

Input by civil society organisations to the Asylum Report 2026

Fields marked with * are mandatory.

Dear Colleagues,

The production of the Asylum Report 2026 is currently underway. The annual [Asylum Report](#) presents an overview of developments in the field of international protection in Europe.

The report includes information and perspectives from various stakeholders, including experts from EU+ countries, civil society organisations, researchers and UNHCR. To this end, we invite you, our partners from civil society, academia and research institutions, to share your reporting on developments in asylum law, policies or practices in 2025 by topic as presented in the online survey (**'Part A' of the form**).

We also invite you to share with us any publications your organisation has produced throughout 2025 on issues related to asylum in EU+ countries (**'Part B' of the form**). These may be reports, articles, recommendations to national authorities or EU institutions, open letters and analytical outputs. Your input can cover information for a specific EU+ country or the EU as a whole. You can complete all or only some of the sections.

Please note that the Asylum Report does not seek to describe national systems in detail but rather to present key developments of the past year, including improvements and challenges which remain.

All submissions are publicly accessible. For transparency, contributions will be published on the EUAA webpage and contributing organisations will be listed under the [Acknowledgements](#) of the report.

All contributions should be appropriately referenced. You may include links to supporting material, such as analytical studies, articles, reports, websites, press releases, position papers. Some sources of information may be in a language other than English. In this case, please cite the original language and, if possible, provide one to two sentences describing the key messages in English.

The content of the Asylum Report is subject to terms of reference and volume limitations. Contributions from civil society organisations feed into EUAA's work in multiple ways and inform reports and analyses beyond the Asylum Report.

NB: Similarly to last year, this year's edition of the Asylum Report will be leaner and more analytical, with streamlined thematic sections. The focus will be on key trends in the field of asylum rather than on individual developments. For this reason, information shared by respondents to this call may be incorporated in the Asylum Report in a format different than in the past years. It will also feature prominently as info boxes in the [country overviews](#).

Your input matters to us and will be much appreciated!

Please submit your contribution to the Asylum Report 2026 by Friday, 9 January 2026.

Contact details

* Name of organisation

Fundación Cepaim Acción Integral con Migrantes

Name and title of contact person

Rubén Romero Masegosa - Head of Advocacy and Alliances

* Email

incidencia@cepaim.org

☒ I accept the provisions of the EUAA [Legal and Privacy Statements](#)

General observations

Before sharing information by thematic area, please provide your general observations on asylum developments as indicated in the following three fields:

What areas would you highlight where important developments took place in the country/countries you cover?

The year 2025 has been decisively shaped by the processes undertaken to ensure the proper implementation of the new European Pact on Migration and Asylum.

In this context, the Government published the National Implementation Plan (NIP) aligned with the EU strategy, as well as with the structure of the operational building blocks presented by the European Commission in 2024. While this Implementation Plan formally complies with all procedural guarantees set out by the European executive, it has nonetheless lacked the desirable standards of publicity and transparency.

Following its official publication by the Spanish Government in the final months of 2025, the Plan sets out measures aimed at streamlining procedures and strengthening multi-level and multi-actor coordination in the planning and deployment of migration and asylum policies as a whole in Spain.

In parallel, an Asylum and Migration Management Strategy aligned with the Pact was adopted, with the objective of improving efficiency while safeguarding procedural guarantees.

Thirdly, another key issue shaping both the political agenda and the practical work of regional and central governments has been the judicial response to the situation of unaccompanied minor asylum seekers in regions under high migratory pressure, such as the Canary Islands.

As is well known, the Spanish Supreme Court intervened directly in the political dispute over the allocation of competences for the reception and relocation of these children, issuing rulings that oblige the State to admit them into the national international protection system in order to alleviate the overload borne by regional systems.

These decisions, while controversial due to their evident political implications, clearly demonstrate the growing involvement of the judiciary in the deployment of political, administrative and operational measures for the protection of these children.

Finally, an increase in national reception capacity was recorded, together with enhanced cooperation with European partners to manage irregular arrivals. This has contributed to the European Commission identifying Spain as a country under migratory pressure—mainly due to maritime arrivals through search and rescue operations—and therefore eligible for the new Solidarity Pool for relocation, an issue that is expected to become central to migration public policies throughout 2026.

What are the areas, where only few or no developments took place?

Delays and pending reforms persist in the Spanish asylum system. The long-announced comprehensive reform of Asylum Law 12/2009 was not adopted in 2025, despite repeated calls from UNHCR and specialised organisations to bring the regulatory framework up to current European standards. This left unresolved structural problems such as the backlog of pending applications, lengthy procedures and gaps in the care of vulnerable groups.

Similarly, although the Immigration Regulations were reformed in 2024, no specific mention was made of reforming the reception system or the international protection procedures reflected in those regulations.

We are continuing with certain pending reforms in the area of inclusive policies linked to the Strategic Framework for Citizenship and Inclusion against Racism and Xenophobia.

On the other hand, there are still pending reforms reflected in the Implementation Plan of the European Pact on Migration and Asylum that were not carried out during the second half of 2025 and the 2025 financial year, leaving very limited time for them to be carried out before 12 June 2026, the date on which the various regulations and directives that make up the Pact will come into force.

Specifically, although Spain has already implemented some measures, such as: the reform of the Immigration Regulations in 2024, in force since 20 May 2025, the presentation of the Contingency Plan, the new External Action Plan 25-28 and the introduction of transit visas for certain countries, as of January 2026 there has been

no progress on "Proposals for the texts of the new Asylum Law and its implementing regulations and texts reforming Organic Law 4/2000 of 11 January, as well as for the modification of other legal instruments necessary to implement the pact," including the modification of the Law on Contentious-Administrative Jurisdiction, despite the fact that the milestones of the National Plan set September 2025 as the date for the approval of the texts by the Council of Ministers and their referral to Parliament. The same reference should be made with regard to the determination of the requirements for transposing the Reception Directive, without the appropriate legislative procedures having been initiated either.

This lack of regulatory changes means that, on the date of entry into force of the Regulations and Directive that make up the new regulatory package arising from the European Pact on Migration and Asylum, there will be an insufficiently developed legal framework, which risks creating gaps, inconsistencies and a lack of a clear and therefore fair legal basis when applying these rules.

At the same time, one of the most controversial issues in relation to the impact on applicants for international protection has been the articulation and entry into force of the new Royal Decree 1155/2024 of 19 November which approves the Regulations of Organic Law 4/2000 of 11 January on the rights and freedoms of foreigners in Spain and their social integration (hereinafter the Immigration Regulations).

Despite the significant improvements introduced in terms of regularisation channels and changes, these Regulations have meant a step backwards for asylum seekers awaiting a decision or who have received an unfavourable decision. Various social organisations have highlighted the risk Social organisations, including the Cepaim Foundation, denounce the fact that the reform leaves thousands of applicants in an irregular situation if their asylum application is rejected.

Until now, applicants for international protection enjoyed authorisation to remain and work while their case was being processed, which counted towards the period of effective stay in the territory for subsequent regularisation via arraigo. Under the new regulations, a final rejection of the application implies the immediate termination of that authorisation, as well as the non-recognition of the time spent as an applicant for the purposes of subsequently applying for arraigo. In practice, this condemns 'tens of thousands of people' to a limbo of sudden irregularity: after the rejection, they must remain in an irregular situation for two more years before they can obtain a residence permit through arraigo. The regulation established a transitional provision that allows those who are already in an irregular situation due to a recent denial of asylum to apply for arraigo on an exceptional basis, but only if they meet the prerequisite of having been in an irregular situation for a period of six months.

Organisations specialising in migration view this political decision as deeply concerning, as it pushes thousands of asylum seekers into irregularity and may even encourage some to voluntarily withdraw their applications for fear of the new rules. In any case, this is a clearly coercive political and legislative measure which, instead of facilitating access to the procedure, establishes clear dissuasive measures.

Would you have any observations to share specifically about the implementation of the Pact on Migration and Asylum in the national context of the country/ countries you cover?

In Spain, the application of the European Pact on Migration and Asylum has been framed primarily through preparatory measures rather than substantive legal reform. The National Implementation Plan and the State Strategy on Migration Management outline priorities such as strengthening reception capacity, preparing for accelerated border procedures, reinforcing cooperation with countries of origin and transit, and adapting domestic legislation to the new EU framework, including provisions related to detention, risk of absconding and procedural timelines.

At EU level, the first State of Play Report on the Pact, published by the European Commission in June 2025, highlighted progress in overall preparedness but stressed the need to accelerate reforms to ensure full implementation by June 2026. Within the framework of the first Annual Migration Management Cycle, Spain was identified as a country under disproportionate migratory pressure, alongside Italy, Greece and Cyprus, mainly due to maritime arrivals. As a result, Spain is expected to benefit from the future Permanent Solidarity Mechanism, including relocation and financial support measures once the Pact enters into force.

However, the practical application of the Pact raises significant concerns. While implementation efforts are ongoing, several key legislative reforms foreseen in the National Implementation Plan—such as the revision of the Asylum Act, its implementing regulation, and amendments to related legislation—have not yet been initiated. This creates a risk that the Pact’s Regulations and Directives will enter into force within an insufficiently developed national legal framework, potentially leading to legal uncertainty, fragmented application and reduced procedural safeguards.

A particularly sensitive issue is the growing centrality of return policies within the Pact’s implementation. In 2025, the European Commission proposed a new EU Return Regulation to replace Directive 2008/115/EC, signalling a shift towards a more harmonised, security-oriented and directly applicable return framework. This change of legal instrument represents not only a technical adjustment but a political reorientation towards accelerated returns, enhanced enforcement and increased externalisation of migration control.

The proposed Regulation raises concerns regarding its compatibility with fundamental rights, due process guarantees and the principle of non-refoulement, especially in relation to the establishment of return centres in third countries and the use of European return orders. While certain safeguards are foreseen, their practical effectiveness remains uncertain, particularly with regard to independent monitoring, accountability and Member States’ responsibility for potential rights violations outside EU territory.

At national level, these dynamics are unfolding in a broader political context marked by the rise of securitised narratives on migration and increasing pressure to prioritise border control and returns over protection-oriented approaches. This trend risks undermining the rights-based foundations of the Pact and the values enshrined in Article 2 of the Treaty on European Union.

Overall, while Spain has taken formal steps to align with the Pact, the lack of timely legislative reform, combined with an increasingly restrictive policy orientation—particularly in the field of returns—poses significant challenges for the effective, rights-compliant implementation of the Pact in the national context.

PART A: Contributions by topic

Please share your reporting on developments in asylum law, policies or practices in 2025 by topic. Kindly make sure that you provide information on:

- New developments and improvements in 2025 and new or remaining challenges;

- Changes in legislation, policies or practices, or institutional changes during 2025.

1. Access to territory and access to the asylum procedure (Including first arrival to territory and registration, arrival at the border, application of the non-refoulement principle, the right to first response (shelter, food, medical treatment) and issues regarding border guards)

Throughout 2025, significant challenges persisted in Spain regarding access to the territory and access to the asylum procedure. These barriers to accessing the procedure, together with other factors linked to changing global mobility trends, resulted in a substantial decrease in the number of asylum applications compared to 2024. Pending the final consolidated figures for the year, the cumulative total as of 30 November 2025 amounted to 134,401 applications, well below the 156,340 applications registered by the same date in 2024. With regard to access to asylum applications through diplomatic missions in third countries, although this possibility is foreseen under Article 38 of the Spanish Asylum Act, it remains largely unregulated and practically inoperative, except in very exceptional cases. In practice, access is generally conditioned on the existence of family links or the granting of family extension of asylum, leading to delays lasting several years and widespread administrative silence, which frequently requires judicial intervention. The most recent relevant ruling in this area is Supreme Court Judgment No. 199/2024 of 6 February.

Regarding access to the territory and the possibility of lodging asylum applications at airports, Spain increased in 2025 the number of nationalities subject to airport transit visa requirements, with the evident aim of preventing access to the right to asylum. Examples introduced during 2025 include nationals of the Russian Federation and Viet Nam.

Asylum applications at the southern borders (the Canary Islands, Ceuta and Melilla) decreased during 2025, in line with a reduction in arrivals via the Canary route and from Moroccan territory. This trend may be linked to bilateral agreements with Morocco, Mauritania and Senegal aimed at preventing departures and irregular crossings by sea and land, particularly in the Autonomous Cities. This development is also reflected in the Annual Asylum and Migration Report presented by the European Commission to the European Parliament and the Council on 11 November 2025, which attributes the reduction in arrivals to Spain to the strengthening of bilateral cooperation and border surveillance.

In this context, particular concern arises from agreements relating to the establishment of temporary reception facilities in Mauritania, which may entail the detention and confinement of persons in need of international protection whose intention is to reach Spain, further deepening policies of border externalisation and, increasingly, the externalisation of asylum and dignified reception.

With regard to sea arrivals, an increase along the Balearic route was observed, together with a sustained rise throughout 2025 in applicants for international protection originating from Algeria. A notable feature of this trend is the arrival of entire extended families (grandparents, parents and children), often without a clear or sufficiently informed migration project regarding reception conditions, particularly given Algeria's low recognition rates for international protection.

Along the Western Mediterranean route, Algeria was the main country of departure, accounting for 79% of irregular border crossings on this route and registering a higher number of irregular arrivals to the Balearic Islands.

Despite changes in migration routes and overall trends, arrivals by sea through search and rescue operations—although reduced by 31% compared to the previous assessment cycle (2024)—continued to be concentrated in Italy and Spain, which together accounted for more than 80% of all disembarkations in the European Union. In major cities and main entry points such as Madrid, Barcelona and the Valencian Community, access remains limited almost exclusively to a telephone-based appointment system, which releases a very limited number of appointments and fails to meet existing demand. This situation generates a growing group of potential asylum applicants at risk of social and housing exclusion, who are forced to seek appointments in neighbouring provinces.

In medium-sized provinces, access is formally facilitated through an online appointment system, with appointments released weekly. However, this system also operates as a bottleneck that prevents an accurate assessment of real demand. In practice, informal and unofficial alternative access mechanisms are frequently used, particularly for residents of the territory who are required to prove habitual residence through registration certificates or other documentation, as well as for well-founded or vulnerable cases referred through NGOs or public institutions. These mechanisms are often discretionary, exceptional and dependent on local practice.

2. Access to information and legal assistance (Including counselling and representation)

In 2025, access to information and legal assistance for asylum seekers in Spain continued to be characterised by structural shortcomings and strong territorial disparities. In practice, the provision of information and legal support relies on a mixed and fragmented system, combining limited institutional channels with the crucial role played by NGOs and, to a lesser extent, Bar Associations.

Institutional access to information remains extremely limited. Information on international protection is largely channelled through a central telephone service previously operated by the Ministry of Inclusion, which provided multilingual information. This service was discontinued in early 2026, further weakening institutional access to information. In-person information at police stations and asylum authorities is minimal and generally limited to the distribution of leaflets and referrals to appointment systems, without meaningful legal orientation.

As a result, specialised information and legal assistance are primarily provided by NGOs, both within and outside the State reception system. This support is often delivered through group or individual counselling, frequently relying on the initiative and resources of organisations themselves or on regional and local funding. Consequently, access to legal assistance varies significantly depending on the presence and capacity of NGOs in each territory.

The role of Bar Associations remains uneven. In many provinces, specialised training in asylum law is insufficient, and there is no stable, dedicated public funding to ensure legal assistance during the administrative phase of the asylum procedure. In some regions, legal assistance previously supported through cooperation agreements with UNHCR has been reduced or discontinued in 2025 due to funding constraints affecting UN agencies, further limiting access to legal aid.

This situation has widened the gap between formally “available” information and information that is actually accessible to newly arrived persons or those expressing the intention to seek asylum. According to available assessments, access to information in Spain continues to depend heavily on the place of arrival, the type of procedure applied and effective access to independent actors such as NGOs or UNHCR.

In the case of children and other vulnerable applicants, limited access to timely information and legal assistance remains a structural problem, affecting effective access to the procedure and the ability to exercise procedural rights.

3. Provision of Interpretation services (e.g. Introduction of Innovative methods for Interpretation, Increase/decrease in the number of languages available, change in qualifications required for interpreters)

Interpretation constitutes an essential safeguard of the right to seek asylum and of the right to a fair and effective procedure. Both Asylum Act 12/2009, the forthcoming Regulations on asylum procedures and reception conditions, as well as European case law, require that applicants are able to understand and be understood at all relevant stages of the procedure. The quality of interpretation directly affects the credibility assessment of applicants' statements, the proper identification of vulnerabilities and the prospects of success in subsequent decisions.

In this regard, throughout 2025 persistent problems were observed in the implementation of the existing contract between the Ministry of the Interior and the company SEPROTEC for the provision of interpretation services during asylum interviews conducted by Provincial Immigration and Border Police Units. Reported issues include services not being delivered, delays due to the lack of available interpreters, and asylum interviews conducted with interpreters using languages unfamiliar to applicants or in which applicants have only a limited level of proficiency.

Concerns were also raised regarding the assignment of interpreters who lack specific training or qualifications to provide translation and interpretation in the context of asylum interviews, as well as the frequent use of telephone-based interpretation despite the absence of objective obstacles to conducting in-person interpretation. Technical problems, poor connections, background noise and other disturbances have been reported, all of which negatively affect the quality and reliability of interpretation.

These difficulties are particularly systemic when interpretation needs relate to non-majority or dialectal African languages. In such cases, interpretation is often provided in colonial languages spoken in the country of origin or in dominant regional dialects present in Spain, which do not adequately correspond to the applicant's actual linguistic needs.

There is also a continued need to establish homogeneous standards and guarantees for interpreters involved in asylum procedures. In particular, Spain lacks a comprehensive accreditation system ensuring minimum requirements in terms of confidentiality, neutrality and knowledge of the international protection framework.

These shortcomings are even more critical in cases involving unaccompanied migrant children. Interpretation services in such cases require specific communicative expertise in child-sensitive approaches, language adapted to the child's level of development and safeguards to prevent re-traumatisation. However, such specialised standards remain insufficiently developed and inconsistently applied in practice.

Overall, deficiencies in the provision and quality of interpretation services during 2025 continued to undermine procedural fairness and effective access to international protection in Spain.

4. Dublin procedures (including the organisational framework, practical developments, suspension of transfers to selected countries, detention in the framework of Dublin procedures)

In Spain, the application of the Dublin III Regulation and the transition towards the new framework under the European Pact on Migration and Asylum from 2026 continue to be marked by structural shortcomings.

A persistent structural feature, also highlighted by the Asylum Information Database (AIDA), is that Spain makes relatively limited use of Dublin procedures in practice when compared to the overall volume of asylum applications. Moreover, the number of incoming Dublin requests generally exceeds the number of outgoing ones, meaning that Spain receives more take charge or take back requests than it issues to other Member States.

According to the latest consolidated data available, in 2024 Spain received 8,334 requests for take charge or take back, mainly from France (3,926), Germany (2,426) and Belgium (768).

This pattern reflects Spain's structural position within the Dublin system: Spain frequently becomes the responsible Member State due to the first-entry criterion, but also as a result of previous presence or documentation in Spain and secondary movements. These dynamics are explicitly addressed in the new Asylum and Migration Management Regulation (AMMR), which seeks to reduce secondary movements, although its practical application remains uncertain.

Beyond Spain's internal challenges, the functioning of the Dublin system has been further undermined by unilateral and sustained suspensions of incoming transfers by other Mediterranean Member States, such as Greece and Italy. These practices leave applicants in a state of legal uncertainty and weaken the principle of shared responsibility on which the Pact is based.

Overall, the limited use of Dublin procedures, combined with the suspension of transfers by other Member States and uncertainty surrounding the transition to the new Pact framework, continues to undermine legal certainty, procedural efficiency and effective responsibility-sharing within the EU asylum system.

5. Special procedures (Including border procedures, procedures in transit zones, accelerated procedures, admissibility procedures, prioritised procedures or any special procedure for selected caseloads)

In 2025, special procedures gained particular relevance in Spain for two main reasons: continued pressure at key entry points—such as the Canary Islands, Adolfo Suárez Madrid–Barajas Airport and other major hubs—and the transition towards the implementation of the European Pact on Migration and Asylum, which is prompting Member States to reinforce capacity, border procedures and screening mechanisms. This transition entails clear risks of a regression in procedural safeguards if preparations are undertaken without adequate resources and rights-based planning.

Throughout 2025, Spain continued to apply a highly accelerated border procedure with limited safeguards, alongside an ordinary procedure on the territory characterised by significant delays and the absence of a meaningful admissibility assessment. This dual system creates disparities in procedural guarantees and outcomes.

Border procedures represent one of the most significant political and legal challenges for Spain. In particular, Spain must ensure that the application of border procedures does not rely on the EU concept of the “fiction of non-entry” in a manner that undermines the protection of rights guaranteed under national and EU law. The combination of high-pressure entry points, very short procedural time limits under screening procedures, and structural shortages in staff and material resources risks resulting, in practice, in a lowering of procedural and protection standards.

Another major challenge relates to the alignment of national admissibility time limits with those introduced under the Pact’s screening procedures. In the absence of a comprehensive reform of the Asylum Act, divergent legal interpretations may emerge, leading to legal uncertainty. This risk was already highlighted in the European Commission’s State of Play assessment, which called on Member States to ensure that procedural systems are fully operational by June 2026.

Particular concern arises from implementation plans linked to the Pact, specifically requirement 2.A.1 of Spain’s Implementation Plan, which provides that, for screening carried out within the territory, minor amendments will be introduced to the Immigration Act or Regulation to allow for police detention associated with return procedures in all cases. In this regard, it must be recalled that deprivation of liberty should always be used as a measure of last resort, based on an individual assessment, subject to judicial oversight and accompanied by effective alternatives to detention. Screening procedures must not become a pathway leading de facto to systematic detention of asylum seekers.

In addition, a clear acceleration has been observed in the handling of subsequent applications, even when based on new elements, as well as in applications lodged from prisons or detention facilities, where the same border procedure is often applied.

Finally, in penitentiary settings, effective access to the asylum procedure is not guaranteed. In practice, access depends on police authorities attending the facilities to carry out the necessary formalities. When this does not occur, individuals are effectively prevented from exercising their right to seek asylum.

6. Reception of applicants for international protection (including information on reception capacities – Increase/decrease/stable, material reception conditions - housing, food, clothing and financial support, contingency planning in reception, access to the labour market and vocational training, medical care, schooling and education, residence and freedom of movement)

Throughout 2025, access to reception conditions for applicants for international protection in Spain continued to be marked by significant structural shortcomings.

The Ministry of Inclusion continued to require applicants to attend an initial appointment at Provincial Immigration and Border Police Units, where they are issued with the so-called “Declaration of Intention to Apply for International Protection”. This document is required in order to access the International and Temporary Protection Reception System (SAPIT). As a result, thousands of applicants—due to the already identified obstacles in accessing appointment systems, whether by telephone or online—remain unable to access dignified living conditions for prolonged periods, sometimes lasting several months.

During these periods, applicants are frequently treated as being in an “irregular situation”, exposing them to the risk of expulsion proceedings and leaving them without access to adequate housing, financial support or other basic reception conditions. This situation undermines the rights guaranteed under Directive 2013/33/EU, which establishes minimum standards for the reception of applicants for international protection.

Moreover, many social services across Spain continue not to recognise the right of asylum seekers to access emergency or urgent social assistance, despite such mechanisms being an essential component of the Spanish social protection system.

In February 2025, the Ministry of Inclusion reduced the duration and scope of the so-called “autonomy phase” of the reception system, which had previously provided crucial support for access to housing, including coverage of rent and deposits on a temporary and transitional basis. Since the end of February 2025, no extensions beyond six months from the notification or publication of a positive protection decision have been granted, even in situations of exceptional vulnerability. This practice contradicts Article 23(2) of Royal Decree 220/2022, which regulates the reception system in the field of international protection.

The removal of these supports has resulted in beneficiaries of international protection remaining in reception facilities beyond the authorised periods, reducing turnover and limiting the availability of places for newly arrived applicants. This, in turn, has exacerbated housing exclusion and increased the number of applicants unable to access reception at all.

Access to healthcare for asylum seekers continues to follow a framework similar to that applied to persons in an irregular situation, with responsibility resting primarily with the Autonomous Communities. Significant disparities persist in the application of criteria and in effective access, particularly during the initial stages of the procedure and while appeals are pending. In many cases, applicants are required to prove their status directly at healthcare centres, often without adequate guarantees of confidentiality.

In relation to documentation, the Ministry of the Interior continued in 2025 to use a variety of documents to identify asylum seekers at different stages of the procedure. This practice generates confusion and discrimination in access to rights and services, depending on the specific document held at a given time. Delays in issuing standard documentation have led to serious obstacles in accessing employment, banking services, education, healthcare and municipal registration.

Overall, reception conditions in Spain during 2025 remained insufficient to ensure a dignified standard of living for all applicants for international protection. Structural delays in access, reduced post-recognition support and uneven access to basic services continue to undermine the effectiveness and fairness of the reception system.

7. Detention of applicants for international protection (including detention capacity – increase /decrease/stable, practices regarding detention, grounds for detention, alternatives to detention, time limit for detention)

The European Pact on Migration and Asylum, adopted in 2024, establishes a common framework for the management of migration flows, strengthening external border control and seeking to harmonise asylum and return procedures across the European Union. One of the most controversial aspects of the Pact is its approach to migration-related detention, which is expanded and consolidated as a regular tool, particularly in the context of border and screening procedures.

Although the Pact formally maintains the principle that detention should be used only as a measure of last resort and that priority should be given to alternatives to detention, in practice the number of situations in which detention may be applied has increased.

It should be recalled that, pursuant to Article 10(1) of Directive (EU) 2024/1346 of 14 May, establishing standards for the reception of applicants for international protection (hereinafter, the Reception Conditions Directive), no person may be detained solely on the grounds that they are an asylum applicant or on the basis of their nationality. The permissible grounds for detaining applicants for international protection are exhaustively listed in Article 10(4) of that Directive and must be laid down in national law.

Detention may only be ordered as a measure of last resort, where less coercive measures cannot be effectively applied. The grounds for detention include, inter alia: verifying identity or nationality; determining elements of the application that cannot be obtained without detention, particularly where there is a risk of absconding; ensuring compliance with legal obligations where there is a continuing risk of absconding; deciding on entry in the context of a border procedure; detention linked to return procedures; cases where an application is lodged solely to delay or frustrate removal; and situations involving the protection of national security or public order.

Article 10(5) of the Reception Conditions Directive requires Member States to establish alternatives to detention, such as regular reporting obligations, the deposit of a financial guarantee, or residence at an assigned place. It also provides that civil society organisations and social protection authorities may support the design and implementation of alternatives to detention through case management approaches.

Article 11 of the Directive sets out the guarantees applicable during detention, including limits on duration, prompt judicial review, periodic reassessment of detention orders, access to information in a language the applicant understands, and the right to free legal assistance. Detention must be as short as possible, duly justified in writing and subject to rapid judicial control, generally within 15 to 21 days.

From this framework, it follows that detention must always remain an exceptional measure, applied only under the conditions and for the reasons exhaustively provided by law and subject to strict procedural safeguards. Where grounds for detention exist following an individual assessment, Member States are required to prioritise the application of alternatives and to apply the least intrusive and restrictive measure available.

At national level, the implementation of the new Reception Conditions Directive has also entailed a formal recognition of practices that had previously been described using different terminology. Following the adoption and publication of the Pact's Regulations and Directives in the Official State Gazette, Spain has explicitly incorporated the concept of "detention" into its policy and implementation discourse, as reflected in its National Implementation Plan.

In this Plan, Spain refers to several relevant aspects concerning detention, including the limitation of detention during screening procedures to a maximum of 72 hours (as opposed to the 7-day period foreseen at EU level), the expansion and adaptation of national databases used in migration management, and the stated intention to

develop alternatives to detention.

Despite these formal commitments, concerns persist regarding detention practices in 2025. In particular, there continue to be reports of police authorities initiating identification procedures and expulsion proceedings against individuals whose asylum applications have been rejected, without fully respecting the guarantees provided under EU law, including the right to remain on the territory during the time limit for lodging an appeal. Such practices risk undermining the exceptional nature of detention and the effectiveness of procedural safeguards.

Overall, while the legal framework emphasises detention as a last resort, its expanded scope under the Pact, combined with existing practices at national level, raises concerns regarding proportionality, individual assessment and the effective use of alternatives to detention for applicants for international protection in Spain.

8. Procedures at first instance (Including relevant changes in: the authority in charge, organisation of the process, interviews, evidence assessment, determination of international protection status, decisionmaking, timeframes, case management - including backlog management)

During 2025, several developments affected first- and second-instance asylum procedures in Spain, although significant structural challenges persisted.

At first instance, the Asylum and Refuge Office increasingly relied on automated or semi-automated decision-making processes based on nationality. This practice facilitated faster decision-making in certain cases, such as the granting of residence authorisations on humanitarian grounds for Venezuelan nationals and subsidiary protection for nationals of Mali and other countries affected by armed conflict. However, automated decision-making has also been applied to applicants from countries considered “safe”, such as Senegal or Colombia, resulting in rapid rejections through standardised templates without sufficient individualised assessment.

This approach has contributed to a high number of “false negatives”, particularly given the reported low quality of asylum interviews used as the basis for these decisions. Concerns have been raised regarding the adequacy of evidence assessment, the identification of vulnerabilities and the effective consideration of individual circumstances.

In 2025, the Asylum and Refuge Office also began requiring certain applicants, particularly Malian nationals, to provide identity and nationality documents, including passports, and in some cases to approach their national embassies to obtain such documents. While this practice may be linked to efforts to address potential documentary fraud, it has resulted in cases being archived or rejected despite nationality having already been established through asylum interviews conducted by the authorities. This practice raises concerns regarding proportionality and the burden placed on applicants.

Family reunification and family extension procedures continued to face significant obstacles. For asylum seekers, there remains no specific procedure enabling family members to travel to Spain in a safe and legal manner, even in manifestly well-founded cases. For beneficiaries of international protection, some improvements were observed in 2025 in the processing of family extension cases, particularly for certain nationalities. Nevertheless, applications are still frequently rejected under the general immigration regime, resulting in discriminatory outcomes.

At second instance, access to an effective remedy continued to be undermined by significant delays before the National High Court, often ranging from six months to one year. Limited judicial specialisation in asylum law and procedural delays discourage applicants from pursuing appeals. This effect has been exacerbated by the entry into force of the new Immigration Regulation (RELOEX), which limits regularisation options during appeal proceedings, leading some applicants with potential protection needs to withdraw from the asylum process.

Furthermore, Spanish law continues to lack an automatic suspensive effect for negative asylum decisions during the appeal period. In practice, expulsion proceedings have been initiated in some cases immediately following a negative decision, without fully respecting the right to an effective remedy and the principle of non-refoulement.

Documentation during appeal procedures remains inconsistent. In many provinces, applicants are left undocumented for prolonged periods while awaiting recognition of their appeal, restricting access to employment, public services and the exercise of basic rights.

Overall, while certain procedural efficiencies were introduced in 2025, first- and second-instance asylum procedures in Spain continue to be affected by delays, insufficient individual assessment, disincentives to appeal and persistent gaps in procedural safeguards.

9. Procedures at second instance (including organisation of the process, hearings, written procedures, timeframes, case management -including backlog management)

The most relevant development in 2025 with regard to the right to an effective remedy has been the entry into force of the new Immigration Regulation (RELOEX), which is creating a clear disincentive to pursue appeals.

Second-instance proceedings in Spain—before the National High Court (Audiencia Nacional)—continue to involve delays of between six months and one year. In addition, most of the eight sections composing the court do not have specific specialisation in asylum law. Since the entry into force of the RELOEX, the time spent in Spain as an applicant for international protection, even where the right to remain is not recognised, is no longer counted for the purposes of accessing residence authorisations based on “arraigo”. As a result, there has been a systematic decline in the lodging of appeals and in the continuation of second-instance proceedings.

Consequently, there are numerous well-founded cases in which a protection need exists and where the administrative first-instance decision is negative, but applicants refrain from pursuing an appeal that could potentially lead to a different outcome. In many cases, the sole stated reason for withdrawing from the asylum procedure is the entry into force of the new RELOEX.

In any event, the Spanish legal framework continues to provide no automatic suspension of the effects of negative decisions during the period for lodging an appeal, nor necessarily until a final decision is reached when an appeal is submitted. In this context, in 2025 there have been instances in which sanctioning procedures leading to expulsion and deportation were initiated immediately after notification of a negative decision, thereby failing to respect the right to an effective remedy and the principle of non-refoulement.

Similarly, throughout 2025 the Ministry of the Interior continued a practice of leaving applicants undocumented during second-instance proceedings, citing alleged technical issues. However, these problems do not appear in certain police stations, where—on the basis of proof of the filing of an appeal and interim measures deemed granted by administrative silence—authorities proceed to document applicants as such. This indicates that the “technical” justification provided by other Provincial Immigration and Border Police Units is not substantiated.

As a result, in most provinces, applicants in second-instance proceedings remain undocumented for periods ranging from six months to one year. When documentation is finally issued, it is often in the form of a document that does not adequately certify identity and lacks sufficient guarantees, which hinders its general acceptance in the labour market and even by public administrations. This, in turn, restricts the exercise of rights and access to public services, including civil status procedures (marriage registration and registered partnerships) and the exchange of driving licences.

10. Issues of statelessness in the context of asylum (including identification and registration)

During 2025, significant shortcomings persisted in Spain regarding the identification and registration of statelessness within the asylum system.

The Asylum and Refuge Office (OAR) continues to fail to identify statelessness among applicants for international protection, even when the circumstances of the case clearly indicate the possible existence of this status. This practice persists despite the explicit legal obligation set out in the national regulation governing statelessness procedures, which establishes in Article 2(2) that the OAR must initiate statelessness determination procedures *ex officio* whenever it becomes aware of facts, data or information indicating the possible existence of statelessness.

Nevertheless, the number of applicants formally registered as stateless remains extremely low. In 2024, out of a total of 167,366 asylum applications, only three were registered as stateless. The same figure was recorded in 2025 (up to 30 November), with three statelessness registrations out of 134,401 asylum applications. This data demonstrates a structural failure to identify statelessness in practice.

Instead of initiating statelessness determination procedures, the administration frequently resorts to alternative classifications, such as “unrecognised State” or “United Nations observer State”, to register applicants originating from contexts with high rates of statelessness. This practice affects applicants from territories or populations with a well-documented risk of statelessness and allows the authorities to avoid the formal recognition of stateless status, despite the legal framework requiring otherwise.

The failure to identify statelessness at an early stage has serious implications for access to rights, procedural guarantees and long-term legal security. Applicants who may in fact be stateless are processed exclusively within the asylum system, without the specific safeguards and protection mechanisms associated with statelessness determination procedures.

Overall, in 2025 Spain continued to lack an effective and systematic approach to the identification and registration of statelessness in the context of asylum, resulting in under-recognition of stateless persons and undermining compliance with national and international obligations in this area.

11. Children and applicants with special needs (special reception facilities, identification mechanisms/referrals, procedural standards, provision of information, age assessment, legal guardianship and foster care for unaccompanied and separated children)

Throughout 2025, significant structural shortcomings persisted in Spain regarding access to the asylum procedure and protection standards for children and applicants with special needs, particularly unaccompanied and separated children.

It remained common practice for the Ministry of the Interior, regional child protection services and reception centres to suspend, delay or block access to the asylum procedure and the formal registration of applications for international protection until age assessment procedures had been completed or were intended to be initiated. This practice is especially prevalent in cases where placement in child protection facilities is considered provisional, effectively preventing the parallel processing of age assessment and asylum procedures and resulting in unjustified delays in access to protection.

As a consequence, many children reach the age of majority without having been granted access to the asylum procedure. Once they turn 18, they are no longer afforded prioritised or differentiated access, nor are specific

safeguards foreseen, often leading to situations of social exclusion and homelessness among young care leavers with clear international protection needs.

Moreover, procedural standards set out in Article 25(5) of Directive 2013/32/EU on asylum procedures are not consistently respected in practice. This provision establishes specific guarantees for children, including the application of the benefit of the doubt during age assessment procedures and the obligation to treat the applicant as a minor for as long as their age remains uncertain. EUAA guidance further clarifies that the benefit of the doubt constitutes a fundamental procedural safeguard and must be applied broadly, particularly given that unaccompanied children are unlikely to possess documentary proof of age.

Despite this framework, age assessment practices in Spain continue to rely predominantly on medical methods, while non-medical methods—such as interviews conducted by trained asylum officials with expertise in interviewing children—remain underused. Children’s own statements are frequently given insufficient weight, contrary to EU and national standards.

In addition, there is a persistent administrative practice whereby the authorities responsible for child protection fail to process residence permits for unaccompanied migrant children under their guardianship in a timely manner. These delays are often justified by reference to the complexity and duration of procedures involving police authorities, immigration offices or foreign consulates. As a result, some children reach adulthood without having obtained the residence authorisation to which they are entitled, despite recent legislative amendments introducing exceptional residence permits for former unaccompanied minors who reach the age of majority without documentation.

Access to information and legal assistance for children remains limited and inconsistent, further undermining effective access to the asylum procedure and the ability to exercise procedural rights.

Overall, in 2025 Spain continued to face systemic challenges in ensuring timely access to asylum, child-sensitive procedures and effective protection for children and other applicants with special needs, in contradiction with EU law and international protection standards.

12. Content of protection (Including access to social security, social assistance, healthcare, housing and other basic services; integration into the labour market; measures to enhance language skills; measures to improve attainment in schooling and/or the education system and/or vocational training)

Access to housing remains the most severe challenge affecting both applicants for international protection and beneficiaries of international protection in Spain. Structural shortages in housing supply, high demand and the long-standing lack of effective public housing policies have resulted in widespread residential exclusion, particularly impacting refugee and migrant populations.

According to the most recent report by the Ministry of Equality on the impact of racism in Spain, groups experiencing the highest levels of residential segregation include people of African descent, Arab populations and Black African communities. These groups are also significantly underrepresented in areas predominantly inhabited by the majority population. In 2025, and with a foreseeable continuation into 2026, an increase in situations of extreme poverty and homelessness among refugees has been observed, especially in large cities where access to housing is most restricted and in territories where local or regional authorities adopt restrictive or openly hostile approaches to migration.

This situation is particularly acute for beneficiaries of international protection who are young, racialised, of Muslim background and with low levels of education or vocational training. Many originate from conflict-affected

countries such as Mali, Burkina Faso, Sudan, the Central African Republic or Somalia, and face compounded barriers in accessing stable employment and housing.

According to the Third Report on the Situation and Evolution of Migration and Intercultural Coexistence, housing constitutes the dimension with the poorest indicators. Between 2022 and 2024, residential exclusion increased by 11.2%. In 2024, rates of exclusion were particularly high among foreign nationals: 48.7% among non-EU men and 47.4% among non-EU women. Overcrowding affects foreign men three times more than Spanish nationals (15% compared to 5.1%).

In February 2025, the Ministry of Inclusion adopted a decision to end or significantly reduce support measures for beneficiaries of international protection within the reception system. The duration of assistance was limited to six additional months following the period spent as applicants for international protection. This resulted in a reduction of benefits and services available to recognised refugees, hindering social and labour market integration and, in particular, access to housing. Given that many beneficiaries receive a protection decision relatively quickly, the overall time spent within the reception system has been substantially reduced, increasing the risk of exclusion.

Access to healthcare for applicants and beneficiaries of international protection continues to be uneven across Autonomous Communities. While healthcare coverage is formally guaranteed, significant disparities persist in practice, particularly during the initial stages of the asylum procedure and during appeal proceedings. In many cases, applicants are required to prove their status directly at healthcare facilities, often without adequate safeguards for confidentiality.

Access to social assistance and social security mechanisms also remains inconsistent. In some territories, applicants and beneficiaries face barriers in accessing emergency social assistance, minimum income schemes and other forms of social support, undermining effective protection and social inclusion.

With regard to labour market integration, access to employment and vocational training remains constrained by documentation delays, administrative barriers and limited access to language training. Delays in the formalisation of asylum applications and in the issuance of documentation restrict access to employment services, vocational training programmes and education, particularly during the early stages of the procedure.

Overall, persistent barriers in access to housing, social protection, healthcare, education and employment continue to undermine the effective content of international protection in Spain, limiting prospects for sustainable integration and increasing the risk of long-term social exclusion.

13. Return of former applicants for international protection

Historically, Spain has recorded relatively low numbers of returns of former applicants for international protection. This has largely been due to the characteristics of the Spanish labour migration model and the consistent consideration by courts of the primacy of residence rights over return in cases involving individuals with strong social, family or community ties in Spain. As a result, many former applicants for international protection have traditionally been able to regularise their status through residence permits based on social integration (“arraigo”), family links or other exceptional grounds.

However, following the entry into force of Royal Decree No. 1155/2024 of 19 November (the new Immigration Regulation, RELOEX), a noticeable increase in both voluntary and forced returns was observed during 2025. This trend has particularly affected nationals of countries with low recognition rates for international protection and strong intergovernmental police cooperation frameworks, such as Peru, Colombia and Senegal.

The increase in returns is closely linked to the situation of social and labour exclusion to which former asylum applicants have been exposed following the reform. The new Regulation restricts access to regularisation pathways by preventing the time spent in Spain as an asylum applicant from being counted towards residence permits based on social integration. As a result, many former applicants who applied for asylum prior to the entry into force of the RELOEX have found themselves unable to regularise their status in the short or medium term.

Faced with prolonged irregularity, limited prospects of regularisation and increasing socio-economic vulnerability, a growing number of former applicants have sought information on voluntary return programmes or have been identified by police authorities while in an irregular situation and subsequently subjected to sanctioning procedures leading to return.

In this context, returns have been driven less by an increase in enforcement capacity and more by the structural exclusion generated by the new regulatory framework, which has reduced legal pathways for regularisation for former applicants for international protection.

By contrast, Spain did not promote active returns to conflict zones during 2025. In the specific case of beneficiaries of Temporary Protection from Ukraine, although a number of individuals voluntarily returned to Ukraine during the period 2023–2025, these movements were voluntary, often temporary and reversible. Spain, in coordination with the European Union, continued to respect the voluntary nature of return and did not encourage returns to areas affected by armed conflict.

Spain also continued to implement assisted voluntary return programmes with the support of the International Organization for Migration (IOM). While these programmes are not specifically designed for asylum seekers—who are generally required to withdraw their asylum application in order to access them—some former applicants whose applications were rejected have opted for this route.

Overall, in 2025 the return of former applicants for international protection in Spain increasingly reflected the restrictive effects of the new Immigration Regulation on regularisation pathways, raising concerns regarding sustainability, proportionality and the long-term social impact of return-oriented approaches.

14. Resettlement and humanitarian admission programmes (Including EU Joint Resettlement Programme, national resettlement programme (UNHCR), National Humanitarian Admission Programme, private sponsorship programmes/schemes and ad hoc special programmes)

In 2025, Spain continued to participate in resettlement and humanitarian admission initiatives as part of its commitments under international protection frameworks and EU-level cooperation. However, developments in this area remained limited and largely constrained by political, operational and budgetary considerations.

Spain maintained its participation in the national resettlement programme implemented in cooperation with UNHCR, although resettlement figures remained modest compared to overall protection needs and Spain's reception capacity. The programme continued to be characterised by a strong dependence on annual political decisions and available budgetary allocations, rather than being embedded in a stable, predictable and multiannual framework.

During 2025, resettlement efforts focused primarily on persons originating from protracted refugee situations identified by UNHCR, with particular attention to vulnerable profiles. Nevertheless, the overall scale of resettlement remained insufficient to constitute a meaningful or structural pathway for access to protection, especially when compared to the magnitude of global displacement and to Spain's broader migration management capacity.

With regard to humanitarian admission programmes, Spain did not develop a consolidated or permanent national humanitarian admission scheme beyond ad hoc initiatives. Access to humanitarian admission continued to depend on discretionary political decisions, specific crises or bilateral arrangements, rather than on clear eligibility criteria or transparent procedures. This limited the accessibility and predictability of humanitarian pathways.

Spain did not significantly expand private or community sponsorship schemes in 2025. While civil society organisations and faith-based actors have repeatedly expressed interest in developing sponsorship-based models that could complement state-led resettlement efforts, no comprehensive legal or operational framework was established to support such initiatives. As a result, private sponsorship remained marginal and largely underdeveloped.

Ad hoc programmes were implemented in response to specific humanitarian situations, particularly in relation to evacuation or admission of vulnerable persons from conflict-affected areas. However, these initiatives were not accompanied by a broader strategy to institutionalise humanitarian admission as a core component of Spain's asylum and migration policy.

Overall, in 2025 Spain's approach to resettlement and humanitarian admission remained fragmented and limited in scale. The absence of a stable, multiannual resettlement commitment, the lack of a comprehensive humanitarian admission framework and the underdevelopment of private sponsorship schemes continued to constrain the potential of safe and legal pathways for international protection.

15. National Jurisprudence on International protection In 2025 (please Include a link to the relevant case law and/or submit cases to the [EUAA Case Law Database](#))

Supreme Court Judgment (STS) No. 84/2025, of 28 January, ECLI:ES:TS:2025:361:

Consolidates Humanitarian Residence Authorisations (RRHH) of International Protection as a third level of international protection in Spain, of a national nature, and grants protection to a Colombian married couple with minor children threatened by an armed group in a rural area. [HERE](#)

High Court of Justice of the Basque Country (STSJ País Vasco), Administrative Chamber, 19 March 2025:

Ex officio deregistration by the General Social Security Treasury (TGSS) from the contribution system due to the lack of proof of a work permit following the administrative rejection of an application for international protection. To the contrary, and among others, Supreme Court Judgment No. 875/2024, of 21 May, ECLI:ES:TS:2024:2855.

High Court of Justice of the Canary Islands (STSJ de Canarias) No. 737/2025, of 21 March:

Compatibility of residence on the grounds of family ties ("arraigo familiar") with an application for international protection. [HERE](#)

High Court of Justice of Andalusia (STSJ de Andalucía) No. 290/2025, of 24 March:

Rejects an extensive interpretation allowing summary returns ("hot returns") of persons crossing the border "by swimming" towards Ceuta or Melilla.

Supreme Court Order (ATS) of 26 March 2025:

Interim measure for the reception of unaccompanied minor applicants for international protection by the Ministry of Inclusion, Social Security and Migration (MISSM) and the SAPIT, radically modifying the interpretation followed to date, which considered the reception of unaccompanied minor children and adolescents applying for international protection to be an exclusive competence of the Autonomous Communities and child protection

services. [HERE](#)

High Court of Justice of Castile and León (STSJ de Castilla y León) No. 412/2025, of 1 April:

Recognises the competence of Immigration Offices to admit and process family reunification applications under the general regime (LOEX and RELOEX) submitted by beneficiaries of international protection. [HERE](#)

Supreme Court Judgment (STS) No. 2018/2025, of 14 May:

Recognises that the rules of general administrative procedure concerning the electronic administrative file are applicable to the asylum procedure. [HERE](#)

National High Court Judgment (SAN) No. 2541/2025, of 26 May:

Rejects that the renewal of a Humanitarian Residence Authorisation of International Protection for a Venezuelan national may be refused on the basis of the existence of a police record. [HERE](#)

High Court of Justice of Madrid (STSJ Madrid) No. 665/2025, of 9 June (ECLI:ES:TSJM:2025:7983):

Recognises the compatibility of Temporary Protection with residence authorisations regulated under Law 14/2013.

Supreme Court Judgments (STS) No. 3242/2025 and STS No. 3246/2025, both of 9 July:

Confirm Supreme Court Judgment No. 414/2024, of 24 January, on the refusal of access to residence on the grounds of labour ties (“arraigo laboral”) for applicants for international protection during appeal proceedings. They remove the most controversial aspects, while maintaining that Article 9 of Directive 2013/32/EU supports the refusal to grant residence on the grounds of labour ties under the former RELOEX.

High Court of Justice of Cantabria (STSJ de Cantabria) No. 641/2025, of 26 September (ECLI:ES:TSJCANT:2025:940):

Orders the granting of the Minimum Vital Income (Ingreso Mínimo Vital) to asylum seekers, interpreting that the concept of legal residence under the law regulating the benefit encompasses or includes applicants for international protection.

Supreme Court Judgment (STS) No. 1287/2025, of 15 October (ECLI:ES:TS:2025:4603):

Refusal of residence on the grounds of family ties (“arraigo familiar”) for Sahrawis based on nationality of origin. Children of parents born in Western Sahara during the period in which it was under Spanish authority may not benefit from the temporary residence authorisation on the grounds of family ties.

Supreme Court Judgment (STS) No. 1324/2025, of 21 October (ECLI:ES:TS:2025:4610):

Application of administrative law to appointments with the company BLS for mandatory visa processing. The time limit is met when the application is submitted to the BLS registry and not when the visa application is forwarded to the consulate, obliging the consulate to grant the requested visas after having declared the applications inadmissible for being registered out of time.

National High Court Judgment (SAN), Section 4, of 13 November 2025 (ECLI:ES:AN:2025:4722):

Finds unlawful the implicit refusal of a prior appointment for the lodging of an asylum application submitted through the registry.

16. Other important developments in 2025

Full document without character limit attached.

PART B: Publications

1. If available online, please provide links to relevant publications produced by your organisation in 2025.

- III Informe sobre el Estado y Evolución de las migraciones y la Convivencia Intercultural en España: <https://www.cepaim.org/sites/default/files/2025-11/III%20Informe%20EMCIE%202025.pdf>
- Análisis de la política migratoria en la Unión Europea: <https://www.cepaim.org/sites/default/files/2025-11/MONOGRA%CC%81FICO%20EMCIE.%20Ana%CC%81lisis%20de%20la%20poli%CC%81tica%20migratoria%20en%20la%20UE.pdf>
- Sobre la actualidad de la política migratoria europea: <https://www.cepaim.org/sites/default/files/2025-10/Nota%20Poli%CC%81tica%20%233.%20Sobre%20la%20actualidad%20de%20la%20pol%C3%ADtica%20migratoria%20europea.pdf>
- Aportaciones de CONVIVE Fundación Cepaim al proceso de elaboración del Plan de Integración y Convivencia Intercultural (2025): https://www.cepaim.org/sites/default/files/2025-12/Monogr%C3%A1fico%20EMCIE_Plan%20de%20Integraci%C3%B3n%20y%20Convivencia%20Intercultural.pdf
- Más allá de la detención. Alternativas a la detención migratoria como modelo de política basado en derechos: <https://www.cepaim.org/sites/default/files/2025-09/M%C3%A1s%20all%C3%A1%20de%20la%20detenci%C3%B3n%20-%20Alternativas%20a%20la%20detenci%C3%B3n%20migratoria%20como%20modelo%20de%20pol%C3%ADtica%20basado%20en%20derechos.pdf>
- Las políticas migratorias y los ODS: <https://www.cepaim.org/sites/default/files/2025-08/Las%20pol%C3%ADticas%20migratorias%20y%20los%20ODS..pdf>
- Análisis sobre el impacto del nuevo paquete Ómnibus: <https://www.cepaim.org/sites/default/files/2025-06/Nota%20Poli%CC%81tica%20%232%20An%C3%A1lisis%20sobre%20el%20impacto%20del%20nuevo%20paquete%20%C3%93mnibus.pdf>
- De la protección a la externalización: https://www.cepaim.org/sites/default/files/2025-05/DE%20LA%20PROTECCI%C3%93N%20A%20LA%20EXTERNALIZACI%C3%93N.%20AN%C3%81LISIS%20DE%20LA%20PROPUESTA%20DEL%20REGLAMENTO%20DE%20RETORNO%20Y%20SU%20IMPACTO%20SOBRE%20LAS%20POL%C3%8DTICAS%20MIGRATORIAS%20DE%20LA%20UNI%C3%93N%20EUROPEA_0.pdf
- AIDA report: https://asylumineurope.org/reports/country/spain/?utm_source=chatgpt.com
- Tolmo García, Jesús (Diciembre 2025), Clouds moving in over Spain's progress on statelessness, European. European network on Statelessness, disponible en <https://www.statelessness.eu/updates/blog/clouds-moving-over-spains-progress-statelessness>
- El Laberinto del Asilo en España. Trabas, segregación y vulneración de derechos. Revista Deusto DDHH, junio de 2025: <https://djhr.revistas.deusto.es/article/download/3277/4181/>

- El inaceptable colapso de las citas previas. Revista web de la Abogacía Española, mayo de 2025: <https://www.abogacia.es/actualidad/opinion-y-analisis/el-inaceptable-colapso-de-las-citas-previas/>

2. If not available online, please share your publications with us at: Asylum.Report@euaa.europa.eu or upload your file using the functionality below (max. file size 1MB).

Please upload your file

The maximum file size is 1 MB

c6cea438-8b58-4620-ac3a-9606bff4aca5/CEPAIM_EUAAREPORT.pdf

3. For publications that due to copyright issues cannot be easily shared, please provide references using the table below.

	Title of publication	Name of author	Publisher/Organisation	Date
1				
2				
3				
4				
5				

Useful links

[EUAA Asylum Report 2025 \(https://euaa.europa.eu/asylum-report-2025\)](https://euaa.europa.eu/asylum-report-2025)

[Executive Summary -Asylum Report 2025 \(https://euaa.europa.eu/asylum-report-2025-executive-summary\)](https://euaa.europa.eu/asylum-report-2025-executive-summary)

[Sources on Asylum 2025 \(https://euaa.europa.eu/publications/sources-asylum-2025\)](https://euaa.europa.eu/publications/sources-asylum-2025)

[National asylum developments database \(https://euaa.europa.eu/national-asylum-developments-database\)](https://euaa.europa.eu/national-asylum-developments-database)

[International Protection in Europe: a Year in Review \(https://euaa.europa.eu/international-protection-europe-year-review\)](https://euaa.europa.eu/international-protection-europe-year-review)

Background Documents

[Word template to submit input to the 2026 Asylum Report.docx](#)

Contact

[Contact Form](#)

Input by civil society organisations to the Asylum Report 2026

Contribuciones realizadas por CONVIVE Fundación Cepaim

¿Qué áreas destacaría en las que se han producido avances importantes en el país o países de los que se ocupa?

El pasado año 2025 es un año absolutamente enmarcado en los procesos dados hacia la correcta implementación del nuevo *Pacto Europeo de Migración y Asilo*.

En este sentido, el Gobierno publicó un Plan Nacional de Implementación del Pacto (NIP) alineado con la estrategia de la UE, así como con la estructura de *building blocks* operativos presentados por parte de la Comisión Europea en el pasado año 2024.

Se trata de un Plan de Implementación que, aún cumpliendo con todas las garantías de proceso planteadas por parte del ejecutivo europeo, ha carecido de los criterios de publicidad y transparencia deseadas.

Tras su publicación oficial por parte del Gobierno español en los últimos compases del pasado año, éste establece medidas para agilizar procedimientos y reforzar la coordinación multinivel y multiactor en la planificación y despliegue de la globalidad de las políticas migratorias y de asilo en España.

Asimismo, se adoptó una Estrategia de Gestión del Asilo y la Migración en consonancia con el Pacto, con el objetivo de mejorar la eficiencia sin menoscabar garantías.

En tercer lugar, otro de los aspectos que han ido marcando tanto la agenda como el quehacer de los Gobiernos autonómicos y estatal ha sido la respuesta judicial a la situación de los menores no acompañados solicitantes de asilo en regiones de alta presión migratoria como Canarias.

Como bien es sabido, El Tribunal Supremo¹ intervino directamente en la *batalla política* sobre la asignación de competencias en la acogida y derivación de estos niños y niñas dictando autos que obligan al Estado a acoger a estos menores en el sistema nacional de protección internacional para aliviar la sobrecarga de los sistemas autonómicos.

Estas decisiones, aunque controvertidas por las implicaciones políticas evidentes que éstas conllevan, evidencian la creciente implicación del poder judicial en el despliegue de las acciones políticas, administrativas y operativas en la protección de dichos niños y niñas. Por último, se registró un incremento de la capacidad de acogida estatal y una mayor cooperación con socios europeos para gestionar llegadas irregulares, contribuyendo a que la Comisión Europea identifique a España como país bajo *presión migratoria* (principalmente por las llegadas marítimas en rescates) y elegible para el nuevo Pool de

¹ Auto del Tribunal Supremo 11562/2025. [Disponible aquí](#).
Auto del Tribunal Supremo 9796/2025. [Disponible aquí](#)

Solidaridad de reubicación, cuestión que esperamos sea un asunto central en las políticas públicas migratorias durante el presente año 2026.

¿Cuáles son las áreas en las que se han producido pocos o ningún avance?

Persisten retrasos y reformas pendientes en el sistema de asilo español. No se adoptó en 2025 la largamente anunciada reforma integral de la *Ley de Asilo 12/2009*, a pesar de reiterados llamados de ACNUR y organizaciones especializadas para actualizar el marco normativo a los estándares europeos actuales. Esto dejó sin resolver problemas estructurales como la acumulación de solicitudes pendientes, procedimientos dilatados y lagunas en la atención a colectivos vulnerables.

De igual forma, si bien en 2024 se reformó el Reglamento de Extranjería, no se abordó de manera específica la reforma del sistema de acogida ni de los procedimientos de protección internacional reflejados dentro de esa normativa.

Continuamos con determinadas reformas pendientes en materia de políticas inclusivas vinculadas al Marco Estratégico de Ciudadanía e inclusión contra el Racismo y la Xenofobia².

Por otro lado, quedan aún reformas pendientes reflejadas en el Plan de Implementación del Pacto Europeo de Migración y Asilo no llevadas a cabo durante el segundo semestre de 2025 y la anualidad del 2025, disponiendo pues de tiempos más que limitados para que éstos sean llevados a cabo previo 12 de junio de 2026, fecha en la cual los diferentes reglamentos y directivas que componen el Pacto entrarán en vigor.

En concreto, aunque España ya ha llevado a cabo algunas medidas en clave de implementación, como son: la reforma del Reglamento de Extranjería en 2024, en vigor desde el 20 de mayo de 2025, la presentación del Plan de Contingencia, el nuevo Plan de Acción Exterior 25-28 o la articulación de visados de tránsito para determinados países,³ a Enero de 2026 no se han producido ningún avance en materia de “Propuestas de textos de la nueva Ley de Asilo y su Reglamento de desarrollo y textos de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, así como para la modificación de otros instrumentos jurídicos necesarios para implementar el pacto” incluida la modificación de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pese a que se preveía en los hitos del Plan Nacional Septiembre de 2025 como fecha de la aprobación de los textos por el Consejo de Ministros y la remisión al Parlamento. Igual referencia ha de hacerse respecto de la determinación de las necesidades para trasponer la Directiva sobre Acogida, sin que tampoco se hayan iniciado los oportunos procedimientos legislativos.

Esta ausencia de modificaciones normativas va a determinar que a la fecha de entrada de vigor de los Reglamentos y la Directiva que componen el nuevo paquete normativo que nace del Pacto Europeo de Migración y Asilo exista un marco jurídico insuficientemente desarrollado, lo que corre el riesgo de generar lagunas, inconsistencias y falta de una base jurídica clara y por ende justa a la hora de aplicar estas normas.

² Marco estratégico de Ciudadanía e Inclusión. Resumen ejecutivo en inglés. Disponible [aquí](#).

³ Convive Fundación Cepaim (Octubre 2025), Sobre la actualidad de la política migratoria europea; Caminando entre la implementación del Pacto Europeo de Migración y Asilo y la nueva agenda restrictiva europea. *XDS Espacio por derechos, nota política #3*, p. 6. Disponible [aquí](#)



Paralelamente, uno de los asuntos con mayor controversia en relación al impacto producido sobre las personas solicitantes de protección internacional ha sido la articulación y entrada en vigor del nuevo Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, (Reglamento de Extranjería en adelante).

Y es que, a pesar de las mejoras significativas introducidas en materia de vías de regularización, cambios, este Reglamento ha supuesto un retroceso para las personas solicitantes de asilo pendientes de resolución o con resolución resuelta desfavorable. Diferentes organizaciones sociales hemos manifestado el riesgo. Las organizaciones sociales –incluida Fundación Cepaim– denunciaremos que la reforma deja en situación irregular a miles de solicitantes si su petición de asilo es denegada.

Hasta el momento, los solicitantes de protección internacional gozaban de una autorización de permanencia y trabajo durante la tramitación de su expediente la cual computaba en término de plazos de permanencia efectiva en el territorio para la posterior regularización vía arraigo. Bajo la nueva normativa, una denegación firme de la solicitud implica la extinción inmediata de esa autorización, además, del no reconocimiento del tiempo transcurrido como solicitante a efectos de solicitar un arraigo posteriormente. En la práctica, esto condena a “decenas de miles de personas” a un limbo de irregularidad sobrevenida: tras la denegación, deberán permanecer dos años más en situación irregular antes de poder acceder a una autorización de residencia por arraigo. El reglamento estableció una disposición transitoria que permite solicitar de forma excepcional la fórmula del arraigo a quienes ya se encuentren en irregularidad por una denegación reciente de asilo, pero solo si cumplen con el requisito previo de irregularidad previa durante un periodo de 6 meses.

Desde las entidades especializadas en migraciones entendemos esta decisión política como profundamente preocupante pues aboca a miles de solicitantes de asilo a la irregularidad puede incentivar que algunos incluso desistan voluntariamente de sus solicitudes por miedo a las nuevas reglas. Se trata, en todo caso, de una medida política y legislativa claramente coercitiva y que, en lugar de facilitar el acceso al procedimiento, establece claras medidas disuasorias en el acceso al procedimiento.

De hecho, se ha reportado desde la entrada en vigor del Reglamento una tendencia descendiente en el número de solicitudes de protección internacional, así como un tendiente aumento en los desistimientos. Esta “paradoja regresiva” ha sido resaltada por numerosas entidades, señalando que la reforma castiga a quienes ejercen su derecho a pedir asilo.

¿Tiene alguna observación que compartir específicamente sobre la aplicación del Pacto sobre Migración y Asilo en el contexto nacional del país o países de los que se ocupa?

Entre las líneas estratégicas incluidas en el Plan de Implementación presentado por el Gobierno de España se encuentran: el refuerzo de la capacidad de acogida (anticipando el nuevo sistema de reparto de responsabilidades), la preparación de procedimientos



acelerados en frontera, la cooperación con países de origen y tránsito para gestión de flujos definidos mediante nuestra Acción Exterior, y la adaptación de la normativa interna (por ejemplo, criterios de riesgo de fuga, plazos de detención, etc., vinculados al Reglamento de Gestión de Asilo y Migración –AMMR– y al Reglamento de Procedimiento de Asilo).

Asimismo, España elaboró una Estrategia estatal de gestión migratoria alineada con el Pacto, cuyo resumen ejecutivo destaca la búsqueda de un modelo “más coherente y eficiente alineada con nuestros compromisos internacionales”

A nivel de la UE, la Comisión Europea publicó en junio de 2025 el primer informe de situación del Pacto, donde instó a acelerar preparativos para la implementación del Pacto. En dicho informe se constató un descenso de un 35% en entradas irregulares respecto al período anterior, pero con desafíos persistentes tales como las “presiones” migratorias en rutas específicas, movimientos secundarios, la acogida de ciudadanos de Ucrania, la denominada “instrumentalización de migrantes por terceros países”, y el fomento de retornos voluntarios o forzados más retornos efectivos.

La Comisión valoró que los Estados, entre los cuales se encuentra España, progresan en adaptar sus sistemas al Pacto, pero “hace falta imprimir mayor ritmo” a las reformas para llegar listos a junio de 2026. En este sentido, un hito importante fue el lanzamiento en los últimos compases de 2025 del Primer Ciclo Anual de Gestión Migratoria bajo el Pacto el cual introduciría, como novedad y relevancia para España, el Mecanismo de Solidaridad Permanente.

Al abrigo de ésta, la Comisión determinó y calificó a España como país bajo “presión desproporcionada” en materia de llegadas, junto con Italia, Grecia y Chipre. En consecuencia, España será elegible para recibir apoyo del Pool de Solidaridad por parte del resto de los Estados comunitarios una vez el Pacto entre en vigor. De forma resumida y mediante estos mecanismos, España podría utilizar mecanismos de reubicación y apoyo financiero para poder hacer frente a tal coyuntura migratoria.

De forma conexa, durante este 2025 han cobrado fuerza dentro de los debates políticos y legislativos de la Unión Europea y de cada uno de sus Estados miembro, la política de retorno en la UE, culminando con la presentación por parte de la Comisión Europea de un Reglamento de Retorno destinado a sustituir la Directiva 2008/115/CE.

La propuesta de la Comisión Europea de un nuevo Reglamento de Retorno de la Unión Europea supone un cambio de paradigma en el abordaje de las políticas migratorias europeas, sustituyendo la Directiva 2008/115/CE por un Reglamento de aplicación directa, pasando de un modelo de acogida basado en la protección, de acuerdo al mismo Tratado de la Unión Europea, a políticas basadas en la externalización como norma.

Algo que podría pasar totalmente desapercibido, esto es, la forma jurídica de abordar el retorno forzoso en Europa, es toda una declaración política por parte de la Comisión de armonizar los procedimientos de expulsión en todos los Estados miembros, agilizar los retornos y fortalecer la cooperación en materia de migración, priorizando el control de fronteras y la ejecución efectiva de las órdenes de expulsión, retorno y devolución. Cabe recordar que, frente a la posibilidad de transponer y “adaptar” la normativa europea a la estatal que supone la Directiva, el Reglamento actúa mediante eficacia directa, lo que



significa que es directamente aplicable en todos los estados miembros de la Unión Europea sin necesidad de que se transponga a la legislación nacional. Esta reforma se desarrolla en un contexto social y político marcado por un giro hacia enfoques no solamente más restrictivos en materia migratoria sino, en ocasiones, de confrontación con la propia garantía de derechos fundamentales.

En este sentido, el auge de discursos que criminalizan a las personas migrantes y presentan la migración como una amenaza para la seguridad interior, ha impulsado la adopción de políticas de securitización y control fronterizo alejadas del enfoque de acogida y convivencia intercultural que tanto necesita nuestro proyecto de sociedad europea y que así ratifica el propio artículo 2 del Tratado de la Unión Europea.

Este debate, además, está íntimamente relacionado con la discusión sobre la redefinición del concepto de “tercer país seguro”, lo que genera preocupación por el riesgo de que se establezcan centros de detención en países que no garanticen de manera efectiva los derechos humanos, el acceso a la justicia y la protección especial de colectivos vulnerables. Cabe, en este sentido recordar, cómo en abril de 2025 la propia Comisión Europea presentó un primer listado de considerados terceros países seguros que incluyen Estados tales como Marruecos, Túnez, Colombia, Egipto y Bangladesh. Cabe recordar que en este primer trimestre del año 2025, 297 personas procedentes de Colombia, 50 de Marruecos, 3 Túnez, 19 de Egipto y 1 de Bangladesh han obtenido la Protección Internacional en España según cifras del Ministerio del Interior, lo cual podría entrar en contradicción con las propias directrices de elegibilidad y hojas informativas, memorandos, recomendaciones y posicionamientos del propio Alto Comisionado de las Naciones Unidas para las personas refugiadas (ACNUR), guardián de la Convención de Ginebra para las personas refugiadas.

La externalización de fronteras, la creación de centros de atención en el exterior y los centros de retorno en terceros países, los denominados “hubs de retorno”, no son conceptos ni políticas novedosas en la agenda política europea; sin embargo, su desarrollo e implementación se ha intensificado recientemente debido, entre otros factores, a un clima de polarización política y social donde las migraciones han dominado la escena política y electoral. Tras la aprobación el pasado año 2024 del denominado Pacto Europeo de Migración y Asilo (PEMA en adelante) los diferentes Estados Miembro han comenzado ya con el proceso de trasposición, implementación y desarrollo de sus correspondientes planes nacionales de implementación.

Sin embargo, la propuesta de Reglamento de Retorno ofrece pocos detalles sobre su ejecución y seguimiento, y no especifica cómo su negociación y posible adopción impactará en el desarrollo de la nueva política migratoria europea asentada en el denominado PEMA. El hecho de que un elemento central de la nueva política migratoria europea, como lo es la propuesta de reglamento de retorno, no se haya desarrollado en el ciclo político en el cual se fraguó el Pacto Europeo de Migración y Asilo, podría generar incertidumbre en las administraciones nacionales.

Mientras que algunas disposiciones sobre el retorno entrarán en vigor de inmediato tras la adopción del texto, otras se aplicarán más adelante para permitir la planificación de medidas operativas. Esta fragmentación de plazos podría generar que las administraciones nacionales deban gestionar y aplicar normativas en constante evolución,

con espíritus políticos y legislativos diferentes.

Aun aceptando la necesidad de un sistema más eficiente y unificado sobre el que se asienta la propuesta de Reglamento de retorno, esta propuesta no resuelve dichos problemas. Por el contrario, las propuestas clave, como la orden europea de retorno y la externalización de los centros de retornos a terceros países, fomentan la fragmentación del sistema y debilitan la protección efectiva de los Derechos Humanos, además de suponer un retroceso en el principio de jurisdicción universal y un debilitamiento del debido proceso.

Aunque el Reglamento introduce, a priori, ciertas potenciales salvaguardas, como lo es la supuesta supervisión independiente y presunta garantía del principio de no devolución (non-refoulement), su implementación plantea serios desafíos. La creación de centros de retorno fuera de la UE suscita dudas sobre las condiciones de detención, la falta de control efectivo y la responsabilidad de los Estados miembros en caso de vulneraciones de derecho. En este contexto, resulta esencial analizar sus implicaciones y riesgos para tomar decisiones fundamentadas desde un enfoque basado en los derechos humanos.

La propuesta del Reglamento se presenta como un intento de modernizar y unificar el proceso de retorno, garantizando al mismo tiempo el respeto de los derechos fundamentales. Sin embargo, la implementación de acuerdos con terceros países (para los centros de detención), la compatibilidad con legislaciones nacionales en materia de detención, y la gestión de casos complejos que se especifican en la Directiva actual –como el de los apátridas y “inexpulsables”– plantean importantes desafíos prácticos y jurídicos que deberán ser objeto de un debate continuo en el seno de las instituciones europeas y los Estados Miembros.

Toda lógica en el Reglamento rompe con la postura de soluciones centradas en los derechos humanos y apuesta por las devoluciones forzadas como opción preferente y hasta deseable por la propia normativa. Este cambio refuerza una perspectiva de criminalización de las personas migrantes, permitiendo la restricción de derechos fundamentales cuando se las considera una amenaza para la seguridad nacional o las políticas públicas. Sin embargo, estos conceptos no se definen con precisión, lo cual abre la puerta a interpretaciones amplias y discrecionales.

Además, en todo el Reglamento, se reducen las garantías procesales y se perpetúan las deficiencias del sistema actual, sin abordar las críticas ya existentes. Todos estos elementos, serán abordados a continuación con detenimiento.

PARTE A: Aportaciones por temas

Por favor, comparta su información sobre los avances en materia de legislación, políticas o prácticas de asilo en 2025 por tema. Le rogamos asegurarse de proporcionar información sobre:

- ✓ Nuevos avances y mejoras en 2025, así como desafíos nuevos o persistentes;
- ✓ Cambios en la legislación, políticas o prácticas, o cambios institucionales durante 2025.

1. Acceso al territorio y acceso al procedimiento de asilo (incluida la primera llegada al territorio y el registro, la llegada en la frontera, aplicación del principio de no devolución, derecho a la primera respuesta —alojamiento, alimentos, tratamiento médico— y cuestiones relacionadas con los guardias fronterizos)

Durante el año 2025 persisten los problemas de acceso al territorio y al procedimiento de asilo.

Estas barreras y dificultades en el acceso al procedimiento, además de por la existencia de otros elementos vinculados con el cambio en las tendencias de movilidad global, se han traducido en una reducción significativa en el número de solicitudes presentadas con respecto al año 2024.

En este aspecto, aún pendientes de las fechas totales del año 2025, el total acumulado a 30 de noviembre del 2025 era de 134.401 solicitudes⁴, cifra muy por debajo de las 156.340 presentadas en el mismo periodo (30 de noviembre) de 2024.

En relación al acceso a peticiones de asilo en misiones diplomáticas en terceros países, conforme el art. 38 de la Ley de Asilo, sigue sin reglamentarse ni consta aplicación efectiva salvo casos excepcionales, exigiendo con carácter general la existencia de vínculos familiares o la concesión del derecho de extensión familiar del asilo, con demoras por años y silencio administrativo, de modo que se hace necesario solicitar amparo judicial; la última sentencia la STS nº 199/2024, de 6 de febrero.

Sobre el acceso al territorio y la petición de asilo en aeropuertos España ha aumentado el número de países a cuyos nacionales se requiere visado de tránsito con finalidad evidente de impedir el acceso al derecho de asilo. Son ejemplos durante 2025, la Federación Rusa⁵ o la República de Vietnam⁶.

Por otra parte las solicitudes en la frontera sur (Canarias, Ceuta y Melilla) se han reducido durante 2025 al reducirse el número de llegadas a las costas españolas a través de la ruta canaria o desde el territorio marroquí, lo que podría deberse a los acuerdos firmados con Marruecos, Mauritania y Senegal, para impedir la salida de embarcaciones o el cruce irregular de las fronteras marítimas y terrestres en las ciudades autónomas. Esta tendencia ha quedado reflejada, de la misma manera, en el Informe Anual sobre Asilo y Migración comunicado por parte de la Comisión Europea al Parlamento y Consejo el pasado 11 de

4

<https://proteccion-asilo.interior.gob.es/es/datos-e-informacion-estadistica/informacion-estadistica-en-formato-reutilizable/>

5

https://www.exteriores.gob.es/Consulados/moscu/es/Comunicacion/Noticias/Paginas/Articulos/20250616_NOT1.aspx

6

<https://www.arc-legal.es/espana-preve-exigir-visado-de-transito-aeroportuario-a-los-nacionales-de-vietnam/>

noviembre de 2025⁷, donde establece que en España estas reducciones de llegadas a costas españolas y salidas desde Marruecos debido al “refuerzo de la cooperación bilateral y de la vigilancia de las fronteras”.

En este sentido, parece preocupante los acuerdos para la creación de varios supuestos centros de acogida temporal en Mauritania y que pueden suponer la detención e internamiento de personas refugiadas cuyo deseo es llegar a España⁸ profundizando así en las políticas de externalización de fronteras y, ahora también, del derecho de asilo y acogida digna.

En relación a las llegadas a costa destaca un repunte de la ruta balear, y el incremento sostenido durante 2025 de solicitantes de protección internacional procedentes de Argelia, siendo distintivo la huida de familias completas extensas (abuelos/as, padres e hijos/as) sin un proyecto migratorio claro o al menos suficientemente informado en relación a las condiciones de acogida, no siendo un país, en la actualidad, con un alto reconocimiento de la protección internacional. En este sentido, en la ruta del Mediterráneo occidental, Argelia fue el principal punto de partida, representando el 79 % de los cruces irregulares de fronteras de la ruta, y registró un mayor número de llegadas ilegales hacia las Islas Baleares.

A pesar de estos cambios de tendencias en los flujos migratorios de origen y destino, las llegadas a costas mediante operaciones de salvamento y rescate, si bien han sufrido un descenso de un 31% con respecto al ciclo de evaluación anterior (2024), Italia y España han continuado contabilizando conjuntamente más del 80 % de las personas desembarcadas en la Unión Europea.

Sobre el acceso al procedimiento de asilo en territorio siguen existiendo grandes obstáculos, ralentizándose de manera artificial el acceso, manteniendo la delegación de la gestión en las Brigadas Provinciales de Extranjería y Fronteras, por lo que consta una gran disparidad de criterios e impedimentos entre territorios,⁹ En resumen:

- En las grandes capitales y puntos de entrada, tales como Madrid, Barcelona o la Comunidad Valenciana, se mantiene el acceso exclusivo a través de una línea telefónica liberando un pequeño cupo de citas que no garantiza la satisfacción de la demanda existente, generando una bolsa de potenciales solicitantes de protección internacional en riesgo de exclusión social y residencial que buscan citas en territorios cercanos.
- En las provincias de mediano tamaño de forma oficial se facilita el acceso a través de la aplicación “cita previa online” liberando semanalmente citas y, por tanto, causando un embudo que imposibilita conocer la demanda real. En estas provincias, sin embargo, es habitual que consten mecanismo informales y officiosos de acceso alternativo, principalmente para residentes en el territorio a los que se

⁷ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f449c5d6-bf11-11f0-a612-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_1&format=PDF

⁸ <https://www.europapress.es/sociedad/noticia-iu-mas-madrid-piden-explicaciones-exteriores-centros-acogida-mauritania-financiados-espana-20251108103349.html>

⁹ [Mujeres solicitantes de asilo cuentan en el Congreso las trabas administrativas que han puesto en peligro su supervivencia en España | España | EL PAÍS](#) y [la batalla por conseguir citas para pedir el asilo](#)



les obliga a acreditar su residencia habitual mediante certificados de empadronamiento y otros documentos o para casos fundados y vulnerables, a través de ONGs o instituciones públicas, mediante mecanismos de cupo o simplemente por acceso puntual a citas con carácter excepcional, de forma organizada o por meras razones de afinidad o cercanía profesional.

Este retraso sistemático podría incumplir flagrantemente la, aún actual, Directiva de Procedimientos de la UE, que exige registrar días solicitudes en 3 días hábiles.

En 2025 se han publicado artículos doctrinales y periodísticos de carácter especializado dando cuenta de la situación:

- El Laberinto del Asilo en España. Trabas, segregación y vulneración de derechos. Revista Deusto DDHH, junio de 2025
- El inaceptable colapso de las citas previas. Revista web de la Abogacía Española, mayo de 2025

2. Acceso a la información y asistencia jurídica (incluida la orientación y la representación)

En la práctica, la garantía de acceso a información y asistencia jurídica en España se despliega mediante un ecosistema mixto o de gestión compartida. Por un lado se disponen, aunque escasamente, de los canales institucionales representados por Policía, OAR o Ministerios competentes en la Materia y, por otro lado, organismos privados tales turnos de oficio y colegios de la abogacía y entidades sociales especializadas como lo es Fundación Cepaim.

En este sentido, la información sobre la protección internacional durante 2025 sigue siendo muy limitada y, con carácter general, a través de una línea telefónica, “Línea Informa”, habilitada por el Ministerio de Inclusión. La misma facilita información en distintos idiomas. Este servicio, a enero de 2026 ha sido suprimido por el MISSM.

Así, el acceso a la información presencial desde las administraciones responsables del acceso y la tramitación de la solicitud de protección internacional (Ministerio del Interior) es prácticamente nula y se limita a la entrega de folletos informativos y la derivación a la línea telefónica de acceso a la primera cita o a la web de cita previa online.

Por ello, la única información y asistencia jurídica mínimamente especializada se sigue facilitando por entidades sociales, vinculadas o no al Sistema de Acogida del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM en adelante), quien fuera del sistema oficial o gracias a su existencia, vienen facilitando información y asesoría grupal o individual a iniciativa de los propios profesionales, los centros y a cuenta de las propias entidades o mediante financiamiento local y/o regional, por tanto, con una gran disparidad en el territorio, según implantación de ONGs, del Sistema de Acogida, etc.

En relación a los Colegios de la Abogacía sigue pendiente alcanzar niveles de formación especializada con un estándar razonable, no contando con financiamiento específico para

atención a solicitantes de protección internacional durante el procedimiento en vía administrativa, función principal delegada en el Sistema de Acogida dependiente del MISSM y, por tanto, siendo requisito previo el ingreso en el mismo, tras la obtención de una primera cita con el Ministerio del Interior y el ingreso en una plaza de acogida dentro del Sistema. La atención prestada por los Colegios de Abogados en materia de asilo en determinadas provincias, como Murcia, Almería o Madrid, ha visto cómo se reducía hasta prácticamente desaparecer, al estar ésta financiada por ACNUR mediante la firma de convenios de colaboración, que no se han renovados en 2025 como consecuencia de la crisis de financiación que afecta a las agencias humanitarias de Naciones Unidas desde enero de 2025.

Es por ello que en 2025 persiste la brecha entre la información “disponible” y la información realmente accesible para las personas recién llegadas o bajo manifiesta voluntad de solicitar protección internacional. En este sentido, de acuerdo con la Asylum Information Database¹⁰ (AIDA en adelante) se sigue documentando para España, que la provisión de información depende fuertemente del lugar de llegada, del tipo de procedimiento y del acceso real a actores independientes como representamos las entidades sociales o el ACNUR.

Los debates acaecidos en 2025 en relación al acceso al procedimiento para los menores migrantes sin referente adulto han mostrado que el acceso real a información y asistencia jurídica es parte del problema estructural. En este sentido, el propio Defensor del Pueblo ha reforzado durante 2025 recomendaciones orientadas a garantizar acceso efectivo al procedimiento para menores en situación de vulnerabilidad (en particular, “que se realicen las gestiones necesarias” para asegurar acceso al procedimiento). Defensor del Pueblo.¹¹

Postura igualmente reflejada en sede parlamentaria donde, también se puso el foco en las trabas burocráticas en frontera para niños y niñas migrantes, señalando la necesidad de mecanismos adecuados y de protección reforzada¹².

3. Prestación de servicios de interpretación (por ejemplo, introducción de métodos innovadores de interpretación, aumento/disminución del número de idiomas disponibles, cambios en las cualificaciones requeridas para intérpretes)

La interpretación es una garantía esencial del derecho a solicitar asilo y del derecho a un procedimiento justo y efectivo. Tanto la Ley 12/2009, los futuros reglamentos de procedimiento y de condiciones de acogida, así como la jurisprudencia europea, exigen que las personas solicitantes puedan comprender y ser comprendidas en todas las fases relevantes del procedimiento y es que la calidad de la interpretación incide directamente en la credibilidad del relato, la correcta identificación de vulnerabilidades y las posibilidades de éxito en las posteriores resoluciones.

¹⁰ <https://asylumineurope.org/reports/country/spain/>

¹¹ <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/resolucion/2025/212179.html>

¹² https://www.congreso.es/docu/comisiones/DefPueblo/AT/ATCD_15_CM_DEFPU_20250527.pdf

En este sentido, se observa durante 2025 problemas en la ejecución del contrato existente entre el Ministerio del Interior y la empresa SEPROTEC para la facilitación de intérpretes en las entrevistas de asilo en las Brigadas Provinciales. Constan servicios que no se ejecutan, demoras por carencia de intérpretes o, directamente, entrevistas de asilo con intérpretes en idiomas desconocidos o de bajo nivel de conocimiento por parte de las personas solicitantes de protección internacional, o carentes de formación específica para la realización de traducción e interpretación en el marco de las entrevistas de asilo, o el uso de la traducción mediante teléfono pese a no existir impedimento para la realización en persona, existiendo problemas en la conexión, ruidos y otros elementos que distorsionan y afectan a la calidad de la traducción..

Estas dificultades se dan, además, de forma sistémica cuando la necesidad de interpretación está relacionada con lenguas africanas no mayoritarias o dialectales. En ocasiones, ante la dificultad de tales servicios se termina optando por servicios de interpretación en lenguas de origen colonial presentes en el país de origen o, directamente, el uso de dialectos mayoritarios presentes en el territorio que no se ajustan a las necesidades lingüísticas del solicitante.

Sigue siendo igualmente preciso dotar a las y los intérpretes de estándares y garantías homogéneas en su participación en el proceso. Es decir, sigue siendo preciso un sistema de acreditación que garantice condiciones de confidencialidad, neutralidad y conocimiento del marco de protección internacional, entre otros).

Esta necesidad de acreciente en el caso de los menores migrantes no acompañados, precisando de estándares de interpretación con especialización comunicativa en infancia, adaptada en lenguaje al nivel de desarrollo del menor y que garantice la no revictimización del menor.

4. Procedimientos de Dublín (incluida la estructura organizativa, avances prácticos, suspensión de traslados a determinados países, detención en el marco de los procedimientos de Dublín)

En España, la aplicación del Reglamento Dublín III y su transición hacia el nuevo marco del Pacto a partir de 2026 se articula, en términos prácticos, de forma deficitaria.

Un rasgo estructural que se mantiene, y que el informe AIDA subraya, es que España usa relativamente poco Dublín en la práctica en comparación con el volumen global de solicitudes, y que el número de procedimientos entrantes suele ser superior al de salientes, esto es, España recibe más solicitudes de recepción que las que emite hacia otros Estados de la UE.

En 2024, como último año con datos consolidados en la fuente citada, España recibió 8.334 solicitudes de toma de cargo o readmisión, principalmente de Francia (3.926), Alemania (2.426) y Bélgica (768).

Esto encaja con un patrón estructural: España tiende a ser Estado responsable en un número relevante de expedientes por criterio de primera entrada, pero también por presencia previa/documentación en España y por movimientos secundarios, cuestión



sobre la que el nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo incide de forma reiterada y que pretende solventar mediante el nuevo AMMR (Reglamento de Gestión de la Migración y el Asilo) en un clima de total incertidumbre.

Además de la disfuncionalidad manifiesta en el caso de España, Estados del entorno mediterráneo tales como Grecia o Italia han suspendido de forma unilateral y sostenida la mayoría de traslados entrantes, dejando en vilo los criterios de responsabilidad compartida que asientan el propio Pacto.

5. Procedimientos especiales (incluidos procedimientos en frontera, procedimientos en zonas de tránsito, procedimientos acelerados, procedimientos de admisibilidad, procedimientos prioritarios o cualquier procedimiento especial para determinados grupos de casos)

En 2025, este bloque adquiere especial relevancia por dos razones: el aumento de presión en puntos de entrada tales como Canarias, Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid – Barajas, y otros nodos, y la transición hacia la implementación del Pacto, la cual está empujando a los Estados a reforzar capacidad, procedimientos en frontera y screening, con riesgos claros de regresión de garantías si la preparación se hace “a coste cero” en derechos.

Así, durante 2025 se sigue manteniendo la práctica de contar un procedimiento en frontera muy acelerado y con escasas garantías, junto con un procedimiento ordinario en territorio con una elevada demora en el que no es posible realizar una valoración de admisibilidad de las solicitudes.

Dicho procedimiento en frontera representa uno de los mayores desafíos políticos a los que España debe hacer frente, es decir, operar la tramitación del procedimiento evitando la consideración europea de “ficción de no entrada”, de forma que podamos garantizar el marco de protección de derechos tanto estatal como europeo durante el procedimiento. Es decir, la combinación de nodos con alta presión más la limitación de plazos durante los procedimientos de screening, sumado a las limitaciones estructurales materiales y de personal puede traducirse, de facto, en una rebaja en los estándares de proceso y de protección.

Otro de los retos a los que España ha de hacer frente en el proceso de reforma de la Ley de Asilo es en la adecuación de los tiempos de admisión a trámite a los reflejados en los procedimientos de screening en aplicación del Pacto. Ante la inexistencia de una reforma de la Ley podemos encontrarnos con diferentes criterios jurídicos de aplicación que conduzcan a una práctica inseguridad jurídica. Esta limitación ya quedó reflejada en el State of Play de la Comisión europea donde empuja a los Estados a tener listo el sistema de procedimiento para junio del 2026.

En este sentido, uno de los elementos de mayor preocupación tiene que ver con la implementación del Pacto, en concreto, con el requisito 2.A.1 del Plan de Implementación en España que establece que: “ para el triaje dentro del territorio, se introducirán cambios

menores en la Ley/Reglamento de Extranjería para permitir la detención policial asociada al procedimiento de retorno en todos los casos”. En este sentido, recordamos que la privación de libertad debe ser siempre establecida como medida de último recurso, basada en evaluación individualizada, con control judicial y alternativas reales y que este modelo de triaje no puede convertirse en un procedimiento conducido hacia la detención de facto de los y las solicitantes.

Se mantiene además, una agilización evidente de las segundas solicitudes, aunque se funden en hechos nuevos, y en las solicitudes realizadas desde centros penitenciarios o centros de internamiento, al aplicar el mismo procedimiento fronterizo.

Además, en relación a los centros penitenciarios no se facilita el acceso efectivo a trámite alguno, forzando que sean las autoridades policiales las que acudan al centro para realizar los trámites. Al negarse éstas, las personas no pueden ejercer su derecho de asilo.

6. Acogida de solicitantes de protección internacional (incluida información sobre capacidades de acogida —aumento/disminución/estabilidad—, condiciones materiales de acogida —vivienda, alimentación, ropa y apoyo financiero—, planificación de contingencia en la acogida, acceso al mercado laboral y formación profesional, atención médica, escolarización y educación, residencia y libertad de movimiento)

Durante el 2025 el Ministerio de Inclusión sigue obligando a que las personas accedan a la primera cita en las Brigadas Provinciales, momento en el que se les documenta con el conocido “Manifiesto de la Voluntad de Solicitar Protección Internacional”, requiriendo la aportación de dicho documento para facilitar el acceso al Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal (SAPIT).

Por ello, son miles las personas –por los obstáculos ya mencionadas en el acceso al sistema de citas, sea éste bien mediante teléfono o bien on-line–, que no pueden acceder a condiciones de vida dignas durante meses siendo vulnerados los derechos que la Directiva 2013/33 garantiza como solicitantes de protección internacional, considerándose como personas “en situación irregular”, con riesgo a la apertura de expedientes de expulsión y sin acceso a condiciones de vida digna¹³.

En este sentido, todavía son numerosos los servicios sociales en el país que no reconocen el derecho de las personas solicitantes de protección internacional a recibir ayudas de urgencia o emergencia social, mecanismo esencial del sistema de protección social español.

Además, desde febrero del 2025 el Ministerio de Inclusión ha procedido a reducir la conocida como “fase de autonomía” del Sistema de Acogida que permitía o posibilitaba un apoyo muy relevante para el acceso a la vivienda de las personas refugiadas, al financiar

¹³ <https://afrofeminas.com/2025/09/30/zaragoza-un-parque-lleno-de-colchones-y-una-politica-de-escaparate/>

alquiler y fianzas con carácter temporal y transicional. Desde final de febrero de 2025 no existe posibilidad de prorrogar el plazo de 6 meses desde la notificación de la resolución favorable de protección internacional o su publicación en BOE en ninguna circunstancia, ni siquiera en situaciones excepcionales de vulnerabilidad, lo que, por otra parte, contradice el artículo 23.2 del Real Decreto 220/2022 que aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional.

Al suprimir estos apoyos, las personas refugiadas están incrementando el tiempo de estancia en las viviendas y centros del Sistema de Acogida de manera irregular, reduciendo la rotación y, por tanto, el número de plazas disponibles para solicitantes de protección internacional que ingresan recientemente, aumentando por tanto su exclusión residencial.

En relación a la asistencia sanitaria de solicitantes de protección internacional el procedimiento es análogo al de las personas en situación irregular, a cargo de la CCAA, y con graves problemáticas en relación a la disparidad de criterios de aplicación y dificultades de acceso normalizado especialmente en las fases del procedimiento de formulación y registro de la solicitud, así como durante la pendencia de recursos.

Además, el mecanismo establecido exige la acreditación de la condición de solicitante de protección internacional en ventanilla en los propios centros de salud de carácter asistencial en los que no se suelen respetar unas mínimas condiciones de confidencialidad.

En el sentido apuntado todavía son numerosas las regiones y CCAA que no facilitan asistencia sanitaria en condiciones dignas hasta que no se formaliza la solicitud, no facilitando documentación para el acceso o, en su caso, facilitando documentos provisionales ad-hoc válidos para atenciones sanitarias puntuales.

En cuanto al derecho a la documentación de las persona solicitantes, como medio esencial para su identificación, ejercicio de derechos y acceso a servicios públicos, se ha mantenido durante 2025 por el Ministerio del Interior el empleo de una **tipología variada y cambiante de documentación** para las personas solicitantes (Resguardo de la manifestación de la voluntad de solicitar Protección Internacional (MVSPI), Resguardo de la Solicitud de Protección Internacional (RSPI), Tarjeta Roja (TR), RPrórroga Recursos) lo que sigue generando una discriminación en el acceso a los servicios en función del documento que se posee en cada momento sin tener en cuenta la normativa de asilo, ni comunitaria ni interna.

Además, se observa la vulneración del derecho a la documentación de los solicitantes de PI en varias fases, lo que afecta gravemente al resto de derechos, dado que la documentación sirve de medio para el ejercicio de los mismos.

- Antes del registro de la solicitud. No se reconoce la formulación de la solicitud si no se logra obtener cita para registro de la misma en comisaría. Situación de indocumentación.

- Entre registro y formalización. Hasta marzo de 2025 no se hacía constar el nº de identidad de extranjeros en el documento facilitado MVSPI lo que dificultaba e incluso impedía el ejercicio de derechos, como apertura de cuentas bancarias o recepción de ayudas económicas, becas educativas, etc. Se refiere por el CNP que la persona se encuentra en “situación irregular”. No obstante, a partir de las Instrucciones SES de 14 de marzo de 2025 se ha modificado el documento facilitado incluyendo en el mismo el nº de identificación de extranjeros (NIE), aunque se sigue informando de forma sesgada sobre el mismo, indicando que sólo es válido a efectos de asilo y acogida, cuando en la normativa no consta diferenciación alguna.
- Tras la formalización por no entregar la conocida como TR con la admisión a trámite demorando su entrega a los 9 meses desde la formalización, manteniendo instrucciones relativas al COVID19. Muchas AAPP no reconocen el RSPI como documento suficiente para acreditar identidad por lo que restringen o impiden el acceso a servicios públicos y derechos. No obstante, algunas comisaría sí que facilitan la TR a los 6 meses (Valladolid o Melilla por ejemplo).
- Los procedimientos de recurso tienen varios meses de retraso en el reconocimiento de su presentación, por lo que no se reconoce la condición de “solicitante” con las consecuencias derivadas, tales como la imposibilidad de renovación de la documentación como “solicitante”.

Así pues, en el caso de las personas solicitantes que no han podido formalizar la solicitud se observa la imposibilidad de acceder a prácticamente la mayoría de servicios públicos, incluido el padrón cuando no se cuenta con pasaporte.

En relación al acceso al padrón la normativa e instrucciones técnicas a los municipios no contemplan como documento válido para empadronar el facilitado con el registro de la solicitud (MVSPI o manifiesto). No empadronarse significa no poder recibir asistencia sanitaria básica ni obtener tarjeta sanitaria como solicitante o, incluso, como persona en situación irregular.

En este mismo sentido, hasta que la solicitud no se formaliza y es admitida a trámite no se facilita el acceso a los servicios de empleo a efectos formativos. Se da la circunstancia en muchas provincias de retrasos desde el registro a la formalización de la solicitud de 1 a 2 años, por lo que durante ese tiempo se restringe el acceso a la formación profesional.

Esta situación llega a producirse en algunas ocasiones en el acceso al sistema sanitario y educativo, si bien es menos frecuente

Finalmente, en cuanto al acceso a autorizaciones de residencia no vinculadas a la protección internacional, en 2025 se mantiene por las autoridades administrativas y el Gobierno una posición general de incompatibilidad que impide a solicitantes de protección internacional solicitar autorizaciones de estancia temporal o residencia por motivos de estudios o vinculados al empleo, con cierta apertura a la compatibilidad en relación a vínculos familiares con ciudadanos/as UE y algunas residencias excepcionales, salvo con las adquiridas por motivos de arraigo.

Y es que el nuevo RELOEX, vigente a partir de 20/05/2025, regula de forma expresa una incompatibilidad plena de la condición de “solicitante de asilo” con la solicitud de residencia por arraigo (ap. a) del art 126), además de rechazar la computabilidad del tiempo de permanencia como “solicitante” a efectos de arraigo (ap. b) del art. 126). Ambas cuestiones se encuentran pendientes de recursos de casación ante el Tribunal Supremo.

La nueva normativa reglamentaria no se pronuncia sobre el resto de situaciones de estancia o residencia, ordinaria o por motivos excepcionales, por lo que debiera entenderse plenamente compatible con la solicitud de protección internacional. No obstante, la postura manifestada en la actualidad desde la Secretaría de Estado de Migraciones del Ministerio de Inclusión supone la limitación de la compatibilidad al régimen comunitario, la residencia de familiares de españoles/as y ciertas residencias excepcionales incluido menores, salvo las vinculadas al arraigo.

Se argumenta al respecto que la Directiva 2024/1233 de Permiso Único en su art. 3.2 apartado g) pretende excluir a las personas beneficiarias y solicitantes de protección internacional de su ámbito de aplicación.

Estas exclusiones impedirían en la praxis administrativa el acceso a la residencia por arraigo, la estancia por estudios, residencias ordinarias y aquellas derivadas de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, como altamente cualificados (muy popular en algunos perfiles SPI) o teletrabajo, constando jurisprudencia reciente del TSJ de Madrid contraria a esta posición restrictiva, al menos en relación a la compatibilidad de la Protección Temporal vinculada al conflicto ucraniano y las autorizaciones reguladas por la Ley 14/2013, así como jurisprudencia de varios TSJ que aceptan la compatibilidad en relación a residencias por vínculo familiar (TSJ Castilla y León y Cantabria)

Por otro lado, la confirmación de la STS de 24 de enero de 2024, por las STS de 9 de julio de 2025 puede dar lugar a una mayor confusión facilitando interpretaciones dispares entre las OEX, por lo que parece que hasta que el TS y, probablemente, el TJUE, no se pronuncien, la situación de los SPI respecto las nuevas modalidades de arraigo (sociolaboral, socioformativo, social y de segunda oportunidad) e incluso en relación a las solicitudes presentadas antes del 20/05/2025 seguirá siendo confusa y variable en función de cada territorio.

En todo caso, en la praxis administrativa las solicitudes de residencia por arraigo presentadas por SPI volverán a ser objeto de denegación por inadmisibilidad por parte de las OEX, como sucedía de forma general hasta septiembre de 2020 y que es probable que muchas otras autorizaciones de estancia, residencia, e incluso de régimen comunitario o españoles/as también sean rechazadas o se requiera el desistimiento de la SPI.

No obstante, los criterios restrictivos a la compatibilidad son contrarios a la posición del ACNUR quien entiende plena compatibilidad, realizando una interpretación más coherente y unitaria del sistema jurídico al comprender que la Directiva de Permiso Único

no se aplica a solicitantes porque con carácter general se refieren a solicitudes de residencia presentadas desde origen, por la generalidad de las personas. Y ello no obsta para que dicho régimen sea empleado por personas con necesidad de protección internacional, antes de advertirse las mismas, durante o después de solicitar protección internacional, en igualdad de condiciones que cualquier otra persona extranjera.

7. Detención de solicitantes de protección internacional (incluida la capacidad de detención —aumento/disminución/estabilidad—, prácticas de detención, motivos de detención, alternativas a la detención, límite temporal de la detención)

El nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo, adoptado por la Unión Europea en 2024, establece un conjunto de medidas comunes para la gestión de los flujos migratorios, reforzando el control de las fronteras exteriores y tratando de armonizar los procedimientos de asilo y retorno.

Uno de los aspectos más controvertidos del Pacto es su regulación de la detención migratoria, que se amplía y consolida como una herramienta habitual, especialmente en los procedimientos fronterizos.

Aunque formalmente se mantiene el principio de que la detención debe ser una medida de último recurso y que debe recurrirse en primer lugar a las alternativas a la detención, en la práctica, se multiplican las situaciones en las que puede aplicarse.

Hay que señalar, en primer lugar, que, tal y como establece el artículo 10.1 de la Directiva de 2024/1346, de 14 de mayo, por la que se establecen normas para la acogida de solicitantes de protección internacional (en lo sucesivo, la Directiva sobre las condiciones de acogida) no podrá internarse a una persona por la única razón de ser solicitante de asilo o por razón de su nacionalidad. Los motivos de detención de los solicitantes de protección internacional se enumeran en el apartado 4 de dicho artículo, siendo estos exhaustivos y debiendo establecerse en el derecho nacional de cada uno de los Estados miembros.

Asimismo, la detención sólo opera como último recurso, siempre que no puedan aplicarse alternativas a la detención o, como señala el mencionado artículo, “cuando no se puedan aplicar efectivamente medidas menos coercitivas”.

Los motivos de detención son los siguientes:

- a. para determinar o verificar la identidad o nacionalidad del solicitante,
- b. 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,
- c. para garantizar el cumplimiento de las obligaciones legales impuestas al solicitante, en aquellos casos en que no haya cumplido dichas obligaciones y siga existiendo riesgo de fuga,
- d. para decidir, en el marco de un procedimiento fronterizo sobre el derecho del solicitante, su entrada en el territorio;

e. cuando el solicitante sea internado como parte de un procedimiento de retorno, para preparar el retorno, o ejecutar el proceso de expulsión;

f. sí 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;

g. cuando así lo exija la protección de la seguridad nacional y el orden público.

El apartado 5. del artículo 10 dispone que los Estados miembros establecerán en su derecho nacional alternativas al internamiento, tales como el contacto periódico de la persona migrante con las autoridades, el depósito de una fianza o la obligación de permanecer en un lugar asignado. Establece, además, que las organizaciones sociales y las autoridades de protección social pueden proporcionar apoyo para diseñar alternativas a la detención y apoyar en la gestión de casos. El artículo 11 de la Directiva sobre condiciones de acogida establece las garantías durante el internamiento respecto a la duración del procedimiento, el control judicial y revisión de la orden de internamiento, la información y el derecho a la asistencia legal del solicitante y la revisión judicial en caso de internamiento prolongado o cambio en las circunstancias del mismo.

En este sentido, dispone que el internamiento debe ser lo más breve posible, justificado por escrito y sometido a un control judicial rápido (máximo 15-21 días). Se debe informar al solicitante en un idioma comprensible sobre sus derechos y opciones de recurso. Además, el internamiento debe revisarse periódicamente, y el solicitante tiene derecho a asistencia jurídica gratuita. En consecuencia, de lo anterior puede deducirse que la detención debe ser siempre una medida excepcional, de último recurso, por los motivos y en las circunstancias previstas legalmente y con el cumplimiento de estrictas garantías.

De modo que, si tras una evaluación individual, existen motivos para la detención, los Estados miembros deben considerar en primer lugar la aplicación de medidas alternativas a la detención, debiendo aplicar la medida menos intrusiva y restrictiva posible.

El desarrollo normativo que ha implicado la nueva Directiva de Acogida ha sido el reconocimiento, al menos expreso de una anomalía existente hasta el año 2024, esto es, el no reconocimiento por parte del ejecutivo de prácticas de detención en contextos migratorios. Como bien es sabido, en un intento de evitar el uso de la palabra detención, siempre se hablaba de internamiento en su lugar.

Desde el acuerdo e incorporación en el Boletín Oficial del Estado de los diferentes Reglamentos y directiva del Pacto Europeo, España comienza a hablar de detención y así lo ha mostrado en su plan de implementación.

En este, España, habla de aspectos relevantes en relación a la detención tales como los siguientes:

- Limitación a un periodo de 72h la detención en los procedimientos de screening, en contraposición a los 7 días establecidos a nivel europeo.
- La adaptación y aumento considerable de la capacidad de las bases de datos nacionales: ADEXTTRA, LARES, Personas, ABIS.

- El desarrollo de alternativas a la detención migratoria.

Como dato relevante al respecto del uso de la detención, durante 2025 constan todavía comisarías de policía que proceden a realizar identificaciones y apertura de expedientes de expulsión por estancia irregular a personas que reciben denegación de la solicitud de asilo, sin que se respeten las previsiones y garantías establecidas ni en el art. 46 de la Directiva 2013/32 ni en la futura Directiva de Acogida, en relación al derecho a permanecer en el territorio durante el plazo para interponer recursos.

8. Procedimientos en primera instancia (incluidos cambios relevantes en: la autoridad responsable, organización del proceso, entrevistas, evaluación de pruebas, determinación del estatuto de protección internacional, toma de decisiones, plazos, gestión de casos —incluida la gestión de retrasos o acumulación de expedientes—)

Durante 2025 se ha profundizado en resoluciones automatizadas por parte de la Oficina de Asilo según nacionalidad, de modo que se han agilizado la concesión de autorizaciones de residencia excepcionales por razones humanitarias de protección internacional para las personas venezolanas, así como la concesión de Protección subsidiaria para personas malienses y otras personas con países en notoria situación de conflicto armado.

De igual modo, se han establecido un sistema para la emisión de resoluciones automatizadas para determinados países, considerados como seguros, tales como Senegal o Colombia, de modo que se están denegando las solicitudes de forma rápida mediante formularios tipo sin un estudio individualizado de cada caso, provocando una gran número de “falsos negativos” dada la bajísima calidad de las entrevistas de asilo, sobre las que se informa por parte de la Oficina de Asilo para resolver los expedientes.

Por otra parte, durante 2025 se ha iniciado una práctica por parte de la Oficina de Asilo y Refugio de requerir a nacionales de Mali documentos identificativos y de nacionalidad llegando incluso a forzar que las personas acogidas en España acudan a la embajada de Mali para la tramitación de pasaportes.

En la mayoría de las ocasiones puede no suponer un problema dado que a tales nacionales se les viene concediendo la Protección subsidiaria derivada de la situación de conflicto interno en el país, sin vínculo con una persecución de las autoridades hacia sus nacionales o colectivos determinados. No obstante, se han observado algunos casos de archivo o denegaciones del derecho de asilo por parte de solicitantes que habiendo acreditado su nacionalidad a través de la entrevista de asilo efectuada por la propia Oficina de Asilo o las Brigadas Provinciales, por no haber contestado o facilitado la documentación requerida, siempre pasaporte o carta de identidad maliense.

Esta práctica se reconoce podría estar relacionada con el interés por parte de la Policía Nacional de profundizar en investigaciones acerca de posibles fraudes documentales por parte de personas que podrían haber intentado hacerse pasar por nacionales de Malí.

Por otra parte, en relación a los procedimientos de reagrupación y extensión familiar del derecho de asilo de personas solicitantes de protección internacional en 2025 todavía se sigue careciendo de un procedimiento específico para que sus familiares puedan viajar de forma legal y segura hasta España, al menos en aquellos casos manifiestamente fundados.

En relación a los procedimientos de extensión familiar en los que la persona reagrupante ya ostenta la condición de refugiado/a o beneficiario/a de la protección subsidiaria se ha advertido en 2025 cierta mejora en la agilización de la gestión de los expedientes, especialmente en relación a ciertos países, tales como Burkina Faso, Mali o Somalia. No obstante, sigue siendo frecuente que las Oficinas de Extranjería rechacen las solicitudes de reagrupación familiar por el régimen general de extranjería, cuando proceden de personas beneficiarias de la protección internacional, en evidente discriminación.

Finalmente, siguen constando dificultades de acceso a consulados y embajadas por parte de familiares con la extensión familiar concedida y trabas para facilitar los visados, especialmente en el caso de menores a los que se les solicita consentimiento de ambos progenitores, incluso cuando se trata de concesión del asilo por motivos de violencia de género.

9. Procedimientos en segunda instancia (incluida la organización del proceso, audiencias, procedimientos escritos, plazos, gestión de casos —incluida la gestión de retrasos o acumulación de expedientes—)

La novedad más relevante durante 2025 en relación al derecho a un recurso efectivo es la entrada en vigor del nuevo RELOEX que está suponiendo un notorio desincentivo a su ejercicio.

En la medida en que los procedimientos en segunda instancia, en España ante la Audiencia Nacional, cuentan con demoras de entre 6 meses y 1 año, que la mayoría de las 8 secciones que componen el tribunal no cuentan con una especialización en derecho de asilo, y que desde la entrada en vigor del RELOEX el tiempo de permanencia como solicitante de protección internacional, aunque no conste derecho a permanecer, no se puede computar a efectos de arraigo, se viene produciendo un rechazo sistemático a la presentación de recursos y la continuación de los procesos en segunda instancia.

Es por ello que se advierten numerosos casos fundamentados en los que consta necesidad de protección internacional con resultado desfavorable ante la primera instancia gubernativa que podrían obtener un resultado diferente pero que no se materializan por la voluntad de las personas para retirarse del procedimiento de asilo expresando como única motivación la entrada en vigor del nuevo RELOEX.

En todo caso, durante el 2025 se sigue manteniendo en el ordenamiento jurídico español la no suspensión automática de los efectos de las resoluciones denegatorias durante el plazo para interponer recursos y hasta su resolución definitiva en caso de presentación. En este sentido, incluso se advierte la apertura de expedientes sancionadores encaminados a

la expulsión y deportación tras la entrega de la resolución, no respetando el derecho al recurso (Almería) y el principio de no devolución.

En el mismo sentido, durante 2025 sigue manteniéndose la política de indocumentación por parte del Ministerio del Interior de las personas solicitantes pendientes de procedimientos en segunda instancia, excusándose en problemas técnicos que, sin embargo, no constan en algunas comisarías en las que con el mero justificante de presentación de los recursos, y aceptadas medidas cautelares por silencio, se avienen a documentar como solicitantes a las personas, acreditando así que los motivos técnicos esgrimidos por el resto de Brigadas Provinciales de Extranjería no se sostiene.

Es por ello que en la mayoría de las provincias las personas solicitantes durante los procedimientos de segunda instancia se encuentran indocumentadas entre 6 meses y 1 año. Y cuando se documenta se realiza con un documento que no acredita la identidad de las personas ni cuenta con suficientes garantías, lo que dificulta su aceptación generalizada en el mercado de trabajo e, incluso por la Administración, impidiendo el ejercicio de derechos y el acceso a servicios públicos, tales como la inscripción matrimonial y uniones de hecho o el canje del permiso de conducción.

10. Cuestiones de apatridia en el contexto del asilo (incluida la identificación y el registro)

La Oficina de Asilo y Refugio, sigue sin establecer la apatridia de los solicitantes de Protección Internacional, cuando en éstos concurre esta condición, pese a que el Reglamento que regula el procedimiento de apatridia recoge en su artículo 2.2. La obligación de la Oficina de Asilo y Refugio de iniciar el expediente de apatridia de oficio cuando tenga conocimiento de hechos, datos o información que indiquen la posible concurrencia de las circunstancias determinantes del estatuto de apátrida¹⁴. En 2024 de 167.366 solicitudes de asilo sólo se registraron 3 como personas apátridas, idéntica cifra que de 2025 (hasta 30 de noviembre) en que se registraron 3 solicitudes como de apátridas de un total de 134.401 a dicha fecha, recurriendo la Administración a fórmulas como Estado no reconocido o Estado Observador de Naciones Unidas, para registrar solicitantes con altas tasas de reconocimiento del Estatuto de Apátrida.

11. Niños y solicitantes con necesidades especiales (instalaciones especiales de acogida, mecanismos de identificación/derivación, normas procesales, provisión de información, evaluación de la edad, tutela legal y acogimiento para niños no acompañados y separados)

¹⁴ Tolmo García, Jesús (Diciembre 2025), Clouds moving in over Spain's progress on statelessness, European. *European network on Statelessness*, disponible en <https://www.statelessness.eu/updates/blog/clouds-moving-over-spains-progress-statelessness>

Durante 2025 sigue siendo práctica habitual por parte del Ministerio del Interior, los Servicios de Protección de Menores de las CCAA y centros de acogida, paralizar, suspender y/o bloquear el acceso al procedimiento de asilo y la formalización de la solicitud de protección internacional hasta que no conste una decisión definitiva sobre los posibles procesos de determinación de edad que se encuentren abiertos o se pretenda abrir en relación a niños, niñas y adolescentes menores de edad no acompañados/as, especialmente cuando los ingresos en los centros de acogida se consideran provisionales, impidiendo la compatibilidad de ambos procedimientos y demorando de forma contraria al ordenamiento el acceso al procedimiento de asilo.

Esta situación provoca que sea común encontrarse con chicos/as que al alcanzar la mayoría de edad no se les ha facilitado el acceso al procedimiento de asilo y, una vez alcanzada, tampoco se prevé un acceso diferenciado y preferente, provocando exclusión social e incluso situación de calle a numerosos jóvenes ex-tutelados/as con necesidades evidentes de protección internacional.

Por otro lado, tampoco se suele respetar en el registro de la solicitud de protección las previsiones establecidas en el art. 25, apartado 5, de la Directiva 2013/32/UE de Procedimientos de asilo que regula las garantías para los menores acompañados, en particular, como reconoce la Guía de la EUAA en la materia que “A lo largo del proceso de evaluación de la edad debe aplicarse el beneficio de la duda y el solicitante debe ser considerado y tratado como un menor siempre que la edad siga siendo incierta, incluso durante el proceso de evaluación de la edad. El beneficio de la duda es, por tanto, una garantía procedimental fundamental que se aplica de la forma más amplia posible en asuntos relacionados con menores no acompañados que no es probable que dispongan de pruebas documentales de su edad”¹⁵.

Y es que la normativa de protección internacional, además, reconoce que la identificación de un menor como no acompañado puede ser realizado sobre la base de sus propias declaraciones y que deben favorecerse los métodos no médicos, en particular las entrevistas de evaluación de la edad, realizadas principalmente por funcionarios de las autoridades de asilo con experiencia en entrevistar a menores en el procedimiento de asilo y familiarizados con la información sobre el país de origen.

Sin embargo, esta previsión legal no es respetada, ni siquiera tras la publicación de las instrucciones SES y de la Subsecretaría del Ministerio del Interior de 14 de marzo de 2025 sobre el procedimiento de protección internacional que refieren esta misma cuestión.

¹⁵ EUAA-EASO, “Guía práctica sobre el registro. Presentación de solicitudes de protección internacional”. Serie de guías prácticas de la EASO. Diciembre 2021, disponible online en: <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-03/practical-guide-registration-ES.pdf>

Por otro lado, existe una evidente praxis administrativa de no tramitación de las autorizaciones de residencia que corresponden a menores extranjeros no acompañados por parte de las autoridades que ostentan la tutela, excusándose en la dificultad y demora de los procedimientos implicados, responsabilidad de comisarías de policía y oficinas de extranjería, cuando no de consulados extranjeros, en algunos casos.

En este sentido, incluso las recientes reformas normativas han tenido que hacer frente a esta distorsión previendo una autorización de residencia excepcional para aquellas personas menores extranjeros no acompañadas “sobre los que un servicio de protección de menores ostentara la tutela, custodia, protección provisional o guarda y alcancen la mayoría de edad sin haber obtenido la autorización de residencia prevista en el artículo 172 pero habiendo cumplido los requisitos para ello”.

12. Contenido de la protección (incluido el acceso a la seguridad social, asistencia social, atención sanitaria, vivienda y otros servicios básicos; integración en el mercado laboral; medidas para mejorar las competencias lingüísticas; medidas para mejorar el rendimiento en la escolarización y/o el sistema educativo y/o la formación profesional)

Sobre el acceso a la vivienda se considera el problema más grave que enfrentan tanto solicitantes como personas que disfrutan de algún estatuto de protección internacional, dado la escasez de oferta disponible, la elevada demanda y la carencia histórica en políticas de acceso a la vivienda arrastrada durante estas últimas décadas.

En este sentido, de acuerdo al último informe del Ministerio de Igualdad “El impacto del Racismo en España”, entre los grupos con mayores tasas de segregación (viven en barrios con más personas de diversos orígenes étnicos) se sitúan, las personas afrodescendientes (27,5%), las personas árabes (26,1 %) y las personas africanas negras (25%), también en todos los casos con menor presencia en zonas con mayoría de población del grupo mayoritario (11%, 13% y 17% respectivamente).¹⁶

En este sentido, se advierte durante 2025 y se puede prever en 2026 un incremento generalizado en todo el país de situaciones de pobreza extrema y personas en situación de sinhogarismo por parte de cada vez más población refugiada, especialmente en grandes ciudades donde el acceso a la vivienda es más complicado, y en aquellas ciudades y regiones en las que las autoridades no sean favorables a la migración o manifiestamente contrarias a la misma, empujando y favoreciendo situaciones de irregularidad y sin hogarismo.

En concreto, de acuerdo con el III Informe sobre el Estado y Evolución de las Migraciones y la Convivencia Intercultural,¹⁷ “La vivienda es la dimensión con peores indicadores. Entre

¹⁶ Informe “El impacto del Racismo en España”. [Disponible aquí.](#)

¹⁷ III Informe EMCIE. [Disponible aquí.](#)

los años 2022 y 2024, la exclusión residencial registra un incremento del 11,2%. En 2024, las tasas de exclusión son especialmente elevadas entre población extranjera: los hombres extracomunitarios alcanzan un 48,7%, y las mujeres extracomunitarias un 47,4%. Además, el hacinamiento afecta tres veces más a los hombres extranjeros que a los españoles (15% frente a 5,1%)".

La razón es que en los últimos años se han incrementado la concesión del derecho de asilo de personas jóvenes, racializadas y de religión musulmana, con bajo nivel educativo y de formación, procedentes de zonas de conflicto, tales como Mali, Burkina Faso, Sudán, República Centrofricana o Somalia que enfrentan graves dificultades para el acceso a trabajos no precarizados y, especialmente, a la vivienda.

Finalmente, y como se ha comentado, el Ministerio del Inclusion y mediante la Resolución de la Dirección General de Atención Humanitaria y del Sistema de Acogida de Protección internacional, de 24 de febrero de 2025, ha establecido el fin de las actuaciones para las personas beneficiarias de protección internacional, reduciendo el tiempo de estancia a 6 meses adicionales a la estancia previa como solicitantes de protección internacional, lo que provoca una reducción de las prestaciones y servicios hacia las personas refugiadas, dificultando su inclusión social, laboral y, de forma particular, el acceso a la vivienda, dado que el perfil apuntado con riesgo de exclusión (joven musulmán y racializado) además cuenta con una resolución pronta de su solicitud, reduciendo el tiempo de estancia en el Sistema Nacional de Acogida, ya sea por que la resolución del asilo es favorable (Mali o Burkina, por ejemplo) o porque es desfavorable (Senegal, Gambia o Guinea por ejemplo), en cuyo caso la situación de exclusión es todavía más profunda, al no contar con mecanismos de regularización extraordinarios para antiguos solicitantes, siendo la novedad más importante durante 2025, como se verá.

En relación a la reunificación familiar, hemos de entender esta como un derecho clave. No hubo modificaciones normativas, pero sí mejoró algo la operativa. En concreto, el Ministerio de Inclusion reforzó en 2025 la Unidad de Reagrupación en la OAR para tramitar más ágilmente estas solicitudes.

Un tema preocupante en 2025 fue el aumento de discursos de odio antiinmigración, alimentados por la extrema derecha, así como un potencial aumento de los delitos de odio y discriminación. Cabe relatar, en concreto el hecho acaecido en Torre-Pacheco (Murcia), donde tras la difusión de bulos en redes se incitó a una "cacería" de migrantes, resultando en agresiones que conmocionaron al país.

Como novedad positiva a este respecto resalta el nombramiento de la primera Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato para reforzar la lucha contra la discriminación étnica y racial, entre otras.

13. Retorno de antiguos solicitantes de protección internacional

Las peculiaridades del modelo migratorio laboral español y la consideración por los tribunales de la prevalencia del derecho a la residencia frente al retorno en relación a las



personas con suficientes vínculos de arraigo con el país, ha impedido históricamente que se produzcan retornos en números significativos de antiguos solicitantes de protección internacional. En España la mayoría de antiguos solicitantes de protección internacional han podido regularizar su situación a través del arraigo, por la existencia de vínculos familiares en España u otras vías excepcionales.

No obstante, con la entrada en vigor del Real Decreto nº 1155/2024, de 19 de noviembre (nuevo Reglamento de Extranjería o RELOEX), se han incrementado el número de retornos tanto voluntarios como forzosos (deportaciones) de nacionales de países con baja tasa de reconocimiento y vínculos intergubernamentales entre policías, tales como Perú, Colombia o Senegal.

La causa de este repunte de los retornos se vincula con la situación de exclusión social y laboral a la que se ha empujado a las personas que solicitaron asilo antes de la publicación del nuevo RELOEX al dificultar su regularización por motivos de arraigo, dado que la nueva normativa impide computar el tiempo de permanencia en España durante el procedimiento de asilo en tales modalidades de autorizaciones de residencia. Ante las dificultades y la frustración de las expectativas de regularización a corto o medio plazo, son numerosas las personas que solicitan información para el regreso o que al encontrarse en situación irregular son identificadas por la policía y, tras los correspondientes expedientes sancionadores, son retornadas a su país de origen.

Por otro lado, aunque no es un retorno forzoso, es relevante mencionar que unos 20.000 ucranianos acogidos en España decidieron voluntariamente regresar a Ucrania en 2023-2025. La mayoría lo hizo por períodos breves y volvieron a España, pero algunos se reinstalaron allá. España, en coordinación con la UE, no fomentó ningún retorno activo a zonas de conflicto en 2025, respetando el carácter voluntario y reversible de la protección temporal.

Por otro lado, España, con apoyo de la OIM, continuó ofreciendo el programa de retorno voluntario a migrantes que desearan volver a su país con ayuda económica. No es un programa específico de solicitantes de asilo, pues si piden retorno voluntario normalmente deben desistir de su solicitud, pero algunos denegados optan por él.

14. Programas de reasentamiento y admisión humanitaria (incluidos el Programa Conjunto de Reasentamiento de la UE, el programa nacional de reasentamiento —ACNUR—, el Programa Nacional de Admisión Humanitaria, programas/esquemas de patrocinio privado y programas especiales ad hoc)

En 2025, el marco europeo de referencia fue el “EU Resettlement and Humanitarian Admission Scheme 2024-2025”, bajo el cual 14 países de la UE formularon 61.000



compromisos (“pledges”) para reasentamiento y admisión humanitaria con apoyo financiero de la UE.

Este esquema convive con la reforma del Pacto: el Reglamento del Marco de Reasentamiento y Admisión Humanitaria (adoptado en 2024) introduce el instrumento del Plan bianual de la Unión, que se aprueba mediante acto de ejecución del Consejo.

En esa lógica, a finales de 2025 se adoptó la Decisión de Ejecución (UE) 2025/2628 del Consejo sobre el Plan de Reasentamiento y Admisión Humanitaria de la Unión (2026–2027).¹⁸

Para España, esto importa por dos motivos, por un lado ancla políticamente el reasentamiento/admisión humanitaria como vía segura y ordenada, y refuerza la necesidad de capacidad nacional estable .

España mantuvo en 2025 su Programa Nacional de Reasentamiento (con referencia explícita a prioridades globales identificadas por ACNUR). Según información oficial, en 2025 el programa había asentado 341 personas hasta septiembre, con un foco destacado en perfiles procedentes de Líbano (Beirut) y un componente vinculado a Costa Rica (misión de selección y expedientes pendientes de traslado)¹⁹.

El cierre del año 2025 se comunicó con un dato consolidado de 817 personas reasentadas, cifra presentada como en torno al 70% del objetivo inicial del Plan²⁰.

Se advierten durante 2025 el repunte de personas reasentadas nicaraguenses refugiadas en Costa Rica en cumplimiento de los compromisos de reasentamiento adquiridos por España.

Durante 2025 se han llevado a cabo por las autoridades españolas tres operaciones de evacuación de un total de 172 personas entre personas heridas o enfermas y sus familiares, provenientes Gaza de en el marco del compromiso adquirido con la Organización Mundial de la Salud (OMS), y que una vez en España han podido solicitar protección internacional.

En España, en 2025 no se observa un “Programa Nacional de Admisión Humanitaria” con la misma estructuración y visibilidad que el Plan Nacional de Reasentamiento. De forma similar nos encontramos con experiencias piloto aisladas y residentes en competencias autonómicas vinculadas con modelos como el patrocinio comunitario.

¹⁸ <https://www.boe.es/buscar/doc.php>

¹⁹ <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/paginas/2025/250925-plan-reasentamiento.aspx>

²⁰ <https://www.inclusion.gob.es/w/plan-nacional-de-reasentamiento-de-2025>

15. Jurisprudencia nacional sobre protección internacional en 2025 (incluya un enlace a la jurisprudencia pertinente y/o presente los casos a la EUAA)

La normativa de asilo interna no define de forma precisa al solicitante de protección internacional. No obstante, el nuevo RELOEX 2025 ha procedido a transponer la definición contenida en las Directivas 2013/32 y 2013/33. El nuevo artículo 126 a), vigente a partir del 20-05-2025, define al “solicitante de protección internacional” en España, a efectos de arraigo, como “Aquella persona extranjera que haya formulado una solicitud de protección internacional sobre la que no se haya adoptado una resolución firme en sede administrativa, y, en su caso, judicial”

En 2025 se han publicado las Instrucciones de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, de 14 de marzo, sobre procedimiento de asilo y dirigidas a las comisarías de policía responsables del acceso al procedimiento de asilo y las entrevistas. [AQUÍ](#)

A continuación se relaciona para 2025 la jurisprudencia interna más relevante por fechas:

- STS nº84/2025, de 28 de enero ECLI:ES:TS:2025:361: Consolida las RRHH de PI como tercer nivel de protección internacional en España, de carácter nacional, y concede a matrimonio colombiano con menores de edad amenazados por grupo armado en medio rural. [AQUÍ](#)
- STSJ País Vasco, Sala de lo Contencioso. 19 de marzo de 2025: Baja de oficio por la TGSS en el sistema de cotización por la falta de acreditación del permiso de trabajo tras denegarse la solicitud de protección internacional en vía administrativa. En contrario, y por todas, STS nº 875/2024, de 21 de mayo, ECLI:ES:TS:2024:2855.
- STSJ de Canarias nº 737/2025 de 21 de marzo, compatibilidad de la residencia por arraigo familiar con la solicitud de protección internacional. [AQUÍ](#)
- STSJ de Andalucía nº 290/2025, de 24 de marzo, que rechaza interpretación extensiva que permite devolución en caliente de personas que cruzan la frontera “a nado” hacia Ceuta o Melilla
- ATS de 26 de marzo de 2025 de medida cautelar para la acogida de menores no acompañados solicitantes de protección internacional por parte del MISSM y el SAPIT, modificando radicalmente la interpretación seguida hasta la fecha que consideraba competencia exclusiva de las CCAA y los servicios de protección de menores la acogida de niños, niñas y adolescentes menores de edad no acompañados solicitantes de protección internacional. [AQUÍ](#)
- STSJ de Castilla y León nº 412/2025, de 1 de abril, que reconoce la competencia de las Oficinas de Extranjería para admitir y tramitar solicitudes de reagrupación familiar por el régimen general (LOEX y RELOEX) presentadas por personas beneficiarias de la protección internacional, [AQUÍ](#)

- STS 2018/2025, de 14 de mayo. Reconoce que las reglas del procedimiento administrativo general sobre expediente electrónico son aplicables al procedimiento de asilo. [AQUÍ](#)
- SAN 2541/2025, de 26 de mayo. Rechaza se pueda motivar denegación de renovación de la autorización de RRHH de Protección Internacional a nacional de Venezuela por la existencia de una reseña policial. [AQUÍ](#)
- STSJ Madrid nº 665/2025, de 9 de junio (ECLI:ES:TSJM:2025:7983). Reconoce la compatibilidad de la Protección Temporal con las autorizaciones de residencia reguladas en la Ley 14/2013.
- SAN 3361/2025 - ECLI:ES:AN:2025:3361, sobre acceso a la cita previa para formular y registrar solicitud de asilo [AQUÍ](#)
- [STS 3242/2025](#) y [STS 3246/2025](#), ambas de 9 de julio, que confirman la STS 414/2024, de 24 de enero, sobre denegación de acceso a residencia por arraigo laboral por SPI durante procedimientos de recurso. Suprimen los aspectos más polémicos, manteniendo que el art. 9 de la Directiva 2013/32/UE ampara la negativa a la obtención de la residencia por el arraigo laboral del viejo RELOEX
- STSJ de Cantabria nº 641/2025, de 26 de septiembre (ECLI:ES:TSJCANT:2025:940). Acuerda la concesión del Ingreso Mínimo Vital a solicitantes de asilo al interpretar que el concepto de residencia legal de la ley reguladora de la prestación integra o incluye a las personas solicitantes de protección internacional.
- STS nº 1287/2025, de 15 de octubre (ECLI:ES:TS:2025:4603)- Denegación arraigo familiar saharauis por nacionalidad de origen. Los hijos de progenitores nacidos en el Sáhara Occidental durante la etapa en que este se hallaba bajo autoridad española no pueden acogerse a la autorización de residencia temporal por razones de arraigo familiar.
- STS nº 1324/2025, de 21 de octubre (ECLI:ES:TS:2025:4610) Aplicación del Derecho administrativo a las citas con la empresa BLS de tramitación obligatoria de visados. El plazo se cumple cuando se presenta en el registro de BLS y no cuando se remite la solicitud de visado al consulado, obligando al consulado a conceder los visados solicitados tras haber inadmitido las solicitudes por haberse registrado fuera de plazo.
- SAN de la Sección 4ª de 13 de noviembre de 2025 (ECLI: ES:AN:2025:4722) que estima no conforme a Derecho la denegación presunta de la cita previa para la solicitud de asilo presentada por registro.