

ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 8.9.2010  
COM(2010) 465 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO**  
**SOBRE LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA 2005/85/CE, 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**

# **INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO**

## **SOBRE LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA 2005/85/CE, 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**

### **1. INTRODUCCIÓN**

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 (denominada en lo sucesivo la «Directiva»)<sup>1</sup> es uno de los cinco instrumentos relativos al asilo que establecen las bases de un sistema europeo común de asilo (SECA), partiendo de las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de 1999 y en línea con el programa de La Haya. Se aplica a todos los Estados miembros excepto Dinamarca<sup>2</sup>.

El presente informe se elabora de conformidad con el artículo 42 de la Directiva y presenta un panorama general de la transposición y aplicación de la Directiva en los Estados miembros, así como las posibles cuestiones problemáticas. Para su elaboración se ha tenido en cuenta el análisis de las medidas de transposición notificadas a la Comisión, las consultas con expertos de los gobiernos nacionales, ONG, abogados especialistas en materia de asilo y ACNUR, las respuestas de los Estados miembros al cuestionario de la Comisión, los estudios sobre la aplicación de la Directiva<sup>3</sup>, informes sobre proyectos cofinanciados con cargo al Fondo Europeo para los refugiados, el informe sobre procedimientos de asilo en los Estados participantes en las Consultas Intergubernamentales<sup>4</sup>, y el estudio ECRE/ELENA sobre la asistencia jurídica a los solicitantes de asilo. Debe leerse junto con la evaluación de impacto que acompaña a la refundición de la Directiva<sup>5</sup>.

En cuanto a los Estados miembros que no habían notificado medidas de transposición en el momento de elaboración del informe, se recopiló la información relevante sobre la base de la legislación en vigor, y en los casos pertinentes, de los proyectos legislativos.

### **2. CONTEXTO HISTÓRICO Y POLÍTICO**

La Directiva fue aprobada por el voto unánime del Consejo tras consulta al Parlamento Europeo. Su propósito es establecer normas mínimas para lograr procedimientos justos y

---

<sup>1</sup> DO L 326 de 13.12.2005, p. 13.

<sup>2</sup> En el informe la expresión «Estados miembros» se refiere a los Estados miembros vinculados por la Directiva.

<sup>3</sup> Véase: Universidad de Nimega, «The Procedures Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States», K. Zwaan (ed.) marzo de 2008; ACNUR, «Improving Asylum Procedures. Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice», marzo de 2010.

<sup>4</sup> IGC, «Asylum Procedures. Report on Policies and Practices in IGC Participating States», mayo de 2009.

<sup>5</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la protección internacional, 21 de octubre de 2009, COM(2009) 554.

eficientes de asilo. El programa de la Haya invitaba a la Comisión a concluir la evaluación de los instrumentos jurídicos de la primera fase y a proponer instrumentos y medidas para la segunda fase con vistas a su adopción antes de finales de 2010. En el Plan de política de asilo<sup>6</sup>, la Comisión propuso concluir la segunda fase del SECA por medio de la reducción de las divergencias de los requisitos procedimentales, elevando las normas de protección y garantizando la coherencia de su aplicación en toda la UE. El Pacto europeo sobre inmigración y asilo de 16 de octubre de 2008 añade un compromiso político adicional con este objetivo, invitando a la Comisión a presentar propuestas con el fin de instaurar, entre otros, un procedimiento de asilo único que ofrezca garantías comunes, a ser posible en 2010 y como muy tarde en 2012. El Programa de Estocolmo confirma una vez más este compromiso.

El 21 de octubre de 2009, la Comisión presentó su propuesta de modificación de la Directiva. En concreto tiene por objeto racionalizar y consolidar los requisitos procedimentales y mejorar la calidad de las decisiones en primera instancia en toda la UE. Las normas previstas tienen en cuenta, entre otras cosas, la información sobre mejores prácticas identificadas por la Comisión en varios Estados miembros.

### **3. SUPERVISIÓN Y SITUACIÓN DE LA TRANSPOSICIÓN**

La fecha límite para la transposición de la mayor parte de la Directiva era el 1 de diciembre de 2007, mientras que el artículo 15, que trata de la asistencia jurídica, debía incorporarse antes del 1 de diciembre de 2008. Una vez transcurridos estos plazos, se iniciaron procedimientos de infracción contra todos los Estados miembros que no habían comunicado sus medidas de incorporación al derecho nacional, o que no lo habían hecho de forma completa. Por consiguiente, y en virtud del artículo 226 del Tratado, la Comisión remitió 17 escritos de requerimiento y 5 dictámenes motivados. En la actualidad, todos los Estados miembros han notificado sus medidas completas de incorporación, salvo BE e IE. La Comisión ha adoptado la decisión de remitir al Tribunal de Justicia los asuntos contra BE e IE, y ha enviado un escrito de requerimiento a EL por no aplicar correctamente diversas disposiciones de la Directiva, especialmente las que se refieren al acceso a los procedimientos y al trato de los menores no acompañados.

Entre el 1 de enero de 2008<sup>7</sup> y el 31 de diciembre de 2009, el número de solicitudes de asilo registradas por los 26 Estados miembros vinculados por la Directiva ascendió a 492 995. Durante el mismo periodo, estos Estados miembros dictaron 444 165 resoluciones en primera instancia y 125 785 resoluciones sobre recursos<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Plan de política de asilo - Un planteamiento integrado de la protección en toda la UE, de 17 de junio de 2008, COM(2008) 360.

<sup>7</sup> Las resoluciones contempladas en este apartado correspondientes a solicitudes presentadas antes de 1.12.2007 no entran dentro del alcance de la Directiva.

<sup>8</sup> No obstante, los datos relativos a resoluciones de recursos no están completos, ya que 3 Estados miembros no facilitaron datos relativos a 2008 y se carecía de datos de relativos a 2009 correspondientes a 9 Estados miembros.

## **4. DISPOSICIONES GENERALES**

### **4.1. Definiciones (artículo 2)**

Las definiciones de la Directiva están reflejadas de forma general en el ordenamiento jurídico nacional. Sin embargo, en varios Estados miembros (por ejemplo, BE, IE, LT, PL, SK, SI y UK), la definición nacional de solicitante de asilo no contempla explícitamente la exigencia de la Directiva de considerar que una persona es solicitante en tanto no se haya adoptado una resolución definitiva sobre su solicitud, y la legislación de IE no refleja la definición de menor no acompañado prevista en la Directiva.

### **4.2. Ámbito de aplicación y autoridades responsables (artículos 3 y 4)**

Todos los Estados miembros salvo IE han instaurado un procedimiento único, por consiguiente, han aplicado la Directiva en lo que respecta a la determinación tanto del estatuto de refugiado como de la protección subsidiaria. La inmensa mayoría de Estados miembros han designado a una única autoridad decisoria, generalmente un organismo administrativo especializado. En varios Estados miembros existen otras autoridades implicadas en ciertos procedimientos o casos, concretamente en procedimientos fronterizos (EE, FR), en procedimientos preliminares para solicitudes posteriores (BE), en casos de seguridad del Estado (BE), y en casos de terceros países seguros europeos (DE).

## **5. DISPOSICIONES ESPECÍFICAS**

### **5.1. Principios y garantías básicos**

#### **5.1.1. Acceso al procedimiento (artículo 6)**

Los Estados miembros deben prever el derecho de solicitud de asilo y garantizar que las autoridades pertinentes puedan facilitar el acceso al procedimiento a todas aquellas personas que deseen presentar una solicitud. Los otros aspectos del procedimiento de acceso quedan a la discreción de los Estados miembros.

Pese a que todos los Estados miembros prevén formalmente el derecho de solicitud de asilo, en la actualidad los sistemas nacionales de acceso varían considerablemente. En algunos Estados miembros, las fuerzas de seguridad del Estado, generalmente la policía y/o la guardia de fronteras, tienen competencia para admitir solicitudes de asilo (por ejemplo, BE, CY, FI, FR, LT, EE, EL, IT, LV, PL, PT, RO y SK). En otros, sin embargo, las solicitudes se deben presentar en un lugar determinado, como en un centro (de recepción) de solicitudes o en los locales de una autoridad decisoria (por ejemplo, AT, BG, DE, CZ, HU, FR, NL, MT, SI, SE y UK). En varios Estados miembros, este sistema prevé la posibilidad de informar inicialmente a otras autoridades sobre la intención de solicitar asilo (por ejemplo, AT, DE, BG, SI). En FR, las personas que residen de forma irregular en el territorio deben solicitar en primer lugar su derecho de residencia en una prefectura y posteriormente formular su solicitud ante la autoridad decisoria.

Las solicitudes formuladas por progenitores suelen incluir de forma general a los menores a su cargo, y CY, FR, EL, HU, MT, PL y PT prevén asimismo la posibilidad de una solicitud en nombre de los adultos a cargo. En ciertos Estados miembros (por ejemplo, EL, NL y DE), se reconoce a los menores de cierta edad el derecho a presentar una solicitud. Un tutor u otro

representante tienen capacidad para presentar una solicitud para un menor no acompañado en BE, DE, FR, EL, LT, NL y SK.

Los Estados miembros exigen que ciertas autoridades<sup>9</sup> o bien las autoridades públicas en general<sup>10</sup> remitan *de facto* a los solicitantes de asilo a la autoridad competente (por ejemplo, EL, LV, NL, MT y SK) y/o notifiquen a dicha autoridad la demanda de asilo (por ejemplo, AT, BE, CZ, EL, HU, LV, MT y SE). Los plazos necesarios para completar los trámites relacionados con la presentación de solicitudes varían. Pueden ser necesarios entre 3 y 5 meses (MT), 36 días (FR<sup>11</sup>), 1 mes (NL<sup>12</sup>), o 2 semanas (CY), mientras que BE, CZ, FI, HU, LT y SE han notificado que el plazo no supera los 3 días. Se ha recibido información sobre largas demoras y otras dificultades prácticas para el acceso al procedimiento en EL.

#### 5.1.2. *Derecho de permanencia en el Estado miembro (artículo 7)*

El derecho de permanencia en el Estado miembro hasta la resolución de los procedimientos en primera instancia se contempla en los ordenamientos jurídicos nacionales de forma generalizada. Sin embargo, los Estados miembros adoptan planteamientos divergentes respecto de las excepciones relativas a la entrega o extradición. En varios Estados miembros, la extradición de un solicitante de asilo a su país de origen solo es posible tras haberse desestimado una solicitud de asilo (por ejemplo, EE, EL, ES, FI, HU, LT, LV, NL, PT, SI, SK y UK). Se admiten excepciones en AT, CY, CZ, DE, FR<sup>13</sup>, IE, IT, LU, MT, PL y SE. En RO, la excepción solo se admite en casos relacionados con el terrorismo.

#### 5.1.3. *Requisitos para la adopción de resoluciones y garantías para los solicitantes (artículos 8, 9 y 10)*

Las solicitudes no se podrán rechazar ni excluir del examen por el motivo de no haberse presentado tan pronto como era posible y los Estados miembros suelen observar este principio. Sin embargo, FI y MT<sup>14</sup> supeditan a ciertas condiciones la presentación de una solicitud en una fase posterior, mientras que en FR y CZ las personas detenidas deben formular respectivamente sus solicitudes en un plazo de 5 y 7 días tras haber sido informados de su derecho<sup>15</sup>.

En virtud de la Directiva, el examen de las solicitudes debe efectuarse de forma individual, objetiva e imparcial por personal competente en materia de asilo y basándose en información actualizada y precisa sobre el país de origen. En AT, CY, DE, EL<sup>16</sup>, FI, HU, IT, LU, RO, SI y

---

<sup>9</sup> En referencia a BE, CZ, EL, HU, FR, MT y SK

<sup>10</sup> En referencia a AT, BG, FI, LV, NL y SE

<sup>11</sup> Incluido un periodo de 15 días para que la prefectura emita su permiso de residencia y otro de 21 días para que el solicitante registre su solicitud. En la práctica, la duración media del proceso completo es de 20 días.

<sup>12</sup> En referencia a un periodo de espera en un centro temporal.

<sup>13</sup> Aunque los dos procedimientos se llevan a cabo en paralelo, FR no extradita solicitantes de asilo al país de origen.

<sup>14</sup> En MT, la solicitud debe presentarse en un plazo de 60 días desde la fecha de llegada. Se admitirá en una fecha posterior solo por motivos especiales y excepcionales.

<sup>15</sup> Una vez transcurrido el periodo determinado, la solicitud se considera inadmisibile en FR, y en CZ «el derecho a solicitar asilo caducará».

<sup>16</sup> No obstante, se denuncian problemas con respecto a la aplicación de estas normas en la práctica.

UK estas normas se han incorporado a su Derecho nacional con suficiente claridad y detalle<sup>17</sup>, mientras que en otros Estados miembros las normas nacionales solo las contemplan de forma implícita. En AT, BE, FI, DE, SE, HU, NL y UK se han puesto en marcha planes institucionales de formación, que incluyen la formación continua. Otros Estados miembros tienden a confiar en una formación específica y la duración, intensidad y contenido de estas actividades formativas pueden variar considerablemente.

Por lo general los Estados miembros exigen a las autoridades que dicten sus resoluciones por escrito, que detallen los motivos de hecho y de derecho de la denegación así como que informen sobre las vías de impugnación de la resolución<sup>18</sup>. No obstante, existen grandes divergencias con respecto a la estructura y contenido de las resoluciones, y se ha informado sobre la existencia de deficiencias en cuanto a la calidad de la motivación<sup>19</sup>. CY y NL se acogen a una cláusula opcional que permite no exponer los motivos por los que se le ofrece a la persona a la que se le deniega el estatuto de refugiado un estatuto con los mismos derechos.

El Derecho nacional suele contemplar las garantías enumeradas en el artículo 10, apartado 1, de la Directiva. La inmensa mayoría de los Estados miembros facilita información al solicitante en una lengua que se supone que comprende. En otros, sin embargo, se les garantiza a los solicitantes el derecho a recibir información en una lengua que comprenden (AT, CZ, HU, LT, PL, BG), excediendo de tal forma lo dispuesto en la Directiva. Con el fin de informar sobre el procedimiento, los Estados miembros emplean de forma generalizada materiales impresos en una diversidad de lenguas (AT, BE, ES, CY, CZ, EE, FI, FR, IE, HU, LT, LV, MT, NL, PL, SE, SK y RO), y varios Estados miembros incluyen información pertinente en los documentos procesales dirigidos específicamente a la persona (BG, CY, CZ y SK) y/o informan al solicitante de forma oral (FI, LT, MT y SK).

En una gran mayoría de Estados miembros, las normas nacionales garantizan los servicios de un intérprete de forma gratuita al menos en una audiencia personal, conforme a lo dispuesto en el artículo 10, apartado 1, letra b). La incorporación de esta disposición no es plena en BE e IE<sup>20</sup> y en EL los servicios de intérpretes solo están presuntamente disponibles en la capital. Ciertos Estados miembros (por ejemplo, FI, FR, LT) emplean video o teleconferencias para solucionar el problema de la carencia de intérpretes, con lenguas específicas o en lugares concretos, habiéndose puesto en marcha importantes iniciativas de cooperación práctica, concretamente el Proyecto de Bolsa de Intérpretes. Se espera que la Oficina Europea de Apoyo al Asilo impulse aún más dichas iniciativas de cooperación.

En cuanto a la obligación de notificar la resolución, un grupo de Estados miembros opta por notificar la resolución en persona al solicitante (por ejemplo, BG, EE, CZ, IT, LT y ES<sup>21</sup>), mientras que otros remiten la resolución por correo (por ejemplo, FR, DE y EE). Varios Estados miembros la notifican tanto al solicitante como a su consejero jurídico (por ejemplo, BE, BG, CZ, LT, NL<sup>22</sup> y SI), mientras que DE y NL<sup>23</sup> se acogen a la cláusula que permite

---

<sup>17</sup> En algunos Estados miembros (por ejemplo, DE, FI y HU) la legislación no contiene disposiciones explícitas sobre las cualificaciones del personal encargado de asuntos de asilo. Sin embargo, en la práctica sí que se facilita formación.

<sup>18</sup> Algunos Estados miembros (por ejemplo, NL y FI) se basan en el derecho administrativo común, en concreto en lo que se refiere a los requisitos de motivación de las resoluciones.

<sup>19</sup> Se ha expresado la preocupación concreta sobre las motivaciones de las resoluciones en EL.

<sup>20</sup> En IE, la legislación exige la presencia de un intérprete en una audiencia solo «cuando sea posible». En BE, se puede prescindir de la audiencia si no se dispone de intérprete.

<sup>21</sup> En relación con las prácticas administrativas en vigor.

<sup>22</sup> En relación con el procedimiento en un centro de solicitud.

notificar la resolución tan solo al consejero jurídico. En UK se hace uso de todas las modalidades anteriores dependiendo del procedimiento.

Al notificar la resolución, las autoridades informan a los solicitantes sobre el resultado de la resolución y de sus derechos de recurso o bien de forma oral, inclusive a través de un intérprete (BG, CZ, EE, EL, IT, FI, IT, LT y ES) o facilitando una traducción escrita (AT, CY, EE, DE, FR, PL, RO y SI). BE, ES y NL recurren a la asistencia jurídica gratuita<sup>24</sup>. En IE, la legislación no contempla normas explícitas que introduzcan dicha garantía, mientras que en EL se denuncia que los solicitantes no son debidamente informados sobre la resolución ni sobre sus derechos de recurso. En EE, LT, BG y SI, la resolución completa se lee al solicitante a través de un intérprete o de una traducción por escrito, lo cual constituye una buena práctica.

#### 5.1.4. Audiencia personal (artículos 12, 13 y 14)

Aunque algunos Estados miembros contemplan el derecho a una audiencia personal, otros se acogen a excepciones opcionales. Podrá prescindirse de la audiencia personal cuando la autoridad decisoria ya se haya reunido con el solicitante con el fin de ayudarlo a rellenar su solicitud (CY, EL, SI y UK), cuando el solicitante haya planteado cuestiones irrelevantes (CY, EL, SI y UK), sus declaraciones sean incoherentes, contradictorias, inverosímiles o insuficientes (CY, EL, SI y UK), proceda de un país de origen seguro (EL y SI) o un tercer país seguro (EL, FI, SI y UK), presente una segunda solicitud (CY, CZ, DE, FI, EL, IT, LU, SI y UK) o solicite el aplazamiento de su expulsión (CY, EL, SI y UK). En varios casos, las excepciones nacionales divergen de la redacción de la Directiva<sup>25</sup>.

La obligación establecida en la Directiva de que la audiencia se lleve a cabo sin la presencia de familiares suele contemplarse en las normas nacionales. Sin embargo, en FR, NL, SI e IE la legislación no es suficientemente explícita al respecto. En algunos Estados miembros (por ejemplo, BG, CZ, ES, FI, DE, NL y SI), la legislación no incluye explícitamente la exigencia de la Directiva de garantizar adecuadamente la confidencialidad de las audiencias personales, y se denuncian problemas con respecto a las prácticas en EL y ES.

La Directiva exige a los Estados miembros que lleven a cabo audiencias personales en condiciones que permitan a los solicitantes presentar sus solicitudes de manera completa. Aunque esta norma es pertinente para aquellos solicitantes que por motivo de su sexo, edad y/o consecuencias de un trauma puedan hallarse necesitados de un apoyo adicional, la Directiva no prevé explícitamente ninguna garantía para los solicitantes con necesidades especiales, como audiencias que tengan en cuenta el género del solicitante. Sin embargo, ciertos Estados miembros sí que han introducido disposiciones pertinentes, como que el intérprete y/o la persona que celebre la audiencia sean del mismo sexo que el solicitante (AT, BE, BG, CZ, DE, ES, NL, LT, IT, HU, SK, SI y UK) y que se facilite información sobre elementos de la determinación del estatuto de refugiado relacionados con el género (AT, DE y SE).

---

<sup>23</sup> En relación con el procedimiento ampliado.

<sup>24</sup> El artículo 10, apartado 1, letra e), de la Directiva permite a los Estados miembros incumplir esa obligación cuando se disponga de asistencia jurídica gratuita.

<sup>25</sup> Podrá prescindirse de la audiencia cuando no se disponga de intérprete (BE) o cuando la solicitud esté manifiestamente infundada (FR). En SI, la audiencia no es obligatoria en el procedimiento acelerado y suele omitirse en la práctica, según se ha informado.



La Directiva exige que la comunicación en una audiencia se realice en una lengua que «sea razonable suponer que comprende» el solicitante, pero las normas nacionales de varios Estados miembros (AT, BG, CZ, BE, HU, LT, IT y EL) exceden este requisito, refiriéndose a una lengua que el solicitante comprenda, aunque otros países se adhieren a la redacción exacta de la Directiva. Conforme a la información notificada, las normas jurídicas no siempre se siguen en la práctica, especialmente por motivo de la carencia de intérpretes<sup>26</sup>, y en algunos Estados miembros (por ejemplo, BG, ES, FI, DE, NL, IE), las normas nacionales no introducen explícitamente la disposición de la Directiva sobre la cualificación de las personas que celebran las audiencias.

La obligación de elaborar el informe de la audiencia y de que el solicitante tenga acceso al mismo sí que suele contemplarse en el ordenamiento jurídico nacional. No obstante, las prácticas son muy diversas: algunos Estados miembros elaboran un informe (por ejemplo, EL, IT, NL, DE, CY, HU, IE, MT, PT, RO y SE), otros simplemente una transcripción (por ejemplo, BE, BG, FR, CZ, FI, LT, SI, UK, SK y PL) y otros una grabación de audio y/o vídeo (AT, FI, ES, HU, LU, LV, PL y UK). Aunque algunos Estados miembros conceden al solicitante la posibilidad de aportar sus observaciones al informe de la audiencia (por ejemplo, CY, FI, HU, DE, BG, NL, PT, MT, PL, RO y SK), no se trata de una práctica estándar en todos los Estados miembros. Por consiguiente, la exactitud de los informes varía. Se informa sobre la existencia de prácticas divergentes con respecto al acceso al informe. En algunos Estados miembros (por ejemplo, FI, DE, HU, IT, NL, CZ, SK, PL y UK), dicho acceso se facilita en el procedimiento en primera instancia, mientras que otros (por ejemplo, CY, EL, BE, BG, RO y FR) solo conceden el acceso una vez adoptada la resolución.

#### 5.1.5. *Asistencia jurídica y representación legal (artículos 15 y 16)*

El derecho a consultar a un asesor jurídico o consejero se reconoce formalmente en toda la UE, pero los Estados miembros se hallan divididos en cuanto a la prestación de asistencia jurídica gratuita. CY, EE, EL, FR, DE, IT, LV, MT, PL, RO, SK y SI se adhieren a la redacción de la Directiva, permitiéndola únicamente en la fase de recurso. Otros, sin embargo, exceden este requisito concediendo asistencia jurídica (BE, ES, BG, FI, HU, IE, NL, LT, LU, SE, PT y UK)<sup>27</sup> o asesoramiento jurídico gratuito (AT y CZ)<sup>28</sup> ya desde la fase del procedimiento en primera instancia. En cuanto a la fase de recurso, la mayoría de los Estados miembros conceden asistencia jurídica tanto para los procedimientos en primera instancia como en las siguientes fases de recurso. AT y CY, sin embargo, solo permiten la asistencia jurídica en forma de representante en los procedimientos ante los tribunales superiores. Mientras que BE, BG, CZ, FI, HU, LT, RO, SI y SE no examinan los fundamentos antes de conceder la asistencia jurídica, otros Estados miembros sí que lo hacen y los sistemas nacionales pueden divergir considerablemente en cuanto al umbral aplicable, las fases de recurso y las autoridades responsables. La carencia de recursos suficientes es un prerequisite formal para recibir asistencia jurídica en la mayoría de los Estados miembros<sup>29</sup>.

Los Estados miembros están obligados, cuando se cumplan diferentes condiciones, a conceder acceso a la información que obre en el expediente del solicitante al asesor jurídico o consejero y a ponerla a disposición de las autoridades de apelación. La mayoría de los Estados miembros conceden tal acceso a los asesores jurídicos sin imponer restricción alguna. Las

<sup>26</sup> En particular, se denuncia la existencia de graves problemas en el caso de EL.

<sup>27</sup> No obstante, en FI, ES, HU, LT, IE y UK, este derecho está supeditado a un examen de los medios.

<sup>28</sup> En relación con los servicios prestados por ONG cofinanciados por fondos públicos.

<sup>29</sup> Esta condición no se aplica en BE, CZ y RO.

limitaciones, la mayoría por motivos de seguridad nacional, se aplican en EL, CY, LT, IE, ES, NL y UK. En algunos Estados miembros (FR, IT), se denuncia que los asesores no tienen acceso a información sobre el país de origen en la que se ha basado la autoridad decisoria. Las autoridades de apelación suelen tener acceso a toda la información obrante en el expediente del solicitante<sup>30</sup>. En todos los Estados miembros, salvo FR, el asesor jurídico puede asistir a las audiencias en primera instancia.

#### 5.1.6. *Garantías para los menores no acompañados (artículo 2, letra i), y artículo 17)*

Todos los Estados miembros garantizan la representación de los menores no acompañados en el procedimiento y el nombramiento de un tutor legal o de una institución con competencia para actuar como tutor legal es una tendencia generalizada. Dicho sistema ya está en funcionamiento en AT, BE, BG, CY, ES, CZ, DE, EL, EE, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SK y SI, aunque es cierto que varía considerablemente en cuanto a las disposiciones institucionales, las autoridades implicadas y la función y las cualificaciones de los tutores. Algunos Estados miembros disponen de sistemas en los que se usa un tipo de representación distinto en ciertas fases del procedimiento o a lo largo del mismo, incluida la representación por parte de un asesor jurídico (AT y PL), ONG (CZ, FR<sup>31</sup> y PT), o los servicios sociales (ES). En IE y UK, los menores están representados por una organización responsable de la atención y el bienestar del menor.

Sólo unos pocos Estados miembros aplican excepciones a la obligación de nombramiento de un representante. EL contempla una excepción cuando se espera que el menor cumpla 18 años antes de que se adopte la resolución en primera instancia, o si el menor está o ha estado casado, o si tiene 16 años y está en condiciones de seguir con su solicitud. Esta última excepción también es aplicable en DE.

En SK, LU, LT, AT, IT, CY, BG, HU, DE, CZ, BE, SE, MT, PL, RO, SI y UK es posible efectuar exámenes médicos con el objeto de determinar la edad de los menores no acompañados y estos son informados sobre el procedimiento de evaluación de edad ya sea de forma oral o por escrito. Estos Estados miembros también exigen el consentimiento del menor y/o de su representante para someterse a dichas pruebas médicas. Cuando una persona deniega su consentimiento, se le trata como a un adulto (CZ, HU, NL, RO, PL y SK), se ve afectada la credibilidad de sus declaraciones (AT y LU), o puede que no se le conceda el beneficio de la duda (LT). Este último caso diverge con respecto a lo establecido en la Directiva.

#### 5.1.7. *Retirada de la solicitud (artículos 19 y 20)*

Por lo general, cuando se retira una solicitud de manera expresa el procedimiento se suspende o por medio de la adopción de una resolución (por ejemplo, BE, BG, CZ, FI, DE, HU, PL y SI) o bien dejando constancia de ello en el expediente del solicitante (por ejemplo, ES, FR, NL y UK). En CY, IT<sup>32</sup> y UK, se desestima la solicitud, y en EL y MT, la legislación respeta la redacción de la Directiva, es decir, permite la suspensión del procedimiento o la desestimación de la solicitud.

---

<sup>30</sup> En LT y ES pueden aplicarse restricciones en relación con la seguridad nacional.

<sup>31</sup> En relación con el sistema de administradores *ad-hoc*.

<sup>32</sup> En IT, esta norma solo se aplica si ya ha tenido lugar la audiencia personal.

La noción de retirada implícita también se emplea en la amplia mayoría de Estados miembros. No se incorpora formalmente en el ordenamiento jurídico de FR e IT. Las situaciones que dan lugar a la presunción de retirada de la solicitud, además de los ejemplos descritos en la Directiva, incluyen un intento de entrada no autorizada en el territorio de otro país (CZ) o el retorno voluntario a su país de origen (AT, BE, BG). Las normas nacionales admiten la suspensión del procedimiento, generalmente como primer paso (por ejemplo, AT, BG, CY, ES, FI, FR, CZ, HU, LT, MT, NL, PL, PT y SI) y/o la desestimación de la solicitud (por ejemplo, AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, MT, RO y UK).

## **5.2. Procedimientos en primera instancia**

### *5.2.1. Procedimiento de examen y solicitudes infundadas (artículos 23 y 28)*

La Directiva exige que los Estados miembros concluyan el procedimiento lo más rápidamente posible. Los planteamientos de los Estados miembros son diversos. En CY, EE, FR, FI, DE, EL, IE, LU, MT, SI, SE y UK, las normas nacionales respetan la redacción de la Directiva (por ejemplo, EL, EE, CY y UK) o incorporan el principio de diligencia debida y el derecho a recibir información sobre los avances de los trámites administrativos (FI y SE). Además, algunas autoridades decisorias (por ejemplo, en DE, SE y UK) definen objetivos de resolución de casos. En otros Estados miembros, la legislación impone plazos para la adopción de una resolución. Estos pueden ser de un mes (RO), 2,5 meses (HU), 2,6 meses (PT), 3 meses (BG, CZ, LT, LV, SK), y 6 meses (AT, ES, NL<sup>33</sup>, PL). El plazo se puede prorrogar un mes (HU, RO), 3 meses (BG, LT) o 9 meses (LV). En PT, se puede prorrogar hasta 6 meses. En AT, CZ y PL, la prórroga no debe respetar ningún plazo específico. En IT, se definen determinados plazos para ciertas fases del procedimiento.

Los Estados miembros tienen discreción para dar prioridad o acelerar cualquier examen y, además, los procedimientos pueden acelerarse si se cumple alguno de los 16 motivos específicos. Las situaciones que encajen en estos motivos podrán ser tenidas en consideración para desestimar una solicitud por manifiestamente infundada<sup>34</sup>. En consecuencia, las respectivas disposiciones nacionales son muy divergentes.

En AT, BE, CZ, FI, EE, EL, FR, LT, LV, LU, MT, PL, RO, SK, SI y UK, se podrá acelerar un examen si existe un motivo específico. El número de motivos definidos en los ordenamientos jurídicos nacionales varía significativamente<sup>35</sup>, y algunos se apartan de la redacción de la Directiva. En FR, SI y UK, se examina cada solicitud a fin de determinar el procedimiento aplicable, mientras que otros Estados miembros lo dejan a la discreción de la autoridad decisoria. En BG, PT y ES<sup>36</sup>, todas las solicitudes se examinan en primer lugar en un procedimiento preliminar cuyo resultado puede ser la admisión de la persona en un procedimiento regular o la desestimación de su solicitud por motivos de inadmisibilidad o por motivos que encajen en lo dispuesto en el artículo 23, apartado 4, de la Directiva. En NL, todas las solicitudes se examinan en primer lugar en un procedimiento cuyo resultado puede ser la desestimación de la solicitud, la concesión de protección o la remisión del asunto al procedimiento ampliado. SE acelera los casos manifiestamente infundados, mientras que en

---

<sup>33</sup> En relación con el procedimiento ampliado.

<sup>34</sup> Artículo 28, apartado 2, de la Directiva.

<sup>35</sup> Existen 5 motivos en LT; 8 en FI; 9 en CZ; 10 en RO; 11 en MT; 14 en EL y 16 en SI.

<sup>36</sup> En ES, tras la adopción de la nueva Ley de Asilo, se aplican dos procedimientos acelerados distintos en la frontera y dentro del territorio. El procedimiento fronterizo es similar al modelo de BG, mientras que el procedimiento interior está vinculado a motivos específicos.

IE, se le puede dar prioridad a ciertas solicitudes. HU y DE no contemplan un procedimiento acelerado.

Los distintos plazos aplicables para concluir el procedimiento acelerado son de 48 horas (LT); 3 días (BG, MT, RO y UK<sup>37</sup>); 4 días (ES<sup>38</sup> y FR<sup>39</sup>); 10 días laborables (LV); 15 días (BE<sup>40</sup> y FR); 1 mes (EL, CZ y PL); 2 meses (SK, LU y BE); 3 meses (AT y ES). No se han establecido plazos formales en EE, IE<sup>41</sup>, SE y SI, mientras que en FI, PT e IT se han fijado para la conclusión de ciertas fases del procedimiento<sup>42</sup>. Se puede seguir el procedimiento acelerado sin ofrecerle a la persona la oportunidad de una audiencia personal (CY, EE, EL, FR, MT, PL, PT, SI y UK), aplicar plazos más breves para la presentación de recursos (BG, CZ, IE, IT, NL, PL, SI, SK, RO y UK), o privar al recurso de su efecto de suspensión automática (AT, CZ, ES, NL, FI, FR, IT, SE, SK y UK).

Los Estados miembros están autorizados a desestimar la solicitud si es infundada o manifiestamente infundada solo si la persona no tiene derecho a la protección internacional. En CZ, FI, EL, IT, LV, LT, MT, PL, PT, SK y SI, sin embargo, las solicitudes se podrán desestimar por considerarse infundadas o manifiestamente infundadas cuando la autoridad decisoria haya establecido una situación que encaje en lo dispuesto en el artículo 23, apartado 4, de la Directiva, y en BG, CZ, FI, FR, DE, HU, LT, MT y SI, las disposiciones nacionales correspondientes tienden, además, a divergir de la redacción de la Directiva.

#### 5.2.2. Solicitudes inadmisibles (artículo 25, apartado 2)

La posibilidad de abstenerse de examinar la solicitud cuando otro Estado miembro ya ha concedido el estatuto de refugiado se ha incorporado al ordenamiento jurídico nacional de BG, CZ, CY, FI, HU, SK, EL, ES, IT, LV, MT, PL, PT, SI y UK. En BG, CZ, CY, HU, EE, EL, ES, FI, DE, IE, IT, LU, LV, MT, NL, PT, RO, SI, SE, SK y UK, la solicitud puede considerarse inadmisibile cuando una persona proviene de un «primer país de asilo». El concepto de tercer país seguro se aplica en la fase de inadmisibilidad en AT, BG<sup>43</sup>, RO, SK, CY, EE, EL, ES, FI, LT, LV, MT, NL, PT, LU, SI y UK. En BG, NL, CY, MT, SI y PT, se puede considerar inadmisibile una solicitud si a la persona ya se le ha concedido o ha solicitado un estatuto que ofrece unos derechos equivalentes a los del estatuto de refugiado. Las solicitudes idénticas subsiguientes son consideradas inadmisibles en AT, CZ, CY, HU, EL, ES, IT, NL, RO, LV, LT, PL, MT, SI y UK, mientras que CY, EL, PL, MT y PT aplican esta noción a las solicitudes de adultos a cargo incluidos previamente en solicitudes presentadas en su nombre y cuando su situación no presenta nuevas circunstancias específicas.

BE y FR no han incorporado el artículo 25, apartado 2 en su legislación, y varios Estados miembros que no se acogen a este artículo carecen de un procedimiento especial de admisibilidad (por ejemplo, EE, FI, IE, IT y NL), y otros (por ejemplo, AT, BG, ES y PT) han previsto un procedimiento preliminar en el que se examinan los criterios de admisibilidad y

<sup>37</sup> En relación con el procedimiento rápido para detenidos. Los datos se refieren a días laborables. En el procedimiento de recurso no suspensivo para detenidos los plazos son de 6 o 10 días.

<sup>38</sup> Afecta a personas en centros de detención y se refiere a días laborables. Se puede ampliar hasta 8 días.

<sup>39</sup> Afecta a los solicitantes que permanecen en centros de detención.

<sup>40</sup> Afecta a los solicitantes que permanecen en centros de detención.

<sup>41</sup> En IE, el procedimiento prioritario dura entre 17 y 20 días laborables en la práctica.

<sup>42</sup> En FI y PT, el plazo medio es de 67 y 30 días en la práctica.

<sup>43</sup> En BG, este motivo puede aplicarse en el procedimiento acelerado, conforme a lo descrito en la sección 5.2.1.

los criterios sustantivos. En varios casos, la legislación nacional contempla motivos de inadmisibilidad que no se ajustan a lo dispuesto en el artículo 25, apartado 2<sup>44</sup>.

#### 5.2.3. *Concepto de primer país de asilo (artículo 26)*

Los Estados miembros podrán considerar que un tercer país es un primer país de asilo para un solicitante solo cuando éste ha sido reconocido como refugiado en dicho país y puede aún acogerse a dicha protección; o bien goza de protección suficiente en dicho país, siempre que el solicitante sea readmitido en dicho país. AT, BE, FR, LT y PL no han introducido este concepto facultativo. En BG, CY, CZ, EE, ES, DE, EL, HU, IE, IT, LV, LU, PT, RO, SK, SI y UK, la disposición se puede aplicar a los refugiados reconocidos, mientras que CY, DE, EE, EL, ES, FI, LV, LU, MT, NL, PT, SI, SE y UK también prevén la posibilidad de aplicar este concepto a personas que gozan de suficiente protección de otra forma. El concepto de protección suficiente se interpreta de forma diversa, incluyendo «algún otro tipo de protección internacional» (EE), «protección efectiva con arreglo a la Convención de Ginebra» (PT), y «el derecho a residir o adquirir protección internacional efectiva» (ES). DE aplica la presunción de seguridad cuando una persona ha residido durante más de 3 meses en otro tercer país en el que no ha estado amenazado por persecución política, y NL emplea el concepto de «país de residencia previa»<sup>45</sup>. SI y EL se adhieren literalmente a la redacción de la Directiva y se remiten a la «protección suficiente». En EE, DE, SE y FI, la obligación de que el concepto se aplique solo si la persona puede ser readmitida en el tercer país se omite en las normas de incorporación de la Directiva.

#### 5.2.4. *Concepto de tercer país seguro (artículo 27)*

El concepto de tercer país seguro se aplica cuando una persona podría haber solicitado protección en un tercer país que es seguro y está en condiciones de ofrecer protección de conformidad con la Convención de 1951 y con el que la persona tiene alguna relación. BE, DE, FR, IT, PL y SE no han introducido este concepto, mientras que otros Estados miembros apenas lo aplican en la práctica<sup>46</sup>. En cuanto a los criterios materiales para aplicar el concepto a un tercer país, por lo general, las normas siguen o reflejan en esencia la redacción de la Directiva. Se notifica la existencia de varios problemas. En CZ y UK, la legislación aplicable no contempla que un tercer país deba respetar el principio de no-devolución<sup>47</sup>, mientras que en RO y UK los criterios nacionales no aluden a la posibilidad de solicitar el estatuto de refugiado y recibir protección. En FI, IE y LT, se insiste en la adhesión y respeto de los tratados sobre derechos humanos por parte del tercer país más que en el trato dado a una persona de conformidad con los criterios específicos de la Directiva.

El concepto de tercer país seguro solo se puede aplicar cuando se determina la existencia de una relación con un tercer país, por lo que sería razonable que el solicitante fuera a ese país. Las medidas nacionales carecen de normas detalladas al respecto y se refieren meramente a

---

<sup>44</sup> Se incluye en este caso la posibilidad de no examinar el fondo de una solicitud basándose en el concepto de país de origen seguro (MT), en la falta de interés legítimo (BG), en la presentación de una nueva solicitud con otros datos personales (ES) o cuando la persona es titular de un permiso de residencia (EE).

<sup>45</sup> Se refiere a un país en el que la persona ha conseguido o puede conseguir un permiso de residencia que ofrezca una protección a largo plazo contra su devolución.

<sup>46</sup> Según la información recibida, solo AT, ES, HU, PT y UK lo aplican en la práctica y solo en un número limitado de casos.

<sup>47</sup> En CZ, afecta al artículo 27, apartado 1, letras b) y c). En cuanto a UK, afecta únicamente al artículo 27, apartado 1, letra c).

una persona que «estuvo presente» (SI), «ha transitado por tal país y ha tenido la oportunidad en la frontera o dentro del territorio de ponerse en contacto con las autoridades» (RO y UK), «ha permanecido o transitado por tal país y existe una relación que, en principio, permite a dicha persona dirigirse a las autoridades del país» (PT), «ha permanecido» (CZ), o «ha residido» (BG, EL<sup>48</sup> y MT<sup>49</sup>) en un tercer país. AT, FI<sup>50</sup>, LT y SK no establecen normas a este respecto. En EE, ES, LU, CY, las normas nacionales exigen que las autoridades determinen la existencia de una relación sin especificar los criterios aplicables. En NL, existen normas pertinentes que, entre otras cosas, exigen que las autoridades evalúen la naturaleza, la duración y las circunstancias de la residencia de una persona en un tercer país.

Los Estados miembros pueden designar terceros países seguros y/o aplicar el concepto caso por caso. BG, CZ, RO, SK, SI y PT han optado por el primer planteamiento, pero AT, EE, ES<sup>51</sup>, FI, EL, LT, LV, MT, NL y SE emplean un planteamiento caso por caso. En UK, se contempla tanto la designación como la consideración de seguridad caso por caso<sup>52</sup>. Los planteamientos de los Estados miembros varían y generalmente carecen de los detalles necesarios con respecto al examen individual de la seguridad para una persona en concreto. En varios Estados miembros, las personas tienen derecho a refutar la presunción de seguridad ya en el procedimiento en primera instancia (por ejemplo, BG, CZ, EE, FI, NL, SI y SK), mientras que en otros, esta posibilidad solo está disponible al ejercitar su derecho de recurso (por ejemplo, CY, RO, LT, MT, EL<sup>53</sup>, ES y UK). Aunque la tendencia general es que la persona pueda impugnar la presunción de seguridad por cualquier motivo, varios Estados miembros lo limitan exclusivamente a los motivos del artículo 3 del Convenio para la protección de los derechos humanos (MT, NL y PT) o a los motivos del mismo Convenio en general (UK). En FI y EL, los motivos no se especifican en la legislación. En opinión de la Comisión, las personas afectadas deben ser informadas y tener la oportunidad real de refutar la aplicación del concepto antes de que se adopte la resolución en primera instancia<sup>54</sup>.

#### 5.2.5. Países seguros de origen (artículos 29 a 31)

El Tribunal de Justicia ha anulado las normas de la Directiva sobre procedimientos para la adopción y modificación de una lista mínima común de países seguros de origen<sup>55</sup>. En cuanto a la designación nacional, no existe el concepto de países seguros de origen en BE, IT, PL y SE<sup>56</sup>. Existen grandes divergencias entre los Estados miembros que disponen de procedimientos sobre países seguros de origen. En CY, EE, HU y EL, el concepto es aplicable a una parte de un país. Varios Estados miembros (DE, FI, FR, NL y UK) pueden acogerse a cláusulas de mantenimiento del statu quo, aplicando por tanto, criterios menos rigurosos para la designación nacional, y UK aprovecha la posibilidad de designar una parte de un país como segura, o un país o parte de un país como segura para un grupo específico de personas. Aunque las legislaciones nacionales facilitan por lo general una lista de países seguros de origen, solo se han aprobado realmente en varios Estados miembros (AT, DE, FR, LU, RO,

---

<sup>48</sup> En EL, la legislación se refiere a un permiso de residencia.

<sup>49</sup> En MT, las normas nacionales se refieren a un «periodo significativo» y a una relación con el país en cuestión.

<sup>50</sup> El único requisito es que la persona «pudiera haber gozado de protección» en ese país.

<sup>51</sup> En relación con la práctica.

<sup>52</sup> En la práctica, solo se emplea un planteamiento caso por caso, ya que no se han aprobado listas de terceros países seguros.

<sup>53</sup> En relación con la práctica. La legislación no prevé normas explícitas.

<sup>54</sup> Se origina en el principio de respeto al derecho a ser oído. Véase, en concreto el asunto C-349/07.

<sup>55</sup> Asunto 133/06, sentencia de 6 de mayo 2008.

<sup>56</sup> Estos Estados miembros, sin embargo, han introducido el concepto de país de origen seguro en relación con una lista común.

SK y UK), y el contenido de dichas listas puede variar significativamente<sup>57</sup>. En EE, CZ, FI, NL y PT, no se prevén listas y el concepto se puede aplicar en cada caso concreto, mientras que en BG, FR, PT, MT y RO, las normas nacionales no reflejan de forma explícita y plena los criterios de la Directiva para considerar que un país de origen es seguro.

El requisito de un estudio individual se suele reconocer como principio general o específicamente en el contexto del concepto de país de origen seguro. Aunque lo mismo se aplica a la posibilidad de refutar la presunción de seguridad, al parecer los solicitantes no siempre son informados sobre la intención de las autoridades de aplicar dicho concepto<sup>58</sup>, y en EE, EL y SI se podrá prescindir de las audiencias personales en los procedimientos relacionados con el país de origen seguro.

#### 5.2.6. *Procedimiento preliminar para solicitudes posteriores (artículos 32 a 34)*

La Directiva permite que los Estados miembros sometan las solicitudes subsiguientes a un procedimiento preliminar, a fin de evaluar si contienen nuevas circunstancias o datos que aumenten significativamente la probabilidad de que el solicitante tenga derecho a la condición de refugiado. Este procedimiento existe en BE, DE, EL, LU, MT, NL, PT, RO, SE y SI. En CZ, ES, HU y LV se integran criterios similares en un procedimiento de admisibilidad y en FR forman parte de un procedimiento acelerado. La interpretación del examen contemplado en la Directiva sobre lo que constituyen nuevas circunstancias varía de forma significativa. En EL y LU, la legislación sigue la Directiva literalmente, DE confía en motivos generales de revisión de los actos administrativos, NL exige nuevas circunstancias que no puedan ser excluidas a primera vista como motivos de revisión de una resolución previa, BE examina si las nuevas circunstancias contienen indicaciones significativas de un miedo fundado de persecución o un riesgo real de daños graves, CZ exige una relación con los motivos para conceder protección, mientras que SI, HU, LV y SK insisten en el cambio de circunstancias. SE exige nuevas circunstancias que constituyan un impedimento duradero a la expulsión. Los Estados miembros requieren, por lo general, que los solicitantes presenten circunstancias que no eran conocidas o no podían haber sido conocidas en el momento del examen previo.

BE, CZ, PT, RO y SE solo aplican el procedimiento preliminar a las solicitudes presentadas una vez adoptada la resolución sobre una solicitud previa, mientras que SI también lo hace para las solicitudes presentadas tras la retirada expresa de la solicitud, y DE, ES, EL, HU, LU, MT y NL aplican las normas de la Directiva sobre el procedimiento preliminar a las solicitudes presentadas tras una resolución o tras la retirada expresa o implícita de la solicitud previa. Solo DE aplica el procedimiento preliminar a las personas que incumplan su obligación de acudir a un centro de recepción o no comparezcan ante las autoridades competentes en el debido momento, de conformidad con el artículo 33 de la Directiva.

En CZ, DE, EL, LU, MT y RO, las normas sobre solicitudes posteriores permiten prescindir de la audiencia personal y, en DE, LU, NL, MT y RO, las personas afectadas deben presentar hechos y pruebas que justifiquen un nuevo procedimiento. DE, LU, PT<sup>59</sup> y MT exigen que los solicitantes presenten la nueva información en un plazo de tiempo determinado.

Las normas de la Directiva sobre solicitudes posteriores no han sido incorporadas al ordenamiento jurídico nacional de IE. UK tiene un sistema de «solicitudes nuevas» que

---

<sup>57</sup> DE ha designado dos países que no pertenecen a la UE, FR – 18 y UK – 26.

<sup>58</sup> En relación con el estudio de ACNUR sobre la aplicación de la Directiva sobre procedimientos de asilo.

<sup>59</sup> En PT, la aplicación de un plazo determinado queda a discreción de la autoridad decisoria.

difiere de las normas de la Directiva, mientras que en SK, la legislación exige que las autoridades concluyan el procedimiento cuando los hechos no han variado sustancialmente tras haber adoptado una resolución sobre la solicitud previa.

#### *5.2.7. Procedimientos fronterizos (artículo 35)*

Se prevén procedimientos fronterizos en AT, BE, CZ, EE, ES, FR, DE, EL, HU, NL, PT, RO, SK y SI, pero varían significativamente en términos de alcance personal, motivos y tipos de resoluciones, así como plazos y garantías procesales. Se aplican a solicitantes que carecen de documentos de entrada (BE, DE, FR, NL, PT), provienen de un país de origen seguro (DE), presentan documentos falsos (CZ), suponen una amenaza para la seguridad nacional o el orden público (CZ) o cuya identidad no se puede determinar (CZ). AT, EE, ES, EL, HU, PT, RO, SI<sup>60</sup> aplican un procedimiento fronterizo a todos los que soliciten asilo o bien en la frontera en general o en lugares específicos (por ejemplo, aeropuertos).

Los motivos de desestimación de una solicitud de asilo engloban el concepto de país de origen seguro (AT, DE y EE), motivos de admisibilidad (EE, ES, HU, SI y PT), solicitudes sin justificación (AT), solicitudes manifiestamente infundadas (DE, ES, FR, RO, PT y SI), y solicitudes que impliquen información falsa en cuanto a la identidad, nacionalidad o autenticidad de los documentos (AT). En EL, NL y CZ, las solicitudes se resuelven en la frontera por motivos generales. El plazo para adoptar una resolución varía entre 2 días (DE), 3 días (RO), 4 días (ES, FR), 7 días (PT), 8 días (HU), 15 días (BE), 30 días (EL, CZ) y 42 días (NL). Las disposiciones nacionales sobre procedimientos fronterizos reflejan los principios básicos y garantías o, en caso de procedimientos fronterizos fundamentados en una cláusula de mantenimiento del statu quo<sup>61</sup>, las garantías mínimas relacionadas en el artículo 35, apartado 3. En concreto, las personas que se someten a procedimientos fronterizos suelen gozar de la posibilidad de una audiencia personal. Las normas nacionales permiten prescindir de la audiencia nacional en el procedimiento fronterizo solo en EE.

#### *5.2.8. Retirada del estatuto de refugiado (artículos 37 y 38)*

Las disposiciones de la Directiva sobre la retirada del estatuto de refugiado se contemplan en el Derecho nacional de forma generalizada. DE se acoge a la cláusula opcional que permite decidir que el estatuto de refugiado expirará de oficio en caso de aplicación de la cláusula de cese. En 2008 y 2009, en EE, EL, ES, LT, LV, MT, PT y RO, no se retiró el estatuto de refugiado a ninguna persona, y en ciertos Estados miembros (IE, LU, HU, PL, SI, SK y SE) las cifras comunicadas no superan los 25 casos anuales. En 2008 y 2009, este concepto se aplicó con mayor frecuencia en AT (105 casos), DE (10 755), FR (220) e IT (95).

### **5.3. Procedimientos de recurso**

#### *5.3.1. Acceso a recurso efectivo (artículo 39)*

La Directiva exige que los Estados miembros tengan acceso a un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional, para establecer las normas procedimentales y plazos relevantes, y prever las disposiciones sobre el derecho a permanecer a la espera del resultado de un recurso. En la mayoría de los Estados miembros, el primer nivel del órgano de apelación es un

---

<sup>60</sup> En SI, las disposiciones sobre procedimientos fronterizos no se han aplicado en la práctica.

<sup>61</sup> Conforme al artículo 35, apartado 2, de la Directiva, el Estado miembro podrá mantener procedimientos, de conformidad con las disposiciones vigentes a fecha de 1 de diciembre de 2005, que se apliquen como excepción a los principios y garantías fundamentales.



tribunal. Puede tratarse de tribunales especializados (AT, FR y SE), tribunales administrativos (BG, EE, EL, ES, FI, FR<sup>62</sup>, DE, LV, LT, LU y SI) o tribunales con competencia en asuntos generales (CZ, IT, HU, NL, RO, SK y UK<sup>63</sup>). Existen tribunales especializados en BE, CY, IE, MT, PL y UK. En UK, la Comisión especial de recursos en materia de inmigración oye los recursos de casos relacionados con la seguridad nacional. EL es el único Estado miembro en el que el Tribunal Supremo Administrativo (el Consejo de Estado) actúa como única instancia de recurso contra resoluciones de asilo adoptadas por la autoridad decisoria.

Los plazos para presentar recursos varían enormemente y muchos Estados miembros los han reducido en el caso de resoluciones basadas en el artículo 23, apartado 4, el artículo 28, apartado 2, el artículo 32 y/o el artículo 35 de la Directiva, así como las resoluciones en relación con solicitantes en centros de detención. El plazo general varía entre 8 días (PT), 10 días (EE, LV y UK), 14 días (AT, BG, DE, LT y PL), 15 días (CZ, HU, IE<sup>64</sup> y SI), 20 días (CY), 21 días (SE), 28 días (NL<sup>65</sup>), 30 días (BE, FI, FR, EL, IT y SK), y 60 días (EL, ES). Los plazos reducidos son 2 días (FR, RO y UK), 3 días (SI, DE<sup>66</sup> y PT), 5 días (PL, UK<sup>67</sup>), 7 días (BG, CZ, DE y NL<sup>68</sup>), 10 días (CY), 15 días (BE y IT) y 20 días (SK). El mismo plazo se aplica a todas las resoluciones sobre asilo adoptadas en EE, FI, EL, LT, LV, PL y SE.

El principio de efecto suspensivo automático se aplica a todos los recursos presentados al primer órgano de apelación en BG, HU, IE, LT, LU y PT. En otros Estados miembros, las excepciones aplicables son muy divergentes y se refieren a las resoluciones de suspensión del examen de una solicitud posterior (BE, DE, ES, LV, MT, NL, SI, RO y UK), la desestimación de reapertura del examen (CZ, DE, SI), las resoluciones adoptadas en procedimientos fronterizos (CZ, DE), las resoluciones de inadmisibilidad (AT, CZ, FI, DE, IT, PL, SK y UK), las resoluciones basadas en el artículo 23, apartado 4 y/o el artículo 28, apartado 2, de la Directiva (AT, CY, CZ, FI, FR, DE, IT, SE, SI, SK, UK), las resoluciones basadas en el artículo 23, apartado 3 de la Directiva (NL), y las resoluciones que guardan relación con solicitantes en centros de detención (IT, NL). En EL y ES, el recurso no suspende automáticamente la extradición. Cuando los recursos no tienen efecto suspensivo, suelen existir medidas provisionales. Sin embargo, el derecho a residir a la espera del resultado del procedimiento de medidas provisionales no se garantiza en el ordenamiento jurídico de CZ, EL y SK. En otros Estados miembros, la extradición se puede ejecutar inmediatamente con respecto a las resoluciones sobre solicitudes posteriores (FI, NL) o cuando la persona supone un riesgo para el orden público o la seguridad nacional (NL). En UK, cuando no se aplica el derecho de recurso en el país de acogida, la resolución solo se puede impugnar o solicitando autorización para una revisión judicial o interponiendo recurso desde el extranjero.

En la mayoría de los Estados miembros, la primera autoridad de recurso tiene jurisdicción para revisar los fundamentos tanto de derecho como de hecho. Sin embargo, en EL y SI, el tribunal revisa únicamente la legalidad de las resoluciones en primera instancia. En UK, la revisión judicial no examina plenamente el fundamento de la resolución, y en NL solo se

---

<sup>62</sup> En relación con resoluciones que deniegan la entrada y resoluciones de aplicación de un procedimiento acelerado.

<sup>63</sup> En relación con resoluciones que solo pueden ser objeto de revisión judicial.

<sup>64</sup> En IE, el plazo es de 15 días laborables.

<sup>65</sup> En relación con el procedimiento ampliado. La legislación establece un plazo de 4 semanas.

<sup>66</sup> En relación con el procedimiento fronterizo.

<sup>67</sup> En relación con los solicitantes en centros de detención. En el procedimiento rápido, el plazo es de 2 días.

<sup>68</sup> En relación con el procedimiento en un centro de solicitud.

examinan los hechos establecidos por la autoridad decisoria. Aunque en BE<sup>69</sup>, BG, ES, FI, FR, DE<sup>70</sup>, IT y UK, un órgano jurisdiccional tiene capacidad para realizar un examen *ex nunc* del caso, en otros (por ejemplo, CZ, SI y NL) se tiende a imponer restricciones a la posibilidad de tener en consideración nuevas pruebas.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea sólo ha resuelto un asunto prejudicial en relación con esta Directiva<sup>71</sup>. Esta situación puede variar dada la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que permite a los tribunales nacionales de todas las instancias solicitar al Tribunal directrices de interpretación, contribuyendo de tal forma a conseguir una aplicación más coherente de la Directiva.

## 6. CONCLUSIÓN

La presente evaluación confirma que algunas de las disposiciones facultativas y cláusulas de excepción de la Directiva han contribuido a la proliferación de disposiciones divergentes en toda la UE y que las garantías procesales varían enormemente entre los distintos Estados miembros. Especialmente este es el caso de las disposiciones sobre procedimientos acelerados, «país de origen seguro», «tercer país seguro», audiencias personales, asistencia jurídica y acceso a un recurso efectivo. Por tanto, persisten importantes disparidades. Se han identificado además varios casos de transposición incorrecta y/o incompleta y defectos en la aplicación de la Directiva. El efecto acumulativo de estas deficiencias puede hacer que los procedimientos sean susceptibles de errores administrativos. A este respecto, merece la pena destacar que una parte importante de las resoluciones en primera instancia son anuladas en la fase de recurso.

El presente informe demuestra que no se ha alcanzado plenamente el objetivo de crear unas condiciones igualitarias con respecto a unos procedimientos de asilo equitativos y eficientes. La Comisión continuará examinando y siguiendo todos los casos en los que se hayan identificado problemas de incorporación y/o aplicación de la Directiva, con el objeto de facilitar la aplicación correcta y coherente de la Directiva y garantizar el pleno respeto del principio de no-devolución y de otros derechos consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. Las divergencias procedimentales provocadas por las a menudo vagas y ambiguas normas solo se podrán solucionar por medio de modificaciones legislativas. Por consiguiente, y sobre la base de una evaluación exhaustiva de la aplicación de la Directiva, la Comisión aprobó el 21 de octubre de 2009 una propuesta de refundición de la Directiva a fin de poner remedio a las deficiencias identificadas.

---

<sup>69</sup> En BE, la invocación de nuevas circunstancias se supedita a ciertas condiciones.

<sup>70</sup> Con la excepción de asuntos desestimados por ser manifiestamente infundados.

<sup>71</sup> Asunto C – 69/10. El Tribunal Administrativo de Luxemburgo ha cuestionado en esencia si la Directiva exige algún recurso jurisdiccional contra la resolución por la que se decide tramitar su solicitud por el procedimiento acelerado.