

# Directrices sobre alternativas al internamiento



# **Directrices sobre alternativas al internamiento**

**Diciembre de 2024**

El 19 de enero de 2022, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) pasó a denominarse Agencia de Asilo de la Unión Europea (EUAA). Todas las referencias a la EASO y a sus productos y órganos deben entenderse como referencias a la EUAA.



Manuscrito finalizado en diciembre de 2024

Ni la Agencia de Asilo de la Unión Europea (EUAA) ni ninguna persona que actúe en su nombre es responsable del uso que pueda hacerse de la siguiente información.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2026

Print ISBN 978-92-9410-891-3 doi:10.2847/4774873 BZ-01-24-029-ES-C  
PDF ISBN 978-92-9410-890-6 doi:10.2847/5977102 BZ-01-24-029-ES-N

© Agencia de Asilo de la Unión Europea (EUAA), 2026

Reproducción autorizada siempre que se cite la fuente.

Para la utilización o reproducción de elementos que no sean propiedad de la EUAA, puede que sea necesario solicitar autorización directamente a los titulares de los derechos respectivos. La EUAA no es titular de los derechos de autor en relación con los elementos siguientes:

- Ilustración de portada adaptada de tolgart, © iStock/Getty Images Plus
- Iconos de las páginas 28 a 33: bsd studio © stock.adobe.com.



## Acerca de la guía

**¿Por qué se ha creado esta guía?** La misión de la Agencia de Asilo de la Unión Europea (EUAA) es facilitar y apoyar las actividades de los Estados miembros de la UE y los países asociados a Schengen [países del espacio UE+ <sup>(1)</sup>] en la aplicación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). De conformidad con su objetivo general de promover una aplicación correcta y eficaz del SECA y permitir la convergencia, la EUAA desarrolla normas e indicadores operativos comunes, directrices y herramientas prácticas.

**¿Cómo se ha elaborado esta guía?** Esta guía se ha elaborado con el apoyo de expertos de los Estados miembros de Alemania, Irlanda, los Países Bajos y Suecia, y con la valiosa aportación de la Comisión Europea, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Consejo de Europa (CdE) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) <sup>(2)</sup>. La EUAA ha facilitado y coordinado su elaboración. Antes de finalizarla, se consultó con todos los países del espacio UE+ a través de las redes de la EUAA en materia de acogida, procesos de asilo y el Reglamento de Dublín.

**¿Quién debe utilizar la presente guía?** Esta guía está destinada principalmente a las autoridades nacionales responsables del internamiento o de las alternativas al internamiento, incluidos los responsables de la toma de decisiones y los responsables políticos. Además, esta herramienta puede ser útil para cualquier otra persona que trabaje o participe en el ámbito del internamiento o las alternativas al internamiento.

**Cómo utilizar esta guía.** Esta guía contiene directrices sobre alternativas al internamiento, con consideraciones específicas sobre su aplicabilidad en el contexto de un procedimiento fronterizo. El lector puede encontrar más orientación en el [Manual de Derecho europeo sobre asilo, fronteras e inmigración](#), publicado conjuntamente por la FRA y el TEDH y actualizado periódicamente, que describe en su capítulo 7 el Derecho europeo aplicable en materia de internamiento y restricciones a la libre circulación. Más concretamente, sobre las alternativas al internamiento, el lector puede consultar los documentos del Consejo de Europa sobre [los aspectos jurídicos y prácticos de las medidas alternativas eficaces al internamiento en el contexto de la migración](#) (disponible en inglés) y el manual [Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results](#) [Alternativas al internamiento de inmigrantes: promover resultados eficaces, disponible en inglés], la publicación de la FRA [Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures](#) [Alternativas al internamiento para solicitantes de asilo y personas en procedimientos de retorno] y el documento de Frontex [Good Practices on Alternatives to Detention](#) [Buenas prácticas sobre medias alternativas al internamiento] (disponible en inglés).

<sup>(1)</sup> Los veintisiete Estados miembros de la UE, complementados por Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

<sup>(2)</sup> Debe tenerse en cuenta que la versión final de la guía no refleja necesariamente las posiciones de la OIM, UNICEF, el CdE y el ACNUR.





## ¿Qué relación guarda esta guía con la legislación y la práctica

**nacionales?** Se trata de una herramienta de convergencia moderada. No es jurídicamente vinculante y refleja las normas definidas de común acuerdo que adoptó el Consejo de Administración de la EUAA en diciembre de 2024. El documento *Guidelines on alternatives to detention* [Directrices sobre alternativas al internamiento, disponible en inglés] de la EUAA deben utilizarse junto con otras guías y herramientas prácticas disponibles.

### **Declaración de limitación de responsabilidad**

Esta guía se ha elaborado sin perjuicio del principio de que solo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea puede dar una interpretación preceptiva del Derecho de la Unión.





# Índice

<b>Lista de abreviaturas.....</b>	<b>8</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>10</b>
<b>Definición de alternativas al internamiento.....</b>	<b>12</b>
Directriz 1 .....	14
Las alternativas al internamiento solo deben aplicarse si existe un motivo legítimo para el internamiento .....	14
Legalidad del internamiento.....	14
Motivos del internamiento .....	14
Motivos de internamiento en el contexto del procedimiento de asilo.....	15
Motivos de internamiento en el contexto del procedimiento de retorno .....	16
Motivos de internamiento en el marco del procedimiento de determinación de la responsabilidad .....	16
Directriz 2 .....	20
Las alternativas al internamiento no deben suponer privación de libertad .....	20
Alternativas al internamiento y la privación de libertad.....	20
Diferenciar las alternativas al internamiento de otros conceptos.....	22
<b>Establecimiento de alternativas al internamiento .....</b>	<b>26</b>
Directriz 3 .....	26
Las alternativas al internamiento deben establecerse por ley, en la que debe especificarse claramente la autoridad responsable de adoptarlas y aplicarlas, los criterios para su aplicación y la variedad de opciones disponibles. ....	26
¿Quién examina y aplica las alternativas al internamiento?.....	26
¿Cuándo examinar y aplicar las alternativas al internamiento?.....	26
¿Qué tipos de alternativas al internamiento?.....	27
Principales ventajas y retos de las alternativas al internamiento.....	34
Directriz 4 .....	37
Las alternativas al internamiento deben respetar las normas y los principios fundamentales en materia de derechos humanos. ....	37
Respeto del principio de no discriminación .....	37
Prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes.....	37
Respeto del derecho a la intimidad.....	38
Respeto del derecho a la salud.....	38
Respeto del derecho a la vida familiar .....	38
Respeto del interés superior del menor.....	38
Respeto del derecho a la educación .....	39
Respeto del derecho del menor a la información y la participación .....	39
Respeto al derecho a la tutela judicial efectiva.....	39





<b>Decisión de aplicar alternativas al internamiento .....</b>	<b>41</b>
Directriz 5 .....	41
Las alternativas al internamiento deben ser debidamente examinadas y descartadas antes de recurrir al internamiento, de conformidad con los principios de necesidad y proporcionalidad. ....	41
Alternativas al internamiento como medida de primer recurso.....	41
La obligación de indicar los motivos por los que no se aplican alternativas al internamiento.....	42
La prueba de necesidad.....	42
El criterio de proporcionalidad.....	42
Directriz 6 .....	44
Las alternativas al internamiento deben basarse en una evaluación caso por caso y tener en cuenta las circunstancias individuales y las necesidades específicas. ....	44
La evaluación individual .....	44
Evaluación del cumplimiento del procedimiento y de los riesgos de fuga .....	44
Evaluación de los factores de vulnerabilidad .....	46
Aplicación del principio de intervención mínima .....	48
Consideración del tipo, la duración y el impacto.....	49
Calibración de las obligaciones.....	50
Notificación de las decisiones .....	50
Directriz 7.....	56
Las alternativas al internamiento deben aplicarse, por regla general, siempre que se considere el internamiento de menores, de conformidad con el principio del interés superior del menor.....	56
El marco jurídico de la UE .....	56
Alternativas al internamiento de menores no acompañados y separados de su familia.....	58
Alternativas al internamiento para familias con menores.....	61
<b>Aplicación de alternativas al internamiento .....</b>	<b>63</b>
Directriz 8 .....	63
Las alternativas al internamiento deben aplicarse de la manera más eficaz, con salvaguardias y procesos para aumentar la tasa de cumplimiento.....	63
Expedición de documentación .....	63
Acceso a unas condiciones de vida dignas y acceso a los servicios .....	63
Acceso a la información .....	64
Acceso a asistencia y asesoramiento jurídicos.....	65
<b>Revisión de alternativas al internamiento.....</b>	<b>73</b>
Directriz 9 .....	73
Las alternativas al internamiento deben estar sujetas a una revisión judicial que tenga en cuenta cualquier cambio en las circunstancias individuales.....	73





Revisión del internamiento y las alternativas al internamiento .....	73
Los posibles resultados de la revisión judicial .....	75
Notificación de la retirada .....	78
<b>Finalización de las alternativas al internamiento .....</b>	<b>80</b>
Directriz 10.....	80
Las alternativas al internamiento deben ser de carácter temporal. ....	80
Las alternativas al internamiento deben tener una duración limitada .....	80
Expiración de la base jurídica de las alternativas al internamiento .....	80
<b>Anexo 1. Cuadro sinóptico de las directrices.....</b>	<b>82</b>
<b>Anexo 2. Listas de comprobación de las directrices .....</b>	<b>83</b>
<b>Anexo 3. El triaje y los procedimientos fronterizos .....</b>	<b>89</b>
El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo .....	89
Triage .....	89
El procedimiento fronterizo de asilo .....	91
El procedimiento fronterizo de retorno .....	92
La ficción jurídica de la no entrada.....	92
<b>Anexo 4. Glosario.....</b>	<b>95</b>



# Lista de abreviaturas

Abreviatura	Definición
<b>ACNUR</b>	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
<b>AI</b>	alternativas al internamiento
<b>Carta</b>	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
<b>CDN</b>	Convención sobre los Derechos del Niño
<b>CEDH</b>	Convenio Europeo de Derechos Humanos
<b>DCA (2024)</b>	Directiva (UE) 2024/1346 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por la que se establecen normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional
<b>Directiva sobre retorno</b>	Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular
<b>Estados miembros</b>	Estados miembros de la UE
<b>EUAA</b>	Agencia de Asilo de la Unión Europea
<b>FRA</b>	Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
<b>Frontex</b>	Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas
<b>NTP</b>	nacional(es) de un tercer país
<b>OSC</b>	organización(es) de la sociedad civil
<b>Reglamento sobre el procedimiento fronterizo de retorno</b>	Reglamento (UE) 2024/1349 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento fronterizo de retorno y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1148
<b>Reglamento sobre el triaje en las fronteras</b>	Reglamento (UE) 2024/1356 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se introduce el triaje de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817
<b>REM</b>	Red Europea de Migración
<b>RGAM</b>	<b>Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración:</b> Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la gestión del asilo y la migración, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1147 y (UE) 2021/1060 y se deroga el Reglamento (UE) n.º 604/2013



Abreviatura	Definición
<b>RPA</b>	<b>Reglamento de procedimientos de asilo:</b> Reglamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE
<b>TEDH</b>	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
<b>TJUE</b>	Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Los países del espacio UE+ citados en este documento se abrevian como sigue.

<b>AT:</b> Austria	<b>BE:</b> Bélgica	<b>BG:</b> Bulgaria
<b>CH:</b> Suiza	<b>CY:</b> Chipre	<b>CZ:</b> Chequia
<b>DE:</b> Alemania	<b>DK:</b> Dinamarca	<b>EE:</b> Estonia
<b>EL:</b> Grecia	<b>ES:</b> España	<b>FI:</b> Finlandia
<b>FR:</b> Francia	<b>HR:</b> Croacia	<b>IE:</b> Irlanda
<b>IT:</b> Italia	<b>LT:</b> Lituania	<b>LU:</b> Luxemburgo
<b>LV:</b> Letonia	<b>MT:</b> Malta	<b>NL:</b> Países Bajos
<b>PL:</b> Polonia	<b>PT:</b> Portugal	<b>SE:</b> Suecia
<b>SI:</b> Eslovenia	<b>SK:</b> Eslovaquia	



# Introducción

En los últimos años se ha prestado cada vez más atención a las alternativas al internamiento como medio para que los Estados miembros gestionen la migración sin privar a las personas de su derecho fundamental a la libertad, a menos que sea necesario y esté justificado. En este sentido, las alternativas al internamiento pueden prevenir y evitar los efectos físicos y psicológicos adversos de la privación de libertad en las personas, incluidas las personas en situación de vulnerabilidad.

Este creciente interés por el tema también queda patente al observar el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo <sup>(3)</sup>. Sus diferentes instrumentos legislativos no solo han reiterado los principios y las salvaguardias clave subyacentes a las alternativas al internamiento, sino que también han introducido novedades significativas, como la obligación de que las autoridades que ordenan el internamiento indiquen expresamente los motivos en las órdenes de internamiento siempre que no se apliquen las alternativas al internamiento.

Este nuevo Pacto también introduce la posibilidad de que los Estados miembros apliquen restricciones a la libertad de circulación para gestionar su sistema de acogida [artículo 9 de la Directiva sobre las condiciones de acogida (DCA, 2024)] <sup>(4)</sup>. Estas nuevas medidas, más flexibles, coexistirán con las alternativas al internamiento, proporcionando a los Estados miembros una completa caja de herramientas de la que elegir la medida más adecuada. En algunos casos, la misma medida (por ejemplo, la obligación de informar a las autoridades competentes) puede utilizarse como alternativa al internamiento en virtud del artículo 10 de la DCA (2024) o como restricción a la libertad de circulación en virtud del artículo 9 de la DCA (2024). Estas directrices deben leerse en conjunción con las orientaciones relativas a la organización de la acogida y las medidas de gestión (incluidas las restricciones a la libre circulación) que la EUAA desarrollará en el futuro.

El artículo 5, apartado 5, del Reglamento sobre el procedimiento fronterizo de retorno <sup>(5)</sup> encomienda a la EUAA que elabore «directrices [...] sobre distintas prácticas alternativas al internamiento que puedan utilizarse en el contexto de un procedimiento fronterizo».

En consecuencia, estas directrices tienen por objeto proporcionar a las autoridades competentes de los Estados miembros una herramienta que resuma los principales aspectos de las alternativas al internamiento durante las diferentes fases del proceso de toma de decisiones, sobre la base del acervo de la Unión.

El documento se divide en seis apartados principales: **definición, establecimiento, decisión, aplicación, revisión y finalización** de las alternativas al internamiento. Cada apartado incluye una serie de directrices que, en los casos pertinentes, van seguidas de ejemplos de prácticas de los Estados miembros que podrían servir de inspiración para otros países.

<sup>(3)</sup> Comisión Europea: Dirección General de Migración y Asuntos de Interior, «Pacto sobre Migración y Asilo», sitio web de la Comisión Europea, 21 de mayo de 2024, consultado el 6 de diciembre de 2024, [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en).

<sup>(4)</sup> [Directiva \(UE\) 2024/1346](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por la que se establecen normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.

<sup>(5)</sup> [Reglamento \(UE\) 2024/1349](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento fronterizo de retorno y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1148.



Aunque las directrices son de aplicación general en todas las fases de los procedimientos de asilo o retorno, una serie de consideraciones específicas analizan el impacto de los procedimientos fronterizos recientemente introducidos en las alternativas al internamiento, cuya descripción figura en el [anexo 3](#). En particular, el análisis en torno a la aplicación de las alternativas al internamiento en el procedimiento (fronterizo) de retorno se desarrolló en estrecha colaboración con la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), en el marco de su mandato.

Esta guía se basa en una serie de fuentes clave, como publicaciones, estudios académicos, informes y jurisprudencia publicados por las organizaciones pertinentes, las agencias de la UE y los tribunales europeos e internacionales. Si procede, cada fuente se menciona en el texto o se cita en las notas a pie de página.

Estas directrices deben considerarse como un esfuerzo inicial que realiza la Agencia sobre el tema del internamiento y las alternativas al internamiento de conformidad con su mandato.



# Definición de alternativas al internamiento

Pese a la falta de una definición universalmente consensuada de «alternativas al internamiento», existe un amplio consenso sobre el hecho de que las alternativas al internamiento de inmigrantes son **medidas no privativas de libertad** que implican un **nivel de coerción de menor grado que el internamiento** <sup>(6)</sup>.

Las legislaciones nacionales se refieren a las alternativas al internamiento utilizando diferentes términos <sup>(7)</sup> que hacen referencia a una serie de prácticas que pueden utilizarse para evitar el internamiento, respetando el principio de necesidad y proporcionalidad.

La Directiva sobre las condiciones de acogida (DCA, 2024), define el «internamiento» como «el confinamiento de un solicitante por un Estado miembro en un lugar determinado donde se priva al solicitante de la libertad de circulación» <sup>(8)</sup>. Sin embargo, ni la DCA (2024) ni ningún otro instrumento del acervo de la Unión aplicable definen expresamente las alternativas al internamiento <sup>(9)</sup>.

---

<sup>(6)</sup> Consejo de Europa, [Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results – Practical guide](#) [Guía práctica sobre alternativas al internamiento de inmigrantes: promover resultados eficaces. Guía práctica, documento en inglés], 2019, p. 12. Sobre la diferencia entre privación de libertad y restricción a la libertad de circulación, véase también la [Directriz 2](#).

<sup>(7)</sup> Por ejemplo, «medidas no privativas de libertad», «medidas menos restrictivas», «medidas menos coercitivas», «medidas menos drásticas», «medidas menos invasivas», «medidas menos onerosas», «medidas menos intrusivas», «medidas especiales», «medidas más indulgentes» o «medidas alternativas». Véase Consejo de Europa, [Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration](#) [Aspectos jurídicos y prácticos de las alternativas al internamiento eficaces en el contexto de la migración, documento en inglés], 2018.

<sup>(8)</sup> Artículo 2, apartado 9, de la DCA (2024). El TJUE ha confirmado que el significado del término «internamiento» en virtud de la Directiva sobre retorno (que no lo define) es el mismo que en la DCA (2024) (véase la cita completa de [FMS y otros](#) en la nota a pie de página [26](#)).

<sup>(9)</sup> Sobre la base del artículo 8, apartado 4, de la anterior DCA (Directiva 2013/33/UE), la Red Europea de Migración (REM) define la «[alternativa al internamiento](#)» como «las medidas no privativas de libertad utilizadas para supervisar o limitar la circulación de nacionales de terceros países con el fin de garantizar el cumplimiento de los procedimientos de protección internacional y retorno».



No obstante, estos instrumentos pueden ayudar a determinar dos elementos esenciales que matizan la naturaleza de las alternativas al internamiento. De hecho, solo podemos hablar de alternativas al internamiento cuando:

- se identifica un motivo permitido para la inmovilización; y
- las medidas no privativas de libertad aplicadas en lugar del internamiento son menos restrictivas que la privación de libertad, aunque pueden implicar un cierto nivel e intensidad de coacción <sup>(10)</sup>.



<sup>(10)</sup> En este sentido, la definición proporcionada es restringida. Véase C. Costello y E. Kaytaz en ACNUR, [Building Empirical Research into Alternatives to Detention: Perception of Asylum seekers and Refugees in Toronto and Geneva](#) [Creación de investigaciones empíricas sobre medidas alternativas para el internamiento: percepción de los solicitantes de asilo y los refugiados en Toronto y Ginebra, documento en inglés], 2013, p. 10: «[El término "alternativa al internamiento"] se utiliza en al menos dos sentidos distintos. En sentido estricto, se refiere a una práctica utilizada cuando el internamiento tiene una base legítima [...], sin embargo, un medio menos restrictivo de control está a disposición del Estado y, por tanto, debe utilizarse. En un sentido más amplio, las medidas alternativas al internamiento se refieren a toda una serie de políticas y prácticas [...] que no llegan al internamiento, pero que normalmente implican algunas restricciones».



## Directriz 1

*Las alternativas al internamiento solo deben aplicarse si existe un motivo legítimo para el internamiento*

### Legalidad del internamiento

El internamiento debe ser legal, es decir, **debe estar autorizado por la ley y ser conforme a esta**. El principio de seguridad jurídica del internamiento exige que la ley sea lo suficientemente precisa como para permitir que cualquiera pueda prever las consecuencias de una medida determinada.

El internamiento debe tener una base jurídica en el Derecho nacional y las normas que prescriben las circunstancias en las que un solicitante o un nacional de un tercer país (NTP) puede ser internado, así como los procedimientos y garantías relacionados con el internamiento, deben ser claros.

Si las disposiciones legales que rigen el internamiento no son adecuadamente previsibles en su aplicación e interpretación <sup>(11)</sup>, el internamiento puede resultar arbitrario <sup>(12)</sup>.

### Motivos del internamiento

El principio de legalidad del internamiento implica que cualquier decisión de internar a un solicitante o NTP debe **basarse en un motivo permitido (legítimo) para el internamiento** en el caso concreto.

**Si no pueden establecerse tales motivos de internamiento** (o dejan de ser aplicables, véanse la [Directriz 9](#) y la [Directriz 10](#)), **las alternativas al internamiento carecen de base jurídica** <sup>(13)</sup> y la persona afectada debe ser puesta en libertad.

<sup>(11)</sup> TEDH, sentencia de 16 de diciembre de 2016, [Khalifa y otros/Italia](#), n.º 16483/12, ECLI:CE:ECHR:2016:1215JUD001648312. Resumen disponible en la [base de datos de jurisprudencia de la EUAA](#).

<sup>(12)</sup> El concepto de «arbitrariedad» está interrelacionado con los principios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad. Todos estos principios deben evaluarse en cada caso concreto (véanse la [Directriz 5](#) y la [Directriz 6](#)). «El concepto de “arbitrariedad” no debe equipararse con el de “contrario a la ley”, sino que deberá interpretarse de manera más amplia, de modo que incluya consideraciones relacionadas con la inadecuación, la injusticia, la imprevisibilidad y el respeto de las garantías procesales, además de consideraciones relacionadas con la razonabilidad, la necesidad y la proporcionalidad». Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH), [Observación general n.º 35, artículo 9 \(Libertad y seguridad de las personas\)](#), CCPR/C/GC/35, apartado 12, 16 de diciembre de 2014.

<sup>(13)</sup> La falta de un motivo de internamiento no impide el uso de medidas restrictivas similares (de supervisión o de gestión) basadas en la legislación nacional.



Entrar irregularmente en un país para solicitar protección internacional no es un acto ilegal y no constituye motivo de internamiento <sup>(14)</sup>. En este sentido, el artículo 10, apartado 1, de la DCA (2024) aclara que «[l]os Estados no internarán a una persona por la única razón de que sea un solicitante o por razón de su nacionalidad».

En función del ámbito de aplicación, hay diversos instrumentos legislativos del acervo de la Unión que contienen disposiciones sobre los motivos del internamiento, como se detalla a continuación.

## Motivos de internamiento en el contexto del procedimiento de asilo

Los motivos de internamiento de los solicitantes de protección internacional se enumeran en la **DCA (2024)**. Estos motivos son exhaustivos y deben establecerse en el Derecho nacional de los Estados miembros. De conformidad con el artículo 10, apartado 4, de la DCA (2024), un solicitante solo podrá ser internado por uno o varios de los siguientes motivos:

- para determinar o verificar su identidad o nacionalidad;
- para determinar los elementos en que se basa la solicitud de protección internacional que no podrían obtenerse sin el internamiento, en particular cuando exista riesgo de fuga;
- para garantizar el cumplimiento de las obligaciones legales impuestas al solicitante mediante una decisión individual sobre las restricciones a la libre circulación, en aquellos casos en que no haya cumplido dichas obligaciones y siga existiendo riesgo de fuga;
- para decidir, en el marco de un procedimiento fronterizo de asilo, sobre el derecho del solicitante a entrar en el territorio;
- cuando el solicitante sea internado como parte de un procedimiento de retorno, para preparar el retorno, o ejecutar el proceso de expulsión, y el Estado miembro pueda demostrar sobre la base de criterios objetivos —en particular, que el solicitante ya ha tenido la oportunidad de acceder al procedimiento de protección internacional— que hay motivos razonables para pensar que el solicitante únicamente formula la solicitud de protección internacional para retrasar o frustrar la ejecución de la decisión de retorno;
- cuando así lo exija la protección de la seguridad nacional y el orden público.

<sup>(14)</sup> ACNUR, [Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención](#), 2012. El mismo principio defiende el Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW), que ha llegado a la conclusión de que «[l]a penalización de la entrada irregular en un país va más allá del interés legítimo de los Estados de controlar y reglamentar la migración irregular y da lugar a detenciones innecesarias» (CMW, [Observación general n.º 5 sobre el derecho de los migrantes a la libertad y a no ser detenidos arbitrariamente y su conexión con otros derechos humanos](#), 2021). Al mismo tiempo, el Grupo de Trabajo de la ONU sobre la Detención Arbitraria (GTDA) también confirmó que la privación de libertad de un menor solicitante de asilo, refugiado, apátrida o migrante, incluidos los menores no acompañados o separados de sus familias, está prohibida y no puede tener carácter punitivo (GTDA, [Deliberación revisada n.º 5 sobre la privación de libertad de los migrantes](#), 2018).



## Motivos de internamiento en el contexto del procedimiento de retorno

Basándose en la **Directiva sobre retorno** <sup>(15)</sup>, los Estados miembros solo pueden mantener internado a un NTP que sea objeto de procedimientos de retorno para preparar el retorno o llevar a cabo el proceso de expulsión, en particular cuando:

- existe riesgo de fuga;
- el NTP en cuestión evita o dificulta la preparación del retorno o el proceso de expulsión <sup>(16)</sup>.

## Motivos de internamiento en el marco del procedimiento de determinación de la responsabilidad

De conformidad con el artículo 10, apartado 4, de la DCA (2024) y el artículo 44, apartado 2, del Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración (RGAM) <sup>(17)</sup>, los Estados miembros pueden internar a una persona a efectos de su traslado al Estado miembro responsable en caso de:

- un riesgo de fuga;
- protección de la seguridad nacional o el orden público <sup>(18)</sup>.

<sup>(15)</sup> [Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo](#), de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular

<sup>(16)</sup> Artículo 15, apartado 1, de la Directiva sobre retorno. Las normas pertinentes sobre internamiento descritas en la Directiva sobre retorno deben aplicarse durante el triaje a quienes no hayan presentado una solicitud de protección internacional.

<sup>(17)</sup> [Reglamento \(UE\) 2024/1351](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la gestión del asilo y la migración, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1147 y (UE) 2021/1060 y se deroga el Reglamento (UE) n.º 604/2013.

<sup>(18)</sup> El artículo 45 del RGAM establece además que las solicitudes relativas a una persona internada de conformidad con las disposiciones del RGAM deben enviarse en un plazo de dos semanas a partir del registro de la solicitud o de la recepción de la respuesta positiva de Eurodac. El Estado miembro receptor debe responder en el plazo de una semana. A continuación, el traslado debe llevarse a cabo lo antes posible y, en cualquier caso, en un plazo de cinco semanas a partir de la fecha en que se aceptó la solicitud o cuando el recurso o la revisión ya no tengan efectos suspensivos.



## Consideraciones relativas a los procedimientos fronterizos

### Motivos de internamiento en el procedimiento fronterizo de asilo

Los motivos de internamiento enumerados en la DCA (2024) también son aplicables durante el procedimiento fronterizo de asilo. En particular, se requieren consideraciones específicas en los siguientes casos.

- **Determinación o verificación de la identidad o la nacionalidad**

**No debe interpretarse que justifica el internamiento de todos aquellos solicitantes que no posean la documentación adecuada.** El internamiento debe aplicarse si está claro que privar al solicitante de su libertad es la **única manera** de que las autoridades determinen o verifiquen la identidad o la nacionalidad de la persona. Ciertos indicadores podrían ayudar a las autoridades en esta evaluación, como pueda ser: el intento intencionado de la persona de engañar a las autoridades; la existencia de motivos claros para considerar que el solicitante, de mala fe, ha destruido o se ha deshecho de un documento de identidad para impedir la determinación de su identidad o nacionalidad; el uso de documentos falsificados; la falta de cooperación intencionada del solicitante durante el proceso de investigación; la presentación de información claramente contradictoria; y el riesgo de fuga.

- **Decidir sobre el derecho de la persona solicitante a entrar en el territorio**

Este motivo de internamiento podría aplicarse a todos los solicitantes derivados al procedimiento fronterizo de asilo. Sin embargo, como se describe en la [Directriz 6](#), la aplicación **sistemática** del internamiento sin una evaluación individual no cumple las normas jurídicas internacionales ni de la UE. Por lo tanto, la mera circunstancia de que la persona solicitante sea derivada al procedimiento fronterizo de asilo no es suficiente para dictar una orden de internamiento con arreglo al artículo 10, apartado 4, letra d), de la DCA (2024). Los Estados miembros pueden internar a la persona en cuestión para decidir sobre su derecho a entrar en el territorio, especialmente si existe riesgo de fuga tras una evaluación individual.



- **Seguridad nacional u orden público**

Es obligatorio derivar a una persona al procedimiento fronterizo de asilo si hay motivos razonables para considerar que supone una amenaza para la seguridad nacional. Las autoridades pueden tener información, procedente del control de seguridad realizado durante el triaje, de que la persona puede representar un peligro para la seguridad nacional o el orden público. Sin embargo, esto no significa que el solicitante vaya a ser automáticamente internado sobre la base de esta información, ya que los requisitos para la derivación al procedimiento fronterizo de asilo son diferentes de los que se exigen para dictar una orden de internamiento. Solo pueden ser internados aquellos solicitantes que representen una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad o a la seguridad interior o exterior del Estado miembro, tras una evaluación individual sobre la necesidad y proporcionalidad del internamiento <sup>(19)</sup>.

### **Motivos de internamiento en el procedimiento fronterizo de retorno**

El procedimiento fronterizo de retorno ha introducido nuevos motivos de internamiento, contemplando la posibilidad de internar a los NTP cuya solicitud haya sido rechazada en el contexto de un procedimiento fronterizo de asilo <sup>(20)</sup>.

El Reglamento sobre el procedimiento fronterizo de retorno distingue las dos categorías siguientes.

- Personas que fueron internadas durante el procedimiento fronterizo de asilo, que ya no tienen derecho de permanencia y a las que no se permite permanecer: pueden seguir internadas con el fin de impedir su entrada en el territorio del Estado miembro de que se trate, de preparar su retorno o de llevar a cabo el proceso de expulsión.
- Personas que no fueron internadas durante el procedimiento fronterizo de asilo, que ya no tienen derecho de permanencia y a las que no se les permite permanecer: pueden ser internadas si existe riesgo de fuga, si evitan u obstaculizan la preparación del retorno o el proceso de expulsión o si suponen un riesgo para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional.

<sup>(19)</sup> TJUE, sentencia de 30 de junio de 2022, [M. A. Valstybės sienos apsaugos tarnyba](#), C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, apartados 89-90. Resumen disponible en la [base de datos de jurisprudencia de la EUAA](#).

<sup>(20)</sup> Artículo 5, apartados 2 y 3, del Reglamento sobre el procedimiento fronterizo de retorno. El artículo 4, apartado 3, hace referencia a la Directiva sobre retorno en relación con las garantías procesales y los principios relativos al internamiento.

Gráfico 1. Motivos de internamiento en cada procedimiento



## Directriz 2

### *Las alternativas al internamiento no deben suponer privación de libertad*

#### Alternativas al internamiento y la privación de libertad

Las alternativas al internamiento deben ser menos restrictivas que la privación de libertad. En consecuencia, si las restricciones impuestas, consideradas individual o acumulativamente, equivalen a una situación comparable a la privación de libertad, tales medidas no pueden considerarse alternativas al internamiento, sino **más bien formas alternativas de internamiento o internamiento de facto**, independientemente de la forma en que se etiqueten en los sistemas nacionales.

Algunos ejemplos son las situaciones de **confinamiento en cualquier lugar** <sup>(21)</sup> donde pueda producirse una privación de libertad, las prácticas que contemplan condiciones o restricciones excesivamente onerosas (o una combinación de estas). Para ejemplos concretos, véase la jurisprudencia que figura a continuación.



#### TEDH, *Nolan y K./Rusia* <sup>(22)</sup>

En el asunto *Nolan y K./Rusia*, el TEDH declaró que, para determinar si una persona ha sido «privada de su libertad» en el sentido del artículo 5, el punto de partida debe ser **su situación concreta**, y debe tenerse en cuenta toda una serie de criterios, como el tipo, la duración, los efectos y la forma de aplicación de la medida en cuestión. «**La diferencia entre privación y restricción a la libertad es puramente de grado o intensidad, y no de naturaleza o sustancia**». En este caso concreto, el Tribunal consideró que las condiciones de la pernoctación del solicitante en la sala de tránsito del aeropuerto de Sheremetyevo en Moscú (donde fue encerrado en una habitación pequeña y autorizado a utilizar el aseo, el bar y el teléfono al día siguiente bajo la supervisión constante de un funcionario de control fronterizo) eran equivalentes en la práctica, en vista de las restricciones sufridas, a una privación de libertad.

<sup>(21)</sup> Sobre la base de la [Observación general n.º 1 \(2024\) relativa al artículo 4 del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes](#), el término «lugares de privación de libertad» debe entenderse en sentido amplio para abarcar «a cualquier lugar, ya sea permanente o temporal, en el que las personas estén privadas de libertad por las autoridades públicas, o a instigación de ellas o con su consentimiento y/o aquiescencia». Estos lugares pueden ser entornos privados o públicos, incluidas instituciones cuyo funcionamiento se ha externalizado o delegado en agentes privados o instituciones dirigidas por agentes no estatales.

<sup>(22)</sup> TEDH, sentencia de 12 de febrero de 2009, [Nolan y K./Rusia](#), n.º 2512/04.

**TEDH, *Guzzardi/Italia* (23)**

En el caso destacado **Guzzardi/Italia**, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) consideró que las medidas aplicadas, a saber, el confinamiento en un lugar concreto de una pequeña isla, el requisito de residencia, la obligación de presentarse dos veces al día y el estar sometido a una supervisión constante equivalían a una privación de libertad en el sentido del artículo 5. El Tribunal señaló que las restricciones impuestas dificultaban que la persona en cuestión entablara contactos sociales. El Tribunal concluyó que **estas medidas adoptadas individualmente no podían equivaler a una privación de libertad, sino que, tomadas de forma acumulativa y combinada, equivalían a una detención de facto** y, por tanto, entraban en el ámbito de aplicación del artículo 5 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) (24).

**TEDH, *Amuur/Francia* (25)**

El asunto se refería a ciudadanos somalíes a los que no se concedió el derecho a entrar en Francia y fueron retenidos en la zona internacional del aeropuerto de París-Orly. El Tribunal señaló que retener a una persona en zonas internacionales implica restricciones a la libertad. Volviendo al asunto *Guzzardi/Italia*, el Tribunal declaró que «el confinamiento, acompañado de garantías adecuadas para las personas afectadas, es aceptable» en la medida en que permite a un Estado impedir la inmigración ilegal al tiempo que cumple sus obligaciones internacionales. El Tribunal también señaló que la restricción no podía «prolongarse excesivamente». En el caso que nos ocupa, el Tribunal concluyó que las «restricciones sufridas», a saber, estar bajo una estricta vigilancia policial sin acceso a asistencia jurídica o social, eran equivalentes a una privación de libertad.

(23) TEDH, sentencia de 6 de noviembre de 1980, *Guzzardi/Italia*, n.º 7367/76.

(24) Consejo de Europa, *Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, en su versión modificada por el Protocolo n.º 15*, STCE 5, 4 de noviembre de 1950.

(25) TEDH, sentencia de 25 de junio de 1996, *Amuur/Francia*, n.º 19776/92, ECLI:CE:ECHR:1996:0625JUD001977692.

TJUE, *FMS/OIF* <sup>(26)</sup>

En su evaluación, el Tribunal consideró los efectos acumulativos de indicadores pertinentes como el perímetro restringido delimitado por una valla alta y alambres de espino, los contenedores que servían de alojamiento con una superficie inferior a 13 m<sup>2</sup>, la imposibilidad de recibir visitas sin autorización, los movimientos limitados y la vigilancia por parte de agentes de policía en la zona y sus alrededores inmediatos. Además, el Tribunal consideró que era manifiestamente imposible que el solicitante abandonara voluntariamente la zona de tránsito en la medida en que i) estaba situado en la frontera terrestre con Serbia, un país en el que el NTP era inadmisibile y cuya entrada lo hacía susceptible de sanciones, y ii) abandonar la zona de tránsito significaba, con arreglo a la normativa nacional húngara, retirar la solicitud de asilo, sin que el NTP pudiera recurrir dicha decisión. El Tribunal concluyó que cuando un NTP se **ve obligado a permanecer permanentemente en una zona de tránsito restringida y cerrada, en la que sus movimientos están limitados y supervisados y de la que no puede salir voluntariamente**, esto constituye privación de libertad.

## Diferenciar las alternativas al internamiento de otros conceptos

Las alternativas al internamiento deben distinguirse no solo de las formas alternativas de internamiento, sino también de otros conceptos, como se detalla a continuación.

### Alternativas al internamiento y restricciones a la libre circulación

**Las alternativas al internamiento no son un medio para gestionar el sistema de acogida.** De conformidad con la DCA (2024), los Estados miembros son libres de organizar su sistema de acogida <sup>(27)</sup>. Aunque las medidas de acogida no suelen implicar ninguna restricción a la libre circulación, la DCA (2024) concede a los Estados miembros la posibilidad de imponer determinadas condiciones que podrían ser similares a las alternativas al internamiento, en particular restringiendo la libertad de circulación de la persona.

Las disposiciones que regulan la asignación de solicitantes a una zona geográfica y las restricciones a la libertad de circulación están previstas en los [artículos 8 y 9 de la DCA \(2024\)](#). Estas disposiciones no están directamente relacionadas con el internamiento <sup>(28)</sup>. Más bien, describen una modalidad a través de la cual los Estados miembros gestionan sus sistemas de acogida.

<sup>(26)</sup> TJUE, sentencia de 14 de mayo de 2020, *FMS y otros/Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság y Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, asuntos acumulados C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apartados 216-231. Resumen disponible en la [base de datos de jurisprudencia de la EUAA](#).

<sup>(27)</sup> Considerando 17 de la DCA (2024): «Los Estados miembros deben tener libertad para organizar sus sistemas de acogida. Como parte de esta organización, los Estados miembros deben poder asignar a los solicitantes alojamiento en su territorio con el fin de gestionar sus sistemas de asilo y acogida».

<sup>(28)</sup> Sin embargo, como se indica en la [Directriz 1](#), la restricción a la libertad de circulación puede dar lugar a un motivo de internamiento si el solicitante sujeto a restricciones no ha cumplido las obligaciones impuestas y sigue existiendo riesgo de fuga [artículo 10, apartado 4, letra c), de la DCA (2024)].





Si bien en la práctica podría haber cierto solapamiento entre las alternativas al internamiento y las restricciones a la libertad de circulación con arreglo al artículo 9 de la DCA (2024) <sup>(29)</sup>, **el criterio clave a tener en cuenta es que las alternativas al internamiento solo se aplican si existe un motivo legítimo para el internamiento** (véase la [Directriz 1](#)). Las restricciones a la libertad de circulación en virtud del artículo 9 de la DCA (2024) son medidas autónomas y no una medida alternativa al internamiento. Aunque no es necesario un motivo de internamiento, sigue siendo necesaria una decisión individual al aplicar restricciones a la libertad de circulación.

### Alternativas a las modalidades de internamiento y alojamiento

**Las alternativas al internamiento no son modalidades de alojamiento.** Las modalidades de alojamiento forman parte de las condiciones materiales de acogida que deben garantizarse desde el momento en que una persona manifiesta su intención de solicitar asilo <sup>(30)</sup>. Las alternativas al internamiento pueden implicar una forma de alojamiento, por ejemplo, el internamiento en instalaciones de acogida derivado de la obligación de permanecer en una zona designada. Sin embargo, esto no es así para todas las alternativas al internamiento (por ejemplo, requisitos de contacto, depósito de una garantía financiera o entrega de documentos de viaje o de identidad, o una combinación de estas).

En la práctica, los solicitantes de protección internacional y las personas sujetas a alternativas al internamiento pueden alojarse en estas mismas instalaciones <sup>(31)</sup>. También en este caso, **el criterio clave que debe tenerse en cuenta es que las alternativas al internamiento solo se aplican si existe un motivo legítimo para el internamiento** (véase la [Directriz 1](#)).

<sup>(29)</sup> Por ejemplo, las alternativas al internamiento suelen conllevar formas de restricción a la libertad de circulación; las instalaciones utilizadas para las alternativas al internamiento y para la restricción a la libertad de circulación pueden ser las mismas; la restricción a la libertad de circulación puede conllevar, en caso necesario, requisitos de contacto o medidas de supervisión que también son un tipo de alternativas al internamiento.

<sup>(30)</sup> Considerando 7 de la DCA (2024): «Conviene aclarar que las condiciones materiales de acogida deben estar a disposición de los solicitantes desde el momento en que estos manifiesten su deseo de solicitar protección internacional a los funcionarios de las autoridades competentes».

<sup>(31)</sup> Por ejemplo, los menores que están sometidos a alternativas al internamiento pueden ser alojados en un centro específico utilizado para alojar también a menores que no están sometidos a alternativas al internamiento.



**Gráfico 2. Diferenciar las alternativas al internamiento de otros conceptos****Artículos 8 y 9 de la DCA (2024)****Artículo 8. Asignación de una zona geográfica a los solicitantes**

1. Los Estados miembros podrán asignar a los solicitantes una zona geográfica situada en su territorio en la que puedan circular libremente mientras dure el procedimiento de protección internacional con arreglo al Reglamento (UE) 2024/1348.

2. Los Estados miembros podrán asignar a los solicitantes una zona geográfica en su territorio, de conformidad con el apartado 1, únicamente con el fin de garantizar la rapidez, eficiencia y eficacia de la tramitación de sus solicitudes de conformidad con el Reglamento (UE) 2024/1348 o el reparto geográfico de dichos solicitantes, teniendo en cuenta las capacidades de las distintas zonas geográficas en de que se trate.

Los Estados miembros informarán a los solicitantes, con arreglo al artículo 5, acerca de la asignación de una zona geográfica, incluidos los límites geográficos de dicha zona.

**Artículo 9. Restricciones a la libertad de circulación**

1. En caso necesario, los Estados miembros podrán decidir que un solicitante únicamente pueda residir en un lugar específico que esté adaptado para alojar solicitantes por razones de orden público o para prevenir de forma eficaz la fuga del solicitante cuando exista riesgo de fuga, en particular en lo que respecta a:

(a) los solicitantes a los que se exija estar presentes en otro Estado miembro de conformidad con el artículo 17, apartado 4, del Reglamento (UE) 2024/1351, o

(b) los solicitantes que hayan sido trasladados al Estado miembro donde deban estar presentes de conformidad con el artículo 17, apartado 4, del Reglamento (UE) 2024/1351 tras haberse fugado a otro Estado miembro.



Cuando se haya permitido a un solicitante residir únicamente en un lugar específico de conformidad con el presente apartado, la concesión de condiciones materiales de acogida estará supeditada a la efectiva residencia de los solicitantes en ese lugar específico.

2. Los Estados miembros podrán, en su caso, exigir a los solicitantes que contacten con las autoridades competentes en un momento concreto o a intervalos razonables sin que ello afecte de manera desproporcionada a los derechos que la presente Directiva confiere a los solicitantes.

Tal requisito de contacto con las autoridades podrá imponerse para garantizar la observancia de las decisiones a que se refiere el apartado 1 o para evitar de manera efectiva la fuga de los solicitantes.



# Establecimiento de alternativas al internamiento

## Directriz 3

---

*Las alternativas al internamiento deben establecerse por ley, en la que debe especificarse claramente la autoridad responsable de adoptarlas y aplicarlas, los criterios para su aplicación y la variedad de opciones disponibles.*

---

De conformidad con el artículo 10, apartado 5, «[l]os Estados miembros garantizarán que **en su Derecho nacional se establezcan normas que ofrezcan alternativas al internamiento**, como su contacto periódico con las autoridades, el depósito de una fianza o la obligación de permanecer en un lugar asignado».

Los Derechos nacionales deben aclarar, entre otras cosas, quién es responsable de adoptar y aplicar las alternativas al internamiento, cuándo deben examinarse y cuáles son las distintas alternativas al internamiento disponibles <sup>(32)</sup>.

### ¿Quién examina y aplica las alternativas al internamiento?

Las autoridades responsables de decidir si se aplica el internamiento o las alternativas al internamiento son diferentes en los distintos Estados miembros. Dependiendo del sistema nacional, estas autoridades suelen incluir a los guardias de fronteras, la policía, las autoridades de inmigración y asilo, así como las autoridades judiciales. En este sentido, el artículo 11, apartado 2, de la DCA (2024) y el artículo 15, apartado 2, de la Directiva sobre retorno establecen que el internamiento debe ser ordenado por escrito **por las autoridades judiciales o administrativas**, indicando los motivos de hecho y de Derecho <sup>(33)</sup>.

### ¿Cuándo examinar y aplicar las alternativas al internamiento?

En general, la evaluación de si procede aplicar el internamiento o las alternativas al internamiento se lleva a cabo en un primer momento cuando se ordena o valida el internamiento, al mismo tiempo que se identifica un motivo de internamiento aplicable. De hecho, tanto las autoridades administrativas como las judiciales que ordenan o validan el internamiento inicial deben considerar en primer lugar si existe un motivo de internamiento

---

<sup>(32)</sup> ACNUR, [Directrices sobre la detención](#), op. cit., nota a pie de página 14, directriz 4.3, apartado 36.

<sup>(33)</sup> Del mismo modo, artículo 44, apartado 4, del RGAM.



(véase la [Directriz 1](#)) y, en caso afirmativo, examinar la posibilidad de aplicar medidas menos coercitivas (véase la [Directriz 5](#)).

Si la decisión inicial de internamiento la adopta una autoridad administrativa (la policía, las autoridades fronterizas o de inmigración), el artículo 11, apartado 3, de la DCA (2024) establece que la decisión debe ser revisada por una autoridad judicial (de oficio o a instancia del solicitante) **lo más rápidamente posible** <sup>(34)</sup> y en un plazo máximo de quince días (veintiún días en situaciones excepcionales) a partir del inicio del internamiento (o el inicio de la solicitud de revisión).

Del mismo modo, el artículo 15, apartado 2, de la Directiva sobre retorno establece que debe llevarse a cabo un control judicial rápido, de oficio o a instancia del solicitante interesado.

Las alternativas al internamiento también pueden examinarse en una fase posterior, durante la revisión del internamiento o de las alternativas al internamiento, ya sea de oficio o a instancia de la persona interesada, que puede impugnar la decisión inicial de detención en cualquier momento (véase la [Directriz 9](#)).

## ¿Qué tipos de alternativas al internamiento?

Los Estados miembros aplican una serie de alternativas al internamiento. A continuación se enumeran las principales <sup>(35)</sup>, incluidas las mencionadas específicamente en el artículo 10, apartado 5, de la DCA (2024) y en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva sobre retorno <sup>(36)</sup>, es decir, el contacto periódico con las autoridades, el depósito de una fianza y la obligación de permanecer en un lugar designado.

Es importante señalar que la lista que figura a continuación **no es exhaustiva** y que las alternativas pueden utilizarse **de forma autónoma o combinada**, siempre que el efecto acumulativo de las restricciones no conduzca a la privación de libertad (véase la [Directriz 2](#)).

<sup>(34)</sup> El TEDH ha declarado que «cualquier período superior a cuatro días es, *prima facie*, demasiado largo». Véase también Consejo de Europa, [Guía sobre el artículo 5 del Convenio: Derecho a la libertad y a la seguridad](#), 2014, p. 24. Para más información sobre la jurisprudencia del TEDH, véase: TEDH, sentencia de 23 de junio de 2009, [Oral y Atabay/Turquía](#), n.º 39686/92, apartado 43; TEDH, sentencia de 3 de octubre de 2006, [McKay/Reino Unido](#), n.º 543/03, apartado 47; TEDH, sentencia de 4 de octubre de 2007, [Năstase-Silvestru/Rumanía](#), n.º 74785/01, apartado 32.

<sup>(35)</sup> Las diferentes opciones enumeradas pueden no ser necesariamente consideradas como alternativas al internamiento por todos los Estados miembros.

<sup>(36)</sup> El artículo 7, apartado 3, de la Directiva sobre retorno, en relación con el plazo de salida voluntaria, establece que los Estados miembros podrán aplicar determinadas obligaciones para evitar la fuga, tales como la presentación periódica ante las autoridades, el depósito de una fianza adecuada, la entrega de documentos o la obligación de permanecer en un lugar determinado, que podrán imponerse durante el período de salida voluntaria. Estas disposiciones deben considerarse junto con las derivadas del artículo 15, apartado 1, de la Directiva sobre retorno, que, aunque no define ni proporciona una lista de alternativas al internamiento, establece que la autoridad encargada del procedimiento solo puede mantener al NTP internado si no pueden aplicarse con eficacia otras medidas suficientes de carácter menos coercitivo. Dicha integración legal implica una obligación positiva por parte del Estado miembro de incluir en su legislación nacional las disposiciones necesarias para que las medidas alternativas al internamiento estén disponibles en el ámbito de un procedimiento de retorno, permitiendo así la adopción de la medida menos coercitiva que se considere necesaria y eficaz para ejecutar la expulsión del NTP de que se trate. Véase Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#) [Buenas prácticas sobre medidas alternativas al internamiento en procedimientos de retorno, documento en inglés], 2024.



Y lo que es más importante, **debe haber alternativas viables al internamiento**. Los Estados miembros deben poner a disposición **al menos dos opciones** y no pueden internar a personas basándose simplemente en que no hay disponibles alternativas al internamiento.

### Contacto periódico con las autoridades



Exige que la persona interesada informe a las autoridades competentes a intervalos de tiempo específicos. El contacto puede hacerse en persona o mediante el uso de medios electrónicos o tecnologías modernas (por ejemplo, el reconocimiento de voz por teléfono) <sup>(37)</sup>. La frecuencia de los contactos puede variar en función de las circunstancias individuales y puede programarse en torno a otras citas oficiales con las autoridades (por ejemplo, una entrevista de asilo) para evitar una carga excesiva.

Como se indica en el considerando 20 de la DCA (2024), los requisitos de contacto no deben afectar de manera desproporcionada a los derechos conferidos a la persona interesada. De hecho, unas obligaciones de contacto demasiado estrictas o frecuentes que impongan a una persona una carga excesiva en términos de tiempo y costes pueden, por sí solas o de forma acumulativa con otras formas de alternativas al internamiento, equivaler a una detención *de facto* (véase la [Directriz 2](#)) o a una violación de derechos fundamentales como el derecho a la vida familiar (véase la [Directriz 4](#)) <sup>(38)</sup>.

### Situación en los Estados miembros

En veinticinco Estados miembros se utiliza el contacto periódico con las autoridades <sup>(39)</sup>.

<sup>(37)</sup> Para consultar ejemplos de modalidades de contacto, véase el documento [Commission Staff Working Document – The Dublin Roadmap in action – Enhancing the effectiveness of the Dublin III Regulation: identifying good practices in the Member States](#) [Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. La hoja de ruta de Dublín en acción. Mejorar la eficacia del Reglamento de Dublín III: identificación de buenas prácticas en los Estados miembros, disponible en inglés], 2023, p. 6. Entre tales ejemplos figuran: «Introducción de un “sistema de entradas y salidas” para supervisar la presencia en el centro de acogida (BG); registro diario propio en el centro de acogida y transmisión de la lista de solicitantes que residen en el centro de forma rutinaria a la unidad de Dublín para determinar qué solicitantes siguen residiendo en el centro o ya no están presentes en el centro (LU); asignación de empleados específicos para comprobar si todos los solicitantes se encuentran cada día en su zona designada. Si no se presentan en los plazos específicos en los que están obligados a estar presentes en el centro de acogida, se activa un protocolo y se informa a los solicitantes de que pueden adoptarse otras medidas, incluido el internamiento (BG); obligación de ponerse en contacto con el Gobierno una vez a la semana para obtener prestaciones sociales, junto con la obligación de presentarse en el centro de acogida de forma regular (CH)».

<sup>(38)</sup> Sobre las posibles consecuencias del incumplimiento de la obligación de contacto, véase: Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#) [Buenas prácticas sobre medidas alternativas al internamiento en procedimientos de retorno, documento en inglés], 2024: estas consecuencias pueden ir desde una multa hasta la imposición de una alternativa más severa al internamiento en sí, o incluso el acompañamiento inmediato a la frontera en los casos en que se haya adoptado una decisión de retorno ejecutiva y no queden obstáculos para el retorno del NTP al país de origen. Dicho incumplimiento también puede impedir que el NTP acceda a alternativas al internamiento en un futuro procedimiento de retorno.

<sup>(39)</sup> REM, [Detention and alternatives to detention in international protection and return procedure](#) [Detención y alternativas al internamiento en el procedimiento de protección internacional y de retorno, documento en inglés], 2022 (en lo sucesivo, el «Estudio de la REM»). En concreto, 17 Estados miembros lo utilizan regularmente: AT, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR (en el marco del arresto domiciliario), HR, IE (sobre todo para personas con órdenes de expulsión o sujetas a una decisión de traslado de Dublín), IT, LT, NL, PT, SE, SI (en el marco de la «obligación de residir en un lugar designado» alternativa en el procedimiento de retorno); 8 Estados miembros rara vez lo hacen: BE, BG, HU, LU, LV, MT, PL y SK.





Lituania también introdujo la posibilidad de utilizar la comunicación electrónica para la presentación de informes: aplicaciones móviles especiales, dispositivos de vigilancia y un correo electrónico que identifique al remitente <sup>(40)</sup>.

### Frecuencia del contacto

- **La mayoría de los Estados miembros:** cada 24 horas.
- **Irlanda:** cada 4-5 semanas para algunos procedimientos.
- **Países Bajos y Bélgica:** la frecuencia varía de diaria a mensual.

## Depósito de una garantía financiera



Exige que la persona interesada deposite una cantidad de dinero ante las autoridades. Si la persona cumple los requisitos impuestos por la alternativa, la suma depositada se le devolverá tan pronto como cese la alternativa. De lo contrario, puede ser transferida a las autoridades.

Las autoridades pueden exigir el depósito de una garantía financiera desde el principio o como condición para la liberación (la denominada *libertad bajo fianza*). En este último caso, no es estrictamente una alternativa al internamiento <sup>(41)</sup>.

La cantidad a depositar debe ser razonable y proporcionada, a la luz de las circunstancias individuales. En este sentido, la cuantía no debe ser fija, sino que debe decidirse caso por caso, teniendo en cuenta también la eficacia de la alternativa al internamiento. El importe puede estar dentro de un intervalo (importes mínimos y máximos) que los Estados miembros pueden haber predefinido en su legislación nacional. La evaluación de la capacidad financiera de la persona puede basarse en una declaración personal, ya que puede no ser posible que el Estado miembro la pruebe <sup>(42)</sup>. La persona interesada debe ser informada de las consecuencias del incumplimiento de los requisitos y de los requisitos previos y las modalidades del reembolso.

### Situación en los Estados miembros

- **Bulgaria, Chipre, Alemania, Finlandia, Croacia, Hungría y Luxemburgo:** Los NTP pueden proporcionar un depósito o una garantía financiera para permanecer en el país.

<sup>(40)</sup> Estudio de la REM, 2022, op. cit., nota a pie de página 39, p. 18.

<sup>(41)</sup> El depósito de una garantía financiera difiere de la libertad bajo fianza. Esta última opción implica la puesta en libertad de un NTP internado previo pago de un depósito financiero de la persona interesada o de un garante. La libertad bajo fianza no puede definirse estrictamente como una alternativa al internamiento, ya que solo puede utilizarse después de que se haya aplicado el internamiento y no antes. Según el estudio de la REM, la libertad bajo fianza está disponible en nueve Estados miembros, pero en la práctica solo se utiliza en cuatro. Del mismo modo, la puesta en libertad puede basarse en un acuerdo escrito entre las autoridades y la persona interesada (fianza) o en la garantía de un tercero (garante) de que la persona cumplirá los requisitos. Ambos formularios pueden ir acompañados de un depósito financiero.

<sup>(42)</sup> Aplicar el internamiento basándose únicamente en el hecho de que la persona no posee medios económicos suficientes para acceder a esta alternativa al internamiento sería discriminatorio (véase la [Directriz 4](#)).



- **Hungría:** el importe máximo cubre la totalidad de los gastos de viaje y residencia.
- **Países Bajos:** el importe máximo es de 1 500 EUR [alternativa al internamiento utilizada en el procedimiento de retorno <sup>(43)</sup>].
- **Italia:** la garantía financiera se establece por ley entre 2 500 EUR y 5 000 EUR.

### Obligación de residencia en un lugar designado



Obliga a la persona interesada a permanecer en un lugar específico designado por las autoridades, que puede ir desde residencias privadas a refugios o centros de acogida (véanse las [Alternativas a las modalidades de internamiento y alojamiento](#)). La obligación suele durar hasta el final del procedimiento de examen o la expulsión propiamente dicha. Se necesita aprobación previa si la persona desea cambiar de ubicación.

#### Situación en los Estados miembros

La obligación de los NTP de residir en un lugar designado existe en 20 Estados miembros <sup>(44)</sup> y se utiliza en 17 <sup>(45)</sup>. Esta medida alternativa se utiliza a veces junto con otras alternativas al internamiento, como los requisitos de información (por ejemplo, en los Países Bajos).

En Dinamarca, las personas retornadas alojadas en centros de retorno abiertos deben observar y cumplir continuamente una serie de obligaciones, entre ellas el «deber de residencia», el «deber de notificación» y el «deber de información», para ayudar a las autoridades a llevar un seguimiento de su paradero. Si una persona retornada no se presenta a una entrevista programada, un asistente social con presencia local de la unidad de apoyo puede ponerse en contacto con la persona retornada en el centro de retorno abierto. La experiencia demuestra que contar con asistentes sociales con presencia local y de fácil acceso, el acceso al apoyo financiero a la reintegración, el establecimiento de relaciones basadas en la confianza y la participación de la persona retornada en la planificación de su propio retorno son algunos de los elementos clave para animar a los trabajadores en situación de permanencia prolongada a cumplir su proceso de retorno y allanar el camino para operaciones de retorno sostenibles <sup>(46)</sup>.

<sup>(43)</sup> [Estudio de la REM](#), 2022, op. cit., nota a pie de página 39, p. 21.

<sup>(44)</sup> AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT (el alojamiento en el Servicio Estatal de Guardia de Fronteras solo se aplica a los solicitantes de protección internacional), LU, MT, NL, PL, SI ([estudio de la REM](#), 2022, op. cit., nota a pie de página 39).

<sup>(45)</sup> AT, BE, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, NL, PT, SI ([estudio de la REM](#), 2022, op. cit., nota a pie de página 39). En Italia, esta medida solo se aplica si la persona tiene un pasaporte válido y una residencia oficial admisible.

<sup>(46)</sup> Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#) [Buenas prácticas sobre medidas alternativas al internamiento en procedimientos de retorno, documento en inglés], 2024.





### Menores

Las instalaciones que alojan a menores no acompañados y a familias con niños deben estar diseñadas específicamente para satisfacer sus necesidades, proporcionando garantías suficientes, privacidad y servicios esenciales (véase la [Directriz 7](#)).

### Cumplimiento y seguimiento

En la mitad de los países aproximadamente existen mecanismos para supervisar el cumplimiento de esta alternativa al internamiento. Estonia, Hungría y Polonia pueden realizar inspecciones en la residencia designada. Para garantizar el cumplimiento, las restricciones a la circulación deben ser proporcionadas, necesarias y respetar los derechos individuales. Definir zonas excesivamente restringidas u obligar a las personas a permanecer permanentemente en el lugar designado puede equivaler a un arresto domiciliario *de facto* (véase la [Directriz 2](#)).

## Obligación de entregar un documento de viaje o de identidad



Exige que la persona interesada entregue a las autoridades todos los documentos de identidad o de viaje nacionales válidos que posea.

Los documentos de identidad solo deben retenerse si es estrictamente necesario y deben devolverse al titular sin demora, una vez finalizado el procedimiento para el que se retuvieron, salvo que las circunstancias exijan lo contrario <sup>(47)</sup>.

En cualquier caso, los solicitantes deberán recibir la documentación necesaria que acredite su situación en el Estado miembro, de conformidad con el artículo 6, apartado 1, de la DCA (2024) y el artículo 29, apartado 1, del RPA (véase la [Directriz 8](#)).

### Situación en los Estados miembros

Esta alternativa al internamiento existe en 19 Estados miembros <sup>(48)</sup> y se utiliza regularmente en 15 <sup>(49)</sup>.

### Aplicación

Esta alternativa puede combinarse con otras medidas alternativas al internamiento y permanece en vigor hasta que se cumplan las condiciones de entrada o estancia, o hasta que se aplique una decisión de expulsión.

<sup>(47)</sup> Por ejemplo, si a la persona se le concede protección internacional, el Estado miembro puede decidir conservar los documentos de identidad entregados, sustituyéndolos por nuevos documentos de identidad.

<sup>(48)</sup> BG, CY, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU (no una alternativa independiente, sino incluida en las exigencias de contacto), LV, MT, NL, PL y SE ([estudio de la REM](#), 2022, op. cit., nota a pie de página 39). Esta práctica también está prevista en NO y SI.

<sup>(49)</sup> BG, CY, EE, EL, ES, FI, FR (procedimientos de arresto domiciliario), HR, IE, IT, LV, NL y SE ([estudio de la REM](#), 2022, op. cit., nota a pie de página 39). Esta práctica también se utiliza en Noruega y Eslovenia. Asimismo, Italia informa de que solo la utiliza para preparar el retorno forzoso.



## Obligación de comunicar una dirección



Exige a la persona interesada que informe a las autoridades de su dirección de residencia y de cualquier cambio en la misma.

### Situación en los Estados miembros

Esta alternativa existe en 14 Estados miembros <sup>(50)</sup> y se utiliza en 9 <sup>(51)</sup>.

### Aplicación

En algunos países (por ejemplo, Polonia, Eslovenia e Italia), esto ya es un **requisito general de procedimiento**. La comunicación de una dirección es una obligación para todos los solicitantes que residen en cualquier Estado miembro en virtud del Reglamento de procedimientos de asilo <sup>(52)</sup> (RPA), mientras que, en virtud de la [Directiva 2013/32/UE](#), es posible pero no obligatoria. En algunos países **funciona como alternativa al internamiento** y exige a los NTP que comuniquen su dirección y cualquier cambio con prontitud, normalmente en el siguiente día laborable. Esta medida alternativa suele combinarse con otras alternativas al internamiento.

## Patrocinio de un ciudadano o residencia de larga duración



El patrocinio de un ciudadano o residente de larga duración es una alternativa al internamiento en la que una persona responsable (el patrocinador) proporciona alojamiento, cubre las necesidades básicas y garantiza el cumplimiento de las normas de la persona patrocinada <sup>(53)</sup>. Las autoridades pueden exigirlo desde el principio o como condición para la puesta en libertad (en este último caso, no se trata estrictamente de una alternativa al internamiento). Como requisito previo, las autoridades examinan a los patrocinadores y los declaran legalmente aptos para actuar como patrocinadores.

### Situación en los Estados miembros

El patrocinio de un ciudadano o residente de larga duración se utiliza en Lituania <sup>(54)</sup>.

<sup>(50)</sup> CZ, EE, EL, FI, FR (procedimientos de arresto domiciliario), HR, HU, IE, IT, LU, MT, PT y SE. ([Estudio de la REM](#), 2022, op. cit., nota a pie de página 39). Esta práctica también está prevista en SI, como requisito procesal general.

<sup>(51)</sup> CY, CZ, EE, FI, FR, HR, IE y PT ([estudio de la REM](#), 2022, op. cit., nota a pie de página 39). Esta práctica también se utiliza en No y SI.

<sup>(52)</sup> [Reglamento \(UE\) 2024/1348](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE.

<sup>(53)</sup> La legislación nacional puede prever requisitos adicionales. Por ejemplo, puede exigirse al patrocinador que demuestre su disponibilidad de ingresos suficientes para actuar como tal.

<sup>(54)</sup> Red Odysseus, [Alternatives to Immigration and Asylum Detention in the EU](#) [Alternativas al internamiento de la inmigración y el asilo en la UE, documento en inglés], p. 92. Véase también Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#) [Buenas prácticas sobre medidas alternativas al internamiento en procedimientos de retorno, documento en inglés], 2024. SI notificó que esta práctica ya no se utiliza.





## Programas de gestión o supervisión de la comunidad



Permite a la persona interesada residir en la comunidad, bajo la supervisión de las autoridades, otros organismos u organizaciones designados (por ejemplo, organizaciones religiosas o comunitarias). Estos programas suelen incluir servicios de gestión de casos que ofrecen apoyo en el proceso de asilo o retorno, acceso a asistencia jurídica y conexiones con servicios sociales. El supervisor, ya sean las autoridades o los organismos designados, puede realizar controles y visitas periódicas <sup>(55)</sup>.

### Situación en los Estados miembros

Los programas de gestión o supervisión de la comunidad se utilizan como alternativas al internamiento en dos Estados miembros <sup>(56)</sup>.

### Aplicación

El uso de la supervisión como alternativa al internamiento debe considerarse cuidadosamente para evitar posibles problemas de derechos humanos, ya que puede ser intrusiva dependiendo del tipo y del enfoque de aplicación. Por lo tanto, es esencial adaptar la supervisión a las circunstancias y necesidades individuales, dando prioridad a métodos no coercitivos que hagan hincapié en la participación y el apoyo de la comunidad.

## Seguimiento electrónico



El seguimiento electrónico consiste en soluciones tecnológicas destinadas a mitigar el riesgo de fuga que al mismo tiempo eviten la privación individual de libertad.

El uso del seguimiento electrónico como alternativa al internamiento puede adoptar distintas formas, como el seguimiento a través de aplicaciones específicas, la geolocalización de la persona o la vigilancia. Estos dispositivos controlan la ubicación de la persona y garantizan el cumplimiento de las restricciones de movimiento y los requisitos de información.

La vigilancia es una forma de seguimiento electrónico que implica el seguimiento constante de la persona mediante el uso de dispositivos electrónicos, como tobilleras/muñequeras o dispositivos con GPS.

<sup>(55)</sup> El funcionario supervisor debe ser una persona distinta de la que toma la decisión sobre el asilo-retorno. Esto ayuda a establecer la confianza y la cooperación en el proceso. Para más información sobre esta cuestión, véase [Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants](#), [Volver a lo esencial: El derecho a la libertad y la seguridad de la persona y las “medidas alternativas al internamiento” de los refugiados, los solicitantes de asilo, los apátridas y otros migrantes, documento en inglés], 2011.

<sup>(56)</sup> CY y SE ([estudio de la REM](#), 2022, op. cit., nota a pie de página 39). En cuanto a BE, el programa ICAM, aunque utiliza los servicios de gestión de casos, no implica ninguna forma de supervisión. Véase el cuadro sobre gestión de casos en la [Directriz 8](#).



### Situación en los Estados miembros

En algunos Estados miembros se está estudiando el uso del seguimiento electrónico. En la sección «[Contacto periódico con las autoridades](#)» anterior se describen algunas prácticas relacionadas específicamente con el seguimiento electrónico a través del contacto periódico.

La práctica de la vigilancia es extremadamente limitada en los países del espacio UE+ <sup>(57)</sup>.

### Aplicación

Si se prevé establecer vigilancia, la legislación nacional debe prever salvaguardias fundamentales para regular el uso de tales dispositivos, entre otras cosas garantizando que no interfieran innecesariamente en la libertad personal y que no supongan ningún riesgo para la salud de la persona.

La vigilancia debe utilizarse cuidadosamente, dado el grave impacto que puede tener en las libertades personales y la privacidad. Llevar un dispositivo de vigilancia puede estigmatizar, marcando a las personas como sospechosas o bajo control. Esto puede provocar sentimientos de vergüenza, ansiedad y estrés, lo que afecta negativamente a la salud mental. De conformidad con el [principio de intervención mínima](#), esta medida restrictiva podría aplicarse tras considerar alternativas menos intrusivas.

## Principales ventajas y retos de las alternativas al internamiento

Dado que el riesgo de fuga es un reto en todas las formas de alternativas al internamiento, el cuadro de la página siguiente enumera otros retos y ventajas para cada uno de los tipos de alternativas al internamiento ilustrados en este apartado, sin ánimo de ser exhaustivo.

**Cuadro 1. Principales ventajas y retos de las medidas alternativas al internamiento**

Medida alternativa	Principales ventajas	Principales retos
Contacto periódico con las autoridades	<ul style="list-style-type: none"><li>– Rentable</li><li>– Mantiene la libre circulación</li><li>– El contacto periódico favorece la integración</li><li>– Vínculos comunitarios</li><li>– Permite la unidad familiar</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Carga administrativa</li></ul>

<sup>(57)</sup> La vigilancia suele acompañar a formas de internamiento como el arresto domiciliario (por ejemplo, en Luxemburgo); en este sentido, no puede considerarse estrictamente una alternativa al internamiento.



<b>Depósito de una garantía financiera</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Menos costosa que el internamiento</li> <li>– Menor impacto en la vida de la persona</li> <li>– Adecuada para residentes de larga duración</li> <li>– Fomenta los vínculos comunitarios y la integración</li> <li>– Facilita la unidad familiar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Complejidad administrativa, también a la hora de determinar el importe adecuado</li> <li>– Riesgo de discriminación por motivos económicos</li> <li>– Dificultad para efectuar reembolsos</li> <li>– Posible riesgo para el solicitante, que podría tener que endeudarse y caer en la trata de personas</li> </ul>
<b>Obligación de residencia en un lugar designado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Permite la unidad familiar</li> <li>– Apta para menores</li> <li>– Fomenta la integración y el apoyo comunitario</li> <li>– Menos costosa que el internamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Disponibilidad limitada de instalaciones o personal adecuados</li> <li>– Costes asociados a la ampliación de las instalaciones</li> <li>– Posibles problemas planteados por una medida que define una zona excesivamente restringida o una duración excesivamente larga</li> </ul>
<b>Obligación de entregar documentos de viaje o de identidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fácil de aplicar</li> <li>– Reduce la carga administrativa</li> <li>– La verificación de la identidad simplifica la supervisión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– No es eficaz por sí sola para prevenir los desplazamientos</li> <li>– Riesgo de documentos fraudulentos</li> <li>– Disponibilidad limitada de documentos válidos</li> <li>– Riesgo de que el solicitante obtenga un nuevo pasaporte o lleve consigo documentos de viaje o de identidad adicionales</li> </ul>
<b>Obligación de comunicar una dirección</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Baja carga administrativa</li> <li>– Fomenta la integración y los vínculos comunitarios</li> <li>– Fácil de aplicar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dificultad para controlar si la dirección cambia con frecuencia</li> </ul>
<b>Programas de gestión o supervisión de la comunidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Rentable</li> <li>– Fomenta la integración y el cumplimiento</li> <li>– Unidad familiar</li> <li>– Refuerza los vínculos comunitarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Requiere un uso intensivo de recursos para la gestión de casos</li> </ul>



<b>Patrocinio de un ciudadano o residente</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Fomenta la integración social y los vínculos comunitarios</li><li>– Rentable</li><li>– Empodera a las personas</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Carga para el patrocinador</li><li>– Riesgo de incumplimiento</li><li>– Seguimiento no sistemático</li><li>– Complejidad administrativa</li><li>– Riesgo de explotación</li></ul>
<b>Seguimiento electrónico</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Rentable (excepto la vigilancia)</li><li>– Mantiene la libre circulación</li><li>– Permite la unidad familiar</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Carga administrativa</li><li>– Posibilidad de mal funcionamiento de los dispositivos electrónicos</li><li>– Posibilidad de mal funcionamiento, pérdida de señal o seguimiento inexacto y falsas alarmas para los dispositivos de vigilancia</li></ul>



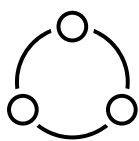
## Directriz 4

*Las alternativas al internamiento deben respetar las normas y los principios fundamentales en materia de derechos humanos.*

De conformidad con el considerando 33 de la DCA (2024), «[c]ualquier medida alternativa al internamiento debe respetar los derechos humanos fundamentales de los solicitantes» <sup>(58)</sup>.

Además del derecho a la libertad [artículo 6 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (la Carta) <sup>(59)</sup> y artículo 5 del CEDH] y de la necesidad de respetar y proteger la dignidad humana (artículo 1 de la Carta), los derechos fundamentales clave que figuran a continuación pueden verse afectados.

### Respeto del principio de no discriminación



Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.

**(artículo 21 de la Carta; artículo 14 del CEDH)**

### Prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes



Las alternativas al internamiento deben respetar la dignidad de la persona y no deben dar lugar ni consistir, en modo alguno, en tratos inhumanos o degradantes, torturas o penas.

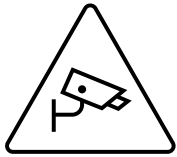
**(artículo 4 de la Carta; artículo 3 del CEDH)**

<sup>(58)</sup> La Directiva sobre retorno no menciona específicamente que las medidas alternativas al internamiento deban respetar los derechos fundamentales. No obstante, recupera este principio en el considerando 24 («La presente Directiva respeta los derechos fundamentales y tiene en cuenta los principios consagrados, en particular, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea») y en el artículo 1 («La presente Directiva establece normas y procedimientos comunes que deberán aplicarse en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, de conformidad con los derechos fundamentales como principios generales del Derecho comunitario, así como del Derecho internacional, incluidas las obligaciones en materia de protección de los refugiados y de derechos humanos»).

<sup>(59)</sup> Unión Europea, [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#), 26 de octubre de 2012, 2012/C 326/02.



## Respeto del derecho a la intimidad



Las alternativas al internamiento no deben interferir arbitraria o ilegalmente en la vida privada de la persona afectada.

**(artículo 7 de la Carta; artículo 8 del CEDH)**

## Respeto del derecho a la salud



Las alternativas al internamiento deben garantizar que se satisfagan las necesidades sanitarias, incluido el apoyo a la salud mental, evitando las barreras de acceso a los servicios sanitarios. Toda persona tiene derecho a acceder a la prevención sanitaria y a beneficiarse de la atención sanitaria en las condiciones establecidas por las legislaciones y prácticas nacionales. Al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un nivel elevado de protección de la salud humana.

**(artículo 35 de la Carta)**

## Respeto del derecho a la vida familiar



La aplicación de las alternativas al internamiento no debe impedir que las personas mantengan contacto con su familia. Las alternativas al internamiento deben garantizar que no se separe a los menores de sus cuidadores, salvo en los casos en que dicha separación sea legal, necesaria y proporcionada a las circunstancias. El derecho a la vida familiar incluye obligaciones como garantizar el apoyo emocional, social y económico, proteger la unidad familiar y fomentar un entorno estable y propicio para todos los miembros de la familia.

**[artículo 7 de la Carta; artículo 8 del CEDH; artículo 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) <sup>(60)</sup>]**

## Respeto del interés superior del menor



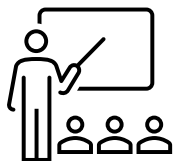
En cualquier decisión que afecte a las medidas alternativas al internamiento, el interés superior del menor debe ser la consideración primordial. Esto implica tener en cuenta las necesidades físicas, emocionales y de desarrollo del menor y garantizar que se priorice su bienestar. Además, los Estados miembros deben garantizar que su marco jurídico nacional incluya sólidas garantías de protección de los menores.

**(artículo 24 de la Carta; artículo 3 de la CDN)**

<sup>(60)</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, [Convención sobre los Derechos del Niño](#), Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 1577, p. 3, 20 de noviembre de 1989.



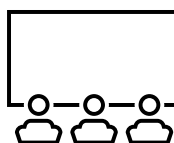
## Respeto del derecho a la educación



Las alternativas al internamiento no deben interferir en el derecho del menor a la educación. Esto significa garantizar que los menores tengan acceso a la escolarización y a oportunidades educativas sin interrupción ni discriminación.

[**artículos 14 y 24 de la Carta; artículo 28 de la CDN; artículo 2 del Protocolo n.º 1 del CEDH** <sup>(61)</sup>]

## Respeto del derecho del menor a la información y la participación



La aplicación de alternativas al internamiento debe garantizar el respeto del derecho del menor a la información y la participación. Esto incluye garantizar que un menor capaz de formar sus propias opiniones reciba información clara y adecuada para su edad sobre el proceso de aplicación de alternativas al internamiento y tenga la oportunidad de expresar sus opiniones libremente en todos los asuntos que le afecten, incluidas las decisiones relativas a su alojamiento o cuidado. Estas opiniones deben tenerse debidamente en cuenta, teniendo en cuenta la edad y la madurez del menor. El menor también debe tener la oportunidad de ser escuchado en cualquier procedimiento judicial o administrativo relacionado con su situación, ya sea directamente, a través de un representante o de un organismo apropiado, de acuerdo con los procedimientos legales nacionales.

(**artículo 24 de la Carta; artículo 12 de la CDN**)

## Respeto al derecho a la tutela judicial efectiva



Las personas sometidas a alternativas al internamiento deben tener la posibilidad de solicitar una revisión judicial de la decisión que restrinja sus derechos (véase también la [Directriz 9](#)).

(**artículo 47 de la Carta; artículo 13 del CEDH**)

<sup>(61)</sup> Consejo de Europa, [Protocolo n.º 1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales](#), STCE 9, 20 de marzo de 1952.



## Consideraciones relativas a los procedimientos fronterizos

### Derechos fundamentales en el procedimiento fronterizo de asilo

El RPA establece que **los Estados miembros deben establecer un mecanismo para supervisar el respeto de los derechos fundamentales** durante todas las actividades emprendidas en el procedimiento fronterizo de asilo <sup>(62)</sup>. Entre ellas se incluyen las medidas que conllevan privación de libertad y restricción de la libertad de circulación, tal como se establece en el Reglamento sobre el triaje en las fronteras <sup>(63)</sup>. El mecanismo también debería incorporar las detalladas orientaciones proporcionadas por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) <sup>(64)</sup>.

<sup>(62)</sup> Considerando 71 y artículo 43, apartado 4, del RPA.

<sup>(63)</sup> [Reglamento \(UE\) 2024/1356](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se introduce el triaje de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817.

<sup>(64)</sup> Véase FRA, [Monitoring fundamental rights during screening and the asylum border procedure – A guide on national independent mechanisms](#) [Seguimiento de los derechos fundamentales durante el triaje y el procedimiento fronterizo de asilo: guía sobre los mecanismos independientes nacionales, documento en inglés], 19 de septiembre de 2024. De acuerdo con las orientaciones de la FRA, el mecanismo debe ser totalmente independiente, autónomo desde el punto de vista operacional y tener autoridad para actuar por iniciativa propia. Debe realizar un seguimiento sistemático y periódico de todas las actividades realizadas en el contexto del triaje y del procedimiento fronterizo de asilo, incluido el funcionamiento de los mecanismos de derivación, garantizando que estas actividades se lleven a cabo con pleno respeto de la dignidad humana y de los derechos fundamentales de las personas vulnerables.



# Decisión de aplicar alternativas al internamiento

## Directriz 5

---

*Las alternativas al internamiento deben ser debidamente examinadas y descartadas antes de recurrir al internamiento, de conformidad con los principios de necesidad y proporcionalidad.*

---

### Alternativas al internamiento como medida de primer recurso

La legislación de la UE establece que el internamiento **debe ser una medida de último recurso**. Los Estados miembros deben examinar, en cada caso individual, si existen medidas menos restrictivas, entre las disponibles, para lograr los mismos fines (véase la [Directriz 6](#)). **Esto significa que las medidas alternativas al internamiento deben considerarse, analizarse y, en última instancia, excluirse antes de aplicar el internamiento** <sup>(65)</sup>.

Por lo tanto, debe existir una presunción a favor del derecho a la libertad y debe darse prioridad al uso de las alternativas al internamiento frente al uso del internamiento: el derecho a la libertad es la situación predeterminada <sup>(66)</sup> y solo puede restringirse en casos limitados y circunstancias justificadas, en la menor medida posible.

En consecuencia, toda detención obligatoria, automática o sistemática, por ejemplo, el internamiento de grupos específicos de personas en función de su nacionalidad <sup>(67)</sup> o el internamiento de una persona sin descartar previamente la existencia de medidas alternativas al internamiento es ilegal.

---

<sup>(65)</sup> Considerando 33 de la DCA (2024) y artículo 10, apartado 2, de la DCA (2024). Del mismo modo, el artículo 15, apartado 1, de la Directiva sobre retorno establece que el internamiento con fines de expulsión solo se permite si «en el caso concreto [no pueden] aplicarse con eficacia otras medidas suficientes de carácter menos coercitivo». En la [Recomendación \(UE\) 2017/2338 de la Comisión](#), de 16 de noviembre de 2017, por la que se establece un «Manual de Retorno» común destinado a ser utilizado por las autoridades competentes de los Estados miembros en las tareas relacionadas con el retorno (DO L 339 de 19.12.2017, p. 83), esta disposición se interpreta en el sentido de que «exige que cada Estado miembro prevea en su legislación nacional alternativas al internamiento». Además, el considerando 11 del Reglamento sobre el triaje en las fronteras establece que el internamiento solo puede ordenarse si no pueden aplicarse eficazmente otras medidas alternativas menos coercitivas. Además, el artículo 44, apartado 2, del RGAM establece que los Estados miembros podrán internar a una persona para garantizar los procedimientos de traslado «sobre la base de una evaluación individual de las circunstancias concretas de la persona, y únicamente en la medida en que el internamiento sea proporcionado y no puedan aplicarse de forma eficaz otras medidas menos coercitivas». Véase también International Detention Coalition, [Immigration Detention as an Exceptional Measure of Last Resort](#) [Internamiento de inmigrantes como medida excepcional de último recurso, documento en inglés], 2023.

<sup>(66)</sup> ACNUR, [Directrices sobre la detención](#), op. cit., nota a pie de página 14, directriz 2, apartado 14, p. 13.

<sup>(67)</sup> El artículo 10, apartado 1, de la DCA (2024) aclara que los Estados miembros no pueden mantener internado a un solicitante por razón de su nacionalidad.



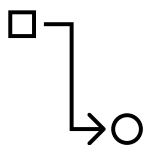
## La obligación de indicar los motivos por los que no se aplican alternativas al internamiento

El principio de internamiento como medida de último recurso implica que deben darse razones siempre que no se apliquen medidas alternativas al internamiento. La falta de alternativas al internamiento disponibles no puede ser un motivo razonable para internar a las personas (véase la [Directriz 3](#)).

Esto se confirma en la DCA (2024), que ha introducido una nueva disposición según la cual «[l]a orden de internamiento **reflejará los motivos** de hecho y de Derecho en que se base, así como las razones por las que **no se pueden aplicar eficazmente medidas alternativas menos coercitivas**» <sup>(68)</sup>.

## La prueba de necesidad

El internamiento solo puede aplicarse después de haber considerado y descartado debidamente la posibilidad de aplicar alternativas al internamiento y solo cuando se demuestre que es **necesario** para perseguir el objetivo legítimo.



**La prueba de necesidad examina si el internamiento es indispensable y absolutamente esencial para alcanzar el objetivo legítimo de interés general en un caso concreto.** El internamiento puede considerarse necesario, por ejemplo, cuando hay riesgo probado de fuga o problemas de seguridad nacional. La prueba de necesidad implica valorar si las alternativas pueden alcanzar los mismos objetivos, y se aplica tanto a la decisión de internamiento inicial como a cualquier prórroga subsiguiente.

## El criterio de proporcionalidad

Si el internamiento se evalúa como necesario, debe aplicarse el criterio de proporcionalidad <sup>(69)</sup>.



**El criterio de proporcionalidad requiere una evaluación que equilibre el daño causado por la privación de libertad con el objetivo perseguido en el caso concreto.** De hecho, al decidir si aplican el internamiento, las autoridades deben asegurarse de que el objetivo legítimo en el caso individual se logrará sin exceder lo estrictamente necesario, de conformidad con el principio de intervención mínima.

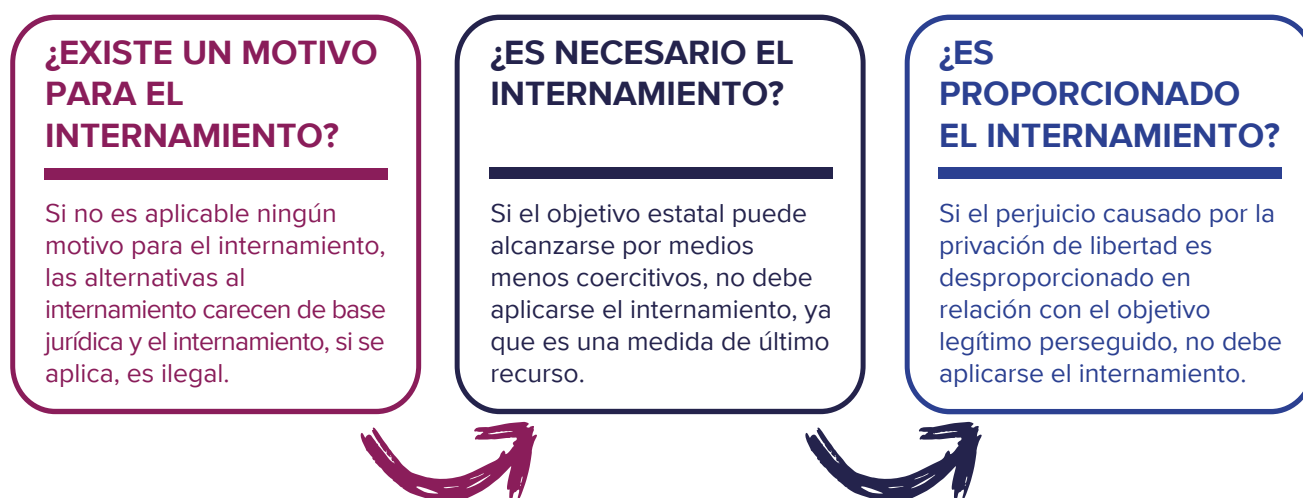
El criterio de proporcionalidad se aplica tanto a la decisión inicial de internamiento como a cualquier prórroga posterior. Si la evaluación del criterio de proporcionalidad falla, no se puede ordenar el internamiento.

<sup>(68)</sup> Artículo 11, apartado 2, de la DCA (2024).

<sup>(69)</sup> Véanse el considerando 22 de la DCA (2024), el considerando 13 de la Directiva sobre retorno, el considerando 11 del Reglamento sobre el traje en las fronteras y el artículo 44, apartado 2, del RGAM.

En el contexto del retorno, se considera desproporcionado internar o seguir manteniendo internado a alguien cuando no existen perspectivas tangibles y razonables de expulsión. Dicho criterio encuentra cobertura legal en el artículo 15, apartado 4, de la Directiva sobre retorno, según el cual cuando deja de existir una perspectiva razonable de expulsión, el internamiento deja de estar justificado <sup>(70)</sup>. Si las circunstancias iniciales que dieron lugar a la aplicación del internamiento ya no son aplicables, la persona en cuestión debe ser puesta en libertad (véanse la [Directriz 9](#) y la [Directriz 10](#)).

**Gráfico 3. Requisitos previos para solicitar el internamiento**



### Consejo práctico

#### La prueba de necesidad responde a las siguientes preguntas.

- ¿Es indispensable el internamiento en el caso concreto o pueden alcanzarse los objetivos perseguidos con el internamiento mediante medidas menos coercitivas?
- ¿Existen razones específicas que hagan necesario el internamiento?
- ¿Existen necesidades específicas o circunstancias individuales que impidan el internamiento?

#### La prueba de proporcionalidad responde a las siguientes preguntas.

- ¿Constituiría el internamiento un perjuicio desproporcionado para la persona dadas sus necesidades específicas o circunstancias individuales?
- ¿Está equilibrado y justificado el perjuicio causado por el internamiento en relación con los objetivos que este persigue?
- ¿Pueden alcanzarse estos objetivos con medidas menos coercitivas?

<sup>(70)</sup> Véase asimismo TJUE, sentencia de 28 de abril de 2011, *Hassen el Dridi, alias Karim Soufi*, C-61/112 PPU, EU:C:2011:268, apartado 41. Resumen disponible en la [base de datos de jurisprudencia de la EUAA](#).

## Directriz 6

*Las alternativas al internamiento deben basarse en una evaluación caso por caso y tener en cuenta las circunstancias individuales y las necesidades específicas.*

### La evaluación individual

Las medidas alternativas al internamiento deben examinarse caso por caso, teniendo en cuenta las necesidades específicas y las circunstancias individuales de la persona afectada. Se trata de una condición previa necesaria para decidir el tipo de alternativa al internamiento que se va a aplicar y sus características, por ejemplo, la frecuencia de contacto.

El principio de evaluación individual se recuerda en el artículo 10, apartado 2, de la DCA (2024), según el cual «[c]uando resulte necesario, **sobre la base de una evaluación individual de cada caso**, los Estados miembros podrán internar a un solicitante siempre que no se puedan aplicar efectivamente medidas menos coercitivas» <sup>(7)</sup>. Del mismo modo, el artículo 15 y el considerando 6 de la Directiva sobre retorno implican una evaluación caso por caso antes de internar a una persona. De hecho, el internamiento para preparar el retorno o para llevar a cabo el proceso de expulsión solo es admisible si no pueden aplicarse eficazmente otras medidas suficientes aunque menos coercitivas en el caso concreto.

Durante la evaluación individual del caso, las autoridades competentes para dictar la resolución de internamiento o de aplicación de una medida alternativa al internamiento deben considerar **diferentes elementos** como parte de la prueba de necesidad y proporcionalidad (véase la [Directriz 5](#)).

En particular, deben lograr un delicado **equilibrio** entre garantizar el cumplimiento de los procedimientos de asilo o retorno y salvaguardar los derechos y el bienestar de la persona.

### Evaluación del cumplimiento del procedimiento y de los riesgos de fuga

Para evaluar el cumplimiento del procedimiento, la autoridad administrativa o judicial podrá tener en cuenta una serie de indicadores, que se detallan a continuación.

<sup>(7)</sup> En este sentido, véase el considerando 33 de la DCA (2024), que menciona claramente que «[l]a obligación de examinar dichas medidas alternativas no prejuzga el uso del internamiento cuando tales medidas alternativas, incluidas las obligaciones de residencia y contacto con las autoridades, no puedan aplicarse eficazmente».



## Historial de cumplimiento previo

El incumplimiento previo por parte de la persona, sin ninguna razón que lo justifique, de órdenes anteriores de las autoridades o de medidas alternativas al internamiento impuestas previamente puede ser un factor que oriente la decisión hacia el internamiento.

Por ejemplo, en un procedimiento de retorno, el incumplimiento de una orden previa de abandonar el territorio puede llevar a las autoridades a ser más proclives a aplicar el internamiento para que la persona no pueda evitar u obstaculizar de nuevo la preparación del retorno o el proceso de expulsión. Sin embargo, esta circunstancia no debe considerarse de forma automática o aislada, sino enmarcarse debidamente en el conjunto de las circunstancias individuales.

Por el contrario, la autoridad administrativa o judicial puede decidir que el internamiento no es necesario si la persona tiene un historial positivo previo de cumplimiento.

## Riesgo de fuga

Entre los elementos de incumplimiento, el riesgo de fuga desempeña un papel importante en el acervo de la Unión. Como se indica en el artículo 2, apartado 11, de la DCA (2024), al evaluar el riesgo de fuga, las autoridades deben considerar en general la existencia de circunstancias y motivos específicos para pensar que un solicitante podría darse a la fuga <sup>(72)</sup>. La evaluación del riesgo de fuga debe basarse en **criterios objetivos establecidos en la legislación nacional** y realizarse de forma individual. La existencia de tal riesgo no debe derivarse automáticamente de la falta de documentos de identidad o de un domicilio fijo, habida cuenta también de que la mayoría de los solicitantes no los poseen.

En consonancia con el considerando 24 de la DCA (2024), «[e]n la evaluación global de la situación particular del solicitante, la combinación de varios factores suele constituir la base para determinar la existencia de un riesgo de fuga».

Entre los indicadores que podrían utilizarse para evaluar el riesgo de fuga se pueden incluir, por ejemplo, la cooperación del solicitante con las autoridades competentes o el cumplimiento de los requisitos de procedimiento, los vínculos del solicitante en los Estados miembros, si la solicitud de protección internacional ha sido denegada por ser abusiva o manifiestamente infundada, los compromisos laborales o educativos y la participación activa en la comunidad o en redes de apoyo. La elevada frecuencia con la que se fugan los NTP procedentes de determinados países de origen puede ser un indicador adicional a la hora de evaluar el riesgo de fuga. Sin embargo, en la evaluación general deben tenerse en cuenta otros indicadores específicos de la situación individual.

<sup>(72)</sup> El artículo 2, apartado 12, de la DCA (2024) define la «fuga» como «la acción por la cual el solicitante deja de estar a disposición de las autoridades administrativas o judiciales competentes, por ejemplo, porque abandona el territorio del Estado miembro sin el permiso de las autoridades competentes por motivos que no escapan al control del solicitante». Del mismo modo, el considerando 23: «[...] que abarque tanto una acción deliberada como el hecho, cuando no escape al control del solicitante, de no estar disponible para las autoridades administrativas o judiciales competentes, por ejemplo, por haber abandonado el territorio del Estado miembro en que deban estar presentes».



Del mismo modo, en el ámbito del retorno, el riesgo de fuga se refiere a la existencia de razones específicas en un caso individual, basadas en criterios objetivos definidos por el Derecho, para creer que un NTP sujeto a procedimientos de retorno puede fugarse <sup>(73)</sup>. A falta de criterios claros establecidos en la Directiva sobre retorno o en el Reglamento sobre el procedimiento fronterizo de retorno, es responsabilidad de los Estados miembros establecer claramente en su Derecho nacional los criterios objetivos que deben utilizarse para determinar dicho riesgo <sup>(74)</sup>.

### Grado de cooperación

El grado de cooperación mostrado por la persona en cuestión es un elemento adicional a tener en cuenta a la hora de tomar la decisión de aplicar el internamiento o una alternativa al internamiento. La intención expresa de no cooperar o la falta de cooperación de hecho pueden, en efecto, favorecer una decisión de internamiento. Incluso en tal caso, esta situación no debe considerarse de forma aislada, sino en el contexto de las circunstancias individuales generales.

## Evaluación de los factores de vulnerabilidad

La evaluación de los elementos de cumplimiento del procedimiento, los riesgos de fuga y el grado de cooperación debe equilibrarse mediante una evaluación de las vulnerabilidades: deben tenerse cuidadosamente en cuenta factores como las condiciones de salud, la presencia de personas a cargo y la edad de la persona. Así lo afirma el considerando 21 de la DCA (2024), según el cual toda decisión que restrinja la libertad de circulación de un solicitante debe tener en cuenta los aspectos pertinentes de su situación individual, incluidas las necesidades de acogida particulares. En este sentido, las autoridades deben **identificar** a las personas en situación de vulnerabilidad y **evaluar** sus necesidades de acogida o procesales particulares.



### Herramientas de la EUAA relacionadas

La herramienta [IPSN](#) tiene por objeto apoyar a las autoridades y al personal especializado en la identificación oportuna de personas con necesidades procesales o de acogida especiales. La herramienta puede utilizarse en cualquier fase del procedimiento de asilo y del proceso de acogida para detectar cualquier vulnerabilidad existente o emergente.

La herramienta [SNVA](#) tiene por objeto ayudar al personal especializado a evaluar las necesidades específicas de los solicitantes y proporciona un marco para la evaluación y el apoyo continuos.

Los Estados miembros deben estar especialmente vigilantes a la hora de reconocer y abordar las necesidades específicas de las personas en situación vulnerable <sup>(75)</sup>. Entre los factores de

<sup>(73)</sup> Artículo 3, apartado 7, de la Directiva sobre retorno.

<sup>(74)</sup> Véase también TJUE, sentencia de 15 de marzo de 2017, [Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie/Salah Al Chodor et. al.](#), C-528/15, EU:C:2017:213, apartado 28. Resumen disponible en la [base de datos de jurisprudencia de la EUAA](#).

<sup>(75)</sup> Véanse el artículo 24 de la DCA (2024) y el artículo 3, apartado 9, de la Directiva sobre retorno para las definiciones respectivas de las categorías de personas con necesidades especiales.



vulnerabilidad que deben tenerse en cuenta figuran, por ejemplo, si la persona es un menor (acompañado o no acompañado), un progenitor soltero con menores o una persona de edad avanzada, si tiene una discapacidad o cualquier enfermedad (física o mental) que no sea compatible con el internamiento (incluidas las enfermedades que requieren tratamientos médicos que no pueden proporcionarse en los entornos de internamiento) o si puede ser superviviente de trata de seres humanos <sup>(76)</sup>, tortura, violación u otras formas de violencia psicológica, física o sexual, como la violencia de género, la mutilación genital femenina, el matrimonio infantil o forzado, o la violencia cometida por motivos sexuales, de género, racistas o religiosos.

### Internamiento de solicitantes con necesidades de acogida particulares

El internamiento de solicitantes con necesidades de acogida particulares está permitido en virtud de la DCA (2024), de conformidad con los principios de necesidad y proporcionalidad, a menos que se considere que el internamiento pondrá en grave riesgo su salud física y mental <sup>(77)</sup>.

Si se aplica el internamiento, es necesario que existan ciertas garantías, teniendo en cuenta que la privación de libertad puede ser especialmente perjudicial para los solicitantes en situación vulnerable y puede suponer el riesgo de agravar sus vulnerabilidades, provocar nuevos traumas y obstaculizar su capacidad de recuperación e integración.

Como se indica en el artículo 10, apartado 3, de la DCA (2024), «[cuando internen a un solicitante, los Estados miembros tendrán en cuenta todos señales visibles, declaraciones o comportamientos que indiquen que el solicitante tiene necesidades de acogida particulares. Cuando aún no haya finalizado la evaluación [de vulnerabilidad] [...], esta se deberá completar sin demora indebida y sus resultados se tendrán en cuenta para decidir si continúa el internamiento o si es necesario adaptar las condiciones de internamiento» (véase la [Directriz 9](#)).

Asimismo, los Estados miembros deben garantizar un seguimiento regular y un apoyo adecuado a los solicitantes con necesidades especiales de acogida, teniendo en cuenta su situación particular, incluida su salud física y mental <sup>(78)</sup>.

En todos los casos en los que participen solicitantes con necesidades especiales, debe darse preferencia a las alternativas al internamiento para garantizar su bienestar, prestar

<sup>(76)</sup> El principio de no imposición de penas a las víctimas de la trata de seres humanos garantiza que las personas que han sido objeto de trata o corren el riesgo de serlo no sean penalizadas por delitos cometidos bajo coacción y sin su consentimiento. La nueva [Directiva de la UE contra la trata de seres humanos](#) establece que las víctimas de trata no deben ser castigadas por actividades relacionadas con su situación de trata y deben recibir el apoyo necesario para ayudarles a recuperarse e integrarse. Cuando las alternativas al internamiento son aplicables sobre la base de otros motivos de internamiento, deben diseñarse cuidadosamente para evitar más daños o estigmatización. Deben facilitar el acceso a los servicios de protección, recuperación y apoyo, en consonancia con las necesidades específicas de la persona. Véase también Giammarino M. G. - Relator Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, [The importance of implementing the non-punishment provision: the obligation to protect victims](#) [La importancia de aplicar la disposición de no imposición de penas: la obligación de proteger a las víctimas, documento en inglés], 2020.

<sup>(77)</sup> Véase el artículo 13, apartado 1, de la DCA (2024). Algunos Estados miembros prohíben explícitamente en su legislación nacional la detención en el caso de categorías específicas de personas en situación vulnerable, como mujeres, mujeres embarazadas, supervivientes de la trata de seres humanos y de la tortura. En Italia, por ejemplo, el [Decreto Legislativo n.º 142/2015](#) prohíbe detener a aquellas personas cuyas condiciones de salud o vulnerabilidad no sean compatibles con el internamiento, así como a los menores.

<sup>(78)</sup> Artículo 13, apartado 1, de la DCA (2024).



el apoyo necesario y defender sus derechos fundamentales. Las consideraciones específicas relativas a los menores se detallan en la [Directriz 7](#).



### TEDH, *Thimothawes/Bélgica*, 2011 <sup>(79)</sup>

El TEDH señaló que las decisiones generales o automáticas de internar a solicitantes de asilo sin una evaluación individual de sus necesidades especiales podrían plantear un problema en virtud del artículo 5, apartado 1, del CEDH.

## Aplicación del principio de intervención mínima

La evaluación individual también debe determinar qué tipo de medidas alternativas al internamiento disponibles (o una combinación de estas) es **más adecuado** para las circunstancias individuales y las necesidades específicas de la persona en cuestión.

Para ello, las autoridades deben tener en cuenta el principio de intervención mínima, que exige adoptar la **medida menos intrusiva posible** <sup>(80)</sup> entre las que puedan aplicarse eficazmente. De hecho, las alternativas al internamiento pueden variar significativamente en términos de nivel de coerción. Algunas pueden imponer mayores restricciones a la libertad personal, como los requisitos de contacto, mientras que otras pueden ser menos restrictivas, como la supervisión comunitaria. Como ha aclarado el TJUE, esta «**graduación va desde la medida que más libertad permite al interesado [...] hasta las medidas coercitivas que más la restringen**» <sup>(81)</sup>.

<sup>(79)</sup> TEDH, sentencia de 4 de abril de 2017, *Thimothawes/Bélgica*, n.º 39061/11, apartado 73, ECLI:CE:ECHR:2017:0404JUD003906111. Resumen disponible en la [base de datos de jurisprudencia de la EUAA](#).

<sup>(80)</sup> Bustamante J., *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*, A/65/222, 2010, apartados 92, letra a), y 95; Comité CDN, *Informe del Día del Debate General sobre los Derechos de Todos los Niños en el Contexto de la Migración Internacional de 2012*, 2012, apartado 79; ACNUR, *Directrices sobre la detención*, op. cit., nota a pie de página 14, directriz 4.3, apartado 39.

<sup>(81)</sup> TJUE, sentencia de 28 de abril de 2011, *Hassen el Dridi, alias Karim Soufi*, C-61/112 PPU, EU:C:2011:268, apartado 41. Resumen disponible en la [base de datos de jurisprudencia de la EUAA](#).





**Gráfico 4. Ejemplo de escala progresiva del nivel restrictivo de las medidas**



El gráfico representa una posible escala progresiva de las medidas, desde las más restrictivas (abajo) hasta las menos restrictivas (arriba). Esto es indicativo, ya que el grado real de las restricciones puede venir determinado por las obligaciones impuestas en un caso concreto. Por ejemplo, mantener contacto con una frecuencia baja puede ser menos restrictivo que residir en un centro semiabierto. Por el contrario, mantener contacto con una alta frecuencia puede ser más restrictivo que residir en un centro abierto.

## Consideración del tipo, la duración y el impacto

La medida alternativa al internamiento más adecuada no es solo la menos intrusiva, sino también la que mejor se adapta al caso concreto, teniendo en cuenta las circunstancias individuales y los factores de vulnerabilidad. A la hora de seleccionar la medida alternativa al internamiento más adecuada, las autoridades deben prestar mucha atención a distintos elementos, entre ellos los que se exponen a continuación.

- **Tipo de alternativa al internamiento con respecto al grupo destinatario**

La naturaleza de la medida alternativa, si implica requisitos de contacto, seguimiento periódico, residencia designada o supervisión comunitaria. Por ejemplo, las modalidades de acogida basadas en la familia son más adecuadas para los menores no acompañados o separados de su familia; mientras que los apartamentos o instalaciones específicas son más adecuados para las familias.

- **Duración de la alternativa al internamiento**

Las restricciones a largo plazo deben evitarse a menos que sean necesarias en las circunstancias individuales y estar sujetas a revisión judicial periódica. En principio,



cuanto mayor sea la duración, menos restrictivas deben ser las alternativas al internamiento. Siempre debe respetarse el límite de tiempo de la alternativa al internamiento impuesta.

- **Impacto en la persona**

Impacto que las alternativas al internamiento tienen en la vida de la persona, incluida su capacidad para cumplir con las obligaciones, trabajar, acceder a la educación, recibir asistencia sanitaria y mantener los vínculos familiares y comunitarios.

## Calibración de las obligaciones

Al aplicar las alternativas al internamiento en el caso concreto, las autoridades también deben ajustar las obligaciones exigidas, a fin de garantizar que se adaptan a las circunstancias de la persona. Los tiempos y la frecuencia de contacto deben ser flexibles y tener en cuenta, entre otras cosas, las horas de trabajo y el estado de salud de la persona. Por ejemplo, el contacto en persona puede no ser adecuado para las personas con deficiencias físicas, para las que el contacto electrónico puede ser más adecuado. Para alguien que trabaja o tiene hijos a su cuidado, la obligación de residir en una zona designada puede ser más adecuada que la de mantener el contacto.

Las alternativas al internamiento deben revisarse periódicamente para evaluar si siguen siendo necesarias y proporcionales, realizando los ajustes necesarios en función de cualquier cambio en las circunstancias o vulnerabilidades de la persona (véase también la [Directriz 9](#)).

## Notificación de las decisiones

La decisión de aplicar alternativas al internamiento debe notificarse sin demora y por escrito a la persona interesada. La notificación escrita sirve como documento oficial al que pueden remitirse tanto la persona interesada como las autoridades competentes. Sin perjuicio de la legislación nacional, la notificación debe presentarse en un formato accesible para la persona interesada, teniendo en cuenta cualquier barrera lingüística o de alfabetización. Debe incluir una explicación detallada de las razones por las que se necesitan las alternativas al internamiento específicas, haciendo referencia a preocupaciones o factores específicos que han llevado a la evaluación del perfil de riesgo de la persona interesada, como pueda ser el historial de cumplimiento previo. Además, debe proporcionar información clara sobre el **derecho a un recurso efectivo** (véase la [Directriz 4](#)), con instrucciones sobre cómo iniciar este proceso, solicitar asistencia jurídica y presentar información o pruebas adicionales para su reconsideración. Los retrasos en la notificación pueden obstaculizar la capacidad de la persona para impugnar la decisión sobre las alternativas al internamiento (véase la [Directriz 9](#)).



## Buenas prácticas

La notificación incluye la información de contacto de un punto de contacto designado dentro de las autoridades de inmigración o asilo, al que la persona interesada puede dirigir cualquier pregunta o preocupación que pueda tener en relación con la decisión sobre las alternativas al internamiento.

## Resumen práctico

A la hora de aplicar medidas alternativas, hay que seguir los tres pasos principales que se indican a continuación.

### 1. Realización de una evaluación de riesgos individualizada

Debe realizarse una evaluación de riesgos para determinar la probabilidad de que la persona interesada pueda incumplir los requisitos de procedimiento o fugarse. Implica revisar el expediente individual del caso y, si fuese necesario, entrevistar a la persona para conocer a fondo su historia. Durante la evaluación del riesgo, las autoridades no solo deben tener en cuenta los indicadores de incumplimiento o de riesgo de fuga (por ejemplo, el historial de cumplimiento de anteriores alternativas al internamiento y los antecedentes/pruebas en términos de fuga), sino que también deben considerar los factores que pueden reducir dichos riesgos, incluidos los vínculos familiares, las conexiones con la comunidad, la participación en el empleo o la educación. También deben tenerse en cuenta la motivación y la voluntad de la persona interesada de cooperar con las autoridades y cumplir con las obligaciones de las medidas alternativas al internamiento. Toda la información recopilada debe ayudar a las autoridades a determinar las perspectivas de incumplimiento y el riesgo de fuga. Esta evaluación es crucial para decidir el tipo y el nivel adecuados de las medidas alternativas al internamiento, garantizando que reflejen el nivel de riesgo de la persona interesada. Aunque la evaluación de riesgos muestre potencial de incumplimiento o riesgo de fuga, es necesario llevar a cabo una evaluación de la vulnerabilidad.

### 2. Realización de una evaluación individualizada de la vulnerabilidad

La evaluación de la vulnerabilidad debe realizarse de forma exhaustiva y examinar la salud física y mental de la persona interesada, su situación familiar, sus experiencias pasadas y sus necesidades específicas. Debe tener en cuenta las vulnerabilidades interseccionales, los riesgos y los factores de perjuicio, así como los factores de protección y la resiliencia de la persona interesada y de sus redes sociales y familiares. El objetivo es comprender mejor las necesidades específicas de la persona y desarrollar un enfoque holístico para abordarlas.



En los casos que afectan a menores, en particular a menores no acompañados (véase la [Directriz 7](#)), deben integrarse salvaguardias específicas de protección del menor en el proceso de evaluación individual. Esto incluye garantizar que todas las medidas se tomen en el interés superior del menor, como exigen las normas nacionales e internacionales. Se debe designar un representante/tutor legal para los menores no acompañados con el fin de apoyar y proteger sus derechos a lo largo de todo el procedimiento. La evaluación debe realizarse de forma adaptada a los menores, teniendo en cuenta su edad, madurez y necesidades específicas. Además, debe darse la debida importancia a las opiniones del menor en función de su edad y nivel de comprensión.

La evaluación deben llevarla a cabo profesionales capacitados que puedan identificar posibles vulnerabilidades, por ejemplo, trastorno de estrés postraumático, discapacidades físicas y otras condiciones de salud.

### **3. Adaptar las alternativas al internamiento a cada caso**

Basándose en las evaluaciones de vulnerabilidad y riesgo, las autoridades deben determinar las alternativas al internamiento más apropiadas en cada caso concreto. Este proceso debe tener en cuenta numerosos elementos, entre ellos el respeto del [principio de intervención mínima](#).

Las autoridades deben adaptar aún más las obligaciones impuestas por las alternativas al internamiento de manera que se correspondan con la capacidad de la persona para cumplirlas y se adapten a sus circunstancias. Los tiempos y las frecuencias de contacto deben ser flexibles, permitiendo ajustes basados en la rutina diaria y en las condiciones de salud de la persona.

La integración de los servicios de apoyo, como el asesoramiento, el apoyo psicosocial, la atención médica y la asistencia jurídica, en el programa de alternativas al internamiento puede abordar de manera exhaustiva las necesidades de la persona (véase también la [Directriz 8](#)). Además, deben revisarse las disposiciones relativas a la alternativas al internamiento para evaluar si siguen siendo necesarias y proporcionadas, realizando los ajustes necesarios en función de cualquier cambio en las circunstancias o vulnerabilidades de la persona (véase también la [Directriz 9](#)).

En última instancia, la medida elegida debe encontrar un equilibrio entre garantizar el cumplimiento de los procedimientos de asilo o retorno y minimizar el impacto sobre la libertad y la vida cotidiana de la persona.



## Consideraciones relativas a los procedimientos fronterizos

### Integración de los resultados del triaje en las evaluaciones de riesgos y vulnerabilidad

Es esencial integrar las conclusiones preliminares del proceso de triaje en las evaluaciones de riesgos y vulnerabilidad realizadas durante los procedimientos fronterizos. Esto ayuda a evitar entrevistas adicionales innecesarias y evita la «revictimización» de personas en una situación vulnerable, que puede producirse cuando las personas que han sufrido traumas o angustia son sometidas a preguntas repetidas o a procedimientos invasivos que pueden desencadenar recuerdos de traumas pasados. La revictimización no solo agrava el malestar psicológico de la persona, sino que también erosiona su confianza en las autoridades y en el sistema de protección en general.

Para garantizar la eficacia del proceso, los resultados de los reconocimientos médicos y los exámenes de la vulnerabilidad iniciales realizados en el momento del triaje deben comunicarse sin demora a las autoridades competentes responsables de tomar decisiones sobre el internamiento o la medida alternativa al internamiento. Esto les permite basarse en la información ya recopilada, en lugar de reiniciar el proceso de evaluación desde cero.

Es fundamental que el intercambio de información esté coordinado y se dirija específicamente a las autoridades que participan en las distintas fases del proceso o a las demás entidades encargadas de tomar decisiones específicas en relación con el caso concreto. El intercambio de información debe cumplir el Reglamento General de Protección de Datos [RGPD <sup>(82)</sup>] para garantizar que los datos personales se traten de manera lícita, segura y respetando la privacidad de la persona. Hay que mantener una estricta confidencialidad y obtener el consentimiento de la persona interesada, cuando proceda, antes de compartir sus datos personales.

### Procedimientos fronterizos y solicitantes con necesidades específicas

Si la persona tiene necesidades de acogida particulares que no pueden atenderse en la frontera, el Estado miembro tiene la obligación de autorizar la entrada y de derivar a la persona hacia el procedimiento adecuado. Los solicitantes que se ha identificado que requieren garantías procedimentales especiales deben recibir el apoyo adecuado para garantizar un acceso real y eficaz a los procedimientos <sup>(83)</sup>. El apoyo necesario en los procedimientos fronterizos debe determinarse mediante evaluaciones individuales y puede incluir, por ejemplo, el acceso a atención médica especializada, como puedan ser la salud mental y el apoyo psicosocial para las personas interesadas con traumas u otras enfermedades mentales.

<sup>(82)</sup> [Reglamento \(UE\) 2016/679](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO L 119 de 4.5.2016, pp. 1-88).

<sup>(83)</sup> Considerando 20 del RPA.

Asimismo, también podría implicar proporcionar un alojamiento adaptado a las necesidades de las personas en una situación vulnerable <sup>(84)</sup>, garantizar la disponibilidad de intérpretes, asistencia jurídica o representación legal según sea necesario u ofrecer instalaciones y servicios adaptados a las familias con menores, incluidas medidas de protección de menores, acceso a la educación y asistencia sanitaria adecuada (véase también la [Directriz 7](#)). Los procedimientos fronterizos no deben aplicarse si no puede proporcionarse el apoyo adecuado.

### La evaluación individual en los procedimientos fronterizos

Hay que tener en cuenta que, durante el procedimiento fronterizo de asilo, tal como se establece en el RPA, los solicitantes deberán residir en los lugares en los que tiene lugar el procedimiento fronterizo (en la frontera o cerca de ella o dentro del territorio, dependiendo de dónde estén situados los lugares). Este requisito de residencia en un lugar determinado se basa en el artículo 9 de la DCA (2024).

En el procedimiento fronterizo de asilo, evaluar el riesgo de fuga de los solicitantes recién llegados puede resultar difícil, ya que los indicadores pueden ser limitados. Es posible que los Estados miembros no dispongan de información suficiente sobre la persona interesada, sobre todo teniendo en cuenta el breve plazo de tiempo para la evaluación. Aunque la responsabilidad de determinar las medidas alternativas al internamiento aplicables recae exclusivamente en los Estados miembros, la colaboración activa del solicitante desempeña un papel crucial. Cuando se informa a los solicitantes sobre el proceso y se les anima a compartir la información personal pertinente, esto puede ayudar significativamente al Estado miembro a realizar una evaluación más precisa de las alternativas al internamiento, adaptada a las circunstancias del solicitante.

Al inicio del procedimiento fronterizo de retorno, debe llevarse a cabo una nueva evaluación para determinar si el internamiento sigue siendo aplicable, teniendo también en cuenta que el internamiento solo puede mantenerse si existe una perspectiva razonable de expulsión y las disposiciones correspondientes se ejecutan con la diligencia debida <sup>(85)</sup>. Si dichas condiciones no se cumplen o dejan de cumplirse, el internamiento deja de ser aplicable y la persona interesada debe ser puesta en libertad (véase también la [Directriz 10](#)).

Los NTP que fueron internados durante el procedimiento fronterizo de asilo pueden permanecer internados durante el procedimiento fronterizo de retorno si las autoridades nacionales pueden demostrar que los requisitos de internamiento siguen en vigor y no han surgido nuevas circunstancias, en particular las específicas del contexto de retorno (por ejemplo, no hay perspectivas razonables de expulsión), que puedan afectar a la evaluación en cada caso individual.

<sup>(84)</sup> Artículo 24 de la DCA (2024). Por ejemplo, una persona con movilidad limitada puede necesitar acceso a un alojamiento accesible, transporte o equipos médicos especiales.

<sup>(85)</sup> Artículo 5, apartado 4, del Reglamento sobre el procedimiento fronterizo de retorno.



Por el contrario, si se aplicó una alternativa al internamiento durante el procedimiento fronterizo de asilo y el solicitante la cumplió, cabe esperar que la misma medida sea suficiente durante el procedimiento fronterizo de retorno. No obstante, debe tenerse en cuenta que, en algunos casos, es probable que el riesgo de fuga aumente tras la denegación de la solicitud de protección internacional. Por lo tanto, este riesgo debe evaluarse cuidadosamente al inicio del procedimiento fronterizo de retorno.



## Directriz 7

*Las alternativas al internamiento deben aplicarse, por regla general, siempre que se considere el internamiento de menores, de conformidad con el principio del interés superior del menor.*

### El marco jurídico de la UE

La legislación de la UE reconoce que, por regla general, los menores no deben ser internados <sup>(86)</sup> y que el internamiento es una medida de último recurso admisible solo en circunstancias excepcionales <sup>(87)</sup>. La DCA (2024) también hace hincapié en que los Estados miembros deben tener en cuenta las orientaciones proporcionadas por la CDN <sup>(88)</sup> al tratar con menores.

En particular, la DCA (2024) ha introducido novedades relativas a las circunstancias **excepcionales** en las que puede producirse el internamiento de menores. Esto solo es posible cuando el internamiento redunda en el interés superior del menor, por ejemplo, cuando el progenitor o cuidador principal del menor acompañado también está internado y redunda en el interés superior del menor permanecer con dicha persona, o cuando el internamiento salvaguarda al menor no acompañado <sup>(89)</sup>.

<sup>(86)</sup> Existe un amplio consenso internacional (por ejemplo, el Comité de los Derechos del Niño, el Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y el Grupo de Trabajo de la ONU sobre la Detención Arbitraria) sobre el hecho de que los menores no deben ser internados por motivos relacionados con la inmigración, independientemente de su situación legal/migratoria o la de sus padres, y de que el internamiento nunca redunda en su interés superior. Los efectos perjudiciales del internamiento sobre los menores están bien documentados y son indiscutibles. Independientemente de la duración y las condiciones en las que se retenga a los menores, el internamiento puede tener un impacto profundo y negativo en su salud y desarrollo. A escala internacional, varias iniciativas pretenden acabar con el internamiento de inmigrantes menores e instan a los Estados a erradicar esta práctica. Véase Asamblea General de las Naciones Unidas, [Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular](#), 2018, objetivo 13, apartado 29, letra h); ACNUR, [Beyond Detention – A-Global Strategy to support governments to end the detention of asylum seekers and refugees – 2014-2019](#) [Más allá del internamiento. Una estrategia mundial para apoyar a los gobiernos a poner fin al internamiento de solicitantes de asilo y refugiados], objetivo 1, revisión 1, 2024; Felipe González M., [Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants – Ending immigration detention of children and providing adequate care and reception for them](#) [Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes. Poner fin al internamiento de menores inmigrantes y proporcionarles los cuidados y la acogida adecuados, documento en inglés], 2020; Comité de las Naciones Unidas para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, [Joint general comment No 4 \(2017\) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No 23 \(2017\) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return](#) [Comentario general conjunto n.º 4 (2017) del Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y n.º 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones estatales relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno, documentos en inglés], 2017.

<sup>(87)</sup> Considerando 40 y artículo 13, apartado 2, de la DCA (2024); artículo 17, apartado 1, de la Directiva sobre retorno.

<sup>(88)</sup> El considerando 40 de la DCA (2024) establece que «[...] los Estados miembros deben tener en cuenta la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, de 19 de septiembre de 2016, las directrices autorizadas del órgano del tratado de las Naciones Unidas creado en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989, y la jurisprudencia en la materia».

<sup>(89)</sup> Artículo 13, apartado 2, de la DCA (2024).



**Solo en circunstancias excepcionales en las que se considere que el internamiento redunda en el interés superior del menor <sup>(90)</sup>, los menores pueden ser internados.**



### **Guía práctica sobre el interés superior del niño <sup>(91)</sup>**

Esta guía ayuda a las autoridades de los países del espacio UE+ a aplicar el principio del interés superior del menor. Aborda los elementos básicos del interés superior del menor, las garantías pertinentes, las orientaciones sobre cómo evaluar el interés superior en la práctica y los indicadores de vulnerabilidad y riesgo.

### **Garantías reforzadas para los menores internados**

En los casos excepcionales en que un menor se vea privado de libertad, más allá de las garantías aplicables a todas las personas internadas <sup>(92)</sup>, debe respetarse lo siguiente:

- Deben hacerse todos los esfuerzos necesarios para poner en libertad a los menores internados y alojarlos en un centro adecuado <sup>(93)</sup>.
- Se garantiza el derecho del menor a la educación <sup>(94)</sup> y la posibilidad de participar en actividades de ocio, incluidos el juego y las actividades recreativas adecuadas a su edad <sup>(95)</sup>.
- El menor nunca es internado en prisión ni en instalaciones utilizadas con fines policiales <sup>(96)</sup>.
- Las familias internadas deben disponer de un alojamiento separado que garantice una privacidad adecuada y esté adaptado a las necesidades de los menores <sup>(97)</sup>.
- El nivel de vida es adecuado para el desarrollo físico, psíquico, espiritual, moral y social del menor <sup>(98)</sup>.
- El menor internado debe tener acceso a recursos eficaces y a representación legal gratuita <sup>(99)</sup>.

Además, las disposiciones específicas a continuación son aplicables a los menores no acompañados.

<sup>(90)</sup> El interés superior del menor es un principio fundamental del Derecho internacional y europeo, recogido en el artículo 24 de la Carta y en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Exige que el interés superior del menor sea una consideración primordial en todas las medidas que le afecten.

<sup>(91)</sup> EASO, *Guía práctica sobre el interés superior del niño en los procedimientos de asilo*, febrero de 2019.

<sup>(92)</sup> Las garantías aplicables a todos los solicitantes internados o NTC se aplican también a los menores, incluido el hecho de que el internamiento debe durar el menor tiempo posible y que la orden de internamiento debe dictarse siempre por escrito, detallando los motivos de hecho y de Derecho en los que se basa, así como la duración del internamiento. Además, debe designarse un representante o tutor legal en todos los casos, independientemente de si se aplica el internamiento o una alternativa al internamiento. Esto es esencial para garantizar que los menores puedan presentar una solicitud o impugnar una orden de internamiento de manera eficaz. La obligación de designar un representante no está condicionada por la situación de internamiento, sino que es una salvaguardia obligatoria para defender sus derechos legales y garantizar un trato justo durante todo el proceso.

<sup>(93)</sup> Artículo 13, apartado 2, de la DCA (2024); artículo 17, apartados 1 y 4, de la Directiva sobre retorno.

<sup>(94)</sup> De conformidad con el artículo 16 de la DCA (2024).

<sup>(95)</sup> Artículo 13, apartado 2, de la DCA (2024); artículo 17, apartado 3, de la Directiva sobre retorno.

<sup>(96)</sup> Artículo 13, apartado 2, de la DCA (2024).

<sup>(97)</sup> Artículo 13, apartado 4, de la DCA (2024).

<sup>(98)</sup> Artículo 26, apartado 1, de la DCA (2024).

<sup>(99)</sup> Artículo 29 de la DCA (2024); artículo 13 de la Directiva sobre retorno.



- Los menores no acompañados deben alojarse por separado de las personas adultas <sup>(100)</sup>.
- A los menores no acompañados se les acogerá, en la medida de lo posible, en centros con personal cualificado e instalaciones que tengan en cuenta las necesidades propias de su grupo de edad y de forma separada por sexos <sup>(101)</sup>.



#### TEDH, *Rahimi/Grecia* <sup>(102)</sup>

En este caso, el TEDH ha subrayado que, en virtud del artículo 5, apartado 1, letra f), del CEDH, debe prestarse especial atención a las alternativas al internamiento para personas o grupos en situación vulnerable, a fin de garantizar que todo internamiento se lleve a cabo de buena fe y esté exento de arbitrariedad. **El Tribunal sostuvo explícitamente que deben tenerse en cuenta alternativas al internamiento para los menores no acompañados.** Esto subraya la obligación de las autoridades de dar prioridad a las medidas no privativas de libertad y de realizar evaluaciones exhaustivas e individualizadas de cada caso, garantizando que se apliquen las medidas más adecuadas y menos restrictivas.



#### TEDH, *Kanagaratnam y otros/Bélgica* <sup>(103)</sup>

El Tribunal concluyó que, al internar a los menores en un centro cerrado, las autoridades belgas los exponían a la ansiedad y ponían en peligro su desarrollo, lo que constituía un trato inhumano y degradante que vulneraba el artículo 3. También dictaminó que, al internarlos en condiciones destinadas a los inmigrantes ilegales adultos, las autoridades no protegieron el derecho a la libertad de los menores, en incumplimiento del artículo 5, apartado 1.

## Alternativas al internamiento de menores no acompañados y separados de su familia

Los Estados miembros deben considerar las medidas alternativas al internamiento que defiendan el interés superior del menor y den prioridad a su bienestar, particularmente colocando a los menores en entornos seguros.

Las opciones de alojamiento pueden incluir, por ejemplo, el alojamiento en centros de acogida especializados, acogimiento familiar u opciones basadas en la comunidad en las que los menores reciban atención y protección adecuadas (véase la [Directriz 3](#)). En la práctica, los lugares donde se alojan los menores sometidos a alternativas al internamiento y los menores no sometidos a estas medidas pueden ser los mismos: la principal diferencia es la presencia de un **motivo de internamiento** (véase la [Directriz 1](#))

<sup>(100)</sup> Artículo 13, apartado 3, de la DCA (2024) y artículo 17, apartados 4 y 5, de la Directiva sobre retorno.

<sup>(101)</sup> Artículo 13, apartado 3, de la DCA (2024) y artículo 17, apartado 4, de la Directiva sobre retorno.

<sup>(102)</sup> TEDH, sentencia de 5 de abril de 2011, *Rahimi/Grecia*, n.º 8687/08, ECLI:CE:ECHR:2011:0405JUD000868708. Resumen disponible en la [base de datos de jurisprudencia de la EUAA](#).

<sup>(103)</sup> TEDH, sentencia de Sala de 13 de diciembre de 2011, *Kanagaratnam y otros/Bélgica*, n.º 15297/09 (sentencia en francés). Hay disponible un comunicado de prensa [en inglés](#).





Y lo que es más importante, a la hora de aplicar alternativas al internamiento no es eficaz un enfoque único. Es fundamental adoptar una estrategia individualizada, evaluar las circunstancias de cada menor y garantizar que las medidas elegidas aborden eficazmente sus necesidades específicas, protegiendo al mismo tiempo sus derechos. En las evaluaciones individuales deben participar equipos multidisciplinarios, incluidos psicólogos infantiles, trabajadores sociales y expertos jurídicos, para garantizar un enfoque holístico.

Debe haber varias soluciones disponibles y, la mayoría de las veces, es necesario combinar distintas alternativas para satisfacer mejor las necesidades culturales y lingüísticas de cada menor. En este sentido, la gestión eficaz de cada caso particular es crucial para garantizar el bienestar del menor, independientemente de la alternativa o alternativas elegidas (véase la [Directriz 8](#)).

Para los menores no acompañados o separados de su familia, el acogimiento familiar, incluido el alojamiento con la familia extensa o dentro de redes comunitarias, ofrece un entorno similar al familiar y ayuda a establecer relaciones de confianza que pueden reducir la probabilidad de que los menores desaparezcan del centro de acogida. Las familias de acogida deben recibir el apoyo y la formación necesarios para abordar las necesidades específicas del menor, incluida la gestión de los efectos de sus experiencias migratorias, así como para prevenir el abuso y la explotación. En algunos casos, los adolescentes de más edad pueden ser los más adecuados para modalidades de vida independientes, como los hogares a cargo de menores, en los que un hermano mayor o un compañero de grupo asume una función de supervisión. Estas disposiciones deben contar con un **sistema de supervisión reforzado** para garantizar un entorno seguro y propicio. El alojamiento en apartamentos en grupo también podría ser una solución para crear un entorno propicio y estimulante.

**Otras alternativas al internamiento que pueden acompañar al alojamiento pueden ser, por ejemplo, el contacto con las autoridades o la entrega de documentos, adaptados a las circunstancias individuales.**



**Consejo práctico: alojamiento de menores no acompañados y separados de su familia**

Los Estados miembros deben establecer o revisar flujos de trabajo y protocolos para garantizar que el interés superior del menor se evalúa y prioriza sistemáticamente en todas las fases del proceso de aplicación de alternativas al internamiento. Además, los sistemas de acogida con respecto a las alternativas al internamiento deben adaptarse a la edad, necesidades y vulnerabilidades específicas del menor, garantizando que estos factores se tengan en cuenta y se aborden de forma coherente a lo largo de todo el proceso.





### Consejo práctico: alojamiento de menores no acompañados y separados de su familia

A continuación se exponen los principios fundamentales que deben observarse a la hora de organizar el alojamiento de los menores no acompañados y separados de su familia.

- **Minimizar los cambios de residencia.** Asegúrese de que los menores permanezcan en un entorno estable y sigan asistiendo a la misma escuela, a menos que un traslado redunde en su interés superior, para mantener la continuidad de la atención.
- **Mantener unidas a las familias/los hermanos.** Siempre que sea posible, los hermanos deben alojarse juntos para favorecer la unidad familiar.
- **Separar a los menores de adultos no emparentados.** Para garantizar la seguridad, los menores deben alojarse separados de adultos no emparentados, minimizando el riesgo de contacto o influencia inadecuados.
- **Proteger a los menores de contactos externos inadecuados.** Deben existir salvaguardias para proteger a los menores de cualquier interacción inadecuada con personas ajenas a su entorno de acogida.
- **Proporcionar unas condiciones de vida adecuadas.** Los menores deben tener acceso a unas condiciones de vida adecuadas, que incluyan espacio suficiente, libertad de movimientos y oportunidades de interacción positiva con sus compañeros y otras personas.
- **Garantizar la supervisión y las evaluaciones periódicas.** Los profesionales cualificados deben realizar evaluaciones continuas de las modalidades de atención.
- **Interactuar con los menores.** Los menores deben ser informados, a través de una comunicación adaptada a ellos, sobre sus modalidades de cuidado y su opinión debe tenerse en cuenta en las decisiones que les afecten.
- **Ofrecer actividades educativas y recreativas.** Facilitar el acceso a la educación y las actividades recreativas es esencial para el desarrollo y el bienestar de los menores. Estas actividades deben ser adecuadas a la edad y culturalmente sensibles y ayudarles a seguir aprendiendo y a disfrutar de la normalidad a pesar de las circunstancias.
- **Proporcionar la atención sanitaria necesaria, incluido apoyo psicosocial.** Es fundamental garantizar que los menores tengan acceso a servicios sanitarios integrales, incluida la salud mental y el apoyo psicosocial. Esta atención aborda las repercusiones físicas y emocionales de sus experiencias y favorece su bienestar general.

Un componente fundamental de la atención a los menores no acompañados y separados de sus familias es la localización y reunificación familiar. Deben realizarse esfuerzos **para localizar a los miembros de la familia** inmediatamente y evaluar el potencial de una reunificación segura. Si la reunificación no es factible, se recomienda una atención basada en la comunidad que respete los orígenes culturales del menor y favorezca su desarrollo.



### [Guía práctica de la EASO sobre localización de familiares](#) <sup>(104)</sup>

Esta guía ofrece un conjunto de documentos de orientación y referencia para ayudar a los países del espacio UE+ en la localización de familiares. También describe las prácticas actuales de localización de familiares en los países del espacio UE+.

## Alternativas al internamiento para familias con menores

El artículo 13, apartado 2, de la DCA (2024) establece que «[p]or regla general, a las familias con menores se les proporcionará alternativas adecuadas al internamiento de conformidad con el principio de unidad familiar. A dichas familias se les proporcionará alojamiento que sea adecuado para ellas».

Las opciones de alojamiento comunes para las familias incluyen centros de alojamiento conjunto, como apartamentos específicos o centros familiares (véase la [Directriz 3](#)). Estos centros permiten a las familias permanecer juntas en un entorno de apoyo mientras se tramitan sus casos de inmigración o asilo. Los centros abiertos también pueden ser una opción, especialmente cuando es posible ofrecer un apoyo individualizado adaptado a las necesidades únicas de cada menor. Estos centros deben garantizar medidas de seguridad adecuadas que protejan a las familias al tiempo que mantienen un entorno no restrictivo, logrando un equilibrio entre la seguridad y la libertad de las personas que allí residen. Proporcionar apoyo en la gestión de cada caso particular en estos centros es esencial para ayudar a las familias a orientarse en los procesos legales y acceder a los servicios necesarios, incluida la atención sanitaria, la asistencia jurídica y otros recursos comunitarios (véase la [Directriz 8](#)).

**Otras alternativas al internamiento que pueden acompañar al alojamiento podrían ser, por ejemplo, la notificación a las autoridades o la entrega de documentos, adaptados a los miembros adultos de la familia o teniendo en cuenta a la familia en su conjunto.** Otras alternativas al internamiento dirigidas a las familias incluyen sistemas de fianza para garantizar el cumplimiento de los procedimientos de inmigración o los requisitos de contacto, o sistemas por los que los garantes o patrocinadores se comprometen a apoyar el cuidado y la supervisión de una familia en la comunidad.

<sup>(104)</sup> EASO, [Guía práctica de la EASO sobre localización de familiares](#), marzo de 2016.



## Consideraciones relativas a los procedimientos fronterizos

### Procedimientos fronterizos y menores no acompañados

Los menores no acompañados están exentos del procedimiento fronterizo de asilo, a menos que supongan un peligro para la seguridad nacional o el orden público. En los casos excepcionales en los que un menor no acompañado se deriva al procedimiento fronterizo de asilo y se aplica una alternativa al internamiento, el Estado miembro está obligado a garantizar que se le pueda prestar todo el apoyo necesario (por ejemplo, alojamiento en instalaciones específicamente diseñadas, acceso a la educación, etc.).



# Aplicación de alternativas al internamiento

## Directriz 8

*Las alternativas al internamiento deben aplicarse de la manera más eficaz, con salvaguardias y procesos para aumentar la tasa de cumplimiento.*

Determinar las alternativas al internamiento **más adecuadas** que deben aplicarse en un caso concreto, teniendo en cuenta las circunstancias individuales y las necesidades específicas de la persona afectada, no es suficiente para garantizar la eficacia de la medida. Durante la aplicación de las alternativas al internamiento deben establecerse otras salvaguardias y procesos para aumentar las posibilidades de que las personas sujetas a las alternativas al internamiento cumplan los requisitos impuestos <sup>(105)</sup>.

### Expedición de documentación



Los solicitantes de protección internacional sujetos a las medidas alternativas al internamiento deben estar provistos de documentación que certifique su estatuto, de conformidad con el artículo 6, apartado 1, de la DCA (2024) y el artículo 29, apartado 1, del RPA. Una disposición similar se aplica a quienes están sujetos a procedimientos de retorno. El considerando 12 de la Directiva sobre retorno especifica que los NTP que se encuentren en situación irregular pero que aún no puedan ser expulsados, deben recibir una confirmación por escrito de su situación, con el fin de poder demostrar su situación concreta en caso de controles o comprobaciones administrativas. La expedición de documentación es, de hecho, un elemento clave para evitar la nueva tramitación o el nuevo internamiento de la persona en cuestión.

### Acceso a unas condiciones de vida dignas y acceso a los servicios



Tal como se establece en la DCA (2024) <sup>(106)</sup>, todos los solicitantes de protección internacional deben tener acceso al alojamiento, cuando sea necesario, y a servicios clave, como la atención sanitaria. Esto también se aplica a los solicitantes sujetos a alternativas al internamiento. De hecho, hay más posibilidades de que las personas cumplan los requisitos de las

<sup>(105)</sup> Consejo de Europa, [Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results – Practical guide](#) [Guía práctica sobre medidas alternativas al internamiento de inmigrantes: promover resultados eficaces. Guía práctica, documento en inglés], 2019.

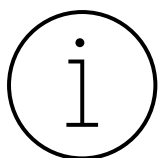
<sup>(106)</sup> Considerandos 7 y 9 de la DCA (2024).



alternativas al internamiento si son capaces de satisfacer sus necesidades. Por ejemplo, las personas que tienen un alojamiento estable están en mejores condiciones para seguir en contacto con las autoridades que las personas sin hogar e indigentes. Las personas que no tienen acceso a unas condiciones de acogida dignas pueden participar de manera menos constructiva en los procedimientos y es más probable que se desplacen a otro Estado miembro <sup>(107)</sup>.

A la espera del retorno, se deben asegurar específicamente a los NTP a los que se ha concedido un periodo de salida voluntaria las siguientes garantías: unidad familiar, asistencia sanitaria y acceso al sistema educativo básico para los menores <sup>(108)</sup>.

## Acceso a la información



El acceso a la información permite a la persona interesada comprender los motivos por los que se ha aplicado un régimen alternativo, los derechos y obligaciones que debe cumplir y las consecuencias del incumplimiento. En este sentido, proporcionar información adecuada, oportuna y actualizada puede mejorar el cumplimiento de las alternativas al internamiento aplicadas, contribuyendo a su eficacia.

Sobre la base de la legislación de la UE <sup>(109)</sup>, la información debe facilitarse por escrito de forma concisa, transparente, inteligible y de fácil acceso, utilizando un lenguaje claro y sencillo y en un lenguaje que la persona entienda. En caso necesario, también debe facilitarse oralmente o de forma visual, por ejemplo, mediante vídeos o pictogramas, y adaptarse a las necesidades individuales, por ejemplo, con un lenguaje adaptado a los menores. Debe recurrirse al apoyo de un intérprete cuando sea necesario: es importante verificar que la persona comprende la información facilitada, dándole también la posibilidad de pedir aclaraciones.

La información también podría ser proporcionada por terceros, incluidas las organizaciones internacionales o de la sociedad civil (OSC) con experiencia en la materia.

<sup>(107)</sup> International Detention Coalition, *There are alternatives* [Hay alternativas, documento en inglés], 2015.

<sup>(108)</sup> Artículo 14, apartado 1, de la Directiva sobre retorno.

<sup>(109)</sup> Artículo 5 de la DCA (2024). Del mismo modo, el artículo 12 de la Directiva sobre retorno establece que la información sobre las decisiones de retorno debe facilitarse por escrito, indicando los motivos de hecho y de Derecho y las vías de recurso. Los principales elementos de la decisión deben facilitarse en una traducción escrita u oral a una lengua que el NTP entienda. Véanse los artículos 19 y 20 del RGAM sobre la información que debe facilitarse en el contexto de los procedimientos de determinación de la responsabilidad. Véanse el considerando 38 y el artículo 11 del Reglamento sobre el triaje en las fronteras, para conocer qué información debe facilitarse durante el procedimiento de triaje.



## Acceso a asistencia y asesoramiento jurídicos



El RPA establece que los solicitantes deben tener derecho a consultar a un asesor jurídico sobre cuestiones relacionadas con su solicitud en todas las fases del procedimiento administrativo <sup>(110)</sup>.

El asesoramiento jurídico es diferente de la asistencia jurídica e incluye orientación, asistencia y explicación de todo el procedimiento: derechos, obligaciones, normas sobre los diferentes procedimientos e información sobre cómo impugnar una decisión negativa. Es gratuito y el solicitante debe ser informado de la posibilidad de solicitarlo en el momento del registro a más tardar. Los Estados miembros deben proporcionar asesoramiento jurídico, incluso en sesiones de grupo, a los solicitantes que lo soliciten <sup>(111)</sup>.

El asesoramiento jurídico gratuito ayuda a la persona interesada a comprender las razones de la aplicación del régimen alternativo, así como los procedimientos aplicables y las posibles vías para resolver su caso. En consecuencia, aumenta las posibilidades de cumplimiento de los requisitos de las medidas alternativas al internamiento.

Durante el procedimiento de recurso contra el resultado del procedimiento de asilo o de retorno, la persona interesada, previa solicitud, debe recibir asistencia jurídica y representación legal gratuitas <sup>(112)</sup>. Esto incluye la preparación de documentos, el recurso y la participación en la audiencia ante el órgano de apelación. El asesoramiento jurídico (ya sea asesoramiento, asistencia o representación) también podría ser prestado por terceros, incluidas las organizaciones internacionales u OSC y los proveedores de servicios de asistencia jurídica con experiencia en la materia.

### Hacia una aplicación eficaz de las alternativas al internamiento

#### Administración de los casos

Una aplicación eficaz de las alternativas al internamiento se basa en gran medida en la gestión de casos, un enfoque holístico y estructurado que proporciona un apoyo integral a las personas y que debe aplicarse a lo largo de todo el proceso.

Los gestores de casos trabajan para atender las necesidades específicas de la persona en el contexto concreto. Tienen en cuenta las circunstancias únicas de la persona, incluidos sus puntos fuertes, vulnerabilidades y factores de riesgo.

<sup>(110)</sup> Artículo 15, apartado 1, del RPA.

<sup>(111)</sup> Solo unas pocas categorías de solicitantes están excluidas del asesoramiento jurídico, a saber, aquellos que: presentaron una primera solicitud posterior con el único fin de retrasar o frustrar el retorno; presentaron una segunda o ulterior solicitud posterior; están representados por un representante legal.

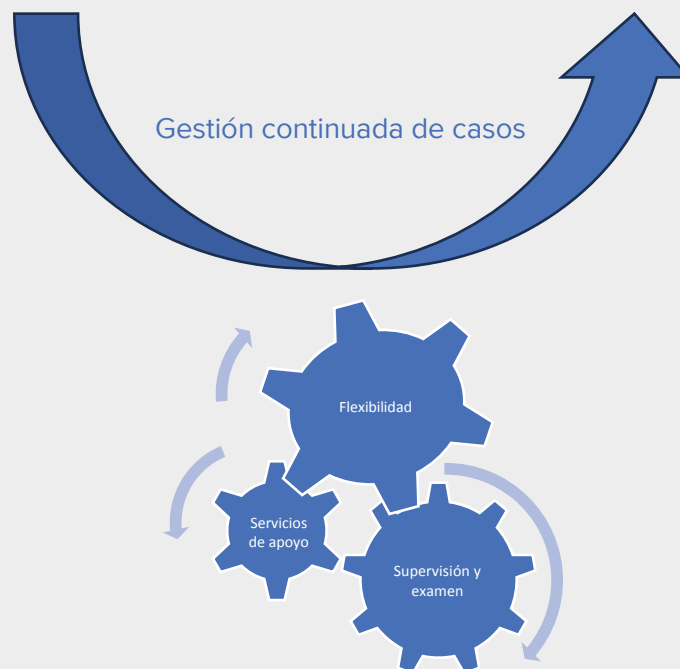
<sup>(112)</sup> Artículo 17, apartado 1, del RPA; artículo 13, apartado 4, de la Directiva sobre retorno.



De este modo, establecen una relación de colaboración con las personas y las familias y las capacitan para tomar decisiones con conocimiento de causa. Esto mejora su bienestar y desarrolla su capacidad de resolución de problemas.

Al resolver las cuestiones pendientes y proporcionar información sobre los recursos comunitarios, los gestores de casos permiten a las personas navegar por sus comunidades con confianza. Esto incluye garantizar el acceso a los servicios, mecanismos de derivación para responder a necesidades especiales, información fiable y asesoramiento jurídico sobre todas las opciones disponibles para la persona (incluido el asesoramiento en materia de retorno), programas de retorno voluntario asistido y reintegración, así como opciones para recurrir las decisiones negativas e información sobre las consecuencias del incumplimiento.

Promover altas tasas de cumplimiento a través de una estrategia centrada en la protección significa respetar los derechos y satisfacer las necesidades básicas de la persona, facilitar el acceso a la documentación y al estatuto formal y proporcionar una resolución justa y oportuna de los casos.





### **Gestión de casos individuales (ICAM): experiencia de Bélgica en la gestión de casos**

El programa, creado en el Departamento de Alternativas al Internamiento, tiene como objetivo proporcionar formación a los posibles retornados que no estén internados. Esto incluye a las familias con menores, los inmigrantes en situación irregular con domicilio conocido, los NTP sin domicilio conocido que son interceptados por la policía y los menores que se alojan en el domicilio de un familiar. El *servicio de coaching* se ofrece en centros residenciales, así como en centros regionales independientes a los que las personas son invitadas por un *coach* <sup>(113)</sup>.

#### **Personal de formación**

Una aplicación eficaz de las alternativas al internamiento requiere personal bien formado que conozca las normas sobre derechos fundamentales, los procedimientos de asilo y retorno, las leyes de inmigración y las buenas prácticas en la gestión de medidas no privativas de libertad.

La formación del personal no solo es una obligación en virtud del SECA, sino que también representa una garantía de la calidad y el cumplimiento del trabajo realizado en el marco de la protección internacional. Un concepto similar, aplicable al ámbito del retorno, se deriva de la estrategia europea de gestión integrada de las fronteras, de la que el retorno es un componente esencial <sup>(114)</sup>.

Los funcionarios pertinentes, incluidos la policía, los funcionarios de fronteras, las autoridades de inmigración y los jueces, deben recibir una formación exhaustiva para garantizar su capacidad para tomar decisiones con conocimiento de causa y gestionar los casos teniendo debidamente en cuenta el bienestar de la persona interesada.

<sup>(113)</sup> Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#) [Buenas prácticas sobre medidas alternativas al internamiento en procedimientos de retorno, documento en inglés], 2024.

<sup>(114)</sup> Véase el Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, artículo 3, apartado 1, letra i), y apartado 2, artículo 9, apartados 1 y 4, artículo 10, apartado 1, letras l) y w), y artículo 62, apartados 1, 2, 4 y 5.



## **Proyectos piloto**

Los proyectos piloto pueden ser una forma rentable de saber si las alternativas al internamiento seleccionadas son eficaces (por ejemplo, en relación con un grupo destinatario concreto). Pueden ofrecer numerosas ventajas, como se detalla a continuación.

### **Reducción del riesgo**

Los proyectos piloto permiten identificar y mitigar los posibles riesgos antes de aplicar una medida a gran escala. Esto puede evitar errores costosos.

### **Evaluación de factibilidad**

Los proyectos piloto de una versión a pequeña escala de un proyecto pueden ayudar a comprender si es viable en condiciones específicas y concretas y si puede adaptarse a los contextos locales.

### **Optimización de recursos**

Los proyectos piloto pueden ayudar a determinar el uso más eficiente de los recursos, garantizando que el tiempo, el dinero y los esfuerzos se inviertan de manera inteligente.

### **Participación de las partes interesadas**

Lograr la participación de las partes interesadas, incluidos los miembros de la comunidad, los organismos gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil, es más fácil en una fase piloto. Sus comentarios pueden ser inestimables a la hora de perfeccionar el proyecto para satisfacer mejor las necesidades y expectativas de todas las partes implicadas.

### **Recogida y análisis de datos**

La fase piloto ofrece la oportunidad de recopilar información detallada y analizar los resultados. Este enfoque basado en datos contrastados puede servir de base para la toma de decisiones y demostrar la eficacia del proyecto a los responsables políticos y a los patrocinadores.

### **Pruebas de escalabilidad**

Los proyectos piloto pueden revelar si una iniciativa es escalable. Ayuda a comprender los retos que pueden surgir al ampliar el proyecto a una población mayor o a diferentes ubicaciones geográficas.

### **Influencia política**

Los proyectos piloto exitosos pueden servir como estudios de caso para influir en el cambio de políticas. Demostrar la eficacia de las medidas alternativas al internamiento, por ejemplo, puede fomentar una adopción y reforma más amplias.

**Establecimiento de mecanismos de reclamación y respuesta**

Las personas sujetas a alternativas deben tener un acceso oportuno, de forma segura y confidencial, a un mecanismo eficaz de reclamación y respuesta.

**Evaluar y valorar alternativas al internamiento**

Una aplicación eficaz de las alternativas al internamiento requiere que los Estados miembros establezcan un mecanismo para evaluar, de forma periódica, la eficiencia y la eficacia generales del sistema y sus posibles riesgos. De hecho, la evaluación de las alternativas al internamiento puede servir para diferentes propósitos, entre ellos verificar el correcto funcionamiento de las medidas alternativas al internamiento aplicadas; identificar puntos fuertes y débiles, tomar medidas correctivas cuando sea necesario con el objetivo final de mejorar el sistema; apoyar e influir en los cambios legales y políticos.

Para evaluar la eficacia de las alternativas al internamiento, deben evaluarse periódicamente los elementos que se indican a continuación.

**Tasa de cumplimiento**

Se calcula el porcentaje de personas que cumplen los requisitos de una alternativa al internamiento, así como la incidencia de las personas que cometen delitos graves mientras están sujetas a alternativas al internamiento.

**Tasa de fuga**

El índice de fuga puede desglosarse por tipo de alternativas al internamiento, con datos desagregados sobre el grupo de edad, el género, las vulnerabilidades, la nacionalidad, el país de destino previsto, etc. Esta información proporcionaría información vital para evaluar la eficacia de las alternativas al internamiento.

**Servicios de apoyo**

Evaluar la accesibilidad, la disponibilidad, la calidad y el uso de los servicios de apoyo prestados a las personas, como la asistencia jurídica, la vivienda y los servicios sanitarios.

**Rentabilidad**

Se comparan los costes de las alternativas al internamiento con los del internamiento, incluidos los costes financieros y sociales a largo plazo, para determinar si las alternativas existentes ofrecen una solución sostenible y económica. Esto implica examinar los recursos y los costes (coste por persona en la medida alternativa al internamiento frente al coste por persona en internamiento, incluidos los recursos administrativos, operativos y humanos, la duración de la alternativa al internamiento frente a la duración del internamiento).



### **Impacto en los derechos fundamentales**

Se evalúa si las alternativas al internamiento:

- respetan la dignidad humana y los derechos fundamentales;
- proporcionan el apoyo y los recursos adecuados;
- evitan la discriminación y la marginación.

### **Impacto comunitario**

Se evalúa el impacto de las alternativas al internamiento y se valora su acogida por parte de la comunidad. Esto incluye evaluar si las alternativas al internamiento:

- fomentan un sentimiento de confianza y cooperación entre la comunidad y las personas;
- promueven la cohesión social y reducen las tensiones;
- abordan las preocupaciones y los conceptos erróneos sobre la migración.

### **Recopilación y análisis de datos**

Deben recopilarse sistemáticamente datos cuantitativos (por ejemplo, índices de cumplimiento, ahorro de costes en comparación con el internamiento) y cualitativos (por ejemplo, resultados de los casos) sobre los indicadores anteriores.

Los datos pueden recopilarse y evaluarse a través de diferentes fuentes y medios, por ejemplo, comentarios de personas sujetas a medidas alternativas al internamiento, gestores de casos y otras partes interesadas (incluidas las OSC que participan en la aplicación de las medidas alternativas al internamiento), entrevistas, encuestas y grupos de debate.

El análisis de estos datos puede mejorar la comprensión de los puntos fuertes y débiles del sistema, con el objetivo de mejorar su eficiencia general y, en caso necesario, de proponer cambios en los marcos jurídicos y políticos que rigen las medidas alternativas al internamiento.

### Ejemplo de proyecto piloto sobre medidas alternativas al internamiento

- **EPIM**, [Alternatives to detention: building a culture of cooperation. Evaluation of two-year engagement-based alternative to immigration detention pilot projects in Bulgaria, Cyprus and Poland](#) [Alternativas al internamiento: creación de una cultura de cooperación. Evaluación de proyectos piloto sobre alternativas al internamiento de inmigrantes con una participación de dos años, documento en inglés], julio de 2020. Según la evaluación, los tres proyectos piloto proporcionaron la gestión de cada caso particular a 126 personas con estatuto de inmigración irregular. El 86 % mantuvo su participación, el 12 % se desvinculó o se fugó y el 2 % fue expulsado por la fuerza. El 25 % logró la resolución del caso, con un resultado de migración permanente o temporal <sup>(115)</sup>.



### Consideraciones relativas a los procedimientos fronterizos

En principio, todos los tipos de alternativas al internamiento pueden utilizarse en el contexto de los procedimientos fronterizos. Sin embargo, cabe señalar que, en la práctica, determinadas alternativas al internamiento pueden ser más difíciles de aplicar debido a las características específicas de los procedimientos fronterizos, como la ficción jurídica de la no entrada y el hecho de que los procedimientos fronterizos a menudo se producen en zonas de difícil acceso. Esto puede complicar la coordinación con las organizaciones que apoyan la gestión de casos, ya que estas pueden no operar en lugares fronterizos <sup>(116)</sup>.

Para abordar los posibles retos, es posible que las autoridades tengan que combinar diferentes alternativas al internamiento durante los procedimientos fronterizos. Por ejemplo, la residencia en lugares designados cerca de la frontera podría combinarse con otras medidas, como el contacto periódico. Además, los Estados miembros pueden desarrollar sistemas integrados de gestión de casos que permitan consultas periódicas sobre los trámites procesales, incluso en entornos difíciles como aeropuertos o zonas remotas. En estos casos, el traslado de solicitantes a lugares específicos diseñados para los procedimientos fronterizos no se consideraría una entrada en el territorio <sup>(117)</sup>.

<sup>(115)</sup> Según Frontex, la representatividad de la muestra utilizada en los pilotos de dos años de duración es bastante baja, no solo porque está compuesta únicamente por 126 NTP, sino también porque el 82 % de los participantes pertenecían a grupos vulnerables. Además, según el análisis de Frontex, al cabo de dos años, solo el 25,4 % de los migrantes llegaron a algún tipo de resolución del caso, con un resultado de migración permanente o temporal. De este 25,4 % de casos resueltos, el 16,6 % corresponde a NTP a los que se ha concedido asilo, protección internacional u otro tipo de estatuto de residencia temporal o permanente. Solo el 8,7 % regresó voluntariamente a sus respectivos países de origen. Sumado al 2,4 % de las personas expulsadas por la fuerza, esta cifra supone un total del 11,1 % de los migrantes efectivamente retornados. Así, al cabo de 2 años, solo fue posible el retorno del 11,1 % de los migrantes, el 12 % se fugó o se desvinculó de los proyectos piloto, al 16,6 % se le concedió protección internacional u otras tarjetas de residencia y el 60,3 % no obtuvo ninguna resolución de su caso. Véase Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#) [Buenas prácticas sobre medidas alternativas al internamiento en procedimientos de retorno, documento en inglés], 2024.

<sup>(116)</sup> El artículo 54, apartado 1, del RPA especifica que los solicitantes sujetos a un procedimiento fronterizo deben residir en la frontera exterior o en las zonas de tránsito, o en sus proximidades, o en otros lugares designados por el Estado miembro.

<sup>(117)</sup> Considerando 65 y artículo 54, apartado 5, del RPA.

Los elementos clave del éxito de las alternativas al internamiento, como el alojamiento basado en la comunidad, el acceso a los servicios, la capacidad para satisfacer las necesidades, la creación de una relación de confianza y la gestión eficaz de los casos, pueden ser más difíciles de alcanzar a la luz de los retos mencionados anteriormente. No obstante, es crucial abordar estos retos. La ficción jurídica de la no entrada, que se aplica en el procedimiento fronterizo de asilo, puede afectar significativamente a las alternativas al internamiento cuando se restringe el acceso al territorio y a los servicios. No obstante, sigue siendo esencial garantizar que las personas, en particular las que se encuentran en situaciones vulnerables, tengan acceso a los servicios de apoyo necesarios.

Todos los procesos descritos en la [Directriz 8](#) (expedición de documentación, acceso a unas condiciones de vida dignas, acceso a la información, acceso a asesoramiento jurídico y asistencia) deben llevarse a cabo de forma sistemática y eficiente, también a la luz del estricto plazo en el que debe completarse el procedimiento fronterizo de asilo. La colaboración con las OSC y las organizaciones internacionales es fundamental. Estos agentes pueden desempeñar un papel clave en la aplicación de las alternativas al internamiento, ofreciendo soluciones adaptadas y prestando servicios especializados a grupos específicos, incluidas las personas vulnerables.



# Revisión de alternativas al internamiento

## Directriz 9

---

*Las alternativas al internamiento deben estar sujetas a una revisión judicial que tenga en cuenta cualquier cambio en las circunstancias individuales.*

---

### Revisión del internamiento y las alternativas al internamiento

Dado que el internamiento o las alternativas al internamiento pueden tener repercusiones significativas en el derecho a la libertad de las personas, es fundamental **garantizar mecanismos de revisión judicial**, de conformidad con el derecho a un recurso judicial efectivo <sup>(118)</sup>.

Tanto la **DCA (2024)** como la **Directiva sobre retorno** contienen disposiciones que regulan la revisión judicial del internamiento, pero **no abordan el tema de la revisión judicial de las alternativas al internamiento**. No obstante, la revisión judicial del internamiento puede implicar un nuevo examen de la aplicabilidad de medidas menos coercitivas, en particular las alternativas al internamiento.

Los mecanismos de revisión tienen como objetivo principal evaluar si el internamiento o las alternativas al internamiento son necesarias y proporcionadas y evaluar cualquier cambio en las circunstancias individuales, como vulnerabilidades emergentes (por ejemplo, el deterioro de la salud física y mental de la persona interesada) y/o nuevos factores de riesgo (por ejemplo, el cumplimiento de las obligaciones exigidas).

---

<sup>(118)</sup> Artículo 47 de la Carta.



## Revisión inicial del internamiento

La revisión inicial por parte de un órgano judicial se lleva a cabo cuando una autoridad administrativa ordena el internamiento por primera vez durante el procedimiento de asilo o retorno <sup>(119)</sup>. Esta revisión tiene por objeto validar los motivos del internamiento, así como reevaluar los requisitos de necesidad y proporcionalidad (véanse la [Directriz 1](#) y la [Directriz 5](#)). El órgano judicial encargado de la revisión inicial debe volver a evaluar la aplicación de las alternativas al internamiento, teniendo en cuenta también las nuevas circunstancias que puedan haber surgido desde la decisión de internamiento. Si la revisión no concluye dentro de los plazos, la persona debe ser puesta en libertad (véase la [Directriz 10](#)) <sup>(120)</sup>.

La revisión inicial puede realizarse de oficio, a instancia de la persona o ambas cosas.

- **Revisión de oficio**

La revisión de oficio durante el procedimiento de asilo debe llevarse a cabo lo más rápidamente posible y a más tardar 15 días (en casos excepcionales, 21 días) desde el inicio del internamiento <sup>(121)</sup>.

En el procedimiento de retorno, las autoridades deben evaluar si la persona debe ser internada lo antes posible, desde el inicio del internamiento <sup>(122)</sup>.

- **Revisión a instancia de la persona interesada**

El solicitante puede impugnar la decisión inicial de internamiento en cualquier momento y solicitar su revisión, en virtud del derecho a la tutela judicial efectiva. El plazo para concluir esta revisión es de 15 días (21 días en situaciones excepcionales) a partir de la solicitud durante el procedimiento de asilo y lo más rápidamente posible durante el procedimiento de retorno. En tal caso, las alternativas al internamiento pueden examinarse durante la vista judicial.

La posibilidad efectiva de impugnar una decisión de internamiento está supeditada a la disponibilidad de información, al acceso a representación legal gratuita y, en el caso de los menores, a la designación de un tutor o representante (véase también la [Directriz 4](#)).

<sup>(119)</sup> De conformidad con el artículo 11, apartado 3, de la DCA (2024), «[c]uando las autoridades administrativas ordenen el internamiento, los Estados miembros someterán a un control judicial rápido la legalidad del internamiento, el cual se efectuará de oficio o a instancia del solicitante o por ambas vías». Véase también el artículo 15, apartado 2, de la Directiva sobre retorno: «[c]uando el internamiento haya sido ordenado por una autoridad administrativa, los Estados miembros: a) establecerán un control judicial rápido de la legalidad del internamiento, que deberá llevarse a cabo lo más rápidamente posible desde el comienzo del internamiento; b) concederán al nacional de un tercer país de que se trate el derecho de incoar un procedimiento para que se someta a control judicial rápido la legalidad de su internamiento, que deberá llevarse a cabo lo más rápidamente posible desde la incoación del procedimiento. En este caso, los Estados miembros informarán inmediatamente al nacional de un tercer país de que se trate sobre la posibilidad de incoar dicho procedimiento.».

<sup>(120)</sup> La Directiva sobre retorno no prevé un plazo específico para la revisión inicial del internamiento. Menciona únicamente la obligación de los Estados miembros de establecer un control judicial rápido. A este respecto, la [Recomendación \(UE\) 2017/2338 de la Comisión](#), apartado 14.2, p. 142, establece, en relación con la duración máxima del «control judicial rápido», que el texto de la Directiva sobre retorno se inspira en la redacción del artículo 5, apartado 4, del CEDH, que exige un «control judicial rápido por parte de un órgano jurisdiccional». La jurisprudencia pertinente del TEDH aclara que una duración máxima aceptable (es decir, un plazo razonable) no puede definirse en abstracto. Debe determinarse a la luz de las circunstancias de cada caso, teniendo en cuenta la complejidad del procedimiento, así como la conducta de las autoridades y del solicitante. Adoptar una decisión en menos de una semana se puede considerar sin duda una mejor práctica que cumple las exigencias legales de rapidez.

<sup>(121)</sup> Artículo 11, apartado 3, de la DCA (2024).

<sup>(122)</sup> Artículo 15, apartado 2, de la Directiva sobre retorno.



## Revisión periódica

La decisión de internamiento está sujeta a revisiones periódicas que deben llevarse a cabo a intervalos regulares de tiempo, basándose en la legislación nacional, en particular siempre que el internamiento sea de duración prolongada, surjan circunstancias pertinentes o se disponga de nueva información que pueda afectar a la legalidad del internamiento <sup>(123)</sup>.

La revisión periódica del internamiento también puede activar el examen de las alternativas al internamiento. Su principal objetivo es verificar si los motivos iniciales del internamiento siguen siendo válidos y evaluar si se siguen cumpliendo los requisitos de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad del internamiento. Durante dicha revisión, las autoridades competentes deben reevaluar la aplicación de las alternativas al internamiento, teniendo también en cuenta las nuevas circunstancias que puedan haber surgido.

Al igual que la revisión inicial del internamiento, la revisión periódica puede realizarse de oficio, a instancia de la persona o ambas cosas. Por el contrario, la revisión periódica de una decisión de internamiento de un menor no acompañado debe activarse de oficio <sup>(124)</sup> (véase también la [Directriz 7](#)).

## Procedimientos específicos de revisión de las alternativas al internamiento

Dependiendo de la legislación nacional, las vías legales para impugnar las alternativas al internamiento pueden ser las mismas que las utilizadas para impugnar el internamiento. Sin embargo, las alternativas al internamiento también pueden reexaminarse durante procedimientos de revisión específicos en los que la persona en cuestión impugna la aplicación de las alternativas al internamiento únicamente si la legislación del Estado miembro así lo prevé.

## Los posibles resultados de la revisión judicial

El proceso de revisión judicial puede dar lugar a diferentes resultados, como se detalla a continuación.

### Confirmación de las alternativas al internamiento

La decisión de aplicar una alternativa al internamiento debe confirmarse cuando los motivos de internamiento sigan siendo aplicables y: i) no hayan surgido nuevas circunstancias pertinentes en el caso, o ii) no se pueda aplicar ninguna otra alternativa al internamiento eficaz.

<sup>(123)</sup> Artículo 11, apartado 5, de la DCA (2024). Véase también el artículo 15, apartado 3, de la Directiva sobre retorno: «[e]n todos los casos, se revisará la medida de internamiento a intervalos razonables cuando así lo solicite el nacional de un tercer país de que se trate o de oficio. En caso de periodos de internamiento prolongados, las revisiones estarán sometidas a la supervisión de una autoridad judicial».

<sup>(124)</sup> Artículo 11, apartado 5, de la DCA (2024).



## Puesta en libertad de la persona afectada

El artículo 11, apartado 5, de la DCA (2024) y el artículo 15, apartado 2, de la Directiva sobre retorno establecen que cuando, como consecuencia del control judicial, el internamiento se considere ilegal, la persona afectada deberá ser puesta en libertad inmediatamente (véase la [Directriz 10](#)).

Asimismo, los procedimientos administrativos en curso relacionados con los motivos del internamiento deben ejecutarse con la debida diligencia. Las demoras de los procedimientos administrativos que no sean imputables a la persona interesada no podrán justificar una prórroga del internamiento <sup>(125)</sup>.

En el procedimiento de retorno, la persona afectada debe ser puesta en libertad inmediatamente cuando parezca que ya no existe una perspectiva razonable de expulsión <sup>(126)</sup>.

## Transición de las alternativas al internamiento al internamiento

Si la legislación nacional lo permite, la autoridad judicial encargada de la revisión puede decidir retirar las alternativas al internamiento y aplicar el internamiento. En este caso, deben aplicarse todas las prerrogativas y garantías válidas para cualquier decisión inicial de internamiento. Entre ellas se incluyen el cumplimiento de las normas sobre derechos fundamentales y las leyes nacionales, la revisión periódica de la decisión, así como los principios de que el internamiento es una medida de último recurso, debe considerarse necesaria, proporcional y tener la menor duración posible. La transición de una alternativa al internamiento al internamiento puede producirse en distintos casos, como se detalla en los ejemplos siguientes.

- **Incumplimiento de las obligaciones de asilo o retorno**

Si una persona no coopera con el proceso de asilo o retorno, por ejemplo, no acudiendo a las entrevistas, no proporcionando la documentación necesaria, obstruyendo el proceso de retorno sin una razón justificada u obstaculizando la preparación del retorno o el proceso de expulsión, las autoridades pueden determinar que es necesario el internamiento <sup>(127)</sup>.

- **Incumplimiento de las condiciones**

Si una persona no cumple las condiciones establecidas en el contexto de la alternativa al internamiento aplicada, esta puede considerarse ineficaz. El incumplimiento persistente puede llevar a las autoridades a considerar el internamiento como una medida necesaria para garantizar el cumplimiento de los procesos de inmigración.

<sup>(125)</sup> Artículo 11, apartado 1, párrafo segundo, de la DCA (2024). En el procedimiento de retorno, puede ocurrir que los retrasos en los procedimientos administrativos sean responsabilidad del país de origen, es decir, retrasos en la obtención de la documentación necesaria de terceros países. En tales casos, aunque el NTP no pueda ser considerado responsable de los retrasos, es lícito mantener el internamiento, sobre la base del artículo 15, apartado 6, letra b), de la Directiva sobre retorno.

<sup>(126)</sup> Artículo 15, apartado 4, de la Directiva sobre retorno.

<sup>(127)</sup> Artículo 15, apartado 1, de la Directiva sobre retorno; artículo 5, apartado 3, del Reglamento sobre el procedimiento fronterizo de retorno.



- **Mayor riesgo de fuga**

Si hay pruebas de un mayor riesgo de fuga, las autoridades pueden reconsiderar la conveniencia del internamiento. Por ejemplo, el rechazo de la solicitud de asilo de la persona puede provocar un mayor estrés o miedo a la deportación, lo que aumenta la probabilidad de fuga.

- **Mayor amenaza para el orden público o la seguridad nacional**

Si hay pruebas de una mayor amenaza para la seguridad nacional o el orden público, las autoridades pueden reconsiderar el internamiento. Pueden incluirse situaciones en las que existan pruebas creíbles de participación en actividades delictivas o asociaciones con grupos que amenacen la seguridad pública, aunque en estas situaciones los Estados miembros deben dar prioridad a la acción penal y a la detención con arreglo al Derecho penal <sup>(128)</sup>.

### Transición del internamiento a las alternativas al internamiento

A la inversa, la revisión puede convertir una decisión de internamiento anterior en una alternativa al internamiento, basándose en cambios en las circunstancias individuales y en la consideración de que la alternativa al internamiento es realmente apropiada.

Por ejemplo, este podría ser el caso cuando se producen cambios en la vida familiar (como el nacimiento de un hijo) o cuando durante la detención surgen vulnerabilidades o enfermedades que no son compatibles con el internamiento y que no pueden tratarse adecuadamente en los centros de internamiento <sup>(129)</sup>.

La decisión de pasar del internamiento a las alternativas al internamiento también puede derivarse de indicios emergentes de que la persona interesada puede tener necesidades de acogida especiales <sup>(130)</sup>, así como del resultado de la evaluación correspondiente <sup>(131)</sup>.

Además, si la persona internada consigue disponer de medios económicos después de la decisión de internamiento, las autoridades pueden considerarlo como una nueva circunstancia que puede desencadenar la decisión de ponerla en libertad bajo fianza (véase la [Directriz 3](#), nota a pie de página [41](#)).

### Modificación de la(s) alternativa(s) al internamiento en vigor

El proceso de revisión puede confirmar la necesidad de una alternativa al internamiento y, al mismo tiempo, ordenar que se modifique el tipo o los requisitos de la alternativa al internamiento vigente. Los posibles resultados prácticos son los siguientes:

- aplicar un nuevo tipo de alternativa al internamiento o, si está disponible en el contexto nacional, una combinación de nuevas alternativas al internamiento que se consideren más eficaces;
- combinar la alternativa al internamiento existente con otra alternativa;

<sup>(128)</sup> Considerando 30 de la DCA (2024).

<sup>(129)</sup> Artículo 13, apartado 1, de la DCA (2024).

<sup>(130)</sup> Artículo 10, apartado 3, de la DCA (2024).

<sup>(131)</sup> Artículo 25 de la DCA (2024).



- modificar los requisitos de la alternativa al internamiento vigente para que se adapte mejor a las necesidades y circunstancias individuales.

## Notificación de la retirada

Cuando se retira la alternativa al internamiento, es imperativo que se notifique a la persona interesada sin demora y por escrito.

En cuanto a la notificación de la decisión (véase la [Directriz 6](#)), la notificación escrita de la retirada debe facilitarse en un formato accesible para la persona, teniendo en cuenta cualquier barrera lingüística o de alfabetización. Debe incluir una explicación detallada de las razones por las que se retiran las alternativas al internamiento, haciendo referencia a preocupaciones o factores específicos que han llevado a reevaluar el perfil de riesgo de la persona, como los antecedentes de fuga o incumplimiento de las condiciones. Además, debe proporcionar información clara sobre el derecho a impugnar la decisión de retirar las alternativas al internamiento, con instrucciones sobre cómo iniciar este proceso y presentar información o pruebas adicionales para su reconsideración.

Cuando sea posible, las personas deben ser dirigidas a servicios de apoyo u organizaciones que puedan proporcionar asistencia y orientación durante este período de transición, incluidos los proveedores de asistencia jurídica, las organizaciones comunitarias o las agencias de servicios sociales.



### Retirada de las alternativas al internamiento: menores no acompañados

A la hora de evaluar la retirada de las alternativas al internamiento para los menores no acompañados, es crucial dar prioridad a su interés superior y ofrecerles la oportunidad de ser escuchados en cualquier procedimiento judicial o administrativo que les afecte. Durante la aplicación de las alternativas al internamiento, los menores no acompañados suelen establecer rutinas y relaciones dentro de la comunidad que les proporcionan estabilidad y seguridad. Los cambios repentinos en sus condiciones de vida pueden alterar significativamente su estabilidad, afectando a su bienestar emocional y psicológico.

Si es necesario un traslado y redunda en el interés superior del menor, debe prestarse un seguimiento y apoyo continuos para garantizar que las transiciones se lleven a cabo de manera que se promueva el bienestar del menor y se respeten sus derechos.



## Consideraciones relativas a los procedimientos fronterizos

Durante los procedimientos fronterizos, la revisión del internamiento debe realizarse a intervalos regulares. La revisión de las alternativas al internamiento también debe llevarse a cabo, de acuerdo con la legislación nacional. Al determinar la frecuencia de estas revisiones, las autoridades deben tener en cuenta el hecho de que los procedimientos fronterizos deben completarse en un breve plazo de tiempo. La persona afectada también debe poder solicitar una revisión, especialmente si han surgido nuevas circunstancias en su caso.

Además de las revisiones periódicas, la supervisión continua es crucial. Esto implica un seguimiento en tiempo real del cumplimiento de las condiciones de las alternativas al internamiento. Cualquier indicio de incumplimiento o de aumento del riesgo de fuga debe desencadenar una revisión inmediata para reevaluar la idoneidad de la alternativa existente.

El proceso de revisión debe ser lo suficientemente flexible como para permitir la rápida resolución de cualquier problema que pueda surgir. Si una alternativa concreta resulta ineficaz o inapropiada, las autoridades deben estar preparadas para aplicar rápidamente una medida más adecuada. Esto puede implicar pasar de un tipo de alternativa al internamiento a otro, aumentar el nivel de apoyo prestado o, si fuese necesario, considerar el internamiento si no pueden aplicarse eficazmente otras opciones.



# Finalización de las alternativas al internamiento

## Directriz 10

---

*Las alternativas al internamiento deben ser de carácter temporal.*

---

### Las alternativas al internamiento deben tener una duración limitada

Como se indica en el artículo 11, apartado 1, de la DCA (2024), el internamiento estará permitido durante el período «más breve posible y solo se le mantendrá internado mientras sean aplicables los motivos [de internamiento]».

De forma similar, el artículo 15, apartado 1, de la Directiva sobre retorno establece que «[c]ualquier internamiento será lo más corto posible y solo se mantendrá mientras estén en curso y se ejecuten con la debida diligencia los trámites de expulsión». En el procedimiento de retorno, los Estados miembros pueden mantener internados a los NTP sujetos a un procedimiento de retorno durante un máximo de 18 meses <sup>(132)</sup>. No obstante, debe ponerse fin al internamiento «[c]uando parezca haber desaparecido la perspectiva razonable de expulsión» <sup>(133)</sup>.

En cualquier caso, el internamiento no debe durar más de lo necesario para alcanzar el objetivo legítimo del Estado. La legislación nacional debe indicar el periodo máximo de internamiento; como recomienda el ACNUR <sup>(134)</sup>, el internamiento indefinido se considerará arbitrario.

En consecuencia, también es necesario limitar la duración de las alternativas al internamiento. La decisión de aplicar alternativas al internamiento debe establecer el tiempo máximo durante el que pueden aplicarse.

### Expiración de la base jurídica de las alternativas al internamiento

Las alternativas al internamiento solo son aplicables si existe un fundamento jurídico para el internamiento (véase la [Directriz 1](#)). Si el fundamento jurídico deja de existir, por ejemplo, tras una revisión judicial, las alternativas al internamiento ya no son aplicables y deben suprimirse inmediatamente, ya que carecen de base jurídica (véase la [Directriz 9](#)). En este caso, todavía

---

<sup>(132)</sup> Artículo 15, apartados 5 y 6, de la Directiva sobre retorno.

<sup>(133)</sup> Artículo 15, apartado 4, de la Directiva sobre retorno.

<sup>(134)</sup> ACNUR, [Directrices sobre la detención](#), op. cit., nota a pie de página 14, directriz 6.



podrían aplicarse restricciones a la libertad de circulación en virtud del artículo 9 de la DCA (2024) (véase la [Directriz 2](#)).



### Consideraciones relativas a los procedimientos fronterizos

Los estrictos plazos de los procedimientos fronterizos (12 semanas para el procedimiento fronterizo de asilo y 12 semanas para el procedimiento fronterizo de retorno) descartan en la práctica la aplicación indefinida del internamiento y las alternativas al internamiento.

Sin embargo, esto no significa que la persona en cuestión deba ser internada o cumplir las obligaciones establecidas por las alternativas al internamiento durante toda la duración de los procedimientos fronterizos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 54, apartado 1, del RPA. Las autoridades deben evaluar constantemente las circunstancias individuales. Si la solicitud de protección internacional no puede resolverse en cuanto al fondo en el procedimiento fronterizo de asilo, el internamiento o la alternativa al internamiento puede finalizar. Por ejemplo, cuando se interna al solicitante (o está sujeto a una alternativa al internamiento) con el motivo de decidir sobre el derecho a entrar en el territorio y este derecho se concede, el solicitante debe ser derivado del procedimiento fronterizo de asilo al procedimiento de asilo regular. En este caso, las autoridades nacionales pueden decidir volver a aplicar una alternativa al internamiento (o, en caso necesario, el internamiento) durante el procedimiento de asilo, si son aplicables los requisitos pertinentes (es decir, si se aplican otros motivos de internamiento).



## Anexo 1. Cuadro sinóptico de las directrices

<b>Definición de la alternativa al internamiento</b>	Directriz 1	Las alternativas al internamiento solo deben aplicarse si existe un motivo legítimo para el internamiento
	Directriz 2	Las alternativas al internamiento no deben suponer privación de libertad
<b>Establecimiento de la alternativa al internamiento</b>	Directriz 3	Las alternativas al internamiento deben establecerse por ley, en la que debe especificarse claramente la autoridad responsable de adoptarlas y aplicarlas, los criterios para su aplicación y la variedad de opciones disponibles.
	Directriz 4	Las alternativas al internamiento deben respetar las normas y los principios fundamentales de los derechos humanos.
<b>Decisión de aplicar la alternativa al internamiento</b>	Directriz 5	Las alternativas al internamiento deben ser debidamente examinadas y descartadas antes de recurrir al internamiento, de conformidad con los principios de necesidad y proporcionalidad.
	Directriz 6	Las alternativas al internamiento deben basarse en una evaluación caso por caso y tener en cuenta las circunstancias individuales y las necesidades específicas.
	Directriz 7	Las alternativas al internamiento deben aplicarse, por regla general, siempre que se considere el internamiento de menores, de conformidad con el principio del interés superior del menor.
<b>Aplicación de la alternativa al internamiento</b>	Directriz 8	Las alternativas al internamiento deben aplicarse de la manera más eficaz, con salvaguardias y procesos para aumentar la tasa de cumplimiento.
<b>Revisión de la alternativa al internamiento</b>	Directriz 9	Las alternativas al internamiento deben estar sujetas a una revisión judicial que tenga en cuenta cualquier cambio en las circunstancias individuales.
<b>Finalización de la alternativa al internamiento</b>	Directriz 10	Las alternativas al internamiento deben ser de carácter temporal.



## Anexo 2. Listas de comprobación de las directrices



### Lista de comprobación: definición de las alternativas al internamiento

#### **Directriz 1: Las alternativas al internamiento solo deben aplicarse si existe un motivo para el internamiento**

- Los motivos de internamiento están claramente regulados en la legislación nacional.
- Se ha identificado un motivo legítimo para el internamiento en el caso concreto.

#### **Directriz 2: Las alternativas al internamiento no deben suponer privación de libertad**

- Las alternativas al internamiento son de naturaleza no privativa de libertad y menos restrictivas que la privación de libertad.
- Las restricciones de derechos y libertades impuestas en el caso concreto, consideradas individual o acumulativamente, no equivalen a una situación comparable al internamiento.



### Lista de comprobación: establecimiento de las alternativas al internamiento

#### **Directriz 3: Las alternativas al internamiento deben establecerse por el Derecho nacional, en el que debe especificarse claramente la autoridad responsable de adoptarlas y aplicarlas, los criterios para su aplicación y la variedad de opciones disponibles.**

- Las alternativas al internamiento se establecen en el Derecho nacional.
- Hay al menos dos alternativas al internamiento disponibles.
- Las leyes pertinentes especifican la autoridad responsable de adoptar y aplicar las alternativas al internamiento.
- No se detiene a ninguna persona por no disponer de alternativas al internamiento.

#### **Directriz 4: Las alternativas al internamiento deben respetar las normas y los principios fundamentales en materia de derechos humanos**

- Las alternativas al internamiento respetan el principio de no discriminación.
- Las alternativas al internamiento respetan la dignidad de la persona y no dan lugar a torturas ni a penas o tratos inhumanos o degradantes, ni consisten en ellos.
- Las alternativas al internamiento respetan el derecho a la intimidad y no interfieren arbitraria o ilegalmente en la vida privada de la persona interesada.
- Las alternativas al internamiento respetan el derecho a la salud, entre otras cosas garantizando que se satisfacen las necesidades sanitarias.



- Las alternativas al internamiento respetan el interés superior del menor, los derechos del menor a la información y la participación, así como el derecho del menor a la educación.
- Las alternativas al internamiento respetan el derecho a un recurso efectivo.



### Lista de comprobación: decisión de aplicar alternativas al internamiento

#### **Directriz 5: Las alternativas al internamiento deben ser debidamente examinadas y descartadas antes de recurrir al internamiento, de conformidad con los principios de necesidad y proporcionalidad.**

- Las alternativas al internamiento se consideran, analizan y descartan en cada caso concreto antes de examinar el internamiento.
- No se dicta automáticamente ninguna orden de internamiento antes de considerar la aplicabilidad de una alternativa al internamiento a la luz de las circunstancias específicas de la persona.
- Se explican los motivos por los que no se aplican las alternativas al internamiento.
- El internamiento solo se aplica tras demostrar que es necesaria para perseguir los objetivos legítimos en el caso concreto.
- El internamiento solo se aplica después de demostrar que el daño causado por la privación de libertad es proporcional a los objetivos legítimos perseguidos en el caso concreto.

#### **Directriz 6: Las alternativas al internamiento deben basarse en una evaluación caso por caso y tener en cuenta las circunstancias individuales y las necesidades específicas.**

- Las alternativas al internamiento se examinan sobre la base de una evaluación individual.
- Durante la evaluación individual, las autoridades tienen en cuenta:
  - o el historial de cumplimiento de las órdenes de las autoridades o de las alternativas al internamiento impuestas anteriormente;
  - o indicadores objetivos relacionados con el riesgo de fuga, incluida cualquier prueba de fuga anterior, así como factores que puedan mitigar y reducir dicho riesgo;
  - o el grado de cooperación mostrado por la persona en cuestión.
- Durante la evaluación individual, las autoridades tienen en cuenta, entre otras cosas, si la persona:
  - o es un menor (acompañado o no acompañado), una madre soltera con hijos, una persona de edad avanzada o una mujer embarazada;
  - o tiene alguna discapacidad o enfermedad (física o mental) incompatible con el internamiento;





- o puede ser superviviente de la trata de seres humanos, tortura, violación u otras formas de violencia psicológica, física o sexual, por ejemplo, violencia de género, mutilación genital femenina, matrimonio infantil o forzado, o violencia cometida por motivos sexuales, de género, racistas o religiosos.
- Durante la evaluación individual, las autoridades tienen en cuenta si el internamiento no pondrá en grave riesgo la salud física y mental de la persona.
- La identificación y la evaluación de las vulnerabilidades las llevó a cabo personal formado y especializado.
- Cualquier signo visible, declaración o comportamiento que indique que el solicitante tiene necesidades especiales de acogida se tiene debidamente en cuenta a la hora de internar a un solicitante.
- A la hora de decidir la alternativa al internamiento más adecuada o una combinación de medidas en el caso específico:
  - o se considera y aplica la opción menos intrusiva;
  - o se tienen en cuenta factores como el tipo de alternativa al internamiento, la duración y el impacto en la persona en cuestión;
  - o las obligaciones y condiciones de las alternativas al internamiento (por ejemplo, la frecuencia de contacto) se adaptan a cada caso concreto.

**Directriz 7: Las alternativas al internamiento deben aplicarse, por regla general, siempre que se trate de menores, de conformidad con el principio del interés superior del menor.**

- Si se aplica, se considera que el internamiento (y las alternativas al internamiento) redundan en el interés superior del menor tras haber llevado a cabo una evaluación del interés superior.
- Las alternativas al internamiento dan prioridad a los entornos familiares para los menores no acompañados o separados de sus familias.
- El principio de unidad familiar se respeta.
- La alternativa al internamiento prevé que las familias con hijos sean alojadas en viviendas adecuadas para ellos.
- Existen medidas de salvaguardia para mitigar los riesgos de violencia, abuso y explotación, combinadas con mecanismos seguros, accesibles y confidenciales para notificar cualquier incidente relacionado.





## Lista de comprobación: aplicación de alternativas al internamiento

**Directriz 8: Las alternativas al internamiento deben aplicarse de la manera más eficaz, con salvaguardias y procesos para aumentar la tasa de cumplimiento.**

### Documentación

- A las personas sujetas a alternativas al internamiento se les expide, a su debido tiempo, la documentación que certifica su situación.

### Condiciones dignas y acceso a los servicios

- Los solicitantes de protección internacional sujetos a alternativas al internamiento tienen acceso a las condiciones materiales e inmateriales de acogida indicadas en la DCA (2024), teniendo en cuenta también el tipo de alternativa al internamiento aplicada en el caso concreto.
- A la espera de su retorno, los NTP a los que se ha concedido un periodo de salida voluntaria tienen acceso a servicios clave como la atención sanitaria y la educación de los menores.

### Acceso a la información

- Se informa oportunamente a las personas sujetas a alternativas al internamiento sobre el régimen alternativo aplicado en su caso, sus derechos y obligaciones, incluidas las consecuencias del incumplimiento.
- La información se facilita por escrito de forma concisa, transparente, inteligible y de fácil acceso.
- Cuando las circunstancias lo exigen, la información también se facilita oralmente o de forma visual, por ejemplo, mediante vídeos y pictogramas.
- La información se facilita en un idioma que la persona entienda.
- La información se adapta a las necesidades específicas y a las circunstancias individuales de la persona en cuestión.
- Si las circunstancias así lo exigen, se proporciona un servicio de interpretación.
- Se verifica la comprensión de la persona en cuestión.

### Asesoramiento y asistencia jurídicos

- Las personas sujetas a alternativas al internamiento tienen acceso puntual a asesoramiento y asistencia jurídicos.
- El asesoramiento jurídico es gratuito.
- Se informa a la persona interesada de la posibilidad de solicitar asesoramiento jurídico a más tardar en el momento del registro.
- Durante el procedimiento para recurrir la decisión negativa de asilo o retorno, la persona puede solicitar asistencia jurídica gratuita.

### Gestión de casos

- Las personas sujetas a alternativas al internamiento reciben el apoyo de un gestor de casos para la resolución de su caso.





### Formación

- Los funcionarios pertinentes, incluidos la policía, los funcionarios de fronteras, las autoridades de inmigración y los jueces, han recibido una formación exhaustiva para garantizar que puedan tomar decisiones con conocimiento de causa y gestionar los casos teniendo debidamente en cuenta el bienestar de la persona interesada y el respeto de los derechos humanos.

### Evaluación de las alternativas al internamiento

- Existe un mecanismo para evaluar, de forma periódica, la eficiencia y la eficacia generales de las alternativas al internamiento.
- Se recopilan sistemáticamente datos cuantitativos y cualitativos sobre distintos indicadores, como la tasa de cumplimiento, el índice de fuga, la rentabilidad, el impacto que tienen las alternativas al internamiento en los derechos fundamentales y en las comunidades, la accesibilidad y el uso de los servicios.
- Existen mecanismos seguros y confidenciales para denunciar cualquier incidente de violencia, abuso y explotación, a los que pueden acceder las personas sujetas a alternativas al internamiento.
- Las personas sujetas a alternativas al internamiento tienen acceso a un mecanismo eficaz de reclamación y respuesta, según proceda.



### Lista de comprobación: revisión de las alternativas al internamiento

#### Directriz 9: Las alternativas al internamiento deben estar sujetas a una revisión judicial que tenga en cuenta cualquier cambio en las circunstancias individuales.

##### Revisión judicial inicial

- La aplicabilidad de las alternativas al internamiento en el caso concreto se (re) examina durante la revisión inicial del internamiento.

##### Revisión periódica

- Las revisiones periódicas del internamiento se llevan a cabo a intervalos regulares para verificar la validez de los motivos iniciales del internamiento, así como los requisitos de necesidad y proporcionalidad.
- Las medidas alternativas al internamiento se (re)examinan periódicamente.
- La detención de menores no acompañados siempre está sujeta a revisiones periódicas de oficio.

##### Procedimientos de revisión específicos

- Si así lo prevé la legislación nacional, las medidas alternativas al internamiento se (re)examinan durante procedimientos de revisión específicos activados por la persona en cuestión.



### Notificación de alternativas al cese del internamiento

- En el caso de la retirada de las alternativas al internamiento, se notifica inmediatamente a la persona interesada por escrito, en un formato al que pueda acceder y en una lengua que comprenda.
- La notificación incluye una explicación de las razones por las que se retiran las alternativas al internamiento.
- La notificación incluye información sobre el derecho y las modalidades de impugnación de la decisión de retirar las alternativas al internamiento.



### Lista de comprobación: finalización de las alternativas al internamiento

#### Directriz 10: Las alternativas al internamiento deben ser de carácter temporal

- La duración máxima de la alternativa al internamiento se establece en la resolución por la que se ordena la medida alternativa.
- Si cesa el motivo de internamiento, cesa también la alternativa al internamiento.



## Anexo 3. El triaje y los procedimientos fronterizos

### El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo

El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo introduce nuevas normas destinadas a armonizar la forma en que los Estados miembros gestionan los flujos migratorios cuando las personas llegan de forma irregular a las fronteras exteriores de la UE, derivándolas hacia el procedimiento adecuado. De hecho, el Pacto introduce un nuevo procedimiento fronterizo de asilo obligatorio para examinar las solicitudes de protección internacional de manera rápida, así como un procedimiento fronterizo de retorno para devolver rápidamente a las personas a las que no se concede protección internacional.

Con el nuevo sistema, tres elementos de la legislación son cruciales para los procedimientos en la frontera exterior: 1) el Reglamento sobre el triaje en las fronteras, 2) el RPA (en la parte que contempla el procedimiento fronterizo de asilo); y 3) el Reglamento sobre el procedimiento fronterizo de retorno. Estas disposiciones, aunque contenidas en diferentes instrumentos jurídicos, pretenden establecer un flujo de trabajo sin fisuras para gestionar eficazmente los flujos migratorios en las fronteras exteriores.

### Triaje

El triaje se aplica a los NTP que no cumplen las condiciones de entrada establecidas en el Código de Fronteras Schengen y:

- son interceptados con ocasión del cruce ilegal de una frontera exterior; o
- que hayan sido desembarcados tras una operación de búsqueda y salvamento; o
- que hayan solicitado protección internacional en pasos fronterizos exteriores o zonas de tránsito; o
- se encuentren en situación irregular dentro del territorio tras cruzar una frontera exterior de forma no autorizada y no hayan sido sometidos ya a triaje <sup>(135)</sup>.

El triaje sirve como herramienta para recabar información inicial sobre la persona interesada y ayudar a las autoridades a dirigir a la persona hacia el procedimiento adecuado. Por ello, el triaje precede al procedimiento fronterizo de asilo y no forma parte de este.

<sup>(135)</sup> Artículo 5, apartados 1 y 2, y artículo 7, apartado 1, del Reglamento sobre el triaje en las fronteras.



El triaje debe completarse en un plazo de siete días en las fronteras exteriores o de tres días si la persona se encuentra en situación irregular dentro del territorio <sup>(136)</sup>. Estos plazos no pueden ampliarse y la persona debe ser remitida a las autoridades y los procedimientos adecuados (de asilo o retorno) antes de que expire el plazo.

El triaje incluye los pasos siguientes:

- suministro de información,
- reconocimiento médico y examen de la vulnerabilidad preliminares;
- evaluación de la edad, si fuese necesario;
- identificación o verificación de la identidad;
- registro de los datos biométricos;
- inspección de seguridad;
- cumplimentación de un formulario de triaje;
- derivación a la autoridad competente.

Cuando se complete el triaje o cuando expire el plazo, el NTP será derivado a las autoridades responsables del retorno o, si presentó una solicitud de protección internacional antes o durante el triaje, a las autoridades competentes para registrar la solicitud de asilo <sup>(137)</sup>. En este último caso, se aplica plenamente la DCA (2024). Por consiguiente, las instalaciones utilizadas para el triaje deben ser adecuadas para proporcionar condiciones de acogida con arreglo a la DCA (2024).

Durante el triaje, la persona debe permanecer a disposición de las autoridades responsables en un lugar específico situado en las fronteras exteriores o cerca de estas o, en otros lugares dentro de su territorio nacional <sup>(138)</sup>. Los Estados miembros deben adoptar medidas para evitar las fugas, por ejemplo, restringiendo la libertad de circulación <sup>(139)</sup>.

**En cualquier caso, el internamiento durante el proceso de triaje debe respetar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad (véase la [Directriz 5](#)). No hay internamiento automático durante el triaje. Si se aplica, el internamiento debe cumplir las garantías procesales de la DCA (2024) o de la Directiva sobre retorno, dependiendo de si la persona solicita o no protección internacional.**

<sup>(136)</sup> Véase el artículo 7, apartado 1, del Reglamento sobre el triaje en las fronteras, «Los Estados miembros realizarán el triaje de nacionales de terceros países que se encuentren en situación irregular dentro de su territorio únicamente cuando dichos nacionales de terceros países hayan cruzado una frontera exterior para entrar al territorio de los Estados miembros de forma no autorizada y no hayan sido sometidos ya al triaje en un Estado miembro [...]».

<sup>(137)</sup> Artículo 18, apartados 1 y 2, del Reglamento sobre el triaje en las fronteras.

<sup>(138)</sup> Artículos 6 y 8, apartado 1, del Reglamento sobre el triaje en las fronteras.

<sup>(139)</sup> Para obtener información más detallada sobre los principios que rigen la libertad de circulación y las restricciones relacionadas, puede consultar la [Guía sobre el artículo 5 del Convenio: Derecho a la libertad y a la seguridad](#), 2014, del Consejo de Europa.



## El procedimiento fronterizo de asilo

Si el NTP ha presentado una solicitud de protección internacional durante el triaje, es obligatorio que el Estado miembro lleve a cabo el procedimiento fronterizo de asilo para los solicitantes que:

- hayan inducido deliberadamente a engaño a la autoridad mediante la presentación de información o documentación falsa o la no revelación de información o documentación pertinente;
- constituyan un peligro para la seguridad nacional o el orden público; o
- procedan de un país con bajo nivel de reconocimiento <sup>(140)</sup>.

El Estado miembro también puede aplicar el procedimiento fronterizo de asilo a otras categorías de solicitudes basadas en otros motivos, para un examen acelerado de los méritos o la inadmisibilidad.

El procedimiento fronterizo de asilo **no puede** aplicarse en los siguientes casos:

- cuando el solicitante sea un menor no acompañado, a menos que represente un peligro para la seguridad nacional o el orden público;
- cuando no sean aplicables los motivos de inadmisión de la solicitud o los motivos de examen acelerado;
- si no se pueden proporcionar o satisfacer garantías procedimentales especiales o necesidades de acogida particulares;
- en caso de razones médicas pertinentes;
- cuando no se cumplan las garantías y condiciones de internamiento y el procedimiento fronterizo no pueda aplicarse al solicitante sin recurrir al internamiento.

En estos casos, el solicitante debe ser autorizado a entrar en el territorio del Estado miembro y derivado al procedimiento de asilo ordinario.

El procedimiento fronterizo de asilo, desde el registro de la solicitud hasta la adopción de la decisión (incluido el recurso) debe completarse en un plazo de 12 semanas. Transcurrido este plazo, el solicitante debe estar autorizado a entrar en el territorio del Estado miembro <sup>(141)</sup>.

Si la decisión sobre el fondo de la solicitud de asilo es negativa, debe emitirse junto con la Decisión de retorno. Ambos pueden recurrirse conjuntamente.

Por el contrario, si la decisión es positiva, debe expedirse un permiso de estancia y concederse la entrada en el territorio.

La acogida de los solicitantes en el procedimiento fronterizo de asilo debe cumplir las normas establecidas en la DCA (2024). Debe prestarse especial atención a garantizar que las familias

<sup>(140)</sup> Artículo 45, apartado 1, del RPA.

<sup>(141)</sup> Artículo 51, apartado 2, del RPA



con menores residan en centros de acogida adecuados al interés superior del menor con un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social <sup>(142)</sup>.

## El procedimiento fronterizo de retorno

El procedimiento fronterizo de retorno se aplica a los NTP que han sido rechazados en el contexto del procedimiento fronterizo de asilo <sup>(143)</sup>, a menos que la autoridad nacional decida no aplicar la Directiva sobre retorno <sup>(144)</sup>.

Debe concederse un plazo para la salida voluntaria a menos que exista riesgo de fuga, la solicitud haya sido rechazada por ser manifiestamente infundada o la persona constituya un riesgo para el orden público y la seguridad pública o nacional. Dicho plazo solo debe concederse previa solicitud y no puede exceder de 15 días. Para que se conceda el periodo de salida voluntaria, la persona debe entregar a las autoridades cualquier documento de viaje válido que tenga en su poder para evitar la fuga <sup>(145)</sup>.

Si la decisión de retorno no puede ejecutarse en el plazo de 12 semanas, debe llevarse a cabo un procedimiento de retorno regular de acuerdo con las disposiciones establecidas en la Directiva sobre retorno <sup>(146)</sup>.

A las personas en procedimiento fronterizo de retorno se les deben garantizar las condiciones generales de acogida y asistencia sanitaria, con los mismos estándares que a los solicitantes de protección internacional <sup>(147)</sup>.

Una persona en el procedimiento fronterizo de retorno puede ser objeto de internamiento o de alternativas al internamiento <sup>(148)</sup>.

## La ficción jurídica de la no entrada

El concepto de «ficción de la no entrada» en el contexto del triaje y los procedimientos fronterizos se refiere a una estructura jurídica y administrativa utilizada para gestionar y procesar a las personas, incluidos los solicitantes de protección internacional, que llegan a las fronteras pero no han sido admitidos formalmente en el territorio del Estado miembro. Esto implica que la persona sea tratada como si no hubiera entrado legalmente en el país, aunque esté físicamente presente en la frontera o en una zona de tránsito dentro del país. La Carta, así como el Derecho internacional en materia de derechos humanos y el Derecho internacional en materia de refugiados, siguen siendo aplicables.

<sup>(142)</sup> Artículo 54, apartado 2, del RPA.

<sup>(143)</sup> Artículo 1, apartado 1, del Reglamento sobre el procedimiento fronterizo de retorno.

<sup>(144)</sup> Artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva sobre retorno.

<sup>(145)</sup> Artículo 4, apartado 5, del Reglamento sobre el procedimiento fronterizo de retorno.

<sup>(146)</sup> Artículo 4, apartado 4, del Reglamento sobre el procedimiento fronterizo de retorno.

<sup>(147)</sup> Para más información, véase el artículo 4, apartado 2, del Reglamento sobre el procedimiento fronterizo de retorno, según el cual «[...] Las condiciones en dichas ubicaciones cumplirán normas equivalentes a las de las condiciones materiales de acogida y las de asistencia sanitaria de conformidad con los artículos 19 y 20 de la Directiva (UE) 2024/1346 del Parlamento Europeo y del Consejo, ya que se aplican a personas que siguen considerándose solicitantes».

<sup>(148)</sup> Artículo 5, apartados 1 a 3, del Reglamento sobre el procedimiento fronterizo de retorno.



Los NTP no deben estar autorizados a entrar en el territorio del Estado miembro durante el triaje, el procedimiento fronterizo de asilo ni el procedimiento fronterizo de retorno <sup>(149)</sup>. Para ello, los Estados miembros deben establecer disposiciones en su Derecho nacional y las personas deben permanecer a disposición de la autoridad en los lugares destinados al triaje <sup>(150)</sup>. Cualquier medida para evitar la entrada no autorizada de solicitantes de protección internacional en el territorio debe ser conforme con la DCA (2024) <sup>(151)</sup>.

El triaje y los procedimientos fronterizos se llevan a cabo, por regla general, en la proximidad de las fronteras exteriores o las zonas de tránsito. Alternativamente, pueden llevarse a cabo en lugares designados dentro del territorio en el que la persona debe residir <sup>(152)</sup>. La DCA (2024) ofrece a los Estados miembros cierta flexibilidad a la hora de decidir dónde llevar a cabo los procedimientos fronterizos. Esta flexibilidad les ayuda a crear la capacidad suficiente y la logística necesaria para ponerlo en práctica.

Otro elemento que debe tenerse en cuenta es la prestación del apoyo necesario a las personas con necesidades procesales particulares. Otro elemento importante que debe tenerse en cuenta es el lugar en el que se aplicarán las alternativas al internamiento, con especial atención al acceso a los servicios.

En este marco, los Estados miembros pueden restringir la libertad de circulación del solicitante sobre la base del artículo 9 de la DCA (2024) exigiendo la residencia en un lugar específico o requiriendo que el solicitante se presente ante las autoridades. Sin embargo, las restricciones en virtud del artículo 9 de la DCA (2024) no constituyen internamiento ni alternativas al internamiento, que están reguladas por el artículo 10 de la DCA (2024) (véase la [Directriz 2](#)).

---

<sup>(149)</sup> Artículo 6 del Reglamento sobre el triaje en las fronteras, artículo 43, apartado 2, del RPA, y artículo 4, apartado 1, del Reglamento sobre procedimientos fronterizos de retorno.

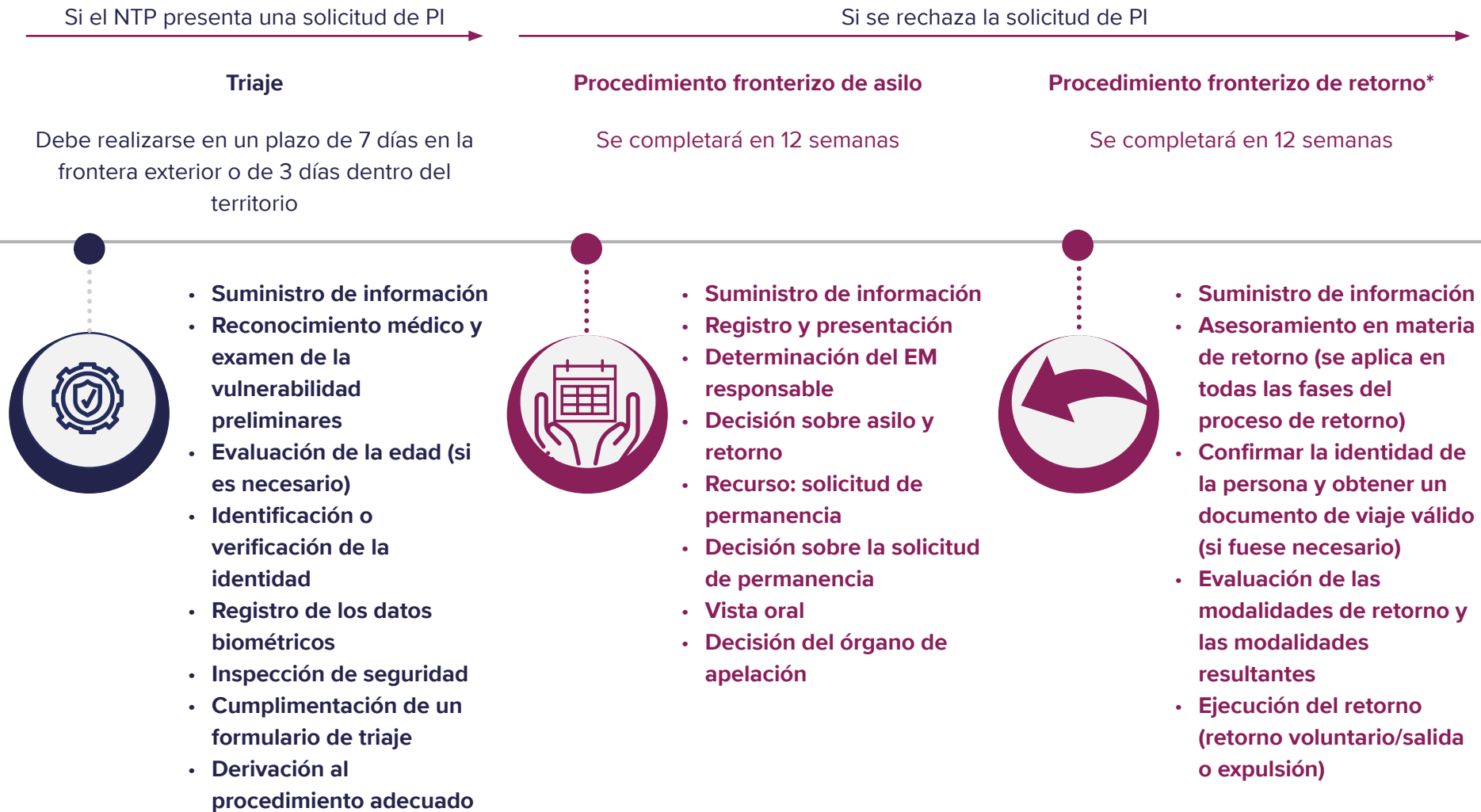
<sup>(150)</sup> Artículo 6 del Reglamento sobre el triaje en las fronteras.

<sup>(151)</sup> Artículo 43, apartado 2, del RPA.

<sup>(152)</sup> Artículo 8, apartado 3, del Reglamento sobre el triaje en las fronteras, artículo 54, apartado 1, del RPA, y artículo 4, apartado 2, del Reglamento sobre procedimientos fronterizos de retorno.



## Los procedimientos de triaje y fronterizos



\* Todavía no se ha establecido el procedimiento real. Por tanto, el orden de los pasos siguientes puede modificarse o pueden añadirse más pasos.

\* No se ha incluido la adopción de una decisión de retorno ni los recursos posteriores, ya que, de conformidad con el artículo 37 del procedimiento fronterizo de asilo, la decisión de retorno debe dictarse como parte de la decisión denegatoria de la solicitud de protección internacional.



## Anexo 4. Glosario

Término	Definición	Fuente
Derechos fundamentales	Garantías jurídicas universales sin las cuales las personas y los grupos no pueden asegurar sus libertades fundamentales y su dignidad humana y que se aplican por igual a todos los seres humanos independientemente de su nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua o cualquier otra condición según el ordenamiento jurídico de un país sin condición alguna.	<a href="#">Glosario de la REM sobre asilo y migración</a>
Fuga	En el procedimiento de asilo: la acción por la cual el solicitante deja de estar a disposición de las autoridades administrativas o judiciales competentes, por ejemplo, porque abandona el territorio del Estado miembro sin el permiso de las autoridades competentes por motivos que no escapan al control del solicitante.	Artículo 2, apartado 12, de la <a href="#">DCA (2024)</a>
	En el procedimiento de retorno: la acción por la cual una persona en cuestión deja de estar a disposición de las autoridades administrativas o judiciales competentes.	<a href="#">Recopilación de términos de la UE en IATE</a>
Internamiento	El confinamiento de un solicitante por un Estado miembro en un lugar determinado donde se priva al solicitante de la libertad de circulación.	Artículo 2, apartado 9, de la <a href="#">DCA (2024)</a>
Nacional de un tercer país	Toda persona que no sea ciudadano de la Unión y que no goce del derecho de libre circulación en virtud del Derecho de la Unión.	Obtenido del <a href="#">Reglamento (UE) 2016/399</a> (Reglamento de Schengen)
Niño/menor	Nacional de un tercer país o apátrida menor de dieciocho años <sup>(153)</sup> .	Artículo 2, apartado 4, de la <a href="#">DCA (2024)</a>

<sup>(153)</sup> «Niño» y «menor» se consideran sinónimos y ambos términos se utilizan en la presente publicación. El término preferido de la EUAA es «menor», sin embargo, el término «menor» se utiliza de manera explícita en una disposición jurídica o en un artículo específico (por ejemplo, las disposiciones del acervo de la Unión en materia de asilo).



Niño/ menor no acompañado	El menor que llega al territorio de los Estados miembros sin ir acompañado de un adulto que sea su responsable, ya sea con arreglo al Derecho o la práctica del Estado miembro en cuestión, mientras tal adulto no se haga efectivamente cargo de dicho menor, incluido el que deje de estar acompañado después de haber entrado en el territorio de los Estados miembros.	Artículo 2, apartado 5, de la <a href="#">DCA (2024)</a>
País de origen	El país o países de la nacionalidad o, en el caso de los apátridas, de la anterior residencia habitual.	Artículo 3, apartado 13, del <a href="#">Reglamento (UE) 2024/1347</a> (Reglamento de reconocimiento)
Penas o tratos degradantes	Trato que humilla o degrada a una persona, mostrando una falta de respeto o menoscabo de su dignidad humana, o cuando despierta sentimientos de miedo, angustia o inferioridad capaces de quebrar la resistencia moral y física de una persona.	<a href="#">Glosario de la REM sobre asilo y migración</a>
Retorno	El proceso de vuelta de un nacional de un tercer país, bien sea en acatamiento voluntario de una obligación de retorno, bien de modo forzoso a: <ul style="list-style-type: none"><li>– su país de origen, o</li><li>– un país de tránsito con arreglo a acuerdos de readmisión comunitarios o bilaterales o de otro tipo, u</li><li>– otro tercer país al que el NTP decida volver voluntariamente y en el cual será admitido.</li></ul>	Artículo 3, apartado 3, de la <a href="#">Directiva sobre retorno</a>
Salida voluntaria	El cumplimiento de la obligación de retorno en el plazo fijado a tal efecto en la decisión de retorno.	Artículo 3, apartado 8, de la <a href="#">Directiva sobre retorno</a>
Situación irregular	Presencia en el territorio de un Estado miembro de la UE de un nacional de un tercer país que no cumpla o haya dejado de cumplir las condiciones de entrada establecidas en el artículo 5 del Reglamento (UE) 2016/399 (Código de fronteras Schengen) u otras condiciones de entrada, estancia o residencia en ese Estado miembro de la UE.	<a href="#">Recopilación de términos de la EU en IATE</a>



Solicitante	Un nacional de un tercer país o un apátrida que ha formulado una solicitud de protección internacional sobre la cual todavía no se ha adoptado una resolución definitiva.	<a href="#">Recopilación de términos de la EUAA en IATE</a>
-------------	---	---





Oficina de Publicaciones  
de la Unión Europea

