

ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 16.6.2010
COM(2010)314 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

**SOBRE LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA 2004/83/CE,
DE 29 DE ABRIL DE 2004, POR LA QUE SE ESTABLECEN NORMAS MÍNIMAS
RELATIVAS A LOS REQUISITOS PARA EL RECONOCIMIENTO Y EL
ESTATUTO DE NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES O APÁTRIDAS COMO
REFUGIADOS O PERSONAS QUE NECESITAN OTRO TIPO DE PROTECCIÓN
INTERNACIONAL Y AL CONTENIDO DE LA PROTECCIÓN CONCEDIDA**

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

SOBRE LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA 2004/83/CE, DE 29 DE ABRIL DE 2004, POR LA QUE SE ESTABLECEN NORMAS MÍNIMAS RELATIVAS A LOS REQUISITOS PARA EL RECONOCIMIENTO Y EL ESTATUTO DE NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES O APÁTRIDAS COMO REFUGIADOS O PERSONAS QUE NECESITAN OTRO TIPO DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y AL CONTENIDO DE LA PROTECCIÓN CONCEDIDA

1. INTRODUCCIÓN

La Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida (en adelante, la «Directiva de reconocimiento» o la «Directiva»)¹ es uno de los pilares en los que se asienta la primera fase del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), por el que abogaba el Consejo Europeo en sus Conclusiones de Tampere de 1999. La Directiva se aplica a todos los Estados miembros con excepción de Dinamarca².

El presente informe, que cumple la obligación impuesta a la Comisión por el artículo 37 de la Directiva, expone el estado de su transposición y aplicación por los Estados miembros y señala los puntos que pueden plantear problemas. Se basa en un estudio encargado por la Comisión³ así como en la información proporcionada por otros estudios⁴. El informe debe leerse en relación con la evaluación de impacto realizada a los efectos de la refundición de la Directiva de reconocimiento⁵.

¹ DO L 304 de 30.9.2004, p. 12.

² A efectos del presente informe se entenderá por «Estados miembros» los Estados miembros vinculados por la Directiva.

³ Septiembre de 2008 - estudio encargado a la Red Académica sobre Estudios Jurídicos en Inmigración y Asilo en Europa «Odysseus».

⁴ Entre otros estudios cabe citar: ACNUR, «Asylum in the European Union, A study on the implementation of the Qualification Directive», noviembre de 2007 (el «estudio ACNUR»); ELENA/ECRE, «The impact of the EU Qualification Directive on International protection», octubre de 2008; ECRE «Complementary Protection in Europe», julio de 2009; France Terre d'Asile, «Asile La protection subsidiaire en Europe: Un mosaïque de droits», Les cahiers du social n° 18, septiembre de 2008; Consejo neerlandés para los Refugiados/ECRE, «Networking on the Transposition of the Qualification Directive», diciembre de 2008; Universidad de Nimega, «The Qualification Directive: Central themes, Problem issues, and Implementation in selected MS», Karin Zwaan (ed), 2007.

⁵ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional y al contenido de la protección concedida (refundición) adoptada el 21 de octubre de 2009, COM(2009)551, acompañada de la evaluación de impacto, SEC(2009) 1374. Documentos disponibles en:

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=198704.

La información referida a aquellos Estados miembros⁶ que no habían transpuesto la Directiva en el momento de la elaboración del informe se basa en los proyectos legislativos existentes en aquel momento y en informaciones dispersas obtenidas con posterioridad a la transposición de la Directiva⁷.

2. CONTEXTO HISTÓRICO Y POLÍTICO

La Directiva de reconocimiento se adoptó con el fin de establecer unos criterios comunes para la identificación de las personas que necesitan protección internacional y para garantizar a esas personas un nivel mínimo de beneficios en todos los Estados miembros. El objetivo que se pretende conseguir con la creación del Sistema Europeo Común de Asilo es la adopción de un procedimiento común de asilo y de un estatuto uniforme válido en toda la Unión.

El Programa de La Haya invitaba a la Comisión a que concluyera la evaluación de los instrumentos jurídicos de la primera fase y presentara los instrumentos y medidas de la segunda fase con vistas a su adopción antes de finales de 2010. En el Plan de política de asilo⁸, de 17 de junio de 2008, la Comisión propuso completar la segunda fase del SECA elevando el nivel de exigencia de las normas de protección y garantizando su aplicación coherente en toda la Unión Europea. El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, de 16 de octubre de 2008, dio un nuevo impulso político a ese objetivo al invitar a la Comisión a que presentara propuestas para la adopción, en 2010 si fuera posible y a más tardar en 2012, de un único procedimiento de asilo y de un estatuto uniforme para los refugiados y los beneficiarios de protección subsidiaria.

El 21 de octubre de 2009, la Comisión presentó una propuesta de modificación de la Directiva de reconocimiento, así como una propuesta de modificación de la Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado (la «Directiva sobre procedimientos de asilo»)⁹, con el objetivo de asegurar un mayor grado de armonización y mejorar las normas sustantivas y procesales de protección, con vistas al establecimiento de un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme.

3. SUPERVISIÓN Y ESTADO DE TRANSPOSICIÓN

Los Estados miembros tenían que transponer la Directiva como muy tarde el 10 de octubre de 2006. La Comisión les ayudó en ese proceso manteniendo reuniones periódicas con los expertos nacionales.

Transcurrido el plazo para la transposición, se incoaron procedimientos de infracción contra todos los Estados miembros que no habían comunicado sus medidas de transposición o sólo lo habían hecho parcialmente. Con posterioridad, de conformidad con el artículo 226 del Tratado, la Comisión envió diecinueve cartas de emplazamiento y emitió 10 dictámenes motivados. Se decidió llevar al Tribunal de Justicia a nueve Estados miembros. De esos

⁶ FI, EL, ES, HU, IT, LV, NL, PL, PT, SI, SE.

⁷ El Informe Odysseus se remitió a todos los Estados miembros vinculados por la Directiva con la excepción de MT.

⁸ Plan de política de asilo un planteamiento integrado de la protección en toda la UE - COM(2008) 360.

⁹ DO L 326 de 13.12.2005, p.13.

asuntos, cinco se retiraron¹⁰ y cuatro finalizaron con una decisión del Tribunal¹¹. En la actualidad, todos los Estados miembros han transpuesto la Directiva¹².

4. DISPOSICIONES GENERALES

4.1. Definiciones

Las disposiciones del artículo 2, letras c) y e), son obligatorias para los Estados miembros puesto que los artículos 13 y 18 imponen la obligación de conceder el estatuto de «refugiado» o de «persona que puede obtener la protección subsidiaria» a aquellas personas que reúnan las condiciones establecidas a tal efecto por la Directiva. Sin embargo, las legislaciones de varios Estados miembros no contemplan la concesión obligatoria del estatuto de refugiado (EE, EL y LV) o del estatuto de persona con derecho a protección subsidiaria (EE, EL, LV, LT y RO). La norma de transposición en FI incluye dentro de la protección internacional no sólo la concesión del estatuto de refugiado o de persona con derecho a protección subsidiaria, sino también la concesión de un permiso de residencia en concepto de protección humanitaria.

5. DISPOSICIONES ESPECÍFICAS

5.1. Evaluación de las solicitudes de protección internacional

5.1.1. Valoración de hechos y circunstancias (artículo 4)

De conformidad con el artículo 4, apartado 1, primera frase, los Estados miembros pueden considerar que es obligación del solicitante presentar lo antes posible todos los elementos necesarios para fundamentar su solicitud. Todos los Estados miembros, salvo BE, CZ, CY, FI, HU, LT y RO, han transpuesto esta disposición.

La obligación de presentar esos elementos «lo antes posible» ha sido interpretada de manera diferente por aquellos Estados miembros que han precisado más esa expresión. Algunos Estados miembros (ES, FR y PT) fijan un plazo preciso. BG exige que los elementos se presenten «inmediatamente» si la entrada fue ilegal o en un «plazo razonable» si la entrada fue legal. En caso de incumplimiento de esos plazos, la solicitud puede ser considerada como «manifiestamente infundada» (BG), estar sujeta a un procedimiento especial de «inadmisibilidad» (ES), o ser rechazada si no se justifica el incumplimiento (PT). Además, la credibilidad del solicitante puede verse afectada (AT, IE y SE) y las autoridades pueden no tomar en consideración los elementos presentados con posterioridad a la primera entrevista (DE, NL y SK).

Los Estados miembros que aplican el artículo 4, apartado 1, primera frase, tienen que aplicar asimismo el artículo 4, apartado 5, en virtud del cual los aspectos de la declaración del solicitante que no estén avalados por pruebas documentales no requieren confirmación si se cumplen una serie de condiciones. Esta disposición no ha sido transpuesta por tres Estados

¹⁰ Asuntos C-2008/220, C-2008/190, C-2008/19, C-2008/269 y C-2008/543.

¹¹ Asunto C-293/08, Sentencia de 5.2.2009, *Comisión/Finlandia*; asunto C-256/08, sentencia de 30.4.2009, *Comisión/Reino Unido*; asunto C-322/08, sentencia de 14.5.2009, *Comisión/Suecia* y asunto C-272/08, sentencia de 9.7.2009, *Comisión/España*.

¹² SE fue el último Estado miembro en transponer plenamente la Directiva mediante una ley que entró en vigor el 1 de enero de 2010.

miembros (EE, ES y PL), mientras que otros dos (AT y FR) invocan principios generales que se antojan demasiado vagos. Por lo que se refiere a la «credibilidad general» del solicitante, las legislaciones nacionales de algunos Estados miembros (EL, UK) son más restrictivas, ya que elevan el nivel de credibilidad exigido por el artículo 4, apartado 5.

El artículo 4, apartado 1, segunda frase, obliga a los Estados miembros a valorar, «con la cooperación» del solicitante, los elementos pertinentes de la solicitud. Con arreglo a las normas de transposición de algunos Estados miembros¹³, las autoridades deben informar al solicitante de la evaluación; mantener una entrevista con él; comunicarle los puntos que necesiten una aclaración; ofrecerle la oportunidad de formular observaciones sobre un proyecto de decisión y/o evaluar de oficio los hechos pertinentes. Algunos Estados miembros (AT, DE, SK y SI) restringen esa evaluación de oficio a «determinados» hechos en lugar de a los hechos «pertinentes», mientras que en RO se trata sólo de una posibilidad ofrecida a las autoridades. Dos Estados miembros (BG y LT) no transpusieron esta disposición mientras que otros (por ejemplo, CY, CZ, FR y RO) únicamente lo hicieron en lo que atañe a algunos de los elementos mencionados en el artículo 4, apartados 2 y 3.

Los elementos pertinentes que deben evaluarse se enumeran en el artículo 4, apartado 2. Sólo un Estado miembro (BE) no transpuso esta disposición, otro abordó la cuestión de manera muy general (BG) y un tercero se limitó a establecer una obligación general de cooperación sin especificar su alcance (ES).

De conformidad con el artículo 4, apartado 3, la evaluación de una solicitud debe efectuarse de manera individual y tener en cuenta una serie de hechos, documentos y circunstancias que se determinan en la disposición. Algunos Estados miembros (AT, NL, PL y SE) se basan en principios generales de sus respectivos derechos nacionales. La legislación de transposición de un cierto número de Estados miembros (por ejemplo, BE, FI, DE, HU, LT y SI) establece una lista diferente. En algunos Estados miembros, determinados elementos de esta disposición se han omitido o transpuesto incorrectamente: el artículo 4, apartado 3, letra c), que se refiere a la situación particular y las circunstancias personales del solicitante (por ejemplo, LV y SI); el artículo 4, apartado 3, letra d), relativo al objeto de las actividades llevadas a cabo por el solicitante desde que deja su país de origen (por ejemplo, EE, FI, LT y SI), y el artículo 4, apartado 3, letra e), que contempla la posibilidad de que el solicitante se acoja a la protección de otro país (por ejemplo, FI y SI). La legislación nacional de varios Estados miembros resulta incompleta y ambigua (BE, BG, CZ, EE, ES, FR, LT y SI), mientras que la de otros Estados miembros exige requisitos adicionales como, por ejemplo, solicitar al servicio nacional de inteligencia que dé su opinión (SK) o que evalúe la situación en el país de origen del solicitante (UK).

El artículo 4, apartado 4, obliga a los Estados miembros a considerar las persecuciones y los daños graves anteriores como un indicio serio de una persecución o de daños graves futuros, salvo que existan razones fundadas para considerar que tal persecución o tales daños graves no se repetirán. Algunos Estados miembros no transpusieron esta disposición (AT, BE, BG, HU, PL, ES y SE) o lo hicieron incorrectamente (CY, CZ, FR y LT).

5.1.2. Necesidades de protección internacional surgidas in situ (artículo 5)

El artículo 5, apartados 1 y 2, contiene disposiciones obligatorias en virtud de las cuales los acontecimientos que se hayan producido o las actividades que haya llevado a cabo el

¹³ AT, BE, EE, FI, DE, HU, LU, LV, PL, PT, SK y SI.

solicitante desde su salida del país de origen pueden constituir la base para que se reconozca la necesidad de la protección internacional. SK no ha transpuesto ninguno de los dos apartados y EE y LT no han transpuesto el segundo. LT excluye a las personas con derecho a protección subsidiaria del ámbito de aplicación del artículo 5, apartado 1, y CZ y PT limitan la aplicación del artículo 5, apartado 2, a aquellas actividades que constituyan una continuación de convicciones u orientaciones mantenidas en el país de origen.

En virtud del artículo 5, apartado 3, los Estados miembros pueden adoptar como regla general no conceder el estatuto de refugiado a los solicitantes que presenten una solicitud posterior si el riesgo de persecución se basa en circunstancias creadas por el solicitante por decisión propia tras abandonar su país de origen. Varios Estados miembros¹⁴ han transpuesto esta disposición optativa; algunos de ellos (BG, PT y SI) también la aplican en el caso de las primeras solicitudes, mientras que en dos Estados miembros (EL y SI) es obligatoria.

5.1.3. *Agentes de persecución o causantes de daños graves (artículo 6)*

El artículo 6 obliga a los Estados miembros a considerar como agentes de persecución o causantes de daños graves, además de a los Estados, a los partidos u organizaciones que controlen al menos una parte considerable del territorio de un Estado, así como a los agentes no estatales, cuando los agentes de protección definidos en el artículo 7 no puedan o no quieran proporcionar protección. Esta definición se ha transpuesto de manera restrictiva en la legislación de determinados Estados miembros: en BG, el reconocimiento de los agentes no estatales como agentes de persecución parte del supuesto de que esos agentes disponen de una organización y de que el Estado no puede o no quiere hacerles frente; la legislación de CZ menciona solamente la «incapacidad», y no el «rechazo», del Estado para proporcionar protección y contempla únicamente a los agentes de persecución, dejando al margen a los causantes de daños graves, y la legislación de SK restringe el concepto de «partidos» al precisar que se trata de partidos «políticos» y no incluye en la definición a las organizaciones internacionales.

Según la información disponible, varios Estados miembros incluyen entre los agentes no estatales a los que se reconoce en la práctica como agentes de persecución a los grupos guerrilleros y paramilitares, a los terroristas, a las comunidades y tribus locales, a los delincuentes, a los miembros de las familias y a los miembros de partidos o movimientos políticos.

5.1.4. *Agentes de protección (artículo 7)*

De conformidad con el artículo 7, apartado 1, los Estados miembros pueden considerar que, además de los Estados, pueden proporcionar protección los partidos u organizaciones, incluidas las organizaciones internacionales, que controlan el Estado o una parte considerable de su territorio. El apartado 2 establece las condiciones que deben darse para considerar que existe protección, a saber, que el Estado o los agentes no estatales adopten medidas razonables para impedir la persecución o los daños graves y que el solicitante tenga acceso a esa protección. El apartado 3 exige que los Estados miembros tengan en cuenta la orientación que pueda desprenderse de los actos pertinentes del Consejo.

El apartado 1 ha sido transpuesto por todos los Estados miembros salvo RO. CZ lo ha hecho solamente en lo que atañe al estatuto de refugiado, mientras que en la legislación de EE existe

¹⁴ AT, BG, CY, DE, EL, HU, LU, PL, PT, RO y SI.

una cierta confusión entre «agentes de protección» y «agentes de persecución». El apartado 2 no ha sido transpuesto por 3 Estados miembros (CZ, EE y RO) y LT no ha incluido la condición de que el solicitante tenga acceso a la protección. Basándose en el uso de la expresión «entre otras» antes de la referencia a la necesidad de disponer de un sistema jurídico eficaz capaz de investigar, procesar y castigar los actos que supongan una persecución o un daño grave, esta condición no ha sido incluida en la legislación de BE, CY, LV y SE. El apartado 3 no ha sido transpuesto por trece Estados miembros¹⁵.

Por lo que se refiere a la aplicación del artículo 7, ésta varía considerablemente según los Estados miembros, lo que da pie a que se ofrezcan niveles de protección diferentes a personas con el mismo perfil. RO no reconoce a los agentes de protección que carecen de los atributos propios de un Estado. FI y FR consideran que ningún partido u organización, con excepción de las organizaciones internacionales, puede ofrecer protección. En varios Estados miembros¹⁶, la legislación y la práctica insisten en evaluar la facilidad de acceso, la duración y la eficacia de la protección proporcionada. La legislación de FR no menciona las condiciones que deben darse para aceptar que existe protección. BE, CY, LU, LV, PL y SE están dispuestos a considerar que los clanes o tribus son capaces de proporcionar una protección suficiente en determinadas condiciones, mientras que BE, HU y UK, consideran a las ONG como agentes de protección por lo que se refiere a las mujeres que corren peligro de sufrir una mutilación genital o ser víctimas de crímenes de honor, en la medida en que contribuyen a disminuir esos riesgos. Sin embargo, en la práctica, la protección que ofrecen esos agentes resulta ineficaz o de corta duración.

5.1.5. *Protección interna (artículo 8)*

El artículo 8, apartado 1, es una disposición optativa que permite a los Estados miembros rechazar las solicitudes de protección internacional si, en una parte de su país de origen, el temor del solicitante a ser perseguido o a sufrir un daño grave no está fundado y si es razonable esperar que el solicitante pueda quedarse en esa parte del país. En virtud del apartado 2, los Estados miembros que aplican el apartado 1 tienen que tener en cuenta las circunstancias generales reinantes en esa parte del país, así como las circunstancias personales del solicitante, mientras que el apartado 3 les permite aplicar el concepto de protección interna aunque existan obstáculos técnicos para el retorno al país de origen.

Todos los Estados miembros, salvo IT y ES, han transpuesto el apartado 1; el apartado 2 no ha sido transpuesto por IT, ES, BG, EE, LT, RO y SE. BG, CZ, EE, LT y PT no han transpuesto el requisito de que sea «razonable» esperar que el solicitante se quede en esa parte del país, mientras que otros han dado orientaciones precisas sobre su aplicación: RO exige que el ACNUR reconozca que se ha producido una huida interna y SE que el solicitante tenga la posibilidad real de llevar una vida sin sufrimientos ni daños innecesarios. La condición de que se tengan en cuenta las «circunstancias generales» no ha sido transpuesta por BG y CZ y la de que se tengan en cuenta las «circunstancias personales» no ha sido transpuesta por BG, CZ, y SI. La legislación de FR, por el contrario, añade otras dos condiciones: que el solicitante tenga acceso a la protección y que las autoridades tengan en cuenta el agente de persecución, lo que impide recurrir a la alternativa de la protección interna en los casos en que el agente de persecución sea el Estado o una institución nacional.

¹⁵ AT, BG, EE, FI, FR, LT, NL, PL, PT, RO, SK, SI y SE.

¹⁶ CZ, FI, FR, HU, LU, MT, NL, PL y RO.

El apartado 3 sólo lo han transpuesto ocho Estados miembros¹⁷. Los obstáculos técnicos más habituales son: la carencia de documentos de viaje válidos, la imposibilidad de viajar al país de origen y la falta de cooperación de las autoridades del país de origen, así como la incapacidad física del solicitante para viajar por enfermedad o por embarazo. Los solicitantes que entran en el ámbito de aplicación de este apartado no suelen disfrutar de estatuto jurídico alguno o, como mucho, disfrutan de un estatuto «tolerado», con derechos sociales limitados.

La información disponible pone de manifiesto notables diferencias en cuanto a la aplicación del artículo 8, en especial en lo que atañe a los criterios utilizados para valorar las circunstancias generales reinantes en el país de origen, así como la accesibilidad y la naturaleza de la protección disponible. En consecuencia, algunos Estados miembros (FR y SE) no suelen aplicar este concepto cuando los solicitantes son chechenos, mientras que otros (por ejemplo, DE) consideran que la mayor parte de las regiones de Rusia constituyen posibles alternativas de protección interna. Varios Estados miembros¹⁸ aplican el concepto cuando el agente de persecución es el Estado, mientras que otros, como FR, no lo hacen.

5.2. Requisitos para ser refugiado

5.2.1. Actos de persecución (artículo 9)

El artículo 9, apartado 1, define los actos de persecución a los efectos de la Directiva, mientras que el artículo 9, apartado 2, enumera una lista de ejemplos de tales actos. FR no transpuso literalmente el artículo 9. EE se limitó a transponer la letra a) del artículo 9, apartado 1, mientras que CZ utilizó una definición diferente. El apartado 2 fue transpuesto literalmente por la mayoría de los Estados miembros; en uno de ellos (SI), esa lista tiene carácter exhaustivo.

El artículo 9, apartado 3, exige que haya un vínculo de causalidad entre los motivos mencionados en el artículo 10, apartado 1, y los actos de persecución. Esta disposición no ha sido transpuesta por varios Estados miembros (por ejemplo, BG, CZ, FR, EL, ES, LU, NL, PL y SK), algunos de los cuales han invocado para ello la práctica nacional. Esta falta de transposición puede entenderse como una norma más favorable en el sentido del artículo 3. En algunos Estados miembros, los tribunales han considerado que este requisito también se cumple si existe un vínculo entre los actos de persecución y la ausencia de protección contra los mismos¹⁹.

5.2.2. Motivos de persecución (artículo 10)

El artículo 10, apartado 1, proporciona orientaciones a propósito de la interpretación de los motivos de persecución establecidos en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados²⁰, estableciendo una lista no exhaustiva de los elementos que deben tenerse en cuenta al valorar esos motivos. El artículo 10, apartado 2, precisa que, a los efectos de esa valoración, es indiferente el hecho de que el solicitante posea realmente la característica que suscita la acción persecutoria. Todos los Estados miembros, salvo CZ y EE, han transpuesto el artículo 10; mientras que SI no ha transpuesto el artículo 10, apartado 2.

¹⁷ CY, DE, HU, IE, LU, MT, NL, PT, SI y UK.

¹⁸ AT, BE, BG, DE, IE, NL, PL, RO, SK, SI y UK.

¹⁹ AT, BE, BG, DE, EE, HU, LT, NL, SI y SE.

²⁰ Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951, completada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967.

Se han detectado problemas en lo que respecta a la aplicación del artículo 10, apartado 1, letra d), referente a los criterios para valorar si una persona forma parte de un determinado grupo social. Este motivo de protección se define por referencia a dos criterios: que los miembros de ese grupo compartan una característica innata o una característica que resulte tan fundamental para su identidad o conciencia que no pueda ser razonablemente modificada y que la sociedad los perciba como un grupo diferente. Algunos Estados miembros²¹ aplican estos criterios de forma cumulativa, mientras que otros²² los consideran alternativos. Unos pocos Estados miembros (BE, HU, SI y UK) no han transpuesto la última frase del artículo 10, apartado 1, letra d), que hace referencia a la importancia de los aspectos relacionados con el sexo de la persona. En algunos Estados miembros²³ esta disposición se aplica en sentido amplio, lo que permite que se defina un grupo social determinado exclusivamente sobre la base de los aspectos relacionados con el género, mientras que DE lo establece de forma explícita en su legislación.

5.3. Requisitos para obtener la protección subsidiaria

El artículo 15, leído en relación con el artículo 2, letra e), define los requisitos que deben reunirse para obtener la protección subsidiaria. Se han detectado divergencias tanto en lo que respecta a la transposición del artículo 15 como a su interpretación en los Estados miembros y en las jurisdicciones nacionales.

Algunos Estados miembros (BE, CY, HU y SE) omitieron las palabras «en su país de origen» al transponer el artículo 15, letra b); la legislación de AT define los motivos para obtener la protección subsidiaria establecidos en el artículo 15, letras a) y b), remitiéndose a los artículos 2 y 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y a sus Protocolos nº 6 y 13; la legislación de UK añade a esos motivos las ejecuciones extrajudiciales («unlawful killing»).

Por lo que se refiere a la transposición del artículo 15, letra c), ocho Estados miembros²⁴ omitieron el adjetivo «individuales» al transponer el requisito de la existencia de unas «amenazas graves e individuales», mientras que FR añadió otro requisito: que las amenazas fueran «directas». La legislación de DE pasa totalmente por alto el concepto de «violencia indiscriminada». Además, en algunos Estados miembros (por ejemplo, FR, DE y SE), el requisito de la existencia de amenazas individuales, leído en relación con el concepto de «violencia indiscriminada» y con el considerando 26, se ha interpretado en el sentido de que exige que el solicitante demuestre que está más expuesto a sufrir daños que el resto de la población, o una parte de ella, en su país de origen.

El Tribunal de Justicia interpretó el requisito de la existencia de «amenazas graves e individuales», recogido en el artículo 15, letra c), en su sentencia, de 17 de febrero de 2009, en el asunto C-465/07. El Tribunal definió las condiciones en las que, excepcionalmente, puede considerarse que la amenaza existe en el caso de un solicitante contra el que no se dirige específicamente la amenaza en razón de sus circunstancias particulares, y dio orientaciones sobre cómo podía utilizarse el criterio del uso de la violencia indiscriminada que

²¹ AT, BE, BG, CZ, DE, ES, FI, FR, PL, PT, SI, SK y UK.

²² EE, EL, ES, HU, IE, LV, LU, NL, RO y SE.

²³ BE, BG, CZ, FI, FR, HU, IE, LU, ES y SE.

²⁴ AT, BE, CZ, DE, EL, ES, HU y LT.

caracteriza a un conflicto armado para valorar la existencia de una amenaza grave e individual²⁵.

5.4. Revocación, finalización o denegación de la renovación del estatuto de refugiado o del estatuto de protección subsidiaria (artículos 11, 12, 14, 16, 17 y 19)

Las disposiciones de los artículos 11 y 12, leídas en relación con el artículo 14, apartados 1 y 3, relativas al cese y la exclusión del estatuto de refugiado, y las disposiciones del artículo 16 y del artículo 17, apartados 1 y 2, leídas en relación con el artículo 19, apartados 1 y 3, relativas al cese y la exclusión del estatuto que confiere la protección subsidiaria, están redactadas en términos taxativos. Sin embargo, la legislación de un cierto número de Estados miembros se limita a autorizar la finalización del estatuto por los motivos mencionados en esas disposiciones, sin llegar a exigirla²⁶. El requisito optativo para la exclusión de la protección subsidiaria recogido en el artículo 17, apartado 3, ha sido transpuesto por trece Estados miembros²⁷.

Por otro lado, ciertos Estados miembros han establecido motivos adicionales o motivos demasiado amplios de cese²⁸ y exclusión²⁹. En algunos Estados miembros, el cese del estatuto de refugiado es imposible si son agentes no estatales los que ofrecen la protección o si ésta se proporciona sólo en una parte del país de origen³⁰. En otros Estados miembros, el cese del estatuto de refugiado (DE, HU y SK) o del estatuto que confiere la protección subsidiaria (HU) es imposible si existen motivos de peso derivados de persecuciones o daños anteriores.

Si al refugiado se le ha concedido la residencia permanente, algunos Estados miembros, restringen o prohíben la supresión del estatuto, aunque se cumplan las condiciones para el cese³¹ o la exclusión³². Varios Estados miembros no conceden estatutos alternativos en caso

²⁵ Se pidió al Tribunal que dictara una decisión prejudicial para dictaminar si la existencia de una amenaza grave e individual contra la vida o la persona del solicitante de protección subsidiaria está supeditada a la condición de que el solicitante aporte la prueba de que dicha amenaza le está dirigida específicamente en razón de sus circunstancias particulares y, en caso contrario, que indicara el criterio que determina la existencia de la mencionada amenaza. El Tribunal consideró que la existencia de amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física del solicitante de protección subsidiaria no está supeditada al requisito de que éste aporte la prueba de que está afectado específicamente debido a elementos propios de su situación personal. Además, señaló que la existencia de tales amenazas puede considerarse acreditada, excepcionalmente, cuando el grado de violencia indiscriminada que caracteriza al conflicto armado existente –apreciado por las autoridades nacionales competentes a las que se ha presentado una solicitud de protección subsidiaria o por los órganos jurisdiccionales del Estado miembro ante los que se ha impugnado la decisión de denegación de tal solicitud– llega a tal extremo que existen motivos fundados para creer que un civil expulsado al país de que se trate o, en su caso, a la región de que se trate, se enfrentaría, por el mero hecho de su presencia en el territorio de éstos, a un riesgo real de sufrir dichas amenazas.

²⁶ BE, IE y UK en lo que respecta al cese y BE y PL en lo que atañe a la exclusión del estatuto de refugiado.

²⁷ BG, CY, CZ, EE, IE, LU, LV, PL, SK, SI, ES, SE y UK.

²⁸ Por lo que se refiere al artículo 11: BG, CZ, EE, ES, LT y PT; en lo tocante al artículo 16: BG, DE, LT, PT y SI.

²⁹ Artículo 12: DE, IT, PT, SK, SI, FI, LT, RO y UK; artículo 14, apartado 3: CZ y PL; artículo 17: EE, FR, LT, PT, SK, SI y UK.

³⁰ AT, BE, CY, CZ, FR, EL, IE, LV, NL, PL, RO, SK, SI y ES.

³¹ Por lo que se refiere al estatuto de refugiado: AT, DE, NL y PL; en lo que respecta al estatuto que confiere la protección subsidiaria: NL y PL.

³² Por lo que se refiere al estatuto de refugiado: DE, NL y PL; en lo que respecta al estatuto que confiere la protección subsidiaria: DE, NL y PL.

de supresión por cese³³ o exclusión³⁴. En otros, cabe la posibilidad de conceder una autorización excepcional de residencia si concurren determinadas circunstancias, como, por ejemplo, tener una salud precaria o que exista el peligro de devolución en caso de cese³⁵ o exclusión³⁶.

De conformidad con el artículo 14, apartados 4 y 5, los Estados miembros pueden, bajo determinadas condiciones, revocar, disponer la finalización o denegar la renovación del estatuto concedido a un refugiado, o denegar la concesión del estatuto en caso de que la decisión no se haya tomado aún, cuando la persona constituya un peligro para la seguridad del Estado o la de sus habitantes. El artículo 14, apartado 6, obliga a los Estados miembros que utilicen una o ambas de esas opciones a conceder a las personas afectadas determinados derechos básicos contemplados en la Convención de Ginebra. No obstante, varios Estados miembros que aplican una o ambas disposiciones optativas no han transpuesto el artículo 14, apartado 6³⁷, a pesar de que, según la información disponible, algunos de ellos garantizan los derechos de la Convención debido al «efecto directo de la Convención de Ginebra» (BE) o por otros motivos no especificados (AT), lo que no constituye una transposición suficiente de la disposición de la Directiva. Sólo en el caso de que los beneficiarios puedan hacer valer efectivamente tales derechos ante los tribunales u órganos administrativos de un Estado miembro dado puede decirse que se cumple la Directiva.

En cuanto a las normas de procedimiento, la carga de la prueba recae sobre las autoridades nacionales, que deben «establecer en cada caso» que la persona de que se trate ha dejado de ser o nunca ha sido refugiado o ha dejado de tener o no tiene derecho a protección subsidiaria, tal como se establece el artículo 14, apartado 2, y en el artículo 19, apartado 4. Un cierto número de Estados miembros³⁸ no ha aplicado estas disposiciones o sólo lo ha hecho parcialmente.

El Tribunal de Justicia interpretó el artículo 11, apartado 1, letras e) y f), y apartado 2, sobre las disposiciones relativas al cese en una sentencia de 2 de marzo de 2010³⁹. En estos momentos hay pendientes dos peticiones de decisión prejudicial sobre la interpretación de las disposiciones relativas al cese y la exclusión. Más precisamente, esas peticiones se refieren al

³³ Por lo que se refiere al estatuto de refugiado: BG, CZ, EE, EL, IT, LV, LT, LU, NL, PL y RO; en lo que respecta al estatuto que confiere la protección subsidiaria: BG, CZ, EL, LV, LT, LU, NL, PL, RO.

³⁴ Por lo que se refiere al estatuto de refugiado: BG, EL, LV, LT, LU, NL, PL, RO; en lo que respecta al estatuto que confiere la protección subsidiaria: BG, EL, LV, LT, LU, NL, PL y RO.

³⁵ BE, CY, FI, DE, HU, IE, PT, SI, ES y SE.

³⁶ AT, BE, CY, CZ, FI, DE, HU, IE, PT, SK, SI, ES, SE y UK.

³⁷ AT, BE, BG, IT, LV, LT, NL y UK – IE invoca un principio general del Derecho interno.

³⁸ AT, BE, BG, CY, CZ, EE, FR, LV, IT, PT, ES y UK.

³⁹ Asuntos acumulados C-175/08. C-176/08. C-178/08 et C-179/08, *Salahadin Abdulla, Hasan, Adem y Rashi, Jama*: El Tribunal consideró en esencia que el cese del estatuto de refugiado se produce cuando la situación que reina en el país de origen del refugiado ha experimentado un cambio lo suficientemente significativo, sin ser de carácter temporal, y han desaparecido las circunstancias que explican su temor a ser perseguido y el interesado no tiene otras razones para temer ser perseguido. Las autoridades competentes deben verificar que los agentes de protección a los que se hace referencia en el artículo 7, apartado 1, han tomado medidas razonables para impedir la persecución. Así pues deben, entre otras cosas, contar con un sistema [judicial] eficaz para la investigación, el procesamiento y la sanción de acciones constitutivas de persecución o de daños graves, y garantizar que el solicitante tenga acceso a dicha protección en caso de perder el estatuto de refugiado. El cambio de circunstancias será «significativo, sin ser de carácter temporal», cuando pueda considerarse que han sido eliminados de modo duradero los factores que fundamentaron el temor del refugiado a ser perseguido. Para ello es necesario que no existan temores fundados a verse expuesto a actos de persecución que constituyan «violaciones graves de los derechos humanos fundamentales».

artículo 12, apartado 1, letra a), relativo a la exclusión de personas comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 1, sección D, de la Convención de Ginebra⁴⁰, y a las disposiciones del artículo 12, apartado 2, y del artículo 14, apartado 3, relativas a las condiciones que deben darse para aplicar los motivos de exclusión y las consecuencias que de ello se derivan⁴¹.

5.5. Contenido de la protección internacional

5.5.1. Normas generales (artículo 20)

El artículo 20, apartado 1, dispone que el capítulo VII de la Directiva, relativo al contenido de la protección internacional, no afecta a los derechos establecidos en la Convención de Ginebra. No existen casos de no transposición de este apartado, ni se han planteado problemas jurídicos (o prácticos) en relación con su transposición.

El apartado 2 establece el principio de igualdad entre refugiados y personas con derecho a protección subsidiaria en lo que atañe a la aplicación de dicho capítulo, salvo que se indique lo contrario en la propia Directiva. En LT y LV el principio de igualdad de trato se ha transpuesto formalmente, pero, en la práctica, sólo se aplica durante el período de integración social, y las personas con derecho a protección subsidiaria no pueden acceder a determinados derechos finalizado ese período, puesto que muchos actos legislativos de carácter general conceden ese acceso únicamente a los residentes permanentes (que no es el caso de las personas con derecho a protección subsidiaria).

5.5.2. Personas vulnerables y menores (artículo 20, apartados 3, 4 y 5)

El artículo 20, apartado 3, obliga a tener en cuenta la situación específica de determinados grupos vulnerables (enumerados en una lista no exhaustiva) al aplicar el capítulo VII. Un reducido número de Estados miembros no ha transpuesto el artículo 20, apartado 3, (BE, CZ, EE, LU, NL, RO y UK). Las normas imperantes en algunos Estados miembros, que sólo han transpuesto esta disposición formalmente o que aplican una legislación anterior (por ejemplo, AT, DE, FI, LT, NL y SE), no mencionan específicamente todas las categorías enumeradas en ella. Además, en LT, los grupos vulnerables sólo se mencionan a efectos del período de integración social, mientras que la legislación social general no siempre incluye disposiciones de este género para los refugiados o las personas con derecho a protección subsidiaria. En SK, la situación de los grupos vulnerables está regulada en algunos ámbitos, como la sanidad, únicamente por la práctica. En PT, si exceptuamos a los menores no acompañados, las normas sobre vulnerabilidad se limitan a establecer la obligación de tener en cuenta la situación de las personas vulnerables de manera adecuada. A la inversa, ES, LT y NL han ampliado su ámbito de aplicación, incluyendo, respectivamente, a las víctimas de la trata de seres humanos, las familias con tres o más hijos menores o con uno o dos menores de 18 años y las personas con problemas psicológicos.

El artículo 20, apartado 4, obliga a los Estados miembros a reconocer las necesidades especiales de las personas vulnerables a efectos de la aplicación del apartado 3 únicamente después de efectuar una evaluación individual de su situación. Doce Estados miembros⁴² no han transpuesto esta disposición.

⁴⁰ Asunto C-31/09, *Bolbol Nawras*; véanse las conclusiones del Abogado General Sharpston de 4 de marzo de 2010.

⁴¹ Asuntos C-57/09, *Cemalettin Polat* y C-101/09, *Ayhan Ciftci*.

⁴² BE, BG, CZ, EE, ES, IE, LT, LU, LV, NL, RO y UK.

El artículo 20, apartado 5, que establece el principio de que el interés superior del menor debe ser objeto de una consideración primordial por parte de los Estados miembros al aplicar el capítulo VII, no ha sido transpuesto por BE, ES, IE, NL y UK.

5.5.3. *Reducción de beneficios (artículo 20, apartados 6 y 7)*

Estos dos apartados confieren a los Estados miembros la posibilidad de reducir los beneficios que deben concederse, respectivamente, a los refugiados y a las personas con derecho a protección subsidiaria que hayan obtenido su estatuto basándose en actividades emprendidas con el propósito único o principal de obtener protección. Estas disposiciones sólo se han transpuesto en BG, CY y MT.

5.5.4. *Protección contra la devolución*

El artículo 21, apartado 1, por el que se establece que los Estados miembros deben respetar el principio de no devolución con arreglo a sus obligaciones internacionales, ha sido transpuesto por todos los Estados miembros. La disposición optativa del artículo 21, apartado 2, que recoge las excepciones al principio de no devolución previstas en la Convención de Ginebra, se ha transpuesto en la mayoría de los Estados miembros, no habiéndolo hecho únicamente CZ, FI, FR, HU, IE, SK y SI, mientras que BE sólo ha transpuesto la excepción optativa prevista en la letra a).

La disposición optativa del artículo 21, apartado 3, en virtud de la cual los Estados miembros puede revocar o poner fin al permiso de residencia, o negarse a renovarlo o a concederlo a un refugiado al que se apliquen las excepciones al principio de no devolución enumeradas en el artículo 21, apartado 2, sólo ha sido transpuesta por un número reducido de Estados miembros (EE, ES, FI, LV, LT y UK).

5.5.5. *Información*

De conformidad con el artículo 22, los Estados miembros deben proporcionar a las personas a las que se reconozca alguno de los dos estatutos de protección acceso a la información sobre los derechos y las obligaciones inherentes al que se les haya concedido, tan pronto como sea posible después de su concesión, en una lengua comprensible para ellas. AT, BE, FR, LT y RO no han transpuesto este artículo. De la misma manera, las normas nacionales pertinentes no siempre especifican que ese acceso a la información debe proporcionarse «tan pronto como sea posible» después de la concesión del correspondiente estatuto de protección (BG), que la información debe proporcionarse en una lengua comprensible para las personas con derecho a protección internacional (EE) o cuál debe ser el contenido de la información facilitada (ES y FI).

5.5.6. *Mantenimiento de la unidad familiar*

El artículo 23 establece las normas que rigen el mantenimiento de la unidad familiar de las personas que disfrutan de protección internacional, es decir, la concesión de determinados derechos y ventajas a los miembros de las familias de esas personas que ya se encuentren en el territorio de un Estado miembro dado. El artículo 2, letra h), y el artículo 23, apartado 5, determinan el ámbito de aplicación individual de esas normas.

Las personas que deben ser consideradas miembros de la familia de la persona con derecho a protección internacional a los efectos del mantenimiento de la unidad familiar se enumeran en el artículo 2, letra h). Esta disposición impone dos condiciones generales: que la familia

existiera ya en el país de origen y que los miembros de la familia se encuentren en el Estado miembro de que se trate. La primera de estas condiciones ha sido transpuesta por la mayoría de los Estados miembros⁴³, mientras que la segunda sólo lo ha sido por BE, ES, LT, LU y NL.

A los efectos de la concesión de las ventajas a las que se hace referencia en los artículos 24 a 34 de la Directiva, algunos Estados miembros no consideran a los componentes de una pareja de hecho estable como miembros de la familia (por ejemplo, CY, HU, IE, LV, MT, PL y RO), mientras que otros sí lo hacen (por ejemplo, BG, CZ, ES, FI, LT, LU, NL, PT, SE y UK). La Directiva permite estas divergencias en la medida en que el trato dado a las parejas de hecho esté determinado por la legislación o la práctica de los Estados miembros y siempre que las normas de aplicación respeten los derechos fundamentales, en particular el principio de no discriminación, al que se hace referencia explícita en los considerandos 10 y 11 y que está consagrado en el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, incluida la no discriminación por razón de la orientación sexual.

El artículo 23, apartado 5, autoriza a los Estados miembros a adoptar una definición más amplia de miembros de la familia que incluya asimismo a aquellos otros familiares que viviesen juntos en el seno de una unidad familiar en el momento de abandonar el país de origen y dependieran total o parcialmente de la persona con derecho a protección internacional en aquel entonces. Esta disposición ha sido transpuesta formalmente por (BE, BG, CY, CZ, EL, FI, IE y PT) o mediante normas preexistentes (AT y SE).

A los efectos del mantenimiento de la unidad familiar, algunos Estados miembros incluyen más categorías, como los hijos adultos solteros, siempre que se den determinadas condiciones, incluida la dependencia física o mental (por ejemplo, BG, EE, IE y SE) o la carencia de medios económicos (EL). Algunos incluyen a los padres y/o abuelos económicamente dependientes (por ejemplo, CY, EE, EL, HU, IE y SE), a los hermanos dependientes o con discapacidad física o mental (por ejemplo, HU y IE), a otros miembros dependientes de la familia (IE y ES) o a los progenitores de menores no acompañados (por ejemplo, CY y HU).

De acuerdo con la información disponible, sólo un Estado miembro (PL) hace uso de la posibilidad prevista en el artículo 23, apartado 2, de aplicar unas condiciones específicas a la concesión de ventajas a los miembros de la familia de las personas con derecho a protección subsidiaria.

5.5.7. *Permisos de residencia (artículo 24)*

De conformidad con el artículo 24, tan pronto como sea posible después de la concesión del estatuto, salvo que se opongan a ello motivos imperiosos de seguridad nacional u orden público, se expedirá a los refugiados y a las personas con derecho a protección subsidiaria un permiso de residencia, válido como mínimo por tres años y renovable.

Según las informaciones disponibles, algunos Estados miembros expiden a los refugiados permisos de residencia con una validez superior a tres años (AT, BE, BG, FI, HU, IE, LT, SI, SE y UK). Además, al menos siete Estados miembros expiden a las personas con derecho a protección subsidiaria permisos de residencia con una validez superior al año, período mínimo de validez establecido por la Directiva: 2 años (PL), 3 años (BG, IE y SI), 4 años o más (HU, LV, NL y UK).

⁴³ AT, BE, BG, EE, ES, DE, LU, LV, LT, NL, PT, RO, SI, SK, SE y UK.

5.5.8. Documentos de viaje (artículo 25)

El artículo 25, apartado 2, establece que los Estados miembros expedirán a las personas con derecho a protección subsidiaria que no puedan obtener un pasaporte nacional documentos que les permitan viajar, al menos cuando por razones humanitarias graves se requiera su presencia en otro país, salvo en caso de que se opongan a ello motivos imperiosos de seguridad nacional u orden público. Sólo tres Estados miembros⁴⁴ aplican esta limitación relativa a los motivos del viaje (AT, ES y LU).

5.5.9. Acceso al empleo (artículo 26)

La gran mayoría de los Estados miembros autoriza el acceso al mercado laboral no sólo a los refugiados, sino también a los beneficiarios de la protección subsidiaria. Parece que sólo tres Estados miembros (CY, DE y LU) recurren a la posibilidad de aplicar la restricción autorizada por el artículo 26, apartado 3. Se han señalado algunos problemas en lo que atañe al acceso de los beneficiarios de la protección subsidiaria a actividades educativas relacionadas con el empleo para adultos, a la formación profesional y al trabajo en prácticas (CY, CZ, EE, LT, SK, SI y UK). Asimismo, algunos Estados miembros garantizan los mismos derechos de que gozan sus nacionales a los refugiados y a los beneficiarios de la protección subsidiaria (por ejemplo, FI, IE y RO).

5.5.10. Acceso a la educación (artículo 27)

En virtud del artículo 27, apartado 3, los refugiados y los beneficiarios de la protección subsidiaria deben disfrutar del mismo trato que los nacionales en el contexto de los procedimientos vigentes de reconocimiento de diplomas y certificados académicos y profesionales y otras pruebas de cualificaciones oficiales expedidos en el extranjero. Varios Estados miembros no han transpuesto esta disposición (por ejemplo, BG, LT y UK). En la práctica, se han observado dificultades recurrentes debido al hecho de que los beneficiarios de la protección internacional suelen carecer de documentos que certifiquen sus cualificaciones.

5.5.11. Asistencia social (artículo 28)

De acuerdo con la información disponible, algunos Estados miembros⁴⁵ recurren a la posibilidad que les confiere el artículo 28, apartado 2, de limitar la asistencia social concedida a los beneficiarios de la protección subsidiaria a las prestaciones básicas. LT excluye a los beneficiarios de protección subsidiaria de la asistencia social, basándose en el carácter temporal de su permiso de residencia. DE impone un requisito suplementario de 3 años de residencia legal para la concesión de prestaciones familiares y becas de estudio a los beneficiarios de la protección subsidiaria.

5.5.12. Asistencia sanitaria (artículo 29)

Parece que únicamente LT y MT hacen uso de la posibilidad prevista en el artículo 29, apartado 2, de limitar la asistencia concedida a los beneficiarios de la protección subsidiaria a las prestaciones básicas. En AT, debido a su sistema federal, el nivel de las ventajas concedidas a los beneficiarios de la protección subsidiaria depende de la región que los acoga. En DE los beneficiarios de la protección subsidiaria no disfrutaban de algunas ventajas

⁴⁴ Entre los diecinueve Estados miembros que respondieron a la encuesta de la Comisión.

⁴⁵ Por ejemplo, AT, DE, LU, LV, PT y SK.

específicas en materia de tratamientos médicos. Varios Estados miembros (por ejemplo, BG, EE, CZ y UK) no han transpuesto la obligación establecida en el artículo 29, apartado 3, de prestar una asistencia sanitaria adecuada a los beneficiarios de protección internacional que tengan necesidades especiales. Además, parece que su aplicación plantea algunos problemas en otros Estados miembros (por ejemplo, LV, LT, IE, ES y RO).

5.5.13. Acceso a la vivienda (artículo 31).

Varios Estados miembros (por ejemplo, AT, IE LV, PL y SI) cuentan al parecer con normas más favorables, con el fin de adecuarse a las normas más exigentes previstas en el artículo 21 de la Convención de Ginebra, que aboga por «el trato más favorable posible». Otros Estados miembros conceden a los beneficiarios de la protección internacional los mismos derechos en lo relacionado con la vivienda que a sus nacionales (por ejemplo, IE, RO y SE).

5.5.14. Acceso a instrumentos de integración (artículo 33)

Al menos dieciséis Estados miembros⁴⁶ no distinguen entre refugiados y beneficiarios de la protección subsidiaria a efectos del acceso a los instrumentos de integración social. Sin embargo, los programas de integración social existentes son a veces muy limitados y pueden constreñirse a la enseñanza del idioma o a la concesión de préstamos. Según parece, en HU, el acceso de los beneficiarios de la protección internacional a los programas de integración se concede sobre la base de criterios discrecionales y es ineficaz debido a la falta de medidas de aplicación. Las disposiciones legales adoptadas por BG son imprecisas y no garantizan la viabilidad de los programas. Varios Estados miembros (por ejemplo, EE, IE y LV) no ofrecen oficialmente programas de integración a los beneficiarios de la protección internacional. Sin embargo, ambos grupos parecen tener acceso a programas de integración en algunos de ellos (por ejemplo, IE).

6. CONCLUSIÓN

Se han detectado varios casos de transposición incompleta o incorrecta de la Directiva, como la adopción de normas menos exigentes a las previstas en la Directiva. Asimismo se han descubierto carencias en las propias disposiciones de la Directiva; la imprecisión y la ambigüedad de varios conceptos, como los de agentes de protección, protección interna o pertenencia a un grupo social determinado, dan pie a los Estados miembros para interpretarlos de manera sumamente dispar. Por ello, persisten importantes divergencias entre los Estados miembros en lo que atañe a la concesión de la protección y a la forma en que ésta se presta. Por añadidura, un porcentaje considerable de las decisiones adoptadas en primera instancia, basadas en criterios que no son suficientemente claros ni precisos, son anuladas por vía de recurso.

La evaluación de la aplicación de la Directiva pone de manifiesto que, en la práctica, pocos Estados miembros hacen uso de la posibilidad de distinguir entre refugiados y beneficiarios de la protección subsidiaria desde el punto de vista del contenido de la protección proporcionada. Además, el nivel de protección difiere según los Estados miembros, lo que incide sobre los flujos de asilo y está en el origen de los movimientos secundarios.

⁴⁶ BG, BE, ES, FR, HU, IE, IT, LT, LU, NL, PL, PT, RO, SI, SE y UK.

El presente informe muestra que el objetivo de establecer unas condiciones parejas en cuanto a los requisitos para poder acogerse a la protección internacional, al estatuto concedido a los beneficiarios de esa protección y al contenido de esta última, no se ha alcanzado totalmente durante la primera fase de armonización.

La Comisión continuará examinando y persiguiendo todos los casos que susciten problemas de transposición o aplicación, a fin de garantizar la correcta aplicación de las normas comunes establecidas en la Directiva, en particular el respeto absoluto de los derechos recogidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como de reducir el alcance de las divergencias. Las divergencias en la aplicación de la Directiva por parte de los Estados miembros provocadas por la imprecisión y la ambigüedad de las propias normas sólo pueden eliminarse mediante la modificación legislativa de las disposiciones pertinentes. Sobre la base de una concienzuda evaluación de la aplicación de la Directiva, la Comisión adoptó el 21 de octubre de 2009 una propuesta de refundición de la Directiva de reconocimiento con objeto de solucionar las carencias detectadas.