



Bruselas, 23.9.2020
COM(2020) 611 final

2016/0224 (COD)

Propuesta modificada de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

**por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional
en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Contexto y motivos de la propuesta

En septiembre de 2019, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, anunció un nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, que implica un enfoque integral de las fronteras exteriores, los sistemas de asilo y retorno, el espacio Schengen de libre circulación y la dimensión exterior.

La Comunicación relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, presentada junto con un conjunto de propuestas legislativas, entre ellas la presente propuesta por la que se modifica la propuesta de 2016 para la refundición del Reglamento sobre procedimientos de asilo, representa un nuevo comienzo en materia de migración. El objetivo es establecer un marco amplio basado en un enfoque integral de la gestión de la migración, fomentando la confianza mutua entre los Estados miembros. Sobre la base de los principios generales de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad, el nuevo Pacto propugna una formulación integrada de políticas, que reúna las políticas en los ámbitos del asilo, la migración, el retorno, la protección de las fronteras exteriores y las relaciones con terceros países clave.

Los retos de la gestión de la migración, incluidos los relacionados con las llegadas irregulares y el retorno, no deberían ser abordados por los Estados miembros individualmente, sino por la UE en su conjunto. Se necesita un marco europeo que pueda gestionar la interdependencia entre las políticas y decisiones de los Estados miembros. Este marco debe tener en cuenta las realidades siempre cambiantes de la migración, que han supuesto una creciente complejidad y una mayor necesidad de coordinación. Aunque el número de llegadas irregulares a la Unión ha disminuido drásticamente, en un 92 % desde 2015, siguen existiendo una serie de problemas estructurales que ponen a prueba los sistemas de asilo, recepción y retorno de los Estados miembros. Entre ellos figura una proporción cada vez mayor de solicitantes de protección internacional que probablemente no reciban protección en la UE, con el consiguiente aumento de la carga administrativa y de las demoras en la concesión de protección a quienes realmente la necesitan, además de un fenómeno persistente de movimientos secundarios de migrantes dentro de la UE. Además, también se han de reconocer los desafíos a los que se enfrentan tanto las autoridades de los Estados miembros como su personal para garantizar la seguridad de los solicitantes frente a la crisis de la COVID-19.

Si bien el número de llegadas irregulares ha disminuido desde 2015, la proporción de migrantes procedentes de países con tasas de reconocimiento inferiores al 20 % ha aumentado del 13 % en 2015 al 55 % en 2018. Al mismo tiempo, también ha aumentado el porcentaje de casos complejos cuya tramitación consume más recursos, ya que la llegada de nacionales de terceros países con claras necesidades de protección internacional en 2015-2016 ha sido sustituida en parte por llegadas mixtas de personas con tasas de reconocimiento más divergentes. Además, a pesar de la disminución en toda la UE de las llegadas irregulares, el número de solicitudes de protección internacional ha seguido aumentando, llegando a cuadruplicar la diferencia con respecto al número de llegadas. Esta tendencia apunta a que los solicitantes no presentan su solicitud en el primer Estado miembro de llegada, a que se presentan múltiples solicitudes de protección internacional dentro de la UE y a la necesidad de reformar el actual sistema de Dublín. Por último, en 2019 la mitad de las llegadas irregulares por mar desembarcaron tras operaciones de búsqueda y salvamento, lo que supuso

una carga especial para determinados Estados miembros debido únicamente a su ubicación geográfica.

El aumento de la proporción de solicitantes de asilo con pocas probabilidades de recibir protección internacional en la UE conlleva un aumento de la carga no solo en relación con la tramitación de las solicitudes de asilo en general, sino también en lo que concierne al retorno de los migrantes que no necesitan protección internacional. Un promedio de 370 000 nacionales de terceros países ven rechazada cada año su solicitud de protección internacional y deben ser dirigidos al procedimiento de retorno, lo que representa alrededor del 80 % del número total de resoluciones de retorno emitidas cada año. Por consiguiente, es necesario establecer un vínculo sin fisuras entre los procedimientos de asilo y retorno para aumentar la eficiencia y la coherencia generales del sistema de asilo y migración. Los migrantes irregulares que no tienen necesidades de protección ni intención de solicitar protección internacional deben ser dirigidos rápidamente al procedimiento de retorno. Es necesario abordar las lagunas existentes en el procedimiento, como la emisión de resoluciones de asilo y retorno en actos separados y la demora en la emisión de la resolución de retorno, los recursos separados y el hecho de que los solicitantes retrasen los procedimientos con el único propósito de tratar de obstaculizar su retorno de la Unión, haciendo un uso indebido de la protección que ofrece el sistema de asilo y la posibilidad de permitir que los solicitantes permanezcan en el territorio de los Estados miembros durante un segundo o ulterior nivel de recurso.

Es igualmente importante trabajar hacia un sistema de retorno más europeo. La Comisión presentó en 2018 una propuesta de refundición de la Directiva sobre retorno para mejorar la gestión y la eficacia de los retornos. Esa propuesta tiene por objeto prevenir y reducir las fugas y los movimientos no autorizados, reforzar los vínculos con los procedimientos de asilo, impulsar el uso de programas de retorno voluntario asistido y mejorar la vigilancia y la aplicación con el apoyo de los sistemas nacionales de gestión de casos. Más allá de las cuestiones de procedimiento que abarca esta propuesta de reglamento y la propuesta de refundición de la Directiva sobre retorno, un sistema de retorno más europeo requiere la plena aplicación del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, con Frontex como brazo operativo de la UE en materia de retornos, una herramienta operativa integral para mejorar la gestión de los casos de retorno, una estrategia sostenible de retorno y reintegración, la acción con terceros países en la readmisión y una cooperación estructurada de alto nivel dirigida por un coordinador de retornos de la UE.

Asimismo, el actual sistema de gestión de la migración sigue imponiendo una pesada carga a los Estados miembros de primera llegada, así como a los sistemas de asilo de otros Estados miembros, debido a los movimientos no autorizados. El sistema actual no es suficientemente eficaz para hacer frente a estas realidades. En particular, actualmente no existe un mecanismo de solidaridad eficaz ni normas claras para desalentar y hacer frente a los movimientos no autorizados.

El nuevo Pacto se basa en las propuestas de la Comisión para reformar el Sistema Europeo Común de Asilo a partir de 2016 y 2018, así como incorporar nuevos elementos adicionales para garantizar el equilibrio necesario a favor de un marco común que reúna todos los aspectos de la política de asilo y migración.

La presente propuesta por la que se modifica la propuesta de Reglamento de procedimiento de asilo de 2016¹, junto con una nueva propuesta de Reglamento sobre gestión del asilo y la migración, la propuesta por la que se establece un control², la propuesta por la que se modifica la propuesta Eurodac y la propuesta por la que se establecen procedimientos y mecanismos para hacer frente a situaciones de crisis establecen conjuntamente el marco legislativo que pone en práctica este enfoque integral de la gestión de la migración y el asilo.

Junto con la propuesta de Reglamento por el que se establece un control, garantiza un vínculo perfecto entre todas las fases del procedimiento de migración, desde una nueva fase previa a la entrada hasta el resultado de una solicitud de asilo, es decir, la integración de las personas a las que se reconoce la necesidad de protección o el retorno de los solicitantes sin derecho de permanencia en la Unión. La fase previa a la entrada comprende un examen que consiste en controles de identidad, salud y seguridad a la llegada, con miras a encauzar rápidamente el procedimiento de examen de una solicitud de protección internacional o el procedimiento de retorno o denegación de entrada.

La propuesta por la que se modifica la propuesta de 2016 para la refundición del Reglamento Eurodac establece un vínculo claro y coherente entre personas concretas y los procedimientos a los que se someten, con el fin de prestar mejor asistencia en relación con el control de la migración irregular y la detección de movimientos no autorizados. También apoya la aplicación del nuevo mecanismo de solidaridad que establece el Reglamento sobre gestión del asilo y la migración, prevé las consiguientes enmiendas necesarias que permitirán que Eurodac funcione en el marco de interoperabilidad y apoyará a los Estados miembros en la supervisión de la concesión de asistencia para el retorno voluntario y la reintegración.

Por último, la Comisión presenta, junto con estas propuestas, una propuesta de Reglamento sobre la gestión de las situaciones de crisis con el fin de establecer los instrumentos necesarios para hacer frente a las crisis. Este instrumento de crisis cubre situaciones excepcionales de afluencia masiva de nacionales de terceros países o apátridas que llegan de manera irregular a un Estado miembro y que son de tal magnitud y naturaleza que harían que el sistema de asilo, recepción o retorno de un Estado miembro no fuera funcional, así como situaciones en las que existe un riesgo inminente de que esas llegadas tengan consecuencias graves para el funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo y el sistema de gestión de la migración de la Unión, o que resulten en la imposibilidad de aplicarlos. El Reglamento establece procedimientos para hacer frente a situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo dentro de la UE, establece posibles excepciones al acervo comunitario aplicable en materia de asilo y retorno y estipula normas específicas para la aplicación, en situaciones de crisis, del mecanismo de solidaridad que prevé el Reglamento sobre gestión del asilo y la migración.

La reforma tiene por objeto abordar el hecho de que, a pesar de que la cooperación a nivel de la UE ha aumentado considerablemente, incluso en lo que respecta al apoyo de los organismos de la UE, los sistemas de asilo, recepción y retorno de los Estados miembros siguen sin estar armonizados en gran medida. Esto crea ineficacias y tiene la consecuencia no

¹ DO L [...] de [...], p. [...].

² COM (2020)xxx, XX.9.2020, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el control de los nacionales de terceros países interceptados con ocasión del cruce no autorizado de las fronteras exteriores, desembarcados tras operaciones de búsqueda y salvamento o que soliciten protección internacional en los puestos fronterizos y se modifican los Reglamentos (UE) 2019/817, (UE) 2019/818, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (CE) n.º 767/2008 y (CE) 2019/816.

deseada de no ofrecer el mismo trato justo a los solicitantes de asilo en toda Europa e incentivar, por lo tanto, el movimiento de un gran número de migrantes a través de Europa para buscar mejores condiciones y perspectivas para su estancia. En este contexto, la Comisión apoya los acuerdos políticos provisionales ya alcanzados sobre el Reglamento sobre requisitos para la protección internacional, la Directiva sobre condiciones de acogida, el Reglamento sobre el Marco de Reasentamiento de la Unión y el Reglamento por el que se establece la Agencia de Asilo de la Unión Europea. Conviene adoptar los reglamentos mencionados lo antes posible. También deben concluirse rápidamente las negociaciones sobre la Directiva de retorno, junto con la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo, a fin de garantizar que las normas de la Unión Europea tengan éxito en la prevención de fugas, la prestación de asistencia a los retornos voluntarios y la agilización de los procedimientos administrativos y judiciales, reforzando el funcionamiento eficaz del sistema de migración y asilo.

- **Objetivos de la propuesta**

Los objetivos de la propuesta de 2016 de Reglamento sobre el procedimiento de asilo siguen siendo pertinentes y deben perseguirse. Es necesario establecer un procedimiento de asilo común que sustituya a los diversos procedimientos divergentes de los Estados miembros y que se aplique a todas las solicitudes presentadas en los Estados miembros. Para garantizar un proceso de adopción de resoluciones eficaz y de calidad, también es necesario establecer procedimientos más sencillos, claros y breves, además de las garantías y los instrumentos de procedimiento adecuados para responder al abuso de los procedimientos de asilo y prevenir los movimientos no autorizados. Esto conducirá a un uso más eficiente de los recursos, mejorando los derechos de los solicitantes, permitirá que las personas que necesitan protección internacional la reciban con mayor rapidez y garantizará el pronto retorno de los solicitantes rechazados que no tengan derecho de permanencia en la Unión.

Se deben salvaguardar las garantías procesales de los solicitantes, en particular el derecho a ser informados de sus derechos, de sus obligaciones y de las consecuencias del incumplimiento de estas, así como el derecho a ser oídos en una entrevista personal, a la interpretación, asistencia jurídica y representación gratuita. Todos estos elementos esenciales para un procedimiento de asilo justo, que forman parte de la propuesta de la Comisión de 2016, siguen siendo válidos y deben ser acordados por los legisladores.

Además, también se necesitan normas racionalizadas y armonizadas relacionadas con los países de origen seguros y los terceros países seguros. La EASO puede apoyar a los legisladores con análisis a fin de disponer de información actualizada de la situación actual en los países pertinentes.

En este contexto, la Comisión no considera necesario introducir enmiendas de gran alcance a la propuesta de 2016, en la que los legisladores ya han realizado grandes avances. Sin embargo, las negociaciones no han permitido hasta la fecha llegar a un acuerdo entre los Estados miembros sobre las condiciones para la utilización del procedimiento fronterizo y la medida en que este debería ser una obligación para los Estados miembros. En las consultas, la mayoría de los Estados miembros señalaron esta cuestión como un elemento clave de un compromiso general sobre el paquete de propuestas. Además, muchos Estados miembros destacaron los problemas que plantean las solicitudes posteriores de personas que no necesitan protección internacional y los ineficaces procedimientos de recurso, cuestiones ambas que obstaculizan gravemente las operaciones de retorno. Por lo tanto, en la presente propuesta se introducen enmiendas específicas a la propuesta de 2016 para abordar estos retos concretos que promoverán los objetivos y establecerán, junto con la propuesta de Reglamento

por el que se introduce un control, un vínculo sin fisuras entre todas las fases del proceso de migración, desde la llegada hasta la tramitación de las solicitudes de asilo y, en su caso, el retorno.

El aumento de la presión resultante de la llegada de migrantes con pocas posibilidades de recibir protección debe abordarse mediante nuevos instrumentos de gestión de la migración, incluidos procedimientos más armonizados, en particular en la frontera exterior. Para ello se establece una fase previa a la entrada, que consiste en un control y un procedimiento fronterizo de asilo y retorno. Durante el control, los migrantes serán registrados y se determinarán su identidad y los riesgos para la salud y la seguridad. Los migrantes serán entonces remitidos al procedimiento apropiado, ya sea de asilo, denegación de entrada o retorno. Por último, se determinará si una solicitud de asilo debe evaluarse sin autorizar la entrada del solicitante en el territorio del Estado miembro en un procedimiento fronterizo de asilo o en un procedimiento de asilo normal. Cuando se utiliza un procedimiento fronterizo de asilo y se determina que la persona no necesita protección, se seguirá un procedimiento fronterizo de retorno.

El propósito del procedimiento fronterizo conjunto de asilo y retorno es evaluar rápidamente las solicitudes de asilo abusivas o las solicitudes de asilo presentadas en la frontera exterior por solicitantes procedentes de terceros países con una baja tasa de reconocimiento, a fin de retornar con celeridad a los que no tienen derecho de permanencia en la Unión. El procedimiento conjunto de asilo y retorno en frontera es un importante instrumento de gestión de la migración para impedir las entradas y los movimientos no autorizados, en particular porque los flujos mixtos incluyen una proporción importante de solicitantes de asilo que proceden de países con una baja tasa de reconocimiento. Al mismo tiempo, para que cumpla con su propósito, es necesario que sea fácil de aplicar y que proporcione a los Estados miembros la flexibilidad necesaria para llevarlo a cabo con eficacia, respetando plenamente los derechos fundamentales.

Al mismo tiempo, la utilización del procedimiento fronterizo sería beneficiosa para el sistema de asilo en general, ya que una mejor gestión de las solicitudes de asilo abusivas e inadmisibles en la frontera favorecería el tratamiento eficaz de los casos legítimos en el interior.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la política comunitaria**

Esta propuesta es plenamente coherente con las iniciativas que acompañan al Pacto, en particular la propuesta de Reglamento sobre gestión del asilo y la migración, la propuesta de Reglamento por el que se introduce un control y la propuesta modificada de refundición del Reglamento Eurodac.

Está garantizada una estrecha vinculación entre esta propuesta y la propuesta de Reglamento por el que se introduce un control. Tras dicho control, los nacionales de terceros países serían remitidos a los procedimientos de asilo o retorno y, cuando proceda, al procedimiento fronterizo. En ambos casos, la información recopilada durante el control se tendría en cuenta al examinar la solicitud de asilo o al iniciar los procedimientos de retorno.

La propuesta también es coherente con la propuesta de refundición de la Directiva sobre retorno, que ya presentaba medidas específicas destinadas a vincular mejor los procedimientos de asilo y retorno, en particular en lo que respecta a la emisión de una resolución de retorno tras la terminación de la estancia legal, los recursos contra una resolución de retorno tras una resolución definitiva de denegación de una solicitud de protección internacional y un procedimiento fronterizo de retorno. Las disposiciones incluidas en la presente propuesta de Reglamento reforzarían la continuidad entre los procedimientos de

asilo y retorno, cerrando las lagunas existentes y reduciendo aún más las posibilidades de abusar del sistema de asilo. Como resultado de esas enmiendas propuestas, la negociación del procedimiento fronterizo de retorno debe tener lugar en el contexto de este Reglamento.

En cuanto a la propuesta de Reglamento sobre gestión del asilo y la migración, la presente propuesta, junto con la propuesta de Reglamento por el que se introduce un control, garantiza que los migrantes que inician la fase previa a la entrada puedan, en cualquier momento, ser objeto de reubicación o de patrocinio de retorno en el marco del nuevo mecanismo de solidaridad o, en su caso, ser trasladados al Estado miembro responsable de examinar una solicitud de protección internacional sobre la base de los criterios objetivos establecidos en la legislación. También garantiza que, después de dicha reubicación o traslado, el Estado miembro que la realiza puede continuar el procedimiento fronterizo en su territorio. Esta propuesta también garantiza la coherencia con el régimen especial propuesto para el tratamiento de los migrantes desembarcados tras una operación de búsqueda y rescate en el Reglamento sobre gestión del asilo y la migración y en la propuesta modificada de refundición del Reglamento Eurodac, en particular en lo que respecta a la forma en que se definen las categorías de personas que pueden ser objeto de reubicación y mediante la introducción de una nueva categoría en Eurodac para esos migrantes.

Por último, también se garantiza la coherencia con los acuerdos políticos provisionales ya alcanzados en el Reglamento sobre requisitos para la protección internacional, la Directiva sobre las condiciones de acogida, el Reglamento Marco de Reasentamiento de la UE y el Reglamento sobre la Agencia de Asilo de la Unión Europea.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

Esta propuesta es coherente con el enfoque global y a largo plazo de la gestión de la migración establecido en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, que implica situar la política de migración en el centro de las relaciones con los socios de terceros países; crear vías legales eficaces hacia la UE; integrar la gestión de las fronteras exteriores en la política más amplia de gestión de la migración de la UE; establecer procedimientos de asilo y retorno continuados, justos y eficaces; reforzar el espacio Schengen de libre circulación basado en la confianza entre los Estados miembros; y elaborar políticas específicas que ayuden a la integración de los nacionales de terceros países en las sociedades europeas.

La propuesta aplica el Nuevo Pacto y, en particular, el objetivo de reanudar la reforma del asilo propuesta por la Comisión en 2016 mediante, entre otras cosas, la búsqueda de formas de establecer un sistema continuo de asilo y retorno. A este respecto, la fase previa a la entrada —antes de que se haya autorizado a la persona a entrar en el territorio, y que consiste en el control y el procedimiento fronterizo— aborda múltiples problemas relacionados con todo el proceso de migración, desde la primera llegada hasta la derivación hacia el procedimiento de asilo o retorno apropiado. Entre estos desafíos figura la necesidad de mantener a un nivel reducido la presión de las llegadas irregulares y unas fronteras exteriores fuertes, la reducción de los movimientos secundarios, así como un sistema de retorno y readmisión rápido y eficaz.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

- **Base jurídica**

La propuesta legislativa se basa en el artículo 78, apartado 2, letra d) y el artículo 79, apartado 2, letra c), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Éstos prevén la adopción de medidas para procedimientos comunes de concesión y retirada del estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria, así como para la inmigración ilegal y la

residencia no autorizada, incluidas la expulsión y la repatriación de personas que residen sin autorización, respectivamente. La base jurídica anterior también se utilizó en la propuesta de Reglamento sobre el procedimiento de asilo de la Comisión de 2016. Es necesario añadir esta última base jurídica para prever disposiciones específicas que regulen el retorno de los solicitantes de asilo rechazados, en particular en relación con la emisión conjunta de una resolución de retorno tras una resolución negativa sobre una solicitud, el recurso conjunto contra esas resoluciones y procedimientos fronterizos fluidos de asilo y retorno.

- **Geometría variable**

De conformidad con el Protocolo n.º 21 sobre la posición de Irlanda con respecto al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, anexo al Tratado de la Unión Europea (TUE) y al TFUE, Irlanda puede decidir participar en la adopción y aplicación de medidas para establecer un Sistema Europeo Común de Asilo.

A este respecto, Irlanda ha notificado su deseo de participar en la adopción y aplicación de la Directiva 2005/85/CE y su decisión de no participar en la adopción de la Directiva 2013/32/UE. Por consiguiente, las disposiciones de la Directiva 2005/85/CE se aplican a Irlanda, mientras que las disposiciones de la Directiva actual no se aplican a Irlanda. Irlanda no ha notificado su deseo de participar en la adopción del nuevo Reglamento sobre el procedimiento de asilo. No obstante, la posición de Irlanda a este respecto no afecta a su posible participación en la aplicación del nuevo Reglamento de conformidad con el Protocolo n.º 21.

De conformidad con el Protocolo n.º 22 sobre la posición de Dinamarca, anexo al TEU y al TFEU, la Directiva 2005/85/CE y la Directiva 2013/32/UE no son vinculantes para Dinamarca ni no queda sujeta a su aplicación. Por lo tanto, Dinamarca no participa en su adopción y no queda vinculada por él ni sujeta a su aplicación.

- **Subsidiariedad**

El objetivo de la presente propuesta es introducir enmiendas específicas a la propuesta de 2016 de Reglamento sobre el procedimiento de asilo y establecer, junto con la propuesta de Reglamento por el que se introduce un control, un vínculo sin fisuras entre todas las fases del proceso de migración, desde la llegada hasta la tramitación de las solicitudes de asilo y, en su caso, el retorno. Para ello se necesitan procedimientos más armonizados, en particular una nueva fase previa a la entrada que comprenda un control y procedimientos fronterizos conexos de asilo y retorno.

El objetivo es también introducir en el procedimiento común de concesión y retirada de protección internacional una mayor armonización en lo que respecta a la emisión de resoluciones de asilo y retorno en el mismo acto o, si se trata de actos separados, al mismo tiempo y conjuntamente, y con sujeción al mismo recurso efectivo y a la posibilidad de permitir que los solicitantes permanezcan en el territorio de los Estados miembros durante un segundo nivel o un nivel superior de recurso. El propósito es evitar que los migrantes retrasen los procedimientos con el único fin de evitar su expulsión de la Unión y el uso indebido del sistema de asilo.

Los nuevos procedimientos deben regirse por las mismas normas, independientemente del Estado miembro que los aplique, a fin de garantizar la equidad en el trato de los solicitantes, los nacionales de terceros países o los apátridas sujetos a ellos, así como la claridad y la seguridad jurídica para la persona. Por añadidura, los Estados miembros no pueden establecer

unas normas comunes de forma individual, esto reducirá los incentivos a las solicitudes múltiples de asilo y los movimientos no autorizados entre Estados miembros. Por consiguiente, los Estados miembros no pueden alcanzar los objetivos de esta propuesta en suficiente medida y, debido a la escala y los efectos de este Reglamento, pueden alcanzarse mejor a nivel comunitario. La Unión debe, por tanto, actuar y podrá adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea.

- **Proporcionalidad**

De acuerdo con el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea, el presente Reglamento no excede de lo necesario para alcanzar sus objetivos.

En cuanto al objetivo de establecer nuevos procedimientos, en particular una nueva fase previa a la entrada que comprenda el control y el procedimiento fronterizo de asilo y retorno fluido, todos los elementos de la propuesta se limitan a lo que es necesario para establecer y hacer posible dicho procedimiento común, a fin de racionalizarlo y simplificarlo, asegurar la igualdad de trato en lo que respecta a los derechos y garantías de los solicitantes y evitar discrepancias en los procedimientos nacionales, que tienen la consecuencia no deseada de fomentar los movimientos no autorizados.

En lo que respecta al objetivo de introducir, en el procedimiento común de concesión y retirada de la protección internacional, una mayor armonización en lo que respecta a la emisión de resoluciones de asilo y retorno en el mismo acto o, si se trata de actos separados, al mismo tiempo y conjuntamente y con sujeción al mismo recurso efectivo, y en lo que respecta a la limitación de las posibilidades de recurso a un nivel de recurso efectivo para las resoluciones adoptadas en el procedimiento fronterizo, esto es necesario para racionalizar los procedimientos y aumentar su eficacia. El objetivo de estos cambios es lograr un equilibrio adecuado entre el derecho de los solicitantes a un recurso efectivo y la necesidad de garantizar que los sistemas de asilo de los Estados miembros no sean objeto de abuso por parte de solicitantes, nacionales de terceros países o apátridas que solo tienen como objetivo evitar su expulsión de la Unión. Sin embargo, se han establecido todas las salvaguardias necesarias para asegurar que nadie aproveche las lagunas existentes y que el derecho de asilo esté siempre garantizado.

- **Elección del instrumento**

La propuesta modificada no cambia el instrumento elegido de la propuesta de 2016 de Reglamento sobre el procedimiento de asilo. A este respecto, el grado de armonización de los procedimientos nacionales para conceder y retirar la protección internacional que se alcanzó mediante la Directiva 2013/32/UE no ha resultado suficiente para abordar las diferencias entre los tipos de procedimientos aplicados, los plazos para los procedimientos, así como los derechos y las garantías procesales para los solicitantes. Solamente un reglamento, que establece un procedimiento común de asilo en la Unión, y cuyas provisiones serán aplicables directamente, puede proporcionar el grado necesario de uniformidad y eficacia para aplicar las normas procesales del derecho comunitario en materia de asilo.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Recopilación de conocimientos sobre la ejecución y aplicación de la legislación vigente**

En 2016, la Comisión encargó un estudio para determinar si las disposiciones de la Directiva sobre los procedimientos de asilo (2013/32/UE) se reflejan correctamente en el marco jurídico de cada Estado miembro. En el estudio se evaluó si las obligaciones de la Directiva se incorporan en los ordenamientos jurídicos nacionales y si los Estados miembros cumplían su obligación de notificación (control de la transposición) y si las medidas nacionales de aplicación eran compatibles con las disposiciones de la Directiva (control de la conformidad). A los efectos de la evaluación, se hizo una relación exhaustiva de la legislación nacional de cada Estado miembro a fin de incluir todas las leyes nacionales pertinentes que contribuyen a la aplicación de la Directiva, sin limitarse a las medidas de transposición directa.

Según el estudio, la Directiva ha sido transpuesta de manera conforme por la mayoría de los Estados miembros en general. Sin embargo, este detectó casos de aplicación incompleta o incorrecta en casi todos los Estados miembros en relación con cuestiones como los requisitos de entrevista personal, las garantías para los menores no acompañados o el procedimiento de examen. La Comisión ha venido abordando esas preocupaciones con los Estados miembros interesados, incluso mediante la apertura de procedimientos de infracción.

En 2019, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) publicó su Guía práctica acerca de las condiciones de acogida: *Estándares operativos e indicadores*, cuyo objetivo general es apoyar a los Estados Miembros en la aplicación práctica de las disposiciones fundamentales de la Directiva sobre procedimientos de asilo (2013/32/UE). La Guía práctica constituye una importante contribución a la formulación de estándares operativos e indicadores comunes que sean realistas y viables en todos los Estados miembros, así como una recopilación de buenas prácticas. La Guía estuvo precedida por pruebas recogidas por la EASO, en particular sobre apelaciones y procedimientos especiales de asilo. La EASO también ha publicado dos guías prácticas: Guía práctica sobre evaluación de la edad (2018) y Guía práctica sobre el interés superior del niño en los procedimientos de asilo (2019). Además, la EASO ha publicado un informe sobre los procedimientos de asilo para los niños, en el que se destacan las buenas prácticas y se formulan recomendaciones sobre cuestiones como el principio del interés superior del niño, las salvaguardias y las condiciones especiales relacionadas con los niños, los mecanismos de derivación y la capacitación del personal.

Durante los casi cuatro años de negociaciones sobre la propuesta de la Comisión de Reglamento sobre el procedimiento de asilo, presentada el 13 de julio de 2016, también se recogió información importante sobre los sistemas de asilo de los Estados miembros, así como las posiciones de los Estados miembros y del Parlamento Europeo. El Parlamento Europeo aprobó su posición sobre la propuesta el 22 de mayo de 2018. A pesar de los importantes avances alcanzados en el texto, el Consejo aún no ha podido adoptar un enfoque común, principalmente debido a los desacuerdos en lo que respecta al procedimiento fronterizo. Además, el Consejo no se pronunció sobre la lista europea de países de origen seguros propuesta por la Comisión. Asimismo, el Consejo consideró, sin alcanzar una posición, si el Reglamento propuesto debía incluir también una lista europea de terceros países seguros.

En cuanto a la utilización de procedimientos acelerados y fronterizos, la Comisión propuso en 2016 que el procedimiento de examen acelerado pasara a ser obligatorio en determinados casos, con normas específicas en cuanto a la posibilidad de aplicarlo con respecto a los menores no acompañados. La Comisión propuso en 2016 un procedimiento fronterizo opcional. El Parlamento Europeo acordó que el procedimiento acelerado debía convertirse en obligación en determinados casos, aunque en casos más limitados en comparación con la propuesta de la Comisión, en particular no para los menores no acompañados. El Parlamento Europeo también excluyó a los menores no acompañados del procedimiento fronterizo. El Consejo ha optado por ampliar las situaciones en las que se puede utilizar el procedimiento acelerado, incluso para los menores no acompañados. En cuanto al procedimiento fronterizo, el Consejo ha estado dividido en cuanto a si hacer o no obligatorio el procedimiento fronterizo, al menos hasta cierto punto. Los Estados miembros que están a favor de la obligación de aplicar el procedimiento fronterizo han señalado su importancia como instrumento de gestión de la migración, en particular cuando una gran parte de los solicitantes de asilo proceden de países con una baja tasa de reconocimiento. Por consiguiente, el procedimiento fronterizo puede aumentar las posibilidades de que se produzcan retornos satisfactorios directamente desde la frontera exterior en un breve período de tiempo después de la llegada, en particular gracias a un procedimiento de retorno más rápido y a los vínculos más estrechos entre el asilo y el retorno, y reducir el riesgo de que los solicitantes se fuguen o realicen movimientos no autorizados. Los Estados Miembros que se mostraron escépticos durante las negociaciones respecto de la obligación de aplicar el procedimiento fronterizo, señalaron algunos problemas para aplicar sistemáticamente dicho procedimiento, por ejemplo: las dificultades para evaluar rápidamente si un solicitante podía reunir los requisitos para el examen, en el procedimiento fronterizo, y la necesidad de mantener mientras tanto al solicitante en la frontera; unos procedimientos de recurso que llevan demasiado tiempo, por lo que el plazo para completar el procedimiento fronterizo expira antes de que se pueda dictar una resolución sobre la solicitud; la necesidad de importantes inversiones y recursos (infraestructura, personal y equipo); y la limitada pertinencia de la aplicación del procedimiento fronterizo cuando no hay perspectivas de devolver al solicitante denegado.

En la propuesta de 2018 de refundición de la Directiva sobre retorno, la Comisión propuso que los Estados miembros emitieran una resolución de retorno inmediatamente después de que se adoptara una resolución denegatoria o por la que se diera por concluida la estancia legal de un nacional de un tercer país, en particular una resolución por la que se rechazara una solicitud de protección internacional. En la misma propuesta se establecía también un procedimiento fronterizo de retorno aplicable a los nacionales de terceros países cuyas solicitudes de protección internacional hubieran sido rechazadas en el contexto del procedimiento fronterizo de asilo. Si bien el Parlamento Europeo aún no ha adoptado una posición sobre la propuesta de la Comisión, el Consejo llegó a un planteamiento general parcial en mayo de 2019, que abarca todos los elementos de la propuesta, salvo el procedimiento fronterizo de retorno, debido en particular a sus vínculos con el procedimiento fronterizo de asilo de la propuesta de 2016 de Reglamento sobre el procedimiento de asilo, sobre el que no se pudo llegar a un acuerdo.

En cuanto al derecho a un recurso efectivo, a fin de reducir las posibilidades de abuso del sistema de asilo, en 2016 la Comisión propuso que las apelaciones de segundo nivel o de nivel superior ante un órgano jurisdiccional no tuvieran un efecto suspensivo automático a menos que un órgano jurisdiccional decidiera lo contrario, al actuar de oficio o a petición del solicitante. El Parlamento Europeo apoyó en su informe esta disposición, mientras que el Consejo consideró que el procedimiento de asilo, tal como está regulado por la legislación de la UE, debe terminar tras la resolución de un tribunal que resuelva un recurso en primera

instancia. La Comisión también propuso que se establecieran plazos armonizados para que los solicitantes presentaran apelaciones ante los órganos jurisdiccionales de primera instancia, además de plazos para que estos decidieran sobre las apelaciones. El Parlamento Europeo acordó los plazos para que los solicitantes presentaran apelaciones, pero no pudo apoyar la introducción de plazos para que los órganos jurisdiccionales se pronunciaran. El Consejo se mostró partidario de que se definan en la legislación nacional los plazos para que los solicitantes presenten sus apelaciones, en lugar de armonizarlos a nivel europeo, y no pudo apoyar la introducción de plazos dentro de los cuales los órganos jurisdiccionales deben pronunciarse. No obstante, el Consejo podría aceptar que dichos plazos se establezcan a nivel nacional.

- **Consultas con las partes interesadas**

La Comisión consultó en varias ocasiones a los Estados miembros, al Parlamento Europeo y a las partes interesadas para recabar sus opiniones sobre el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. Paralelamente, las Presidencias rumana, finlandesa y croata han mantenido intercambios estratégicos y técnicos sobre el futuro de diversos aspectos de la política de migración, incluidos el asilo, el retorno y las relaciones con terceros países en materia de readmisión y reintegración. En estas consultas se mostró apoyo a favor de un nuevo comienzo de la política europea de asilo y migración para abordar urgentemente las deficiencias del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), mejorar la eficacia de los retornos y establecer un verdadero sistema europeo de retorno, reforzar nuestras relaciones con terceros países en materia de readmisión y asegurar una reintegración sostenible de los migrantes tras su retorno a los países de origen.

Antes del lanzamiento del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, la Comisión ha mantenido intensas y continuadas consultas con el Parlamento Europeo. La Comisión también ha celebrado dos rondas de intensas visitas y consultas bilaterales con cada uno de los Estados miembros de forma individual en los primeros cien días de mandato y también, más recientemente, antes de la presentación del Pacto. Los Estados miembros y el Parlamento Europeo apoyaron la necesidad de avanzar en la subsanación de las deficiencias del sistema actual, la necesidad de un nuevo sistema de reparto equitativo de la responsabilidad al que puedan contribuir todos los Estados miembros, una sólida protección de las fronteras, el respeto de los derechos fundamentales en todos los aspectos de la política de migración de la UE, la importancia de la dimensión exterior de la migración, incluidas vías seguras y legales, y la mejora de los retornos.

Durante la Presidencia finlandesa se organizaron varios talleres y debates en diversos foros del Consejo, entre ellos la Conferencia de Tampere 2.0, celebrada los días 24 y 25 de octubre de 2019 en Helsinki, y el Foro de Salzburgo, celebrado en Viena los días 6 y 7 de noviembre de 2019, en los que los Estados miembros acogieron con beneplácito la intención de la Comisión Europea de relanzar la reforma de Dublín a fin de encontrar nuevas formas de solidaridad a las que todos los Estados miembros tendrían que contribuir. Los Estados Miembros subrayaron que las medidas de solidaridad deben formar parte del sistema reformado, pero que deben ir acompañadas de medidas de responsabilidad. Además, subrayaron la necesidad urgente de combatir los movimientos no autorizados dentro de la Unión Europea, así como de exigir el retorno de los que no necesitan protección internacional. El Parlamento Europeo subrayó en varias ocasiones la necesidad de proteger suficientemente a las familias con niños y de prestar especial atención a los menores no acompañados. La comisaria Johansson celebró en varias ocasiones consultas específicas con organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales locales pertinentes de los Estados miembros, e interlocutores sociales y económicos. En este

proceso de consulta se presentaron recomendaciones específicas en relación con la necesidad de seguir desarrollando un enfoque común sobre normas específicas para los niños, en consonancia con la Comunicación de 2017 sobre la Protección de los menores migrantes³. También se ha consultado a la sociedad civil en el proceso del Foro Consultivo establecido por la EASO, sobre temas como las fases iniciales del procedimiento de asilo (2019).

La Comisión también ha tenido en cuenta las recomendaciones específicas de las autoridades nacionales y locales⁴, las organizaciones no gubernamentales e internacionales, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)⁵, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)⁶, así como los grupos de reflexión y los círculos académicos, sobre la manera de imprimir un nuevo impulso a la migración y abordar los actuales problemas de la migración, salvaguardando al mismo tiempo las normas en materia de derechos humanos. A su juicio, en este nuevo comienzo de la reforma se deberían revisar ciertas normas relativas a la determinación de la responsabilidad y prever un mecanismo de solidaridad obligatorio, incluso para las personas desembarcadas después de operaciones de búsqueda y salvamento. Las organizaciones no gubernamentales también abogan por un entendimiento común de la responsabilidad entre los Estados miembros y pidieron que las normas revisadas de Dublín incluyeran un mecanismo de reubicación más permanente⁷.

La Comisión también tuvo en cuenta las contribuciones y los estudios de la Red Europea de Migración⁸, que se creó por iniciativa suya y que en los últimos años ha elaborado varios estudios especializados y consultas *ad hoc*.

Políticas basadas en datos contrastados

La Comisión es partidaria de una formulación de políticas basada en datos contrastados y se remite al documento independiente (XXX) que incluye los datos y elementos pertinentes en los que se basa el enfoque propuesto para los diversos retos identificados desde 2016 para la finalización de la reforma del SECA y el refuerzo del marco jurídico europeo de retorno.

• Derechos fundamentales

Esta propuesta respeta los derechos fundamentales y cumple con los principios reconocidos, en especial, por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como con las obligaciones que se derivan del derecho internacional, en particular de la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención contra la Tortura y Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.

³ La Iniciativa para los Menores Migrantes (*Initiative for Children in Migration*) pidió que se adoptara un enfoque común para abordar la cuestión de los niños desaparecidos (no acompañados y separados), que se establecieran mecanismos eficaces para hacer frente a los riesgos de la trata y que se adoptaran normas específicas para los niños en materia de procedimientos de asilo.

⁴ Por ejemplo, el Plan de Acción de Berlín sobre una nueva Política Europea de Asilo, 25 de noviembre de 2019, firmado por 33 organizaciones y municipios.

⁵ Recomendaciones del ACNUR para el Pacto sobre Migración y Asilo propuesto por la Comisión Europea, enero de 2020.

⁶ Recomendaciones de la OIM para el nuevo Pacto de la Unión Europea sobre Migración y Asilo, febrero de 2020.

⁷ Informe del proyecto CEPS, *Search and rescue, disembarkation and relocation arrangements in the Mediterranean. Sailing Away from Responsibility?*, junio de 2019.

⁸ Todos los estudios e informes de la Red Europea de Migración están disponibles en: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network_en.

El derecho a la libertad y la libertad de circulación está protegido dado que, si se recurre a la detención en el contexto del procedimiento fronterizo, de conformidad con la Directiva sobre las condiciones de acogida y la Directiva sobre retorno, solo se justificaría por motivos específicos claramente definidos en esas Directivas, cuando resulte necesario y proporcionado, sobre la base de una evaluación individual de cada caso sujeta a revisión judicial, y como medida de último recurso si no pueden aplicarse efectivamente otras medidas alternativas menos coercitivas.

La propuesta garantiza que siempre se protegerá el interés superior del niño, en particular excluyendo como norma la aplicación del procedimiento fronterizo en el caso de los menores no acompañados y las familias con niños menores de doce años, a menos que se considere que constituyen un peligro para la seguridad nacional o el orden público de un Estado miembro, o que el solicitante haya sido expulsado con carácter ejecutorio por motivos graves de seguridad pública o de orden público con arreglo al Derecho nacional.

El derecho a un recurso efectivo está adecuadamente garantizado, ya que solo en los casos debidamente justificados establecidos en el presente Reglamento, en los que es probable que las solicitudes resulten infundadas, el solicitante no debe tener un derecho automático de permanencia a los efectos del recurso.

Se garantiza el respeto del principio de «no devolución», ya que la propuesta establece que se suspenderán todos los efectos de la resolución de retorno mientras el solicitante tenga derecho de permanencia o se le permita permanecer a los efectos de una solicitud de protección internacional. Además, en virtud de las disposiciones de la Directiva sobre retorno, el principio de no devolución debe respetarse durante todas las fases de los procedimientos de retorno y los recursos contra las resoluciones de retorno suspenderán automáticamente la ejecución de las resoluciones que corran el riesgo de infringir ese principio.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

Esta propuesta no supone ninguna carga financiera ni administrativa para la Unión. Por lo tanto, no tiene impacto alguno en el presupuesto de la Unión. Los Estados miembros podrán utilizar los fondos asignados en el marco de sus programas nacionales, tanto en el actual Fondo de Asilo, Migración e Integración como en el nuevo Fondo de Asilo y Migración, para apoyar las inversiones necesarias en la infraestructura para la utilización del procedimiento fronterizo. EASO y Frontex pueden apoyar los Estados miembros con personal para este propósito, dentro de sus respectivos mandatos.

- **Disposiciones sobre seguimiento, evaluación e información**

La Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Reglamento de procedimiento de asilo en un plazo de dos años desde su entrada en vigor y cada cinco años a partir de ese momento. Los Estados miembros tendrán la obligación de enviar información pertinente para la elaboración de dicho informe a la Comisión y a la Agencia de Asilo de la Unión Europea. La Agencia también velará por el cumplimiento del Reglamento por parte de los Estados miembros mediante el mecanismo de supervisión que la Comisión propuso establecer en su revisión del mandato de la Agencia⁹.

⁹ COM(2016) 271 final.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

El objetivo de la presente propuesta es introducir enmiendas específicas en la propuesta de la Comisión de 2016 de Reglamento sobre el asilo para establecer, junto con la propuesta de Reglamento por el que se introduce un control y la propuesta por la que se modifica la Directiva sobre retorno, un vínculo sin fisuras entre todas las fases del proceso de migración, desde la llegada hasta la tramitación de las solicitudes de asilo y la concesión de protección internacional o, cuando proceda, el retorno de las personas que no necesitan protección internacional.

1. Nueva fase previa a la entrada

La creciente presión resultante de la llegada de flujos mixtos con una elevada proporción de personas con escasas posibilidades de recibir protección internacional debe abordarse con instrumentos nuevos y eficaces de gestión de la migración, incluidos procedimientos más armonizados, en particular en la frontera exterior, para garantizar la rápida identificación y derivación de los migrantes hacia el procedimiento adecuado y un rápido examen de sus reclamaciones. Para ello, se establece una nueva fase previa a la entrada que consiste en un control en [COM (2020)xxx final], un procedimiento acelerado más desarrollado y un procedimiento fronterizo de asilo y retorno.

En lo que respecta al procedimiento fronterizo, y como se ha explicado anteriormente, esta propuesta tiene por objeto, por una parte, hacer que el procedimiento fronterizo sea más flexible pero igualmente más eficaz para los Estados miembros en la práctica, adaptándolo a la experiencia práctica y a los flujos reales en las principales rutas de migración. Ello supone proporcionar motivos adicionales para utilizarlo, al tiempo que se amplía la duración máxima de dicho procedimiento. Un procedimiento fronterizo más eficaz como este permitirá a las autoridades de asilo y migración evaluar de forma más eficiente las solicitudes legítimas en el interior del país, adoptar resoluciones más rápidas y contribuir así a un funcionamiento mejor y más creíble de las políticas de asilo y retorno, respetando plenamente los derechos fundamentales. Por otra parte, la obligatoriedad de un procedimiento fronterizo para determinadas categorías de solicitantes debe considerarse en el contexto más amplio del conjunto general de las medidas presentadas por la Comisión en el Pacto y en las propuestas que lo acompañan, así como en las propuestas pendientes. A este respecto, también se deben tener en cuenta las experiencias prácticas. En particular, los criterios para determinar si una solicitud debe ser evaluada en un procedimiento fronterizo deben ser fáciles y rápidos de aplicar en la práctica. Por último, también hay que tener en cuenta que un determinado número de personas cuyas solicitudes de asilo han sido denegadas no serán devueltas, al menos a corto plazo, debido a la falta de cooperación de terceros países.

Un procedimiento fronterizo es más fácil de utilizar si se puede establecer desde el principio —a la entrada, durante el control— si una persona debe someterse a él, sobre la base de un criterio objetivo.

También es importante aclarar en qué momento comienza a aplicarse el procedimiento fronterizo de asilo. Por esta razón se modifican los artículos 26 y 27, a fin de aclarar que el Estado miembro debe registrar la solicitud de asilo una vez finalizado el control. Esto no afecta al derecho de la persona a presentar una solicitud de asilo inmediatamente a su llegada al territorio de un Estado miembro, solo significa que su solicitud será registrada una vez que haya concluido el control y se disponga de la información necesaria para decidir si se debe utilizar el procedimiento fronterizo.

2. Alcance del procedimiento fronterizo de asilo: determinar a quién se aplica el procedimiento fronterizo y a quién debería aplicarse:
- En primer lugar, el nuevo texto del artículo 41, apartados 1 y 2, precisa que solo se pueden evaluar dichas solicitudes en un procedimiento fronterizo cuando los solicitantes aún no han sido autorizados a entrar en el territorio del Estado miembro y sin cumplir las condiciones de entrada en virtud del Código de fronteras Schengen. El procedimiento fronterizo seguirá el control realizado de conformidad con el Reglamento (UE) n.º XXX/XXX [Reglamento de control], cuando las solicitudes se hayan presentado en un puesto fronterizo exterior o en una zona de tránsito, tras la intercepción en relación con un cruce irregular de la frontera exterior o tras el desembarco después de una operación de búsqueda y salvamento.
 - Las resoluciones en un procedimiento fronterizo solo pueden adoptarse sobre la admisibilidad de la solicitud o sobre el fondo de la solicitud cuando esta se examina en un procedimiento acelerado. Esto incluye la posibilidad de llevar a cabo el procedimiento fronterizo para los casos en que un Estado miembro pueda considerar un tercer país como «país de origen seguro» o «tercer país seguro» para el solicitante, lo que requiere una evaluación más en profundidad de la situación del solicitante. Por lo tanto, se añade un nuevo motivo de aceleración, que se basa en un criterio más objetivo y fácil de utilizar, según el cual el Estado miembro acelerará el examen de las solicitudes presentadas por solicitantes procedentes de terceros países para los que la proporción de resoluciones de asilo positivas en el número total de resoluciones de asilo sea, según los últimos datos medios anuales disponibles de Eurostat para toda la Unión, inferior al 20 %. Este porcentaje se justifica por el importante aumento del número de solicitudes presentadas por solicitantes procedentes de países con una baja tasa de reconocimiento, inferior al 20 %, y de ahí la necesidad de establecer procedimientos eficaces para tramitar aquellas solicitudes que probablemente resulten infundadas.
 - De conformidad con el nuevo artículo 41, apartado 7, al aplicar el procedimiento fronterizo de asilo, los Estados miembros podrán también llevar a cabo el procedimiento de determinación del Estado miembro responsable del examen de la solicitud.
 - El nuevo artículo 41, apartado 6, aclara que los solicitantes sujetos al procedimiento fronterizo de asilo no serán autorizados a entrar en el territorio del Estado miembro.
 - **Obligación de los Estados miembros de aplicar el procedimiento fronterizo de asilo en determinados casos:** el nuevo artículo 41, apartado 3, obliga a los Estados miembros a aplicar el procedimiento fronterizo en los casos de llegada irregular a la frontera exterior o tras un desembarco después de una operación de búsqueda y salvamento y si se da uno de los siguientes motivos: 1) el solicitante plantea un riesgo para la seguridad nacional o el orden público; 2) el solicitante ha engañado a las autoridades presentando información o documentos falsos o reteniendo información o documentos pertinentes con respecto a su identidad o nacionalidad que podrían haber tenido un efecto negativo en la resolución; 3) el solicitante procede de un tercer país para el que la proporción de resoluciones positivas de asilo en el número total de resoluciones de asilo es inferior al 20 %.
 - **Excepciones a la obligación de llevar a cabo el procedimiento fronterizo de asilo:** según la lectura conjunta del nuevo texto del artículo 41, apartados 3 y 5, los

menores no acompañados y los menores de doce años y sus familiares solo están sujetos al procedimiento fronterizo en caso de que se consideren un peligro para la seguridad nacional o el orden público del Estado miembro. El nuevo artículo 41, apartado 4, también permite a los Estados miembros hacer excepciones a la obligación de llevar a cabo el procedimiento fronterizo de asilo en los casos en que desde el principio sea improbable que la readmisión de las personas tenga éxito en caso de una resolución negativa sobre su solicitud de asilo. La excepción será aplicable a los nacionales de terceros países para los que ese Estado miembro haya presentado una notificación a la Comisión de conformidad con el artículo 25 *bis*, apartado 3, del Código de visados. Esa notificación podrá hacerse cuando el Estado miembro se enfrente a problemas prácticos sustanciales y persistentes para cooperar con el tercer país en cuestión en la readmisión de migrantes irregulares. El artículo 41, apartado 4, especifica además las situaciones y los procedimientos aplicables para determinar cuándo los Estados miembros pueden seguir aplicando esta excepción o cuándo dejarán de hacerlo y, por consiguiente, aplicarán el procedimiento fronterizo a los nacionales del tercer país de que se trate.

- **Duración del procedimiento fronterizo de asilo:** el nuevo artículo 41, apartado 11, especifica que el procedimiento fronterizo tendrá una duración máxima de doce semanas a partir de la fecha de registro de la solicitud por primera vez. No obstante el plazo normal de diez días para la presentación, la solicitud se presentará a más tardar cinco días después de dicho registro o, en caso de que el solicitante haya sido reubicado de conformidad con el artículo [x] del Reglamento sobre gestión del asilo y la migración, cinco días después de que el solicitante se identifique ante las autoridades competentes del Estado miembro responsable (nuevo artículo 41, apartado 10). Esta derogación se justifica por el hecho de que en estos casos no se ha autorizado al solicitante a entrar en el territorio, y no se debe permitir que un retraso en la presentación retrase el procedimiento fronterizo y el correspondiente plazo de doce semanas.
- **Garantías en el procedimiento fronterizo de asilo:** el nuevo artículo 41, apartados 5 y 9, especifica los casos en que no se aplicará el procedimiento fronterizo de asilo. Los menores no acompañados y las familias con niños menores de doce años solo podrán ser objeto de un procedimiento fronterizo por motivos relacionados con la seguridad nacional o el orden público, a saber, cuando el menor no acompañado o, en el caso de las familias, cualquier miembro de la familia, se considere un peligro para la seguridad nacional o el orden público del Estado miembro, o haya sido expulsado con carácter ejecutorio por motivos graves de seguridad pública o de orden público con arreglo al Derecho nacional. De conformidad con el nuevo artículo 41, apartado 9, los Estados miembros no aplicarán o dejarán de aplicar el procedimiento fronterizo en determinados casos, entre ellos cuando no se cumplan o dejen de cumplirse los motivos para aplicar el procedimiento fronterizo, cuando no se pueda prestar el apoyo necesario a los solicitantes con necesidades especiales en materia de procedimientos, cuando existan razones médicas para no aplicar el procedimiento fronterizo y cuando no se puedan cumplir las condiciones de detención de conformidad con la Directiva sobre las condiciones de acogida y no se pueda aplicar el procedimiento fronterizo sin detención. Cuando no se aplique o deje de aplicarse el procedimiento fronterizo, se concederá al solicitante la entrada en el territorio del Estado miembro y se examinará su solicitud en el procedimiento de asilo aplicable (incluso en un procedimiento acelerado, si procede).

- **Ubicación de los solicitantes sujetos al procedimiento fronterizo de asilo:** el nuevo artículo 41, apartado 15, permite acomodar a los solicitantes sujetos al procedimiento fronterizo no solo en lugares de las fronteras exteriores o zonas de tránsito, sino también en las proximidades de esos lugares.
- Sin embargo, no es necesario que los Estados miembros provean las instalaciones necesarias para aplicar el procedimiento fronterizo en cada puesto fronterizo o en cada sección de la frontera exterior en la que se pueda interceptar o desembarcar a los migrantes. Pueden elegir las ubicaciones donde establecer las instalaciones necesarias para ese fin en cualquier lugar de la frontera exterior o en las proximidades de la frontera exterior y trasladar las solicitudes cubiertas por el procedimiento fronterizo a dichas ubicaciones, independientemente del lugar en que se haya presentado inicialmente la solicitud de asilo. Sin embargo, a fin de evitar que se produzcan demasiados y excesivamente prolongados traslados de solicitantes con este fin, los Estados miembros deben tratar de establecer las instalaciones necesarias en los lugares en que esperan recibir la mayor cantidad de solicitudes que entran en el ámbito de aplicación del procedimiento fronterizo.
- En caso de que se exceda la capacidad operativa de esos lugares a los efectos de tramitar a los solicitantes a los que se aplica el procedimiento fronterizo, los Estados miembros podrán acoger a los solicitantes en otros lugares del territorio del Estado miembro con carácter temporal y durante el tiempo más breve que sea necesario. Esta excepción solo debe aplicarse cuando se exceda temporalmente la capacidad operativa en esos lugares, ya que los Estados miembros deben procurar proporcionar una capacidad suficiente en esos lugares teniendo en cuenta el número previsto de solicitudes.
- **Un nuevo procedimiento fronterizo para llevar a cabo un retorno:** el nuevo artículo 41 *bis* introduce un procedimiento fronterizo para llevar a cabo el retorno, que sustituye al procedimiento fronterizo de retorno incluido en la propuesta de 2018 de refundición de la Directiva sobre retorno. El procedimiento fronterizo de retorno se aplica a los solicitantes, nacionales de terceros países o apátridas, cuyas solicitudes hayan sido rechazadas en el contexto del procedimiento fronterizo de asilo. Las personas sujetas a este procedimiento no están autorizadas a entrar en el territorio del Estado miembro y deben permanecer en las fronteras exteriores, o en sus proximidades, o en las zonas de tránsito; Sin embargo, cuando los Estados miembros no pueden mantenerlos en esos lugares, pueden utilizar otros lugares dentro de su territorio. A los nacionales de terceros países y apátridas sujetos al procedimiento se les puede conceder un período de salida voluntaria que no exceda de quince días, sin perjuicio de la posibilidad de cumplir voluntariamente la obligación de regresar saliendo de una zona fronteriza o de tránsito en cualquier momento. De ese modo se reduciría el riesgo de entrada y movimiento no autorizados de los nacionales de terceros países en situación ilegal sujetos al procedimiento fronterizo para llevar a cabo el retorno, sin impedir la posibilidad de que regresen voluntariamente y, si lo permite la legislación nacional, recibir asistencia logística, financiera o de otro tipo. El procedimiento fronterizo para llevar a cabo el retorno no puede exceder de doce semanas, a partir del momento en que la persona en cuestión ya no tiene derecho de permanencia y ya no se le permite permanecer, es decir, cuando un órgano jurisdiccional ha denegado la solicitud del solicitante de que se le conceda el derecho a permanecer. Este período es adicional al establecido para el procedimiento fronterizo de examen de las solicitudes de protección internacional. Durante ese período o parte del mismo, a fin de facilitar y

asegurar el retorno, los nacionales de terceros países en situación ilegal pueden ser detenidos en casos individuales; se aplicarán las salvaguardias y garantías procesales establecidas por la Directiva sobre retorno. Los nacionales de terceros países que ya hayan sido detenidos (con todas las salvaguardias aplicables previstas en la Directiva sobre las condiciones de acogida) durante el examen de una solicitud de protección internacional en el marco del procedimiento fronterizo de asilo pueden ser retenidos para impedir la entrada no autorizada y llevar a cabo el retorno. En otros casos, y en particular cuando los nacionales de terceros países no hayan sido detenidos durante el procedimiento fronterizo de asilo, se puede recurrir a la detención, dentro del mismo período máximo de duración, si se cumplen los motivos de detención establecidos en la Directiva sobre retorno refundida (existe riesgo de fuga, la persona en cuestión evita u obstaculiza la preparación del retorno o el proceso de expulsión, o la persona plantea un riesgo para el orden público, o la seguridad pública o nacional). Sin embargo, el período máximo de detención establecido en el artículo 15, apartados 5 y 6, de la Directiva sobre retorno (máximo de seis meses, que puede prolongarse en determinadas circunstancias por un período adicional de hasta doce meses) permanece invariable, por lo que el período de detención que puede tener lugar durante el procedimiento fronterizo para llevar a cabo el retorno se incluirá dentro de ese plazo.

- **Terminación del procedimiento fronterizo y derecho de entrada en el territorio:** si el procedimiento de asilo sigue en curso al final del plazo para finalizar el procedimiento fronterizo, se autorizará al solicitante a entrar en el territorio del Estado miembro para concluir el procedimiento de asilo. No se autorizará la entrada cuando el solicitante ya no tenga derecho de permanencia y no se le permita permanecer. En caso de que ya se haya dictado una resolución de retorno, el solicitante quedará sujeto al procedimiento fronterizo de retorno, que no podrá durar más de doce semanas; Una vez transcurrido ese período, el nacional de un tercer país que se encuentre ilegalmente en el país se someterá al procedimiento de retorno establecido en la Directiva sobre retorno.
- **Transferibilidad del procedimiento de asilo y procedimiento fronterizo de retorno:** el procedimiento fronterizo de asilo y retorno puede aplicarse en un Estado miembro distinto de aquel en el que se presentó la solicitud de asilo. De conformidad con el nuevo artículo 41, apartado 8, cuando las condiciones para aplicar el procedimiento fronterizo se cumplan en el Estado miembro en que se presentó la solicitud, el Estado miembro al que se trasladó al solicitante de conformidad con el artículo [x] del Reglamento (UE) n.º XXX/XXX [Reglamento de gestión del asilo y la migración] podrá aplicar los procedimientos fronterizos de asilo y retorno. El Estado miembro de reubicación también podrá aplicar los procedimientos fronterizos de asilo y retorno cuando una solicitud de protección internacional solo se presente en ese Estado miembro después de una reubicación (nuevo artículo 41, apartado 1, letra d)).

En resumen, se debe aplicar un procedimiento fronterizo de asilo a las solicitudes de asilo que sean claramente abusivas, o cuando el solicitante represente una amenaza para la seguridad o no sea probable que necesite protección internacional debido a la tasa de reconocimiento de su nacionalidad. Además, los Estados miembros pueden optar por utilizar un procedimiento fronterizo de asilo sobre la base de la admisibilidad de la solicitud o del fondo de la misma, en el que la solicitud debe examinarse en un procedimiento acelerado. Por último, en los casos en que, desde el principio, sea improbable que la readmisión de esas personas, en caso de denegación de su solicitud de asilo, tenga éxito, los Estados miembros

pueden decidir no aplicar el procedimiento fronterizo de asilo, sino utilizar el procedimiento normal de asilo. El procedimiento de asilo normal se aplicaría a todas las demás solicitudes de asilo. Los niños no acompañados y los menores de doce años con sus familiares estarán exentos del procedimiento fronterizo, a menos que haya problemas de seguridad.

3. Un procedimiento de asilo y retorno de principio a fin

También es necesario establecer un vínculo sin fisuras entre todas las fases del proceso de migración en el caso de migrantes que han eludido el control o que han sido autorizados a entrar en el territorio del Estado miembro para que sus solicitudes de asilo sean tramitadas en el procedimiento normal de asilo. Para ello, es necesario introducir cambios específicos en la propuesta de 2016 de la Comisión, a fin de evitar que los migrantes retrasen los procedimientos con el único propósito de impedir ser expulsados de la Unión y utilicen indebidamente el sistema de asilo. Esto se refiere en particular a la eficacia del procedimiento de recurso, especialmente en relación con el procedimiento fronterizo, y el derecho conexo de permanencia (efecto suspensivo) del solicitante, sobre todo en relación con las solicitudes posteriores, cuestión planteada por varios Estados miembros durante las consultas sobre el nuevo Pacto.

– **Racionalización de los procedimientos de asilo y retorno, incluidas las apelaciones**

– El nuevo artículo 35 *bis* exige que los Estados miembros emitan las resoluciones de asilo y retorno en el mismo acto o, si se trata de actos separados, al mismo tiempo y de forma conjunta. El nuevo artículo 53, apartado 1, racionaliza los procedimientos de recurso en materia de asilo y retorno, garantizando el derecho a un recurso efectivo tanto para las resoluciones de asilo como de retorno ante el mismo órgano jurisdiccional y dentro de los mismos procedimientos y plazos judiciales. Estas normas garantizan que el procedimiento de retorno no se retrase innecesariamente y reducen el riesgo de que el solicitante de asilo denegado se fugue o impida su expulsión, al tiempo que garantizan el respeto del derecho fundamental a un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional.

- En la propuesta de 2016, la Comisión propuso que los Estados miembros pudieran establecer una excepción al derecho de permanecer en su territorio en caso de solicitudes posteriores cuando una solicitud posterior haya sido rechazada por la autoridad decisoria por ser inadmisibles o manifiestamente infundada, o en caso de una segunda solicitud posterior. Teniendo en cuenta las consultas de los Estados miembros, la Comisión considera que es posible prever nuevas excepciones al derecho de permanencia en caso de solicitudes posteriores, siempre que esas excepciones se enmarquen cuidadosamente. Por consiguiente, según el nuevo artículo 43, apartado 1, letra a), no se debe autorizar al solicitante que presente una solicitud posterior a permanecer en espera de la finalización de la resolución que declare la solicitud inadmisibles cuando se cumplan las siguientes condiciones acumulativas: la expulsión es inminente; debe quedar claro que la solicitud se hace con el único fin de retrasar o frustrar la retirada; y debe quedar inmediatamente claro para la autoridad decisoria que no se han presentado nuevos elementos; no hay riesgo de devolución; y la solicitud posterior se presentó en el plazo de un año a partir de la resolución de la autoridad decisoria sobre la solicitud inicial. Para poder aplicar esta norma, los Estados miembros deberán organizar los procedimientos de manera que la autoridad decisoria pueda adoptar tal resolución, evaluando si se cumplen todos estos criterios lo más rápidamente posible después de que se

haya presentado la solicitud posterior, ya que de lo contrario se aplicará la norma principal de que el solicitante tenga derecho de permanencia mientras se examina la solicitud posterior.

- En aras de la claridad, los artículos 53 y 54 se incluyen en su totalidad en esta propuesta. No se proponen cambios significativos en la propuesta de 2016 en lo que respecta a las disposiciones relacionadas con el principio básico de un recurso efectivo, la interpretación y la traducción en el contexto de los recursos, y el procedimiento relacionado con la concesión de un derecho de permanencia.
- El nuevo artículo 53, apartado 2, mantiene la posibilidad, que existe hoy en día, en virtud de la Directiva sobre los procedimientos de asilo, de considerar inadmisibles, de conformidad con la legislación nacional, un recurso contra una resolución por la que se rechaza una solicitud infundada en relación con el estatuto de refugiado, cuando el estatuto subsidiario concedido por el Estado miembro ofrece los mismos derechos y beneficios que el estatuto de refugiado en virtud del derecho de la Unión y del Derecho nacional.
- El nuevo artículo 53, apartado 7, prevé plazos mínimos y máximos para que los solicitantes presenten recursos de primer nivel en lugar de los plazos exactos propuestos en 2016, a fin de garantizar cierto nivel de armonización, teniendo en cuenta al mismo tiempo las opiniones de los Estados miembros expresadas en las negociaciones sobre la propuesta de 2016. A tal fin, se hace una distinción entre las resoluciones adoptadas en el procedimiento acelerado o fronterizo, cuyos plazos de recurso pueden ser más breves, incluso en lo que respecta a las solicitudes posteriores, y otras resoluciones.
- De conformidad con el nuevo artículo 53, apartado 9, los Estados miembros no concederán a los solicitantes la posibilidad de interponer, contra una resolución adoptada en el procedimiento fronterizo, un nuevo recurso contra la resolución sustanciada en un primer recurso.
- El nuevo artículo 54, apartado 1, aclara que todos los efectos jurídicos de una resolución de retorno emitida junto con una resolución de denegación de una solicitud de protección internacional se suspenderán mientras el solicitante tenga derecho de permanencia o se le permita permanecer de conformidad con el Reglamento. Ello está en consonancia con la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto C-181/16, Ghandi, en la que se aclaró que los efectos jurídicos de una resolución de retorno deben suspenderse cuando se esté tramitando un recurso contra el rechazo de una solicitud de protección internacional y si el nacional de un tercer país goza de un derecho de permanencia de conformidad con el Reglamento sobre el procedimiento de asilo.
- El nuevo artículo 54, apartado 3, amplía las circunstancias en las que el solicitante no tendrá derecho automático de permanencia a los efectos de recurso para incluir también las resoluciones de denegación de solicitudes posteriores, las resoluciones de retirada de la protección internacional en los casos específicos en los que se aplique un motivo de exclusión o cuando el beneficiario sea considerado un peligro para la seguridad de un Estado miembro o cuando haya sido condenado por un delito particularmente grave.

- Para las situaciones mencionadas anteriormente, la propuesta mantiene el principio general de que los solicitantes tendrán derecho de permanencia en el territorio de los Estados miembros hasta que haya vencido el plazo para solicitar ante un órgano jurisdiccional que se les permita permanecer y, cuando el solicitante haya realizado dicha solicitud, hasta que el órgano jurisdiccional decida si se le permitirá o no permanecer. Sin embargo, como excepción, el nuevo artículo 54, apartado 7, prevé la posibilidad de no conceder el derecho de permanencia en caso de recurso contra una resolución de denegación de una solicitud posterior, sin perjuicio del respeto del principio de no devolución. En estas situaciones, al solicitante ya se le ha evaluado el fondo de sus solicitudes por lo menos tres veces: la solicitud inicial de la autoridad decisoria, por lo menos un nivel de recurso y otra evaluación sobre el fondo de su solicitud posterior. En estas circunstancias resulta proporcionado, por tanto, permitir que la resolución de retorno sea ejecutable inmediatamente. No obstante, esa posibilidad solo debería ofrecerse en las mismas condiciones que en el artículo 43 (véase más arriba), con la excepción de la regla de un año, ya que en cualquier caso el recurso contra la resolución sobre la solicitud posterior debe hacerse dentro de los plazos establecidos en consecuencia.
- **Solicitudes posteriores:** a fin de desalentar las solicitudes posteriores abusivas o de última hora, se proponen normas más estrictas para cuando los Estados miembros puedan autorizar a los solicitantes a permanecer en el caso de solicitudes posteriores.
- En su conjunto, las normas explicadas anteriormente significan que se aplicará lo siguiente para las solicitudes posteriores:
 - Una solicitud posterior tiene por regla general un efecto suspensivo automático en la fase administrativa.
 - A título excepcional, una solicitud posterior no tiene efecto suspensivo en la fase administrativa si se realiza durante las últimas fases del procedimiento de retorno para frustrar la expulsión y queda inmediatamente claro que no se han presentado nuevos elementos. Esta excepción solo es aplicable en el plazo de un año a partir del momento en que se haya adoptado una resolución sobre la primera solicitud
 - El recurso contra una solicitud posterior no tiene efecto suspensivo automático, pero puede ser solicitado por el solicitante, y mientras esta solicitud esté pendiente en el órgano jurisdiccional, el solicitante tendrá derecho de permanencia.
 - No obstante, los Estados miembros pueden establecer excepciones a esta norma y disponer que no haya efecto suspensivo en la fase de recurso y que el solicitante no tenga derecho de permanencia en espera de una solicitud para que se le conceda dicho derecho si se cumplen determinadas condiciones, como se ha explicado anteriormente.
 - Un segundo o posterior recurso contra una solicitud posterior no tiene efecto suspensivo automático.

Propuesta modificada de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE

La propuesta COM (2016) 467 final de Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE se modifica del siguiente modo:

(1) El primer visto se sustituye por el texto siguiente:

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 78, apartado 2, letra d) y artículo 79, apartado 2, letra c),

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los parlamentos nacionales,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

(2) El considerando 31 se modifica como sigue:

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

(31a) A fin de aumentar la eficiencia de los procedimientos y reducir el riesgo de fuga y la probabilidad de movimientos no autorizados, no deben existir lagunas de procedimiento entre la emisión de una resolución negativa sobre una solicitud de protección internacional y una resolución de retorno. Se debe emitir inmediatamente una resolución de retorno a los solicitantes cuyas solicitudes sean rechazadas. Sin perjuicio del derecho a un recurso efectivo, la resolución de retorno debe formar parte de la resolución negativa sobre una solicitud de protección internacional o, si se trata de un acto separado, debe emitirse al mismo tiempo y junto con la resolución negativa».

(3) A continuación del considerando 39 se inserta el considerando siguiente:

«(39a) En aras de la rapidez y la equidad de los procedimientos para todos los solicitantes, al tiempo que se garantiza que no se prolongue indebidamente la estancia en la Unión de los solicitantes que no reúnen los requisitos para recibir protección internacional, incluidos los nacionales de terceros países exentos del requisito de estar en posesión de un visado de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/1806, los Estados miembros deben acelerar el examen de las solicitudes de los solicitantes que sean nacionales o, en el caso de los apátridas, que hayan sido residentes habituales de un tercer país para el que el porcentaje de resoluciones por las que se

concede protección internacional sea inferior al 20 % del número total de resoluciones para ese tercer país. Cuando se haya producido un cambio significativo en el tercer país en cuestión desde la publicación de los datos pertinentes de Eurostat y teniendo en cuenta la nota de orientación de conformidad con el artículo 10 del Reglamento XX/XX sobre la Agencia Europea de Asilo, o cuando el solicitante pertenezca a una categoría específica de personas para las que la baja tasa de reconocimiento no pueda considerarse representativa de sus necesidades de protección debido a un motivo específico de persecución, no debe acelerarse el examen de la solicitud. Los casos en que un tercer país pueda ser considerado como país de origen seguro o país tercero seguro para el solicitante en el sentido del presente Reglamento deben seguir siendo aplicables como motivo separado para el procedimiento de examen acelerado o el procedimiento de inadmisibilidad, respectivamente».

(4) El considerando 40 se modifica como sigue:

«(40) Gran número de solicitudes de protección internacional se realiza en la frontera exterior o en una zona de tránsito de un Estado miembro, a menudo por personas interceptadas en relación con el cruce no autorizado de la frontera exterior o desembarcadas tras una operación de búsqueda y rescate. A fin de llevar a cabo un control de identificación, seguridad y salud en la frontera exterior y dirigir a los nacionales de terceros países y apátridas interesados a los procedimientos pertinentes, es necesario llevar a cabo un control. Debe haber vínculos eficaces y sin fisuras entre todas las fases de los procedimientos pertinentes para todas las llegadas irregulares. Después del control, los nacionales de terceros países y los apátridas deben ser derivados hacia el procedimiento de asilo o retorno apropiado, o se les debe denegar la entrada. Por lo tanto, debe establecerse una fase previa a la entrada que consista en procedimientos de control y procedimientos fronterizos de asilo y de retorno».

(5) Tras el considerando 40, se insertan los considerandos siguientes:

«(40 *bis*) El propósito del procedimiento fronterizo de asilo y retorno debe ser el de evaluar rápidamente en las fronteras exteriores si las solicitudes son infundadas o inadmisibles y devolver rápidamente a los que no tienen derecho de permanencia, asegurando al mismo tiempo que los que tienen solicitudes bien fundadas son derivados al procedimiento ordinario y se les proporciona un acceso rápido a la protección internacional. Por consiguiente, los Estados miembros deben poder exigir a los solicitantes de protección internacional que permanezcan en la frontera exterior o en una zona de tránsito para evaluar la admisibilidad de las solicitudes. En circunstancias muy concretas, los Estados miembros deben poder disponer el examen del fondo de una solicitud y, en caso de que esta sea rechazada, el retorno de los nacionales de terceros países y los apátridas afectados en las fronteras exteriores.

(40 *ter*) Los Estados miembros deben evaluar las solicitudes en un procedimiento fronterizo cuando el solicitante represente un peligro para la seguridad nacional o el orden público, cuando el solicitante haya engañado a las autoridades presentando información o documentos falsos o reteniendo información o documentos pertinentes con respecto a su identidad o nacionalidad que pudieran haber repercutido negativamente en la resolución y cuando sea probable que la solicitud sea infundada porque el solicitante sea de una nacionalidad para la que las resoluciones que conceden protección internacional sean inferiores al 20 % del número total de resoluciones para ese tercer país. En otros casos, como cuando el solicitante procede

de un país de origen seguro o de un tercer país seguro, el uso del procedimiento fronterizo debe ser facultativo para los Estados miembros.

(40 *quater*) Al aplicar el procedimiento fronterizo para el examen de una solicitud de protección internacional, los Estados miembros deben velar por que se adopten las disposiciones necesarias para acoger a los solicitantes en la frontera exterior o en las zonas de tránsito o en sus proximidades, de conformidad con la Directiva XXX/XXX/UE [Directiva sobre las condiciones de acogida]. Los Estados miembros podrán tramitar las solicitudes en un lugar diferente de la frontera exterior de aquel en que se presente la solicitud de asilo, trasladando a los solicitantes a un lugar específico en la frontera exterior de ese Estado miembro o en sus proximidades, cuando existan las instalaciones adecuadas. Los Estados miembros deben conservar la facultad discrecional de decidir en qué lugares concretos de las fronteras exteriores deben establecerse esas instalaciones. Sin embargo, los Estados miembros deben tratar de limitar la necesidad de trasladar a los solicitantes con ese fin y, por lo tanto, procurar establecer dichas instalaciones con capacidad suficiente en los pasos fronterizos, o secciones de la frontera exterior, donde se presenta la mayoría del número de solicitudes de protección internacional, teniendo en cuenta también la longitud de la frontera exterior y el número de pasos fronterizos o zonas de tránsito. Deberán notificar a la Comisión los lugares concretos de la frontera exterior, las zonas de tránsito o la proximidad de la frontera exterior donde se llevarán a cabo los procedimientos fronterizos.

En los casos en que se aplique el procedimiento fronterizo y se exceda temporalmente la capacidad de los lugares situados en la frontera exterior o en sus proximidades que haya notificado un Estado miembro, este podrá tramitar las solicitudes en otro lugar de su territorio, durante el plazo de tiempo más breve posible.

(40 *quinquies*) En caso de que el uso del procedimiento fronterizo sea una obligación, con carácter excepcional, los Estados miembros no deben estar obligados a aplicarlo para el examen de las solicitudes de protección internacional de nacionales de un tercer país que no coopere suficientemente en la readmisión, ya que en ese caso sería improbable el retorno rápido de las personas afectadas, tras la denegación de sus solicitudes. La determinación de si un tercer país coopera suficientemente en materia de readmisión debe basarse en los procedimientos establecidos en el artículo 25 *bis* del Reglamento (CE) n.º 810/2009.

(40 *sexies*) La duración del procedimiento fronterizo para el examen de las solicitudes de protección internacional debe ser lo más breve posible, si bien debe garantizar al tiempo un examen completo y justo de las solicitudes. En cualquier caso, no debe exceder las doce semanas. Este plazo debe entenderse como plazo único para el procedimiento fronterizo de asilo, que abarca tanto la resolución sobre el examen de la solicitud como la resolución del primer nivel de recurso, si procede. Dentro de este período, los Estados miembros están facultados para fijar en la legislación nacional el plazo tanto para la fase administrativa como para la de recurso, pero deben fijarlo de manera que se garantice la conclusión del procedimiento de examen y que posteriormente, si procede, la resolución sobre el primer nivel de recurso se emita dentro de este plazo máximo de doce semanas. Una vez transcurrido este período, si a pesar de todo el Estado miembro no ha tomado las resoluciones pertinentes, se debe autorizar en principio la entrada del solicitante en el territorio del Estado miembro. Sin embargo, no se debe autorizar la entrada en el territorio cuando el solicitante no

tenga derecho de permanencia, cuando no haya solicitado que se le permita permanecer a los efectos de un procedimiento de recurso, o cuando un órgano jurisdiccional haya decidido que no se le permita permanecer en espera del resultado de un procedimiento de recurso. En esos casos, el procedimiento de retorno también debe llevarse a cabo en el contexto de un procedimiento fronterizo por un período no superior a doce semanas a fin de garantizar la continuidad entre el procedimiento de asilo y el de retorno. Este período debe contarse a partir del momento en que el solicitante, el nacional de un tercer país o el apátrida ya no tenga derecho de permanencia o ya no se le permita permanecer.

(40 *septies*) Si bien el procedimiento fronterizo para el examen de una solicitud de protección internacional puede aplicarse sin necesidad de recurrir a la detención, los Estados miembros deben, no obstante, poder aplicar los motivos de detención durante el procedimiento fronterizo de conformidad con las disposiciones de la Directiva [sobre las condiciones de acogida] (UE) XXX/XXX a fin de decidir sobre el derecho del solicitante a entrar en el territorio. Si se recurre a la detención durante dicho procedimiento, se aplicarán las disposiciones sobre detención de la Directiva [sobre condiciones de acogida] (UE) XXX/XXX, incluidas las garantías para los solicitantes detenidos y el hecho de que es necesaria una evaluación individual de cada caso, el control judicial y las condiciones de detención.

(40 *octies*) Cuando se deniega una solicitud en el contexto del procedimiento fronterizo, el solicitante, el nacional de un tercer país o el apátrida en cuestión debe ser inmediatamente objeto de una resolución de retorno o, cuando se cumplan las condiciones del artículo 14 del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁰, de una denegación de entrada. Para garantizar la igualdad de trato de todos los nacionales de terceros países cuya solicitud haya sido denegada en el marco del procedimiento fronterizo, cuando un Estado miembro haya decidido no aplicar las disposiciones de la Directiva XXX/XXX/UE [Directiva sobre retorno] en virtud del artículo 2, apartado 2, letra a), de dicha Directiva y no emita una resolución de retorno al nacional de un tercer país de que se trate, el trato y el nivel de protección del solicitante, del nacional de un tercer país o del apátrida en cuestión deben ser conformes al artículo 4, apartado 4, de la Directiva XXX/XXX/UE [Directiva sobre retorno] y ser equivalentes a los aplicables a las personas sujetas a una resolución de retorno.

(40 *nonies*) Al aplicar el procedimiento fronterizo para llevar a cabo el retorno, deben aplicarse ciertas disposiciones de la [Directiva sobre retorno refundida], ya que estas regulan elementos del procedimiento de retorno que no están determinados por el presente Reglamento, en particular los relativos a las definiciones, disposiciones más favorables, no devolución, interés superior del niño, vida familiar y estado de salud, riesgo de fuga, obligación de cooperar, período de salida voluntaria, resolución de retorno, expulsión, aplazamiento de la expulsión, retorno y expulsión de menores no acompañados, prohibiciones de entrada, salvaguardias en espera del retorno, detención, condiciones de detención, detención de menores y familias y situaciones de emergencia. A fin de reducir el riesgo de entrada y movimiento no autorizados de los nacionales de terceros países en situación irregular sujetos al procedimiento fronterizo para llevar a cabo el retorno, podrá concederse a los nacionales de terceros

¹⁰ Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (DO L 077 de 23.3.2016, p. 1).

países en situación irregular un período de salida voluntaria no superior a quince días, sin perjuicio de la posibilidad de cumplir voluntariamente la obligación de retorno en cualquier momento.

(40 *decies*) Cuando un solicitante, nacional de un tercer país o apátrida que haya sido detenido durante el procedimiento fronterizo para el examen de su solicitud de protección internacional ya no tenga derecho de permanencia y no se le haya permitido permanecer, los Estados miembros deben poder continuar la detención con el fin de impedir la entrada en el territorio y llevar a cabo el procedimiento de retorno, respetando las garantías y condiciones de detención establecidas en la Directiva XXX/XXX/UE [Directiva sobre retorno]. Un solicitante, nacional de un tercer país o apátrida que no haya sido detenido durante el procedimiento fronterizo para el examen de una solicitud de protección internacional, y que ya no tenga derecho de permanencia y no se le haya permitido permanecer, también podría ser detenido si existe un riesgo de fuga, si evita u obstaculiza el retorno, o si constituye un riesgo para el orden público, o la seguridad pública o nacional. La detención debe ser lo más breve posible y no debe exceder la duración máxima del procedimiento fronterizo para llevar a cabo el retorno. Cuando el nacional de un tercer país en situación irregular no retorne o no sea devuelto dentro de ese período y deje de aplicarse el procedimiento fronterizo para llevar a cabo el retorno, se aplicarán las disposiciones de la [Directiva sobre retorno refundida]. El período máximo de detención establecido por el artículo 15 de esa Directiva debe incluir el período de detención aplicado durante el procedimiento fronterizo para llevar a cabo el retorno.

(40 *undecies*) El Estado miembro al que se reubique a un solicitante de conformidad con el Reglamento (UE) n.º XXX/XXX [Reglamento de gestión del asilo y la migración] debe poder examinar la solicitud en un procedimiento fronterizo, siempre que el solicitante no haya sido aún autorizado a entrar en el territorio de los Estados miembros y se cumplan las condiciones para la aplicación de dicho procedimiento por el Estado miembro desde el que se haya reubicado al solicitante».

(6) A continuación del considerando 44 se inserta el considerando siguiente:

«(44 *bis*) El solicitante que presente una solicitud posterior en el último momento con el único fin de retrasar o frustrar su expulsión no debe ser autorizado a permanecer en espera de la finalización de la resolución que declara la solicitud inadmisibles en los casos en que sea inmediatamente evidente para la autoridad decisoria que no se han presentado nuevos elementos y que no hay riesgo de devolución, y siempre que la solicitud se presente dentro del año siguiente a la resolución sobre la primera solicitud por parte de la autoridad decisoria. La autoridad decisoria dictará una resolución con arreglo a la legislación nacional en la que se confirme que se cumplen estos criterios para que no se autorice la permanencia del solicitante.».

(7) Los considerandos 65 y 66 se sustituyen por el texto siguiente:

«(65) Para que un solicitante pueda ejercer su derecho a un recurso efectivo contra una resolución denegatoria de una solicitud de protección internacional, todos los efectos de la resolución de retorno deben suspenderse automáticamente mientras el solicitante tenga derecho de permanencia o se le haya permitido permanecer en el territorio de un Estado miembro. A fin de mejorar la eficacia de los procedimientos en la frontera exterior, garantizando al mismo tiempo el respeto del derecho a un recurso efectivo, las apelaciones contra las resoluciones adoptadas en el contexto del procedimiento fronterizo deberían tener lugar únicamente ante un único nivel de jurisdicción de un tribunal.

- (66) En principio, los solicitantes deberían tener derecho de permanencia en el territorio de un Estado miembro hasta que expire el plazo para interponer un recurso ante un órgano jurisdiccional de primera instancia y, cuando ese derecho se ejerza dentro del plazo establecido, en espera del resultado del recurso. Solo en los casos limitados establecidos en el presente Reglamento, en los que es probable que las solicitudes sean infundadas, el solicitante no debe tener un derecho automático de permanencia a los efectos del recurso.
- (8) Tras el considerando (66), se insertan los considerandos siguientes:
- «(66 bis) En los casos en que el solicitante no tenga un derecho automático de permanencia a los efectos del recurso, un órgano jurisdiccional debería poder seguir permitiendo que el solicitante permanezca en el territorio del Estado miembro hasta que se resuelva el recurso, a petición del solicitante o de oficio. En esos casos, los solicitantes deben tener derecho de permanencia en el país hasta que haya vencido el plazo para solicitar a un órgano jurisdiccional que se les permita permanecer y, cuando el solicitante haya presentado esa solicitud dentro del plazo establecido, en espera de la resolución del órgano jurisdiccional competente. A fin de desalentar las solicitudes posteriores abusivas o de última hora, los Estados miembros deben poder disponer en su legislación nacional que los solicitantes no tengan derecho de permanencia durante ese período en el caso de solicitudes posteriores rechazadas, con miras a evitar nuevas solicitudes posteriores infundadas. En el contexto del procedimiento para determinar si se debe permitir que el solicitante permanezca en espera del recurso, se deben garantizar adecuadamente los derechos de defensa del solicitante, proporcionándole la interpretación y la asistencia jurídica necesarias. Además, en este marco, el órgano jurisdiccional competente debe poder examinar la resolución denegatoria de concesión de protección internacional en los aspectos de hecho y de derecho.
- (66 ter) A fin de garantizar un retorno efectivo, los solicitantes no deben tener derecho de permanencia en el territorio del Estado miembro en la fase de un segundo o ulterior nivel de recurso ante un órgano jurisdiccional contra una resolución negativa sobre la solicitud de protección internacional, sin perjuicio de la posibilidad de que un órgano jurisdiccional permita que el solicitante permanezca. Además, los Estados miembros no deben conceder a los solicitantes la posibilidad de interponer un nuevo recurso contra una primera resolución por la que se haya resuelto un recurso respecto de una resolución adoptada en un procedimiento fronterizo.
- (66 quater) A fin de garantizar la coherencia del examen jurídico que lleva a cabo un órgano jurisdiccional sobre una resolución denegatoria de una solicitud de protección internacional y la resolución de retorno que la acompaña, y con miras a acelerar el examen del caso y reducir la carga que recae sobre las autoridades judiciales competentes, estas resoluciones deben ser objeto de un procedimiento común ante el mismo órgano jurisdiccional.
- (66 quinquies) A fin de garantizar la equidad y la objetividad en la gestión de las solicitudes y la eficacia del procedimiento común de protección internacional, deben establecerse plazos para el procedimiento administrativo.
- (9) [RU- Considerando 77]
- (10) En el artículo 4, apartado 1, se añade el texto siguiente:
- i) «familiar»
- (11) En el artículo 26, se añade el apartado siguiente:

«3. En el caso de los nacionales de terceros países sujetos al control mencionado en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º XXX/XXX [Reglamento de control], los apartados 1 y 2 se aplicarán únicamente después de que haya concluido el control».

(12) En el artículo 27, se añaden los apartados siguientes:

«5. En el caso de los nacionales de terceros países sujetos al control mencionado en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º XXX/XXX [Reglamento de control], los apartados 1 a 4 se aplicarán únicamente después de que haya concluido el control.

6. Cuando no se hayan podido tomar datos biométricos durante el control de conformidad con el Reglamento (UE) n.º XXX/XXX [Reglamento Eurodac] o cuando el solicitante no haya sido objeto de control, las autoridades competentes tomarán los datos biométricos a más tardar en el momento de la inscripción de la solicitud de protección internacional y los transmitirán junto con los datos mencionados en el artículo 12, letras c) a p), del Reglamento (UE) n.º XXX/XXX [Reglamento Eurodac] al Sistema Central y al Depósito Común de Identidad, respectivamente, de conformidad con dicho Reglamento».

(13) Se añade el nuevo artículo 35 *bis* siguiente:

«Artículo 35 bis

Denegación de una solicitud y emisión de una resolución de retorno

Cuando se deniegue una solicitud por inadmisibile, infundada o manifiestamente infundada con respecto tanto al estatuto de refugiado como al estatuto de protección subsidiaria, o se retire implícita o explícitamente, los Estados miembros emitirán una resolución de retorno que respete la Directiva XXX/XXX/UE [Directiva sobre retorno]. La resolución de retorno se dictará como parte de la resolución denegatoria de la solicitud de protección internacional o en un acto separado. Cuando la resolución de retorno se emita como un acto separado, se emitirá al mismo tiempo y junto con la resolución de denegación de la solicitud de protección internacional».

(14) El artículo 40 se modifica como sigue:

(a) En el apartado 1, se añade el siguiente inciso:

«i) el solicitante tiene una nacionalidad o, en el caso de los apátridas, un antiguo residente habitual de un tercer país para el que la proporción de resoluciones de la autoridad decisoria que conceden protección internacional es, según los últimos datos medios anuales disponibles de Eurostat para toda la Unión, del 20 % o inferior, a menos que se haya producido un cambio significativo en el tercer país de que se trate desde la publicación de los datos pertinentes de Eurostat o que el solicitante pertenezca a una categoría de personas para las que la proporción del 20 % o inferior no pueda considerarse representativa de sus necesidades de protección;»

(b) en el apartado 5, se añade la letra siguiente:

«c) el solicitante tiene una nacionalidad o, en el caso de los apátridas, una residencia habitual anterior de un tercer país para el que la proporción de resoluciones de concesión de protección internacional por la autoridad decisoria es, según los últimos datos medios anuales disponibles de Eurostat en toda la Unión, del 20 % o inferior, a menos que se haya producido un cambio significativo en el tercer

país de que se trate desde la publicación de los datos pertinentes de Eurostat o que el solicitante pertenezca a una categoría de personas para las que la proporción del 20 % o inferior no pueda considerarse representativa de sus necesidades de protección;»

- (15) El artículo 41 se sustituye por el texto siguiente:

«Artículo 41

Procedimiento fronterizo para examinar las solicitudes de protección internacional

1. Tras el procedimiento de control llevado a cabo de conformidad con el Reglamento (UE) n.º XXX/XXX [Reglamento de control], y siempre que el solicitante aún no haya sido autorizado a entrar en el territorio de los Estados miembros, un Estado miembro podrá examinar una solicitud en un procedimiento fronterizo cuando dicha solicitud haya sido presentada por un nacional de un tercer país o un apátrida que no cumpla las condiciones de entrada en el territorio de un Estado miembro, tal como se establece en el artículo 6 del Reglamento (UE) 2016/399. El procedimiento fronterizo puede tener lugar:
 - (a) tras una solicitud presentada en un paso fronterizo externo o en una zona de tránsito;
 - (b) tras la interceptación en relación con un cruce no autorizado de la frontera exterior;
 - (c) tras el desembarco en el territorio de un Estado miembro después de una operación de búsqueda y rescate;
 - (d) después de la reubicación de conformidad con el artículo [X] del Reglamento (UE) n.º XXX/XXX [Ex Reglamento de Dublín].
2. Cuando se aplica un procedimiento fronterizo, se pueden adoptar resoluciones sobre lo siguiente:
 - (a) la inadmisibilidad de una solicitud de conformidad con el artículo 36;
 - (b) el fondo de una solicitud en un procedimiento de examen acelerado en los casos mencionados en el artículo 40, apartado 1.
3. El Estado miembro examinará una solicitud en un procedimiento fronterizo en los casos a que se refiere el apartado 1 cuando se den las circunstancias a que se refiere el artículo 40, apartado 1, letras c), f) o i).
4. Un Estado miembro podrá decidir no aplicar el apartado 3 a los nacionales o apátridas que sean residentes habituales de terceros países respecto de los cuales haya presentado una notificación a la Comisión de conformidad con el artículo 25 *bis*, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 810/2009.

Cuando, tras el examen realizado de conformidad con el artículo 25 *bis*, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 810/2009, la Comisión considere que el tercer país está cooperando suficientemente, el Estado miembro volverá a aplicar las disposiciones del apartado 3.

Cuando la Comisión considere que el tercer país de que se trate no coopera suficientemente, el Estado miembro podrá seguir sin aplicar el apartado 3:

- (a) hasta que se derogue o modifique un acto de aplicación previamente adoptado por el Consejo de conformidad con el artículo 25 *bis*, apartado 5, del Reglamento (CE) n.º 810/2009;
 - (b) cuando la Comisión no considere necesario adoptar medidas de conformidad con el artículo 25 *bis* del Reglamento (CE) n.º 810/2009, hasta que la Comisión informe, en su evaluación realizada de conformidad con el apartado 2 de dicho artículo, de que existen cambios sustanciales en la cooperación del tercer país de que se trate.
5. El procedimiento fronterizo solo podrá aplicarse a los menores no acompañados y a los menores de menos de doce años y a sus familiares en los casos mencionados en el artículo 40, apartado 5, letra b).
6. Los solicitantes sujetos al procedimiento fronterizo no estarán autorizados a entrar en el territorio del Estado miembro, sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 9 y 11.
7. Al aplicar el procedimiento fronterizo, los Estados miembros podrán llevar a cabo el procedimiento para determinar el Estado miembro responsable del examen de la solicitud, tal como se establece en el Reglamento (UE) n.º XXX/XXX [Reglamento sobre gestión del asilo y la migración], sin perjuicio de los plazos establecidos en el apartado 11.
8. Cuando las condiciones para aplicar el procedimiento fronterizo se cumplan en el Estado miembro desde el que se reubique al solicitante, el Estado miembro al que se reubique al solicitante podrá aplicar un procedimiento fronterizo de conformidad con el artículo [x] del Reglamento UE n.º XXX/XXX [Reglamento sobre gestión del asilo y la migración], incluso en los casos mencionados en el apartado 1, letra d).
9. Los Estados miembros no aplicarán o dejarán de aplicar el procedimiento fronterizo en ninguna fase del procedimiento cuando:
- (a) la autoridad decisoria considere que los motivos para rechazar una solicitud por inadmisibile o para aplicar el procedimiento de examen acelerado no son aplicables o han dejado de serlo;
 - (b) no se pueda prestar el apoyo necesario a los solicitantes con necesidades procesales especiales en los lugares mencionados en el apartado 14;
 - (c) haya razones médicas para no aplicar el procedimiento fronterizo;
 - (d) la detención se utiliza en casos individuales y las garantías y condiciones de detención previstas en los artículos 8 a 11 de la Directiva XXX/XXX/UE [Directiva sobre las condiciones de acogida] no se cumplan o hayan dejado de cumplirse y el procedimiento fronterizo no puede aplicarse al solicitante en cuestión sin detención.
- En estos casos, la autoridad competente autorizará al solicitante a entrar en el territorio del Estado miembro.
10. No obstante lo dispuesto en el artículo 28 del presente Reglamento, las solicitudes sujetas a un procedimiento fronterizo se presentarán a más tardar cinco días después del registro por primera vez o, tras un traslado de conformidad con el artículo [x] del Reglamento UE n.º XXX/XXX [Reglamento sobre gestión del asilo y la migración], cinco días después de que el solicitante llegue al Estado miembro responsable tras un traslado de conformidad con el artículo 56, apartado 1, letra e), de dicho Reglamento.

11. El procedimiento fronterizo será lo más breve posible y permitirá al mismo tiempo un examen completo y justo de las reclamaciones. Abarcará la resolución a que se hace referencia en los apartados 2 y 3 y cualquier resolución sobre un recurso, si procede, y se completará en un plazo de doce semanas a partir de la fecha de registro de la solicitud. Transcurrido ese plazo, se autorizará al solicitante a entrar en el territorio del Estado miembro, salvo cuando sea aplicable el artículo 41 *bis*, apartado 1.

No obstante los plazos establecidos en el artículo 34, el artículo 40, apartado 2, y el artículo 55, los Estados miembros establecerán disposiciones sobre la duración del procedimiento de examen y del procedimiento de recurso que garanticen que, en caso de recurso contra una resolución denegatoria de una solicitud en el marco del procedimiento fronterizo, la resolución sobre dicho recurso se emita en un plazo de doce semanas a partir del registro de la solicitud.

12. No obstante lo dispuesto en el apartado 11 de este artículo, el solicitante no estará autorizado a entrar en el territorio del Estado miembro donde:

- (a) el derecho de permanencia del solicitante ha sido revocado de acuerdo con el artículo 9, apartado 3, letra a);
- (b) el solicitante no tiene derecho de permanencia de conformidad con el artículo 54 y no ha solicitado que se le permita permanecer a efectos de un procedimiento de recurso dentro del plazo aplicable;
- (c) el solicitante no tiene derecho de permanencia de conformidad con el artículo 54 y un órgano jurisdiccional ha decidido que no se le permitirá permanecer en espera del resultado de un procedimiento de recurso.

En tales casos, cuando el solicitante haya sido objeto de una resolución de retorno emitida de conformidad con la Directiva XXX/XXX/UE [Directiva sobre retorno] o de una denegación de entrada de conformidad con el artículo 14 del Reglamento (UE) 2016/399, se aplicará el artículo 41 *bis*.

13. Durante el examen de las solicitudes sujetas a un procedimiento fronterizo, los solicitantes se mantendrán en la frontera exterior o en las zonas de tránsito o en sus proximidades. Cada Estado miembro notificará a la Comisión, [*dos meses después de la fecha de aplicación del presente Reglamento*] a más tardar, los lugares en que se llevará a cabo el procedimiento fronterizo, en las fronteras exteriores, en las proximidades de la frontera exterior o las zonas de tránsito, incluso cuando se aplique el apartado 3, y se asegurará de que la capacidad de esos lugares sea suficiente para tramitar las solicitudes a que se refiere ese apartado. Todo cambio en la identificación de los lugares en los que se aplica el procedimiento fronterizo se notificará a la Comisión con dos meses de antelación a la entrada en vigor de los cambios.
14. En situaciones en que la capacidad de las ubicaciones notificadas por los Estados Miembros de conformidad con el apartado 14 sea temporalmente insuficiente para tramitar las solicitudes a que se refiere el apartado 3, los Estados miembros podrán designar otros lugares en el territorio del Estado miembro y, previa notificación a la Comisión, alojar allí a los solicitantes, con carácter temporal y durante el tiempo más breve que sea necesario.

- (16) Se añade el nuevo artículo 41 *bis* siguiente:

Procedimiento fronterizo para llevar a cabo el retorno

1. Los nacionales de terceros países y los apátridas cuya solicitud sea rechazada en el marco del procedimiento previsto en el artículo 41 no estarán autorizados a entrar en el territorio del Estado miembro.
 2. Las personas a que se hace referencia en el apartado 1 serán mantenidas durante un período no superior a doce semanas en lugares situados en la frontera exterior o en las zonas de tránsito o en sus proximidades; cuando un Estado miembro no pueda acomodarlas en dichos lugares, puede recurrir a la utilización de otras ubicaciones dentro de su territorio. El período de doce semanas comenzará a partir del momento en que el solicitante, el nacional de un tercer país o el apátrida ya no tenga derecho de permanencia y no se le permita permanecer.
 3. A los efectos del presente artículo, se aplicarán el artículo 3, el artículo 4, apartado 1, los artículos 5 a 7, el artículo 8, apartados 1 a 5, el artículo 9, apartados 2 a 4, los artículos 10 a 13, el artículo 15, el artículo 17, apartado 1, el artículo 18, apartados 2 a 4, y los artículos 19 a 21 de la Directiva XXX/XXX/UE [Directiva sobre retorno refundida].
 4. Sin perjuicio de la posibilidad de regresar voluntariamente en cualquier momento, se podrá conceder a las personas a las que se hace referencia en el apartado 1 un período de salida voluntaria que no exceda de quince días.
 5. Las personas a que se refiere el apartado 1 que hayan sido detenidas durante el procedimiento previsto en el artículo 41 y que ya no tengan derecho de permanencia y no estén autorizadas a permanecer podrán seguir detenidas con el fin de impedir la entrada en el territorio del Estado miembro, preparar el retorno o llevar a cabo el proceso de expulsión.
 6. Las personas a las que se refiere el apartado 1, que ya no tienen derecho de permanencia y no se les permite permanecer, y que no fueron detenidas durante el procedimiento mencionado en el artículo 41, podrán ser detenidas si existe un riesgo de fuga en el sentido de la Directiva XXX/XXX/UE [Directiva sobre retorno], si evitan u obstaculizan la preparación del retorno o el proceso de expulsión o si plantean un riesgo para el orden público, o la seguridad pública o nacional.
 7. El periodo de detención deberá ser lo más corto posible y se mantendrá únicamente mientras estén en curso y se ejecuten con la debida diligencia los trámites de expulsión. El período de detención no excederá del período mencionado en el apartado 2 y se incluirá en los períodos máximos de detención establecidos en el artículo 15, apartados 5 y 6 de la Directiva XXX/XXX/UE [Directiva sobre retorno].
 8. Los Estados miembros que, tras el rechazo de una solicitud en el contexto del procedimiento mencionado en el artículo 41, emitan una denegación de entrada de conformidad con el artículo 14 del Reglamento (UE) 2016/399, y que hayan decidido no aplicar la Directiva XXX/XXX/UE [Directiva sobre retorno] en tales casos de conformidad con el artículo 2, apartado 2, letra a), de dicha Directiva, garantizarán que el trato y el nivel de protección de los nacionales de terceros países y apátridas a los que se deniegue la entrada sean conformes con el artículo 4, apartado 4, de la Directiva XXX/XXX/UE [Directiva sobre retorno] y sean equivalentes a los establecidos en los apartados 2, 4 y 7 del mismo artículo».
- (17) El artículo 43 se modifica como sigue:

«se suprime la letra a),

Se añade la letra c) al artículo 43:

c) se ha presentado una primera solicitud posterior en el plazo de un año a partir de la resolución de la autoridad decisoria sobre la primera solicitud con el único fin de retrasar o frustrar la ejecución de una resolución de retorno que tendría como consecuencia la expulsión inminente del solicitante del Estado miembro, a la espera de la finalización de la resolución que declara dicha solicitud inadmisibile en los casos en que sea inmediatamente evidente para la autoridad decisoria que no se han presentado nuevos elementos de conformidad con el artículo 42, apartado 4».

(18) Los artículos 53 y 54 se sustituyen por el texto siguiente:

«Artículo 53

Derecho a un recurso efectivo

1. Los solicitantes tendrán derecho a un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional contra:
 - (a) una resolución por la que se deniegue una solicitud por inadmisibile;
 - (b) una resolución por la que se deniegue una solicitud por infundada en relación tanto con el estatuto de refugiado como con el de protección subsidiaria;
 - (c) una resolución por la que se deniegue una solicitud por haber sido retirada implícitamente;
 - (d) una resolución que retira la protección internacional;
 - (e) una resolución de retorno.

Las resoluciones de retorno serán apeladas ante el mismo órgano jurisdiccional y dentro de los mismos procedimientos judiciales y los mismos plazos que las resoluciones mencionadas en las letras a), b), c) y d).
2. Las personas que reúnan los requisitos para optar a la protección subsidiaria tienen derecho a un recurso efectivo contra una resolución que considere que su solicitud es infundada en relación con el estatuto de refugiado. Cuando el estatuto de protección subsidiaria concedido por un Estado miembro ofrezca los mismos derechos y beneficios que el estatuto de refugiado en virtud del Derecho de la Unión y del Derecho nacional, el recurso contra esa resolución en ese Estado miembro podrá considerarse inadmisibile cuando así lo disponga el Derecho nacional.
3. Un recurso efectivo en el sentido del apartado 1 preverá un examen completo y *ex nunc* tanto de los hechos como de los fundamentos de derecho, al menos ante un órgano jurisdiccional de primera instancia, incluido, cuando proceda, un examen de las necesidades de protección internacional de conformidad con el Reglamento (UE) n.º XXX/XXX [Reglamento de reconocimiento].
4. Se proporcionará a los solicitantes interpretación a los efectos de una audiencia ante el órgano jurisdiccional competente cuando esta tenga lugar y cuando no se pueda garantizar una comunicación apropiada de otro modo.
5. Cuando el órgano jurisdiccional lo considere necesario, se asegurará de que se traduzcan los documentos pertinentes que no hayan sido ya traducidos de conformidad con el artículo 33, apartado 4. Otra posibilidad es que las traducciones

de dichos documentos pertinentes sean proporcionadas por otras entidades y pagadas con fondos públicos de conformidad con la legislación nacional.

6. Si los documentos no se presentan a tiempo para que el órgano jurisdiccional garantice su traducción, el órgano jurisdiccional podrá negarse a tener en cuenta esos documentos si no van acompañados de una traducción proporcionada por el solicitante.
7. Los Estados miembros establecerán en su legislación nacional los siguientes plazos para que los solicitantes interpongan recursos contra las resoluciones a que se refiere el apartado 1:
 - (a) por lo menos una semana en el caso de una resolución que deniegue una solicitud por inadmisibile, retirada implícita o infundada si en el momento de la resolución se da alguna de las circunstancias enumeradas en el artículo 40, apartados 1 o 5;
 - (b) entre un mínimo de dos semanas y un máximo de dos meses en todos los demás casos.
8. Los plazos mencionados en el apartado 7 comenzarán a correr a partir de la fecha en que la resolución de la autoridad decisoria se notifique al solicitante o a su representante o asesor jurídico. El procedimiento de notificación se establecerá en la legislación nacional.
9. Los Estados miembros preverán un único nivel de recurso en relación con una resolución adoptada en el contexto del procedimiento fronterizo.

Artículo 54

Efecto suspensivo del recurso

1. Los efectos de una resolución de retorno se suspenderán automáticamente mientras el solicitante tenga derecho de permanencia o se le permita permanecer de conformidad con el presente artículo.
2. Los solicitantes tendrán derecho a permanecer en el territorio de los Estados miembros hasta que expire el plazo para ejercer su derecho a un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional de primera instancia y, cuando tal derecho se haya ejercido dentro del plazo, en espera del resultado del recurso.
3. El solicitante no tendrá derecho de permanencia en el país, de conformidad con el apartado 2, cuando la autoridad competente haya adoptado una de las siguientes resoluciones:
 - (a) una resolución que deniega una solicitud por infundada o manifiestamente infundada si en el momento de la resolución se da alguna de las circunstancias enumeradas en el artículo 40, apartados 1 y 5 [incluido el país de origen seguro] o en los casos sujetos al procedimiento fronterizo;
 - (b) una resolución que deniega una solicitud por inadmisibile de conformidad con el artículo 36, apartado 1, letra a) [primer país de asilo] o c) [solicitudes posteriores sin elementos nuevos];
 - (c) una resolución que deniega una solicitud por haber sido retirada implícitamente;

- (d) una resolución que deniega una solicitud posterior como infundada o manifiestamente infundada;
 - (e) una resolución de retirar la protección internacional de conformidad con el artículo 14, apartado 1, letras b), d) y e), y el artículo 20, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º XXX/XXX (Reglamento de reconocimiento).
4. En los casos a que se refiere el apartado 3, un órgano jurisdiccional estará facultado para decidir, tras un examen tanto de los hechos como de los fundamentos de derecho, si se permitirá o no al solicitante permanecer en el territorio de los Estados Miembros en espera del resultado del recurso a petición del solicitante. El órgano jurisdiccional competente podrá, en virtud de la legislación nacional, decidir de oficio sobre esta cuestión.
5. A los efectos del apartado 4, se aplicarán las siguientes normas:
- (a) el solicitante dispondrá de un plazo mínimo de cinco días a partir de la fecha en que se le notifique la resolución para solicitar que se le permita permanecer en el territorio en espera del resultado del recurso;
 - (b) se proporcionará al solicitante un servicio de interpretación en caso de que se celebre una audiencia ante el órgano jurisdiccional competente, cuando no se pueda garantizar de otro modo una comunicación adecuada;
 - (c) se proporcionará al solicitante, previa petición, asistencia y representación legal gratuita de conformidad con el artículo 15, apartados 4 y 5;
 - (d) el solicitante tendrá derecho de permanencia:
 - i) hasta que haya expirado el plazo para solicitar a un órgano jurisdiccional que se le permita permanecer;
 - ii) cuando el solicitante haya pedido que se le permita permanecer dentro del plazo establecido, en espera de la resolución del órgano jurisdiccional sobre si se le permitirá o no permanecer en el territorio.
6. En los casos de solicitudes posteriores, no obstante lo dispuesto en este artículo, apartado 6, letra d), los Estados miembros podrán establecer en la legislación nacional que el solicitante no tendrá derecho de permanencia, sin perjuicio del respeto del principio de no devolución, si el recurso se ha interpuesto simplemente para retrasar o frustrar la ejecución de una resolución de retorno que tendría como consecuencia la expulsión inminente del solicitante del Estado miembro, en los casos en que sea inmediatamente evidente para el órgano jurisdiccional que no se han presentado nuevos elementos de conformidad con el artículo 42, apartado 4.
7. El solicitante que interponga un nuevo recurso contra una resolución de primer o ulterior recurso no tendrá derecho de permanencia en el territorio del Estado miembro, sin perjuicio de la posibilidad de que un órgano jurisdiccional permita al solicitante permanecer a petición de este o actúe de oficio».