve a cabo.

En cuanto al cumplimiento de los "estándares de derechos humanos", hay que señalar que muchos terceros países han firmado normas jurídicas, como la Convención contra la Tortura. Sin embargo, también en estos países los derechos humanos se violan con frecuencia. Esto plantea la cuestión de la base fáctica para verificar si las "normas de derechos humanos" no sólo están consagradas por ley en el tercer país, sino que también se observan realmente y si la protección contra las violaciones puede aplicarse efectivamente a través de los tribunales.

Podría ser muy útil adjuntar en notas o tal vez como anexo algunos informes realizados por instituciones independientes sobre la situación del respeto de los derechos humanos en algunos países, incluidos los países de Europa y que han firmado el CEDH.

Una evaluación más precisa de los riesgos concretos de violación de los derechos humanos en el tercer país en el que se encuentra el centro de operaciones puede considerarse una condición previa a la celebración del acuerdo bilateral.

El acuerdo bilateral también debería especificar la competencia y la legislación aplicable en caso de que surja un problema en el centro de operaciones. También en este caso, debería considerarse quién garantiza la revisión judicial de cualquier problema que surja en estos centros - y la representación legal de los individuos en tales casos. ¿Existe un mecanismo independiente para supervisar el cumplimiento de los derechos humanos?

Además, el artículo 17 no contiene salvaguardias que ya existen en la legislación de la UE (por ejemplo, el concepto de tercer país seguro; el artículo 36 del Reglamento de procedimiento de asilo). Se menciona el requisito de no devolución, pero no es suficiente. No se exige determinar si el país de centro de operaciones es seguro para la persona de hecho, individualmente. Aunque un país pueda considerarse seguro en general, no lo es necesariamente para un individuo.

Según el proyecto de Reglamento, el traslado de la persona en cuestión al tercer país sobre la base del acuerdo binacional significa que el procedimiento de retorno se considera concluido, sujeto a una obligación de readmisión sobre la base del acuerdo binacional. Así se desprende de la clasificación del artículo 17 de la propuesta de Reglamento en la sección 4, que describe los distintos procedimientos de expulsión.

c) Detención en los centros de retorno

En cuanto al estatuto de las personas trasladadas a los centros de retorno, el proyecto de Reglamento estipula en el artículo 17(2)(b) que el acuerdo intergubernamental deberá contener disposiciones sobre las condiciones de residencia de las personas en el tercer país. La exposición de motivos de la propuesta de Reglamento prevé estancias de corta y larga duración en el tercer país. Por lo tanto, el acuerdo bilateral puede determinar si la estancia en el tercer país hasta el regreso al país de origen debe realizarse en centros de internamiento, en régimen abierto o de forma gratuita.

Además, se plantea la cuestión, en los casos en que una persona ya ha sido detenida antes de su traslado al tercer país de conformidad con el art. 29 y ss. de la propuesta y también deba ser internada en el tercer

país hasta el traslado al país de origen, en cuanto a la **base jurídica y al sistema de protección jurídica contra el internamiento. En términos sustantivos, una posibilidad de internamiento más amplia que la prevista en la propuesta de Reglamento no sería compatible con el Derecho de la UE.** No podría haber un período máximo de detención superior al establecido en la propuesta, ni sería permisible prescindir del examen de medios más leves (artículo 31 de la propuesta de Reglamento). También deben respetarse las disposiciones de la propuesta en cuanto a las condiciones de detención (artículo 34). Además de la separación de los detenidos y la prohibición de la detención en un entorno similar a una prisión, debe garantizarse en particular que cada persona afectada mantenga en todo momento el contacto necesario con el mundo exterior.

En cuanto al derecho a la reparación individual, el artículo 33 de la propuesta establece el derecho a una revisión judicial rápida -retrospectiva- de una decisión de las autoridades de detener a una persona, así como a revisiones periódicas de las condiciones de detención, al menos cada tres meses y previa solicitud.

Por ejemplo, en Alemania (y de forma similar, por ejemplo, en España), la ley estipula el requisito adicional de que debe obtenerse una decisión judicial antes de cualquier detención. Esto también se aplica a las solicitudes de prórroga de la detención. Como parte de la revisión de la detención, la persona afectada siempre debe ser oída en persona en presencia de un intérprete en relación con sus circunstancias personales, incluso en el procedimiento de prórroga de la detención. El tribunal debe investigar los hechos del caso de *oficio* y también obtener y examinar todos los expedientes relativos a los procedimientos de derecho de residencia, incluidos los procedimientos de retorno. En particular, el tribunal está obligado a revisar la necesidad y proporcionalidad del internamiento, además de examinar las condiciones del mismo (obligación de abandonar el país, motivo del internamiento y régimen de alojamiento). En el contexto de la necesidad, el tribunal debe examinar de forma independiente el pronóstico detallado que debe proporcionar la autoridad en la solicitud de internamiento sobre si el retorno al país de origen puede tener lugar dentro del periodo de internamiento solicitado. Asimismo, el tribunal debe examinar si existen medios más leves que el internamiento y si se persigue el retorno con la celeridad necesaria para que el internamiento sea lo más breve posible. Por último, el tribunal debe tener en cuenta las circunstancias relativas a la persona en cuestión, por ejemplo, las relaciones familiares, en particular con los hijos, o los problemas de salud, como parte de una evaluación de la proporcionalidad.

Las salvaguardias antes mencionadas también se aplican en virtud de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (CDF) y de la CEDH. Si la intención es devolver a una persona a un tercer país, debe garantizarse que las mismas salvaguardias se aplican íntegramente en ese país.

Si una persona es trasladada de un centro de detención en un Estado miembro a un tercer país, se plantea en última instancia la cuestión de cómo tratar cualquier procedimiento de recurso pendiente en materia de detención. El siguiente ejemplo de interacción entre la propuesta y la legislación alemana ilustra mejor los retos prácticos que se avecinan. Dado que el Derecho nacional alemán también exige en general una audiencia en el procedimiento de apelación, es poco probable que un traslado al tercer país antes de esta audiencia sea razonable sólo por razones prácticas. Si ya no es posible una audiencia personal, la jurisprudencia alemana parte de la base de que los posibles errores procesales en relación con la detención y el procedimiento de detención judicial ya no pueden subsanarse a posteriori (en el sentido de que no es posible hacer que el procedimiento se ajuste a las normas procesales a posteriori). En caso de repatriación al país de origen, que pone fin a la detención, en virtud del Derecho constitucional alemán, los extranjeros afectados tienen el derecho fundamental a que el recurso judicial en curso determine que la detención pasada fue ilegal y vulneró los derechos del interesado. **En los casos de retorno a un tercer país, se plantea la cuestión de cómo debe tratarse el internamiento continuado en ese país, basado en la resolución judicial del tribunal de internamiento del Estado miembro, si en el procedimiento de recurso se determina que el internamiento es o fue ilegal.**

Es importante subrayar que es necesario imponer la garantía de un período máximo de detención también al país de concentración. Se hace referencia a la aplicación de los artículos 31 y 34 de la propuesta de Reglamento, pero no se reflexiona sobre el principio de eficacia de la tutela judicial (artículo 47 del MCR) y la aplicación extraterritorial de las garantías procesales.

Tanto las leyes nacionales como la propuesta estipulan que las personas afectadas siempre pueden exigir una revisión de la detención. Esta posibilidad también debe estar prevista en el tercer país.

El artículo 5 (5) de la CEDH establece que la detención ilegal dará derecho a indemnización. En Alemania, por ejemplo, la indemnización se paga en un procedimiento simplificado (actualmente 75 euros por día) sobre la base de la aplicación análoga de la Ley de indemnización de la justicia penal. A este respecto, habría que garantizar que estos derechos también puedan hacerse valer en el tercer país.

d) Asesoramiento jurídico y representación legal

El argumento más importante para CCBE en relación con los centros de retorno en terceros países es la posible limitación de la asistencia jurídica o la falta de asesoramiento jurídico, representación y consulta con abogados, cuando los refugiados se encuentran en terceros países en los que puede no disponerse de asesoramiento jurídico preciso.

El establecimiento de centros de retorno en terceros países debería considerar cuidadosamente la importancia de una aplicación efectiva de los principios fundamentales del derecho a la información y a la representación. Al CCBE le preocupa **que dichos centros excluyan, en la práctica, la posibilidad de una representación adecuada de los intereses del cliente por parte de un representante legal profesional.**

También en este caso, habría que destacar la falta de referencias al artículo 47 de la CDF y al artículo 13 de la CEDH.

e) Comentarios sobre los centros para inmigrantes de terceros países existentes

Hasta ahora se han puesto en marcha diversas soluciones que implican centros extraterritoriales para inmigrantes. Han sido motivo de preocupación en lo que respecta al cumplimiento del derecho internacional.

Es el caso de los centros de tramitación extraterritoriales creados por Australia en las islas de Nauru y Manus, que fueron criticados por las principales organizaciones internacionales de la sociedad civil por su historial en materia de derechos humanos⁵.

Las tensiones que siguieron al acuerdo entre Reino Unido y Ruanda en 2022 son otro ejemplo de las dificultades que podrían presentar los centros de retorno, con la ONU advirtiendo de consecuencias perjudiciales y las autoridades británicas admitiendo que era un "despilfarro del dinero de los contribuyentes"⁶.

El acuerdo bilateral firmado en 2023 entre Italia y Albania prevé el establecimiento, en territorio albanés, de instalaciones destinadas a la acogida temporal de extranjeros sujetos al procedimiento acelerado de asilo y de extranjeros ya sujetos a medidas de internamiento validadas o prorrogadas, en virtud de decisiones de retorno. A la luz de los debates en torno a este modelo, a la espera de las comprobaciones necesarias sobre su aplicación efectiva, y reconociendo que el acuerdo prevé la aplicación de las mismas garantías procesales previstas en la legislación italiana para los extranjeros afectados, es pertinente recordar la importancia de la efectividad del derecho de defensa, en particular en lo que respecta a la confidencialidad de las comunicaciones entre abogado y cliente y a la posibilidad de ejercer adecuadamente la representación legal.

⁵ BBC, Nauru: Why Australia is funding an empty detention centre; Amnistía Internacional, Australia: Appalling abuse, neglect of refugees on Nauru, 2016, [enlace](#); Human Rights Watch, Australia: 8 Years of Abusive Offshore Asylum Processing, [enlace](#);

⁶ BBC, UK will not pay Rwanda more for scrapped migrant deal, [enlace](#); UK-Rwanda asylum law: Los líderes de la ONU advierten de las consecuencias perjudiciales | ACNUDH [enlace](#)

CCBE toma nota de la decisión del Tribunal de Casación italiano, Primera Sección Penal, en la sentencia nº17510, de 8 de mayo de 2025, que declaró expresamente que los centros actualmente situados en Albania son, en todos los aspectos, equivalentes a los que se encuentran en territorio italiano. Según el Tribunal, la detención del extranjero en dicho centro sigue siendo legal incluso después de la presentación de la solicitud de protección internacional, ya que el centro es plenamente equiparable, en todos los aspectos, a los centros de identificación y expulsión en Italia.⁷

Conclusión sobre los centros de retorno

Sin una referencia suficientemente armonizada a los derechos fundamentales sustanciales y procesales, el sistema propuesto entraña un riesgo importante de inseguridad jurídica que sería extremadamente perjudicial tanto para los particulares afectados como para los Estados miembros. El mecanismo podría conducir a violaciones del artículo 3 de la CEDH y dar lugar a litigios masivos ante los tribunales nacionales y europeos.

Es importante recordar que los Estados parte del Consejo de Europa, es decir, todos los Estados miembros, están vinculados por la jurisprudencia del TEDH, que ha sostenido sistemáticamente que una expulsión a un país en el que existe riesgo de trato inhumano o degradante constituye una violación del artículo 3. Además, también es importante recordar que el mecanismo podría conducir a violaciones del artículo 3 de la CEDH y dar lugar a litigios masivos ante los tribunales nacionales y europeos.

Además, también es importante recordar que la ausencia de violación del artículo 3 no puede presumirse y debe examinarse a la luz de las circunstancias personales del individuo en cuestión y teniendo en cuenta su vulnerabilidad y cualquier necesidad de protección especial.

II.4. Derecho a la asistencia y representación jurídica y derecho a la tutela judicial efectiva

En aras de la eficacia de los sistemas judiciales, debería prestarse asistencia jurídica a los retornados no sólo en la fase de recurso, sino también antes, en la fase administrativa. Las personas deberían tener la posibilidad de contar con un abogado antes de recurrir, ya que es una condición para el acceso real a la justicia y para que los procedimientos se lleven a cabo correctamente y no tengan que ser impugnados repetidamente debido a deficiencias. El acceso a un abogado y la asistencia letrada por parte de abogados cualificados desempeñan un papel crucial en la administración de justicia. Por lo tanto, el derecho a la asistencia y representación jurídicas debe ser automático.

Para seguir el "enfoque justo y firme", la UE tiene que alcanzar un equilibrio y esto no puede lograrse sin añadir y respetar los derechos procesales y fundamentales de las personas. El respeto del artículo 47 de la Carta y del artículo 13 de la CEDH y los requisitos establecidos por el TJUE y el TEDH deberían guiar a los legisladores de la UE a este respecto.

En cuanto a las personas que deben prestar asistencia y representación jurídica, CCBE considera que deben ser abogados cualificados e independientes. Debido a la naturaleza y gravedad de las consecuencias potenciales para los retornados, es necesario que los migrantes sean asistidos por personas que conozcan el sistema y los procedimientos judiciales nacionales. En caso de que se permita a otras personas, no bien definidas, prestar dicha asistencia, existe la preocupación de que se produzcan abusos y una carga adicional para la administración y el sistema judicial debido a la necesidad de "reparar" el caso. También abre la vía a normas poco comunes en varios Estados miembros, lo que va en contra del objetivo de la propuesta. El texto actual abriría divergencias entre los Estados miembros y

⁷ El artículo 3, apartado 2, de la Ley 14/2024, modificada por el Decreto-ley 37/2025, no se opone a la aplicación del artículo 6, apartado 3, del Decreto Legislativo 142/2015 en los casos en que un nacional de un tercer país (acogido en el CPR de Gjader en virtud de una autorización validada de conformidad con el artículo 14 del Decreto Legislativo 286/98) presenta una solicitud de protección internacional. En consecuencia, la detención del extranjero en dicho centro sigue siendo lícita incluso después de la presentación de la solicitud, ya que el centro se equipara plenamente, en todos los aspectos, a las instalaciones previstas en el párrafo 1 del artículo 14 del Decreto Legislativo 286/98."

permitiría eludir las normas.

Garantizar el acceso a los servicios prestados por abogados por adelantado, desde las primeras fases, podría considerarse una opción más cara a primera vista. Sin embargo, la presencia continua de un abogado durante todo el procedimiento disminuye la probabilidad de impugnaciones y permite evitar nuevos litigios. Por lo tanto, en última instancia, cuesta menos al sistema y alivia la carga. También hay que tener en cuenta que el número de retornados es menos significativo que el de solicitantes de asilo, por lo que los derechos previstos en la propuesta se aplican a un grupo más reducido de personas.

La noción de recurso abusivo que figura en el artículo 25, apartado 5, letra b), carece de definición y claridad. A este respecto, en una reciente declaración, CCBE rechazó categóricamente cualquier insinuación o argumento de que, al interponer recursos o actuar ante los tribunales, los abogados abusan de la ley.⁸

El uso de la expresión "sin perspectivas tangibles de éxito" es problemático porque es demasiado amplia, demasiado subjetiva y abre la vía a una generalización de las órdenes de clasificación de los recursos sobre el fondo. Permite una clasificación preliminar de los recursos sobre el fondo. Es preferible utilizar otra expresión, por ejemplo, de la legislación francesa, "recurso manifiestamente inadmisibile", que, en realidad, sólo debería excluir los recursos inadmisibles por razones procesales y no una clasificación selectiva de los recursos cuando se considere que el recurso no tiene perspectivas tangibles de éxito" o que es "abusivo";". La misma enmienda debería aplicarse al apartado 9 si se mantiene.

Debido a la importancia de la asistencia jurídica y la representación legal y su relación con los recursos legales, CCBE también sugeriría trasladar el punto 24, apartado 1, letra d), justo después de la letra a).

⁸ Declaración de CCBE condenando la estigmatización y las amenazas a los abogados de inmigración, 04.04.2025, [enlace](#).

Artículo 24

Derecho a la información

1. Los nacionales de terceros países sujetos al procedimiento de retorno serán informados sin demora indebida de lo siguiente:

- a. la finalidad, duración y fases del procedimiento de retorno, así como información sobre los recursos legales disponibles y los plazos para interponerlos;
- b. los derechos y obligaciones de los nacionales de terceros países durante el procedimiento de retorno con arreglo a los artículos 21 y 23, las consecuencias del incumplimiento con arreglo al artículo 22, la existencia de una descripción sobre el retorno de la persona en el Sistema de Información de Schengen y el reconocimiento y ejecución de una decisión de retorno dictada por otro Estado miembro con arreglo al artículo 9;
- c. el asesoramiento y los programas de retorno y reintegración de conformidad con el artículo 46;
- d. sus derechos y obligaciones procesales a lo largo del procedimiento de retorno de conformidad con el presente Reglamento y el Derecho nacional, en particular el derecho a la asistencia jurídica y a la representación legal de conformidad con el artículo 25.

2. La información facilitada se proporcionará sin demora indebida en un lenguaje sencillo y accesible y en una lengua que el nacional del tercer país comprenda o cuya comprensión sea razonable suponerle, incluso mediante traducción e interpretación escritas u orales, según sea necesario. Dicha información se facilitará mediante hojas informativas normalizadas, en papel o en formato electrónico. En el caso de los menores, la información se facilitará de manera adaptada a los niños y a su edad, con la participación del titular de la responsabilidad parental o del representante a que se refiere el artículo 20, apartado 2. Se dará al nacional del tercer país la oportunidad de confirmar que ha recibido la información.

Artículo 24

Derecho a la información

1. Los nacionales de terceros países sujetos al procedimiento de retorno serán informados sin demora indebida de lo siguiente:

- a. el objeto, la duración y las etapas del procedimiento de retorno, así como información sobre los recursos legales disponibles y los plazos para interponerlos;
- b. sus derechos y obligaciones procesales a lo largo del procedimiento de retorno de conformidad con el presente Reglamento y la legislación nacional, en particular el derecho a la asistencia jurídica y a la representación legal de conformidad con el artículo 25;**
- c. los derechos y obligaciones de los nacionales de terceros países durante el procedimiento de retorno con arreglo a los artículos 21 y 23, las consecuencias del incumplimiento con arreglo al artículo 22, la existencia de una descripción sobre el retorno de la persona en el Sistema de Información de Schengen y el reconocimiento y ejecución de una decisión de retorno dictada por otro Estado miembro con arreglo al artículo 9;
- d. el asesoramiento y los programas de retorno y reintegración de conformidad con el artículo 46;

~~d. sus derechos y obligaciones procesales a lo largo del procedimiento de retorno de conformidad con el presente Reglamento y la legislación nacional, en particular el derecho a asistencia jurídica y representación legal de conformidad con el artículo 25.~~

2. La información facilitada se proporcionará sin demora indebida en un lenguaje sencillo y accesible y en una lengua que el nacional del tercer país comprenda ~~o cuya comprensión sea razonable suponerle,~~ incluso mediante traducción e interpretación escritas u orales, según sea necesario. Dicha información será facilitada **oralmente por personal formado y** mediante hojas informativas normalizadas, en papel o en formato electrónico. En el caso de los menores, la información se facilitará de manera adaptada a los niños y a su edad, con la participación del titular de la patria potestad o del representante a que se refiere el artículo 20, apartado 2. El nacional de un tercer país tendrá la oportunidad de confirmar que ha recibido la información.

Artículo 25

Asistencia jurídica y representación

1. En caso de recurso o revisión ante una autoridad judicial de conformidad con el artículo 27, los Estados miembros garantizarán, a petición del nacional de un tercer país, la asistencia jurídica y la representación legal gratuitas necesarias para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial.
2. Los menores no acompañados recibirán automáticamente asistencia jurídica y representación legal gratuitas.
3. La asistencia jurídica y la representación consistirán en la preparación del recurso o de la solicitud de revisión, incluida, como mínimo, la preparación de los documentos procesales exigidos por la legislación nacional y, en caso de audiencia, la participación en dicha audiencia ante una autoridad judicial para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de defensa. Esta asistencia no afectará a la asistencia prevista en el Reglamento (UE) 2024/1348.
4. La asistencia jurídica gratuita y la representación legal serán proporcionadas por asesores jurídicos u otras personas debidamente cualificadas, admitidas o permitidas con arreglo al Derecho nacional, cuyos intereses no entren o no puedan entrar en conflicto con los del nacional de un tercer país.
5. Los Estados miembros podrán excluir la prestación de asistencia jurídica y representación legal gratuitas en el procedimiento de recurso cuando
 - a. se considere que el nacional de un tercer país dispone de recursos suficientes para sufragar la asistencia jurídica y la representación legal a su costa
 - b. se considere que el recurso no tiene perspectivas tangibles de éxito o es abusivo
 - c. el recurso o la revisión se encuentra en una segunda instancia o en una instancia superior, según lo previsto en el Derecho nacional, incluidas las nuevas audiencias o revisiones del recurso;
 - d. el nacional de un tercer país ya está asistido o representado por un asesor jurídico.
6. El nacional de un tercer país que solicite asistencia jurídica gratuita
El nacional de un tercer país que solicite asistencia jurídica y representación legal gratuitas deberá comunicar su situación económica.
7. Con excepción de la asistencia prestada a los menores no acompañados, y en consonancia con el respeto de la esencia del derecho a la tutela judicial efectiva, los Estados miembros podrán
 - a. imponer límites monetarios o temporales a la prestación de asistencia jurídica y representación

Artículo 25

Asistencia jurídica y representación

1. ~~En caso de recurso o revisión ante una autoridad judicial de conformidad con el artículo 27,~~ los Estados miembros garantizarán, a ~~petición del nacional de un tercer país,~~ la asistencia jurídica y la representación legal gratuitas ~~necesarias~~ para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial.
2. Los menores no acompañados dispondrán automáticamente de asistencia jurídica y representación legal gratuitas.
3. **En caso de recurso o de revisión ante una** autoridad judicial, la asistencia jurídica y la representación consistirán en la preparación del recurso o de la solicitud de revisión, incluyendo, como mínimo, la preparación de los documentos procesales exigidos por la legislación nacional y, en caso de audiencia, la participación en dicha audiencia ante una autoridad judicial para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de defensa. Esta asistencia no afectará a la asistencia prevista en el Reglamento (UE) 2024/1348.
4. La asistencia jurídica y la representación legal gratuitas serán proporcionadas por **abogados independientes,** ~~asesores jurídicos u otras personas debidamente cualificadas, admitidas o permitidas con arreglo al derecho nacional, cuyos intereses no entren o no puedan entrar en conflicto con los del nacional de un tercer país.~~
5. Los Estados miembros podrán excluir la prestación de asistencia jurídica y representación legal gratuitas en el procedimiento de recurso cuando:
 - a. se considere que el nacional de un tercer país dispone de recursos suficientes para sufragar la asistencia jurídica y la representación legal a su costa
 - b. ~~se considere que el recurso no tiene perspectivas tangibles de prosperar o es abusivo;~~
 - c. el recurso o la revisión se interponga en una segunda instancia o en una instancia superior, según lo dispuesto en el Derecho nacional, incluidas las nuevas audiencias o revisiones de recurso;
 - d. el nacional de un tercer país ya está asistido o representado por un asesor jurídico.
6. El nacional de un tercer país que solicite asistencia jurídica gratuita y representación deberá revelar su situación financiera.
7. Con excepción de la asistencia prestada a los menores no acompañados, y en consonancia con el respeto de la esencia del derecho a la tutela judicial efectiva, los Estados miembros

legal gratuitas, siempre que dichos límites no sean arbitrarios y no restrinjan indebidamente el acceso a la asistencia jurídica y representación legal gratuitas ni menoscaben el ejercicio del derecho de defensa;

b. solicitar el reembolso total o parcial de los gastos en que se haya incurrido cuando la situación financiera del nacional del tercer país haya mejorado durante el procedimiento de retorno o cuando la decisión de proporcionar asistencia jurídica y representación legal gratuitas se haya adoptado sobre la base de información falsa facilitada por el nacional del tercer país;

c. dispondrán que, por lo que respecta a los honorarios y otros gastos y reembolsos, el trato dispensado a los nacionales de terceros países

generalmente dispensado a sus nacionales en materia de asistencia jurídica.

8. Los Estados miembros establecerán normas procesales específicas que regulen la forma de presentar y tramitar las solicitudes de asistencia jurídica y representación legal gratuitas, o aplicarán las normas existentes para las demandas internas de naturaleza similar, siempre que dichas normas no hagan excesivamente difícil o imposible el acceso a la asistencia jurídica y representación legal gratuitas.

9. Cuando la decisión de no conceder asistencia jurídica y representación legal gratuitas sea adoptada por una autoridad que no sea una autoridad judicial por considerar que el recurso carece de perspectivas tangibles de éxito o es abusivo, el solicitante tendrá derecho a un recurso efectivo ante una autoridad judicial contra dicha decisión. A tal efecto, el solicitante tendrá derecho a pedir asistencia jurídica y representación legal gratuitas.

10. Los Estados miembros podrán prever asistencia jurídica y representación legal gratuitas en el procedimiento administrativo de conformidad con la legislación nacional.

podrán:

a. imponer límites monetarios o temporales a la prestación de asistencia jurídica y representación legal gratuitas, siempre que dichos límites no sean arbitrarios y no restrinjan indebidamente el acceso a la asistencia jurídica y representación legal gratuitas ni menoscaben el ejercicio del derecho de defensa;

b. solicitar el reembolso total o parcial de los gastos en que se haya incurrido cuando la situación financiera del nacional de un tercer país haya mejorado durante el procedimiento de retorno o cuando la decisión de prestar asistencia jurídica y representación legal gratuitas se haya adoptado sobre la base de información falsa facilitada por el nacional del tercer país;

c. disponer que, por lo que se refiere **al acceso, las** tasas y otros costes y reembolsos, el trato a los nacionales de terceros países sea igual, pero no más favorable, que el trato que se da generalmente a sus nacionales en materia de asistencia jurídica.

8. Los Estados miembros establecerán normas procesales específicas que regulen la forma de ~~presentación y tramitación de las solicitudes de~~ asistencia jurídica y representación legal gratuitas, o aplicarán las normas existentes ~~para las demandas internas de naturaleza similar,~~ siempre que dichas normas no dificulten o impidan excesivamente el acceso a la asistencia jurídica y representación legal gratuitas.

9. Cuando ~~la decisión de no conceder~~ la asistencia jurídica y la representación legal gratuitas **sean denegadas** ~~sea adoptada por una autoridad que no sea una autoridad judicial por considerar que el recurso carece de perspectivas tangibles de éxito o es abusivo,~~ el solicitante tendrá derecho a un recurso efectivo ante una autoridad judicial contra dicha decisión. A tal efecto, el solicitante tendrá derecho a solicitar asistencia jurídica y representación legal gratuitas.

10. Los Estados miembros ~~podrán~~ **deberán** prever la asistencia jurídica y la representación legal gratuitas en el procedimiento administrativo de conformidad con la legislación nacional.

El artículo 26 sólo prevé el derecho a un recurso efectivo contra algunas de las decisiones que podrían adoptarse sobre la base del Reglamento. Debe quedar claro que todas las decisiones que puedan afectar a los derechos de las personas en virtud del Derecho de la UE están sujetas al derecho a la tutela judicial efectiva (tal como exige el artículo 47 del MCR). Esto incluye las sanciones por incumplimiento decididas sobre la base del Art. 9 para. 3 y para. 4 (ejecución de una decisión europea de restitución), Art. 11 (retirada, suspensión o reducción de la duración de una prohibición de entrada), Art. 14 (aplazamiento de la expulsión), Art. 16 (procedimiento de expulsión en caso de riesgo para la seguridad), Art. 17 (expulsión a un centro de retorno), Art. 22 limitaciones a la libertad de circulación en virtud del art. 23.

Por lo tanto, estas decisiones deben añadirse a la lista de decisiones que pueden ser objeto de un derecho de recurso, ya que pueden tener consecuencias dramáticas, como las relativas al derecho al trabajo o al derecho a prestaciones sociales.

<p>Artículo 26</p> <p>Derecho a la tutela judicial efectiva</p> <p>1.El nacional de un tercer país de que se trate dispondrá de un recurso recurso efectivo para impugnar las decisiones a que se refiere el artículo 7, el artículo 10 y el apartado 2 del artículo 12 ante una autoridad judicial competente.</p> <p>2. El recurso efectivo deberá prever un examen completo y <i>ex nunc</i> tanto de las cuestiones de hecho como de las de derecho.</p> <p>3.Los Estados miembros velarán por que el cumplimiento de los requisitos derivados del principio de no devolución sea verificado por la autoridad judicial competente, a petición del nacional del tercer país o <i>de oficio</i>.</p>	<p>Artículo 26</p> <p>Derecho a la tutela judicial efectiva</p> <p>1. El nacional de un tercer país de que se trate dispondrá de un recurso efectivo para impugnar las decisiones a que se refiere el Artículo 7, artículo 9, artículo 10, artículo 11, apartado 2 del artículo 12, artículo 14, artículo 16, artículo 17, artículo 22 y artículo 23 ante una autoridad judicial competente.</p> <p>2. El recurso efectivo deberá prever un examen completo y <i>ex nunc</i> tanto de los hechos como de los fundamentos de Derecho.</p> <p>3. Los Estados miembros velarán por que el cumplimiento de los requisitos derivados del principio de no devolución sea verificado por la autoridad judicial competente, a petición del nacional del tercer país o <i>de oficio</i>.</p>
--	---

En cuanto al artículo 27, el límite de 14 días para presentar un recurso es demasiado corto y poco realista, dado el limitado acceso a la asistencia jurídica que pueden tener las personas. Por lo tanto, se sugiere incluir un límite de cuatro semanas en el primer párrafo: "El plazo para interponer un recurso ante una autoridad judicial de primera instancia no excederá de **cuatro semanas**".

Por lo que se refiere al apartado 5 del artículo 27, relativo a la traducción de documentos por el solicitante, la sanción es desproporcionada en relación con la carga impuesta al solicitante en materia de traducción. Debería establecerse que la traducción pueda ser realizada por el intérprete en la vista.

En cuanto al artículo 28, si el recurso no tiene un efecto suspensivo automático, podría violarse el principio de no devolución, sobre todo teniendo en cuenta que habrá procedimientos rápidos según el Pacto. Será más difícil acceder a los recursos y, por lo tanto, será más fácil que se dicte la orden de devolución definitiva.

En principio, los recursos deben tener efecto suspensivo, a menos que razones especiales (seguridad, orden público, etc.) justifiquen la exclusión del efecto suspensivo. Si el órgano administrativo decide que un recurso no tendrá efecto suspensivo, el solicitante tendrá derecho a impugnar esta decisión en su recurso y la autoridad judicial estará facultada para conceder el efecto suspensivo. Cabe recordar que el TEDH en su jurisprudencia señaló que cualquier limitación a la realización de un examen individual de las objeciones al retorno debe entenderse sin perjuicio de la prohibición de devolución.⁹

"143. Habida cuenta de la importancia que el Tribunal concede al artículo 3 del Convenio y del carácter irreversible del perjuicio que puede resultar si se materializa un riesgo de tortura o de malos tratos, ya ha declarado que la eficacia de un recurso a disposición de un demandante que alega que su traslado a un tercer Estado le expondría a un trato prohibido en virtud del artículo 3 del Convenio (...) exige también que el interesado

⁹ M.-K. y otros contra Polonia, 23.07.2020, [disponible aquí](#).

tenga acceso a un recurso con efecto suspensivo automático".

Del mismo modo, en relación con el artículo 4 del Protocolo nº 4 del Convenio, el Tribunal declaró **"que un recurso contra una supuesta violación de esta disposición no cumple los requisitos de efectividad si no tiene efecto suspensivo. La noción de recurso efectivo en virtud del Convenio exige que el recurso pueda impedir la ejecución de medidas contrarias al Convenio y cuyos efectos sean potencialmente irreversibles"**.¹⁰

El Comisario de Derechos Humanos del CdE también expresó la opinión de que el artículo 13 de la CEDH exige que las personas dispongan de un recurso efectivo contra cualquier violación de sus derechos en virtud del Convenio. Cuando una persona tiene una reclamación defendible en relación con riesgos relacionados con los artículos 2 (derecho a la vida) y 3 CEDH, dichos recursos deben tener efecto suspensivo automático.¹¹

Por lo que se refiere al artículo 28, para garantizar que el efecto suspensivo sea realmente efectivo, debería establecerse en el apartado 1 que "La ejecución de las decisiones adoptadas en virtud del artículo 7 (...) se suspenderá hasta que la autoridad judicial haya dictado una resolución definitiva". De lo contrario, la persona podrá ser destituida aunque la decisión sea declarada ilegal y anulada.

Artículo 28

Efecto suspensivo

1. La ejecución de las decisiones dictadas de conformidad con el artículo 7, el artículo 10 y el apartado 2 del artículo 12 se suspenderá hasta que expire el plazo dentro del cual puedan ejercer su derecho a la tutela judicial efectiva ante una autoridad judicial de primera instancia a que se refiere el artículo 27.
2. Se concederá a los nacionales de terceros países el derecho a presentar una solicitud de suspensión de la ejecución de una decisión de retorno antes de que expire el plazo en el que pueden ejercer su derecho a un recurso efectivo ante una autoridad judicial de primera instancia a que se refiere el artículo 27. Una autoridad judicial estará facultada para decidir, tras un examen tanto de los hechos como de las cuestiones de derecho, si la ejecución de la decisión de retorno debe o no suspenderse a la espera del resultado del recurso. La ejecución de la decisión de retorno se suspenderá cuando exista riesgo de vulneración del principio de no devolución.
3. Cuando se interponga un nuevo recurso contra una primera o ulterior decisión de recurso, la

Artículo 28

Efecto suspensivo

1. La ejecución de las decisiones dictadas en virtud del ~~artículo 7, del artículo 10 y del apartado 2 del artículo 12~~ **Artículo 7, artículo 9, artículo 10, el artículo 11, el apartado 2 del artículo 12, el artículo 14, el artículo 16, el artículo 17, el artículo 22 y el artículo 23** se suspenderá hasta que **la autoridad judicial haya dictado una resolución definitiva** ~~haya expirado el plazo en el que pueden ejercer su derecho a la tutela judicial efectiva ante una autoridad judicial de primera instancia a que se refiere el artículo 27.~~
2. A los nacionales de terceros países se les concederá la **suspensión de la derecho a presentar una solicitud de suspensión de la** ejecución de una decisión de retorno antes de que expire el plazo en el que pueden ejercer su derecho a un recurso efectivo ante una autoridad judicial de primera instancia a que se refiere el artículo 27. ~~Una autoridad judicial estará facultada para decidir, tras un examen tanto de los hechos como de las cuestiones de derecho, si la ejecución de la decisión de retorno debe o no suspenderse a la espera del resultado del recurso.~~ La ejecución de

¹⁰ M.-K. y otros contra Polonia: "143. Habida cuenta de la importancia que el Tribunal concede al artículo 3 del Convenio y del carácter irreversible del perjuicio que puede resultar si se materializa un riesgo de tortura o de malos tratos, ya ha declarado que la eficacia de un recurso a disposición de un solicitante que alega que su traslado a un tercer Estado le expondría a un trato prohibido en virtud del artículo 3 del Convenio requiere imperativamente un examen minucioso por parte de una autoridad nacional (véase Shamayev y otros c. Georgia y Rusia, no. 3C378/02, § 448, TEDH 2005-III), un examen independiente y riguroso de cualquier alegación de que existen razones fundadas para temer un riesgo real de trato que infrinja el artículo 3 (véase Jabari c. Turquía, nº 40035/S8, § 50, TEDH 2000-VIII), y una respuesta especialmente rápida (véase Bati y otros c. Turquía, nº 33057/S8, § 50, TEDH 2000-VIII). Turquía, nº 33057/SC y 57834/00, § 13C, TEDH 2004-IV (extractos)); **también exige que la persona afectada tenga acceso a un recurso con efecto suspensivo automático** (véase Čonka c. Bélgica, nº. 515C4/SS, §§ 81-83, TEDH 2002-I; Gebremedhin [Gaberamadhien], citado anteriormente, § CC; M.S.S. v. Bélgica y Grecia [GC], no. 30CSC/05, § 2S3, TEDH 2011; y A.E.A. c. Grecia, antes citada, § CS).

¹⁴⁴. El Tribunal ha llegado a una conclusión similar en relación con las denuncias presentadas en virtud del artículo 4 del Protocolo núm. 4 del Convenio, afirmando que **un recurso contra una supuesta violación de esta disposición no cumple los requisitos de efectividad si no tiene efecto suspensivo. La noción de recurso efectivo en virtud del Convenio exige que el recurso sea capaz de impedir la ejecución de medidas contrarias al Convenio y cuyos efectos sean potencialmente irreversibles** (véanse las sentencias Čonka, § 75, y Hirsí Jamaa y otros, § 15S, ambas citadas anteriormente)."

¹¹ Carta al Mariscal del Senado de la República de Polonia, 04.03.2025

ejecución de una decisión de retorno no se suspenderá a menos que el nacional de un tercer país solicite la suspensión y una autoridad judicial competente decida concederla, teniendo debidamente en cuenta las circunstancias específicas del caso concreto.

4. La decisión sobre la solicitud de suspensión de la ejecución de una decisión de restitución se adoptará en un plazo de 48 horas. En los casos en que se planteen cuestiones complejas de hecho o de Derecho, podrá rebasarse dicho plazo.

la decisión de retorno se suspenderá cuando exista riesgo de vulneración del principio de no devolución.

3. Cuando se interponga un nuevo recurso contra una primera o ulterior decisión de recurso, ~~no se suspenderá la ejecución de una decisión de retorno, a menos que el nacional de un tercer país solicite la suspensión y una autoridad judicial competente decida concederla, teniendo debidamente en cuenta las circunstancias específicas del caso concreto.~~

4. ~~La decisión sobre la solicitud de suspensión de la ejecución de una decisión de restitución se adoptará en un plazo de 48 horas. En los casos en que se planteen cuestiones complejas de hecho o de Derecho, podrá rebasarse ese plazo.~~

II.5. Detención

Algunas consideraciones y normas relativas a la detención ya se han discutido anteriormente en relación con la detención en los centros de retorno. Además, CCBE señala que en la propuesta se amplían los motivos de detención en comparación con el marco actual: se añaden tres nuevos motivos.

También se amplía la duración máxima del internamiento. En la directiva actual, el internamiento es una medida de último recurso, posible si no pueden aplicarse otras medidas¹². CCBE lamenta que esta disposición se ha suprimido en la propuesta. A falta de esta disposición, la propuesta corre el riesgo de ampliar y generalizar el recurso al internamiento. Por lo tanto, se aconseja volver a incluir esta condición en el texto. CCBE subraya que, según algunas investigaciones, *"como señala el EPRS, el internamiento no es necesariamente eficaz (ya que no hay pruebas que sugieran que un mayor internamiento conlleve mayores tasas de retorno) ni eficiente (debido a los considerables costes que conlleva)"*¹³.

El internamiento administrativo no es sólo una medida para ejecutar el retorno sino también una privación de la libertad personal y su mantenimiento o no debe en todo caso ser examinado y decidido por el juez competente en un plazo razonable (15 días) desde el momento en que es impuesto por el Estado miembro.

Por lo que se refiere al traslado de menores, el TEDH controla la conformidad del internamiento de menores con el Convenio sobre la base de los tres criterios siguientes: la edad del menor, la adecuación del lugar de internamiento a sus necesidades específicas, la duración del internamiento, dado que el internamiento es una medida.

Además, habida cuenta de la duración del internamiento prevista en el reglamento (12 meses, renovables hasta 24 meses), la posibilidad de internar a menores (artículo 35) es sin duda contraria a las disposiciones del artículo 3 de la CEDH y a la jurisprudencia (caso Popov c. Francia (Requêtes nos [39472/07](#) et [39474/07](#)), Affaire R.M. y otros c. Francia (Requête no [33201/11](#))).

Por lo que se refiere al apartado 3 del artículo 20, el proyecto debería prever la obligación de que los menores no acompañados sean sistemáticamente oídos por un administrador ad hoc.

¹² El artículo 15 (1) de la Directiva de Retorno establece el internamiento "A menos que puedan aplicarse eficazmente otras medidas suficientes pero menos coercitivas en un caso concreto..."

¹³ <https://eulawanalysis.blogspot.com/2025/04/the-new-eu-common-system-for-returns.html>

Artículo 29

Motivos de detención

1. Los Estados miembros podrán internar a un nacional de un tercer país en virtud del presente Reglamento sobre la base de una evaluación individual de cada caso y sólo en la medida en que el internamiento sea proporcionado.
2. Los Estados miembros sólo podrán mantener internado a un nacional de un tercer país a efectos de preparar el retorno o llevar a cabo la expulsión.
3. Un nacional de un tercer país sólo podrá ser internado sobre la base de uno o varios de los siguientes motivos de internamiento: a. riesgo de fuga determinado de conformidad con el artículo 30; b. el nacional de un tercer país evita o dificulta la preparación del retorno o el proceso de expulsión; c. el nacional de un tercer país plantea riesgos para la seguridad de conformidad con el artículo 16; d. determinar o verificar su identidad o nacionalidad; e. incumplimiento de las medidas ordenadas con arreglo al artículo 31.
4. Estos motivos de internamiento se establecerán en el Derecho nacional.
5. La detención será ordenada por las autoridades administrativas o judiciales. El internamiento se ordenará mediante decisión escrita en la que se expondrán los motivos de hecho y de derecho en los que se basa, así como información sobre los recursos legales disponibles. La decisión se notificará al nacional de un tercer país en una lengua que comprenda o sea razonable suponer que comprende.
6. Al detener a un nacional de un tercer país de conformidad con el apartado 2, los Estados miembros tendrán en cuenta cualquier signo visible, declaración o comportamiento relacionado con el nacional de un tercer país, realizado o mostrado por éste, que indique que se trata de una persona vulnerable.

Artículo 29

Motivos de detención

1. Los Estados miembros podrán internar a un nacional de un tercer país en virtud del presente Reglamento sobre la base de una evaluación individual de cada caso, sólo en la medida en que el internamiento sea proporcionado, **y cuando sus medidas suficientes pero menos coercitivas no puedan aplicarse eficazmente en un caso concreto.**
2. Los Estados miembros sólo podrán mantener internado a un nacional de un tercer país a efectos de preparar el retorno o llevar a cabo la expulsión.
3. Un nacional de un tercer país sólo podrá ser internado sobre la base de uno o varios de los siguientes motivos de internamiento: a. riesgo de fuga determinado de conformidad con el artículo 30; b. el nacional de un tercer país evita o dificulta la preparación del retorno o el proceso de expulsión; c. el nacional de un tercer país plantea riesgos para la seguridad de conformidad con el artículo 16; d. determinar o verificar su identidad o nacionalidad; e. incumplimiento de las medidas ordenadas con arreglo al artículo 31.
4. Estos motivos de internamiento se establecerán en la legislación nacional.
5. El internamiento será ordenado por las autoridades administrativas o judiciales. El internamiento se ordenará mediante una resolución escrita en la que se indicarán los motivos de hecho y de derecho en los que se basa, así como la información sobre los recursos disponibles. La decisión se notificará al nacional del tercer país en una lengua que comprenda o sea razonable suponer que comprende.
6. Al detener a un nacional de un tercer país con arreglo al apartado 2, los Estados miembros tendrán en cuenta cualquier signo visible, declaración o comportamiento relacionado con el nacional de un tercer país, realizado o mostrado por éste, que indique que se trata de una persona vulnerable.

En cuanto a las alternativas a la detención, debe quedar claro que se aplican a las personas que normalmente deberían estar detenidas, es decir, en lugar de la detención.

El periodo de detención en la propuesta se amplía en comparación con la actual Directiva de Retorno. CCBE también observa que en la propuesta se suprime el siguiente principio presente en la Directiva actual: el internamiento debe ser lo más breve posible y sólo debe mantenerse mientras se lleven a cabo los trámites de expulsión y se ejecuten con la debida diligencia. Se sugiere reinsertar en el texto este principio que ha sido reconocido por el TEDH.¹⁴

¹⁴ TEDH, Chahal contra Reino Unido, par. 113. "El Tribunal recuerda, sin embargo, que cualquier privación de libertad en virtud del artículo 5 para. 1 (f) (art. 5-1-f) sólo estará justificada mientras el procedimiento de deportación esté en curso. Si dichos procedimientos no se tramitan

La posibilidad de prolongar el periodo de detención otros 12 meses es desproporcionada y podría constituir una violación del artículo 5 de la CEDH. El periodo de detención no podrá exceder de 12 meses.

<p><i>Artículo 32</i></p> <p>Período de internamiento</p> <p>1. El internamiento se mantendrá el menor tiempo posible y mientras se cumplan las condiciones establecidas en el artículo 29 y sea necesario para garantizar el éxito del retorno.</p> <p>2. Cuando parezca que ya no se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 29, el internamiento dejará de estar justificado y el nacional de un tercer país será puesto en libertad. Dicha puesta en libertad no impedirá la aplicación de medidas para prevenir el riesgo de fuga de conformidad con el artículo 31.</p> <p>3. El internamiento no podrá exceder 12 meses en un Estado miembro determinado. El internamiento podrá prorrogarse por un período no superior a otros 12 meses en un Estado miembro determinado cuando sea probable que el procedimiento de retorno dure más tiempo debido a la falta de cooperación del nacional del tercer país de que se trate o a retrasos en la obtención de la documentación necesaria de terceros países.</p> <p>4. La expiración del período máximo de internamiento de conformidad con el apartado 3 no impedirá la aplicación de medidas de conformidad con el artículo 31.</p>	<p><i>Artículo 32</i></p> <p>Período de internamiento</p> <p>1. El internamiento se mantendrá durante el período más breve posible y mientras se cumplan las condiciones establecidas en el artículo 29, sea necesario para garantizar el éxito del retorno, se ejecute con la diligencia debida y mientras estén en curso los trámites de expulsión.</p> <p>2. Cuando parezca que ya no se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 29, la detención dejará de estar justificada y el nacional de un tercer país será puesto en libertad. Dicha puesta en libertad no impedirá la aplicación de medidas para prevenir el riesgo de fuga de conformidad con el artículo 31.</p> <p>3. El internamiento no podrá exceder 12 meses en un Estado miembro determinado. El internamiento podrá prorrogarse por un período no superior a otros 12 meses en un Estado miembro determinado cuando sea probable que el procedimiento de retorno se prolongue debido a la falta de cooperación del nacional del tercer país de que se trate o a retrasos en la obtención de la documentación necesaria de terceros países.</p> <p>4. La expiración del plazo máximo de internamiento de conformidad con el apartado 3 no impide la aplicación de medidas de conformidad con el artículo 31.</p>
---	---

Por lo que se refiere al artículo 34, CCBE propone la modificación que figura a continuación por considerarla necesaria para **garantizar que el acceso a la asistencia jurídica, la revisión de las órdenes de internamiento y el derecho a la tutela judicial efectiva no sean letra muerta, sino que sean efectivos en la práctica.** Además, no puede haber detención de retornados en una prisión. Se trata de una prohibición que debemos reiterar (véase la sentencia del TEDH en el asunto Amuur contra Francia, de 25 de junio de 1996, según la cual la detención de extranjeros en una prisión viola las disposiciones del artículo 5 de la CEDH).

Por lo tanto, en relación con el apartado 1, la posibilidad de mantener a nacionales de terceros países en centros penitenciarios, aunque estén separados de los detenidos, puede ser problemática. En la práctica, la separación debe ser efectiva.¹⁵

Por lo que se refiere al apartado 5, las visitas de representantes legales, familiares y autoridades diplomáticas no pueden estar sujetas a autorización alguna.

con la debida diligencia, la detención dejará de estar permitida en virtud del artículo 5, apartado 1, letra f) (art. 5-1-f). 1 (f) (art. 5-1-f) (véase la sentencia Quinn c. Francia, de 22 de marzo de 1995, Serie A nº 311, p. 19, párr. 48, y también la sentencia Kolompar c. Bélgica de 24 de septiembre de 1992, Serie A nº 235-C, p. 55, párr. 36)." <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58004>

¹⁵CdE, Guía, [1680ad4c43](#) El Consejo de Europa ha elaborado una Guía para profesionales sobre la detención administrativa de inmigrantes y solicitantes de asilo, que es una fuente útil para recordar las normas de detención que se aplican en los países miembros del Consejo de Europa.

El derecho a un recurso efectivo presupone el derecho a la asistencia letrada, que no puede estar sujeta a autorización alguna. Los abogados deben tener libre acceso al centro de detención durante las horas asignadas para las visitas y cuando circunstancias urgentes requieran la presencia del abogado.

Artículo 34

Condiciones de internamiento

1. El internamiento tendrá lugar, por regla general, en centros especializados, incluidos los situados en dependencias específicas de otros centros. Cuando un Estado miembro no pueda prever el internamiento en tales instalaciones y se vea obligado a recurrir al *i n t e r n a m i e n t o* en centros penitenciarios, los nacionales de terceros países se mantendrán separados de los presos comunes.
2. Los nacionales de terceros países detenidos tendrán acceso a espacios al aire libre.
3. A los nacionales de terceros países detenidos se les permitirá, previa solicitud, establecer a su debido tiempo contacto con representantes legales, miembros de la familia y autoridades consulares competentes.
4. Se prestará especial atención a las necesidades especiales de las personas vulnerables detenidas y se les proporcionará alojamiento especial. Se proporcionará a los nacionales de terceros países detenidos atención sanitaria de urgencia y tratamiento esencial de las enfermedades.
5. Los representantes legales, los familiares, las autoridades consulares competentes y las organizaciones y organismos nacionales, internacionales y no gubernamentales pertinentes y competentes tendrán la posibilidad de visitar cualquier centro de internamiento y de comunicarse con los nacionales de terceros países y visitarlos en condiciones que respeten la intimidad. Dichas visitas podrán estar sujetas a autorización.
6. Los nacionales de terceros países internados recibirán por escrito información que explique las normas aplicadas en el centro y exponga sus derechos y obligaciones en un lenguaje claro y comprensible para ellos. Dicha información incluirá información sobre su derecho, con arreglo a la legislación nacional, a ponerse en contacto con las personas u organismos a que se refieren los apartados 3 y 5.

Artículo 34

Condiciones de internamiento

1. El internamiento se llevará a cabo, por regla general, en centros especializados, incluidos los situados en dependencias específicas de otros centros. Cuando un Estado miembro no pueda prever el internamiento en tales instalaciones y se vea obligado a recurrir al *i n t e r n a m i e n t o* en centros penitenciarios, los nacionales de terceros países se mantendrán separados de los presos comunes.
2. Los nacionales de terceros países detenidos tendrán acceso a espacios al aire libre.
3. A los nacionales de terceros países detenidos se les permitirá, previa solicitud, establecer a su debido tiempo contacto con representantes legales, miembros de la familia y autoridades consulares competentes.
- 3b. La autoridad que gestione el centro deberá asegurarse de que los detenidos reciban información sobre su derecho a solicitar el contacto con representantes legales. Dicha información deberá exponerse en diversas partes del centro en idiomas que los detenidos entiendan.**
4. Se prestará especial atención a las necesidades especiales de las personas vulnerables detenidas y se les proporcionará alojamiento especial. Se proporcionará a los nacionales de terceros países detenidos atención sanitaria de urgencia y tratamiento esencial de las enfermedades.
5. Los representantes legales, los familiares, las autoridades consulares competentes y las organizaciones y organismos nacionales, internacionales y no gubernamentales pertinentes y competentes tendrán la posibilidad de visitar cualquier centro de internamiento y de comunicarse con los nacionales de terceros países y visitarlos en condiciones que respeten la intimidad. ~~Dichas visitas podrán estar sujetas a autorización.~~ **Los centros de detención deberán asignar tiempo y espacio para la prestación de asistencia jurídica. Los abogados y las personas autorizadas a prestar asesoramiento jurídico y representación legal por la legislación nacional deben poder establecer permanencias en el centro.**
6. A los nacionales de terceros países internados se les facilitará por escrito información que explique las normas aplicadas en el centro y exponga sus derechos y obligaciones en un lenguaje claro y comprensible para ellos. Dicha Información incluirá aquella sobre su derecho,

con arreglo a la legislación nacional, a ponerse en contacto con las personas u organismos a los que se refieren los apartados 3 y 5.

II.6. Otras disposiciones

Por lo que se refiere al apartado 1 del artículo 46, introduce la obligación para los Estados miembros de establecer estructuras de asesoramiento en materia de retorno y reintegración para proporcionar a los nacionales de terceros países información y orientación sobre el retorno y la reintegración. CCBE considera que **este asesoramiento se entenderá sin perjuicio del derecho de los retornados a la asistencia y representación jurídicas**.

Además, CCBE observa que también hay una ausencia total de recursos judiciales en el Capítulo VII sobre "Intercambio y transferencia de datos personales". Se prevé compartir con terceros países una lista muy larga de datos personales. Se incluyen datos muy sensibles, como los relativos a condenas penales (artículo 40) y a la salud (artículo 41).

Estas transferencias de datos están sujetas a numerosas condiciones (que dan fe de la sensibilidad de tales operaciones), incluidas en los artículos 40 y 41.¹⁶

Si se encomienda a la "autoridad competente" y/o a Frontex la realización de dicha evaluación, es necesario que exista un recurso judicial disponible, precisamente para garantizar que la transferencia de datos no infringirá el principio de no devolución y/o el artículo 50 de la Carta.

La propuesta establece que "dichas transferencias se ajusten al capítulo V del Reglamento (UE) 2016/679 y al capítulo V del Reglamento (UE) 2018/1725, respectivamente". Pero estos son instrumentos diseñados para garantizar el respeto del derecho a la protección de los datos personales en un contexto en el que las personas han *consentido* el tratamiento. Contienen indicaciones sobre las normas que deben estar en vigor en los países de destino, pero nada sobre los recursos judiciales. La situación descrita en el Capítulo VII del Reglamento de Retorno es muy diferente (el consentimiento de la persona simplemente no es una cuestión) y las garantías son inadecuadas.

Por lo tanto, o bien la orden europea de retorno ya indica la información que la autoridad competente (Frontex) enviará al tercer país, en cuyo caso ésta puede impugnarse al mismo tiempo que la orden de retorno; o bien si la información relativa al intercambio de datos se comunica a la persona en una fase posterior, entonces debe existir la posibilidad de revisión judicial también en ese frente.

¹⁶ 40 (1) (d) antes de la transferencia, la autoridad competente y, en su caso, Frontex, se ha cerciorado de que la transferencia de datos no corre el riesgo de vulnerar el principio de no devolución. 40 (1) (e) antes de la transferencia, la autoridad competente y, en su caso, Frontex, se hayan cerciorado de que la transferencia de datos no corre el riesgo de infringir el artículo 50 de la Carta.