



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 26.11.2007
COM(2007) 745 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

SOBRE LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA 2003/9/CE, DE 27 DE ENERO DE 2003, POR LA QUE SE APRUEBAN NORMAS MÍNIMAS PARA LA ACOGIDA DE LOS SOLICITANTES DE ASILO

1. INTRODUCCIÓN

El 27 de enero de 2003, el Consejo adoptó la Directiva 2003/9/CE por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo¹. Esta Directiva es aplicable a todos los Estados miembros salvo Irlanda y Dinamarca², y está destinada a armonizar las normativas de los Estados miembros en materia de condiciones de acogida aplicables a los solicitantes de asilo, con el fin de contribuir al establecimiento de un campo de acción de ámbito comunitario en materia de asilo y reducir los movimientos secundarios. La Directiva es una de las "piezas esenciales" de la primera fase del sistema europeo común de asilo, tal como prevén los Programas de Tampere de 1999 y La Haya de 2004³.

El presente informe, que cumple la obligación impuesta a la Comisión por el artículo 25 de la Directiva, expone el estado de la transposición y aplicación de la Directiva por los Estados miembros y señala las posibles cuestiones problemáticas. Sus conclusiones han contribuido a la preparación del Libro Verde sobre el futuro de la política de asilo.

El informe se elaboró tomando como base dos estudios realizados para reunir la información necesaria sobre el estado de la aplicación y ejecución de la Directiva⁴.

En lo que respecta a los Estados miembros (BE, EL, DE y AT) que no habían incorporado la normativa a su Derecho interno en el momento de preparación del informe (finales de 2006), la información recogida se basó en los proyectos legislativos disponibles.

2. CONTROL DE LA TRANSPOSICIÓN

Los Estados miembros debían incorporar la Directiva a sus ordenamientos internos el 6 de febrero de 2005, a más tardar.

Los servicios de la Comisión asistieron activamente a los Estados miembros en este proceso manteniendo reuniones periódicas con expertos nacionales.

Tras la expiración del plazo de transposición se iniciaron procedimientos de infracción contra todos los Estados miembros que habían incumplido la obligación de comunicar o de comunicar en su totalidad las medidas de transposición. A continuación, con arreglo al artículo 226 del Tratado, la Comisión envió 19 cartas de emplazamiento y emitió 10 dictámenes motivados. Se decidió recurrir al Tribunal de Justicia contra 6 Estados miembros. De estos asuntos, tres fueron retirados, uno se resolvió⁵ y dos siguen pendientes⁶.

¹ DO L 31, 6.2.2003, p.18.

² A efectos del informe, el término "Estados miembros" se refiere a los Estados miembros vinculados por la Directiva.

³ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999; Anexo 1 de las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de noviembre de 2004.

⁴ *EMN Reception Systems, their Capacities and the Social Situation of Asylum Applicants within the Reception System in the EU Member States* (Los sistemas de acogida, su capacidad y la situación social de los solicitantes de asilo en el sistema de acogida de los Estados miembros), mayo de 2006, estudio encargado a la red Odisseus (*Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe*).

⁵ Asunto contra Austria, en el que Austria fue declarada culpable de incumplir las obligaciones que le impone el Tratado.

3. DISPOSICIONES DE APLICACIÓN

3.1. Ámbito de aplicación

Con arreglo al artículo 2, letra c) y al artículo 3, la Directiva es aplicable a los solicitantes de asilo desde el momento de presentación de la solicitud de protección internacional prevista en el Convenio de Ginebra hasta la decisión final sobre la solicitud.

Prácticamente no ha surgido ningún problema en relación con las personas a las que debe aplicarse la Directiva Además, la inmensa mayoría de los Estados miembros optó también por aplicar la Directiva a las personas que solicitan protección subsidiaria.

Hay que señalar que la razón principal para no incluir la protección subsidiaria en la Directiva de Dublín es que en el momento de su adopción, este concepto aún no formaba parte del acervo comunitario en materia de asilo. Sin embargo, con la adopción de la Directiva sobre requisitos mínimos⁷, el concepto de protección subsidiaria se ha convertido en una parte integrante del marco legislativo de la UE en materia de asilo que debe reflejarse en todos los instrumentos del asilo.

Han surgido ciertas dificultades menores en relación con la aplicación de la Directiva dentro de plazo. Algunos Estados miembros cuyos procedimientos constan de numerosas fases no aplican la Directiva, por ejemplo, a las personas en fase de admisibilidad (ES, NL). Otros sólo la aplican a los solicitantes que ya están registrados o que son titulares de un tarjeta de identidad especial (EL, UK, CY). Algunos Estados miembros también limitan la aplicabilidad de la Directiva durante el periodo en que se determina cual es el Estado responsable para tratar la petición de asilo de acuerdo con el Reglamento de Dublín⁸ (AT, FR, ES).

Todos los Estados miembros respetan la norma según la cual la Directiva es aplicable hasta que se adopte una decisión final (es decir, que no pueda ser recurrida conforme al Derecho nacional).

Sin embargo, se plantean graves problemas de aplicabilidad de la Directiva en todos los locales de acogida de solicitantes de asilo. Nada menos que siete Estados miembros (UK, BE, IT, NL, PL, LU, CY)⁹ no aplican la Directiva en los centros de retención. Otros Estados miembros (por ej.: AT) no la aplican en las zonas de tránsito.

Dado que la Directiva no admite excepciones en cuanto a la aplicabilidad en determinadas instalaciones destinadas a los solicitantes de asilo, sus disposiciones se aplican a cualquier tipo de local, incluidos los centros de detención.

⁶ Asuntos contra Grecia y Alemania.

⁷ 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, DO L 304 de 30.9.2004.

⁸ Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país, DO L 50, 25.2.2003, p. 1.

⁹ La situación en España, Grecia y Portugal no está clara.

3.2. Normas de procedimiento

3.2.1. Información

El artículo 5 establece que los Estados miembros suministrarán a los solicitantes de asilo información escrita en una lengua que éstos puedan entender sobre los beneficios establecidos y las obligaciones que deben cumplir según la Directiva, así como sobre las organizaciones que puedan prestarles asistencia jurídica o de otro tipo.

Los solicitantes de asilo son debidamente informados en la inmensa mayoría de los Estados miembros. Sólo un reducido número de éstos no ha cumplido (DE) o ha cumplido sólo parcialmente (AT) la obligación de transposición al ordenamiento interno.

Han surgido ciertos problemas en algunos Estados miembros (CY, SI, DE y MT) donde parece que la información suministrada sobre las organizaciones que prestan asistencia a los solicitantes de asilo no ha sido suficiente.

La información la suministran todos los Estados miembros en los 15 días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud del asilo. El número de lenguas en que está disponible la información varía según el Estado miembro – de 3 (MT) a 34 (AT).

El acceso a la información en diversas lenguas es fundamental para garantizar el acceso real de los solicitantes de asilo a los derechos que les garantiza la Directiva. **En consecuencia, se anima a los Estados miembros a utilizar la ayuda financiera del Fondo Europeo para los Refugiados¹⁰, con el fin de aumentar el número de lenguas en que está disponible la información.**

3.2.2. Documentación

El artículo 6 obliga a los Estados miembros, en el plazo de tres días desde la presentación de la solicitud de asilo, a proporcionar al solicitante de asilo un documento expedido a su nombre que acredite su condición.

Muchos Estados miembros no cumplen este plazo. Algunos no han introducido ninguna disposición de este tipo en la legislación (DE, NL, HU, EL, ES). Otros han introducido un plazo claro en la legislación pero no lo respetan en la práctica (IT, SE, UK, FR).

Todos los Estados miembros expiden la documentación adecuada a los solicitantes de asilo no retenidos. Sin embargo, la forma y el contenido del documento varía considerablemente. Concretamente, muchos Estados miembros expiden documentos que no especifican la identidad, algo permitido por la Directiva pero que causa numerosos problemas prácticos (por ejemplo, problemas para abrir una cuenta bancaria). Un modelo armonizado de los documentos expedidos a los solicitantes de asilo, que especifique la identidad, ayudaría a resolver esos problemas prácticos.

Prácticamente ningún Estado miembros expide documentos a los solicitantes de asilo retenidos, tal como autoriza la Directiva (con las excepciones de NL, CY, IT).

¹⁰ Decisión del Consejo 2004/904/CE, de 2 de diciembre de 2004, por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2005 -2010, DO L 381 de 28.12.2004, p. 52.

En la mayoría de los Estados miembros los documentos son válidos durante todo el procedimiento, y en aquellos donde la validez está limitada (de dos meses a un año), el procedimiento de renovación no plantea ningún problema.

3.2.3. *Procedimiento de retirada del beneficio de las condiciones de acogida*

Si, con arreglo al artículo 16, apartados 1 a 3, se decide retirar el beneficio de las condiciones de acogida, la Directiva contiene ciertas normas de procedimiento (artículo 16, apartado 4), incluido el derecho de recurso contra las decisiones negativas y el derecho de acceso a la justicia gratuita.

No ha surgido ningún problema grave relacionado con la garantía del carácter independiente, imparcial e individual de las decisiones de retirada.

Se han señalado ciertas deficiencias relacionadas con la posibilidad de recurrir contra determinadas decisiones negativas. Todos los Estados miembros ofrecen esta posibilidad de recurrir las decisiones de detención, pero algunos no la prevén para recurrir contra decisiones que afectan a la libertad individual de circulación (AT, UK, SK), la retirada o reducción de las condiciones de acogida (HU, SI) o contra cualquier otra decisión distinta de la detención (ES, MT). También han surgido problemas por la justificación insuficiente o la notificación verbal de las decisiones de retirada (NL, SI). Todas estas situaciones se apartan de lo dispuesto en el artículo 21, apartado 1.

Sólo dos Estados miembros (CY, EL) no prevén el libre acceso a la justicia gratuita para recurrir. Algunos Estados miembros sólo lo reconocen a los solicitantes de asilo que no pueden sufragar los gastos o a aquellos que tiene posibilidades de ganar el recurso (por ej.: NL, DE). Por último, se han señalado problemas prácticos de acceso efectivo a la justicia gratuita en otros Estados miembros (LV, HU, AT, EE).

3.3. **Condiciones materiales de acogida y unidad familiar**

3.3.1. *Forma*

Los artículos 13 y 14 obligan a los Estados miembros a ofrecer a los solicitantes de asilo unas condiciones materiales de acogida (p. ej.: alojamiento, alimentación, vestido, etc.), pero permiten un amplio margen de discrecionalidad en cuanto a la forma.

El **alojamiento** se proporciona **en especie** en la mayoría de los Estados miembros. La forma más común es el alojamiento colectivo. Son pocos los Estados miembros (UK, BE, IT, SE) que proporcionan alojamiento individual. En algunos Estados miembros el tipo de alojamiento varía según la fase del procedimiento (AT, FI, SI, NL, PL, CZ, SK). Rara vez se conceden ayudas económicas para cubrir la necesidad de alojamiento: Francia, Italia, España y Eslovenia las conceden cuando faltan plazas de alojamiento; Bélgica y Portugal, según la fase del procedimiento; Chipre, por principio. La **comida** se proporciona en especie en la mayoría de los Estados miembros (con las excepciones de EE, LV, UK, FI, SE). Las formas de cubrir las **necesidades de vestido** de los solicitantes de asilo varían considerablemente, pero los Estados miembros que prestan asistencia económica para este fin siguen siendo la minoría (AT, FI, LU, NL, PL, UK, ES, SE, PT, CY, y a veces BE y AT).

Además, aunque las necesidades materiales básicas se proporcionan en especie, los solicitantes de asilo suelen recibir casi siempre (salvo en Eslovenia) ayudas económicas para cubrir algunos otros gastos.

3.3.2. *Suficiencia y unidad familiar*

De acuerdo con los artículos 13 y 14, las condiciones materiales de acogida deben ser suficientes para asegurar el mantenimiento y la salud de los solicitantes. El artículo 8 y el artículo 14, apartado 2, también obligan a los Estados miembros a mantener la unidad familiar de los solicitantes de asilo a los que se les proporciona alojamiento.

No se han señalado problemas en los lugares donde se ofrecen condiciones materiales de acogida en especie ni en los centros de acogida.

El número de plazas de alojamiento para solicitantes de asilo cubre las necesidades existentes en la inmensa mayoría de casos. Tal como exige la Directiva, en los lugares donde se proporciona alojamiento a los solicitantes de asilo la mayoría de los Estados miembros garantiza la unidad familiar de los solicitantes. Sólo en dos Estados miembros (IT, DE) el alojamiento se supedita al cumplimiento de determinados requisitos de procedimiento por los solicitantes, lo cual puede ser contrario a la Directiva.

Algunos Estados miembros, no obstante, siguen sin disponer de plazas suficientes para los solicitantes de asilo (CY, IT, FR). Se señalaron algunos problemas relacionados con el vestido de los solicitantes de asilo (SI, SK, LT, PL, CZ, LV, CY, NL) o con el nivel generalmente bajo de las condiciones de acogida (LT, EL).

La adecuación de las condiciones de acogida que se ofrecen a los solicitantes de asilo retenidos, aunque por motivos obvios suelen diferir de las condiciones ofrecidas a los solicitantes no retenidos, sólo son cuestionables en algunos Estados miembros (HU, LT, SI, EL, BE, IT, MT).

Los principales problemas relativos a la aplicación de la Directiva surgieron en los Estados miembros donde los solicitantes de asilo reciben ayudas económicas. Con mucha frecuencia, estas ayudas son demasiado reducidas para cubrir gastos de mantenimiento (CY, FR, EE, AT, PT, SI). Sólo en raras ocasiones el importe de la ayuda está en consonancia con el subsidio social mínimo que se concede a los nacionales, pero incluso en estos casos puede ser insuficiente, ya que los solicitantes de asilo carecen de familia o de otras fuentes informales de ayuda.

3.3.3. *Casos de retirada del beneficio de las condiciones de acogida*

El artículo 16, apartados 1 a 3, especifica las situaciones en que las condiciones de recepción concedidas a los solicitantes de asilo pueden reducirse o retirarse (p. ej.: incumplimiento de la obligación de comunicación de datos, el solicitante se beneficia indebidamente de las condiciones materiales de acogida).

Algunos Estados miembros retiran las condiciones de acogida en situaciones no autorizadas por la Directiva (FI, DE, NL y algunas regiones de AT).

Sólo unos pocos Estados miembros, de acuerdo con el artículo 16, apartado 2, deciden denegar las condiciones de acogida porque el solicitante de asilo no ha presentado la solicitud de asilo lo antes posible (EL, MT, CY, UK). No obstante, la aplicación de dicha disposición

quedó muy limitada por la resolución de la Cámara de los Lores sobre el respeto del artículo 3 del Convenio Europeo sobre los Derechos Humanos¹¹.

3.4. Derechos

3.4.1. Residencia y libertad de circulación

El artículo 7 reconoce al solicitante de asilo el derecho a circular libremente en el Estado miembro en que ha solicitado el asilo y a elegir su residencia. Este derecho puede ser limitado por una serie de motivos (interés u orden público, tramitación rápida de la solicitud).

Solicitantes de asilo no retenidos.

Dada la gran discrecionalidad de los Estados miembros para limitar el derecho a la residencia y la libre circulación, no se han señalado problemas importantes en cuanto a la aplicación de las disposiciones pertinentes.

La mayoría de los Estados miembros reconoce el *derecho a la libre circulación en la totalidad de su territorio*. Unos pocos Estados (CZ, AT, LT) se reservan el derecho de limitar la libertad de circulación por razones de orden público. Dos Estados miembros (DE, AT) limitan regularmente la libertad de circulación de los solicitantes de asilo a un único distrito. En otros Estados miembros, la libertad de movimiento está limitada en la práctica por el hecho de que los solicitantes de asilo deben comunicar datos o estar en los centros de alojamiento en determinados momentos (NL, SK, SI, HU, LT, EE, CZ).

Algunos Estados miembros no permiten a los solicitantes de asilo elegir su lugar de *residencia* (AT, DE, LU, NL, EL). Otros lo permiten en determinadas condiciones o en determinada fase del procedimiento de asilo. Unos pocos Estados miembros permiten que los solicitantes elijan libremente su residencia, lo cual suele ser a menudo la única forma de compensar la capacidad insuficiente de los centros de acogida (FR, CY). Algunos Estados miembros también utilizan la disposición para que las condiciones de acogida dependan del lugar de residencia (PL, FI, EE, LT).

En algunos Estados miembros, los solicitantes de asilo pueden abandonar libremente su lugar de residencia sin necesidad de autorización o mediante una petición formal que suele ser concedida (CY, FR, PT, LU, MT, PL, SE, BE, EE, IT, HU). Otros Estados miembros han introducido unos sistemas de control más estrictos basados en la limitación de los días de ausencia permitidos, la obligación de comunicar datos o la imposibilidad práctica de abandonar el lugar salvo en circunstancias excepcionales.

Solicitantes de asilo retenidos

En todos los Estados miembros se prevé la retención por numerosos motivos (desde las circunstancias excepcionales – Alemania – hasta la práctica general de retener a todos los solicitantes de asilo que entran ilegalmente en el Estado miembro salvo los que tienen necesidades especiales – Malta). Del mismo modo, la duración de la detención varía desde 7 días (PT) hasta 12 meses (MT, HU), y puede ser por periodo indefinido (UK, FI).

¹¹ Dictámenes de los *Lords of Appeal* en la sentencia sobre el asunto Regina v. Secretario de Estado del Ministerio del Interior, de 3 de noviembre de 2005, [2005] UKHL 66.

Ahora bien, dado que, de acuerdo con la Directiva, la retención es un excepción a la norma general de la libre circulación, a la que sólo se puede recurrir en los casos en que sea necesario, la retención automática sin evaluación de la situación de la persona afectada es contraria a la Directiva. Además, la duración de la retención, salvo en casos debidamente justificados (por ejemplo, orden público), que impide a los solicitantes de asilo retenidos disfrutar de los derechos garantizados por la Directiva, es contraria a las disposiciones de ésta.

3.4.2. Acceso a los centros de alojamiento

Los solicitantes de asilo tienen derecho a ponerse en contacto con ACNUR, sus asesores jurídicos y las ONG.

No se ha señalado ningún problema particular en relación con la aplicación del artículo 14, apartado 2. La ACNUR, los asesores jurídicos y las ONG en general, pueden acceder fácilmente a todos los centros de alojamiento (incluidos los de retención) y mantienen buenos contactos con los solicitantes de asilo. Algunos Estados miembros permiten el acceso a los centros de alojamiento antes de conceder una autorización especial (en particular a las ONG)

3.4.3. Acceso a la atención sanitaria y el empleo

Los solicitantes de asilo también tienen derecho de acceso condicional al mercado de trabajo y la atención sanitaria.

Todos los Estados miembros garantizan como mínimo el acceso a los cuidados médicos de urgencia, tal como prevé el artículo 15, incluso para los solicitantes de asilo retenidos. Muchos Estados miembros han ampliado el acceso a la atención sanitaria y, en algunos casos, permiten el mismo acceso del que disfrutaban los nacionales (CZ, NL, PL).

Dada la considerable flexibilidad del artículo 11, no se ha señalado ningún problema grave relacionado con el respeto de las normas de acceso de los solicitantes de asilo a los mercados de trabajo.

La mitad de los Estados miembros limitan dicho acceso a un periodo máximo autorizado de un año (CZ, EE, DE, FR, HU, LV, MT, PL, SK, SI, UK, CY). Nueve Estados miembros (EL, PT, AT, FI, SE, IT, ES, NL, LU) autorizan el acceso después de períodos breves que pueden ser desde inmediatamente - Grecia - hasta 9 meses - Luxemburgo. Sólo Lituania infringe la Directiva y no prevé en absoluto esta posibilidad.

Los solicitantes de asilo retenidos no tienen, por razones obvias, acceso al mercado de trabajo. Esto puede ser contrario a la Directiva en los Estados miembros donde la retención puede ser superior a 12 meses (FI, UK).

Con mucha frecuencia, los Estados miembros exigen que los solicitantes de asilo soliciten el permiso de trabajo (AT, BE, EE, DE, HU, LV, MT, NL, PL, SK, SI, SE, ES, LU, FR, UK), y limitan el acceso al mercado de trabajo a determinados sectores de la economía (CY), así como el tiempo de trabajo autorizado (a veces de forma bastante restrictiva) (NL, FR, AT).

Las limitaciones adicionales que se imponen a los solicitantes de asilo a los que ya se ha concedido acceso al mercado de trabajo, tales como la exigencia de permiso de trabajo, pueden entorpecer considerable dicho acceso en la práctica.

3.4.4. Acceso a la educación

De acuerdo con el artículo 10, los solicitantes de asilo que son menores de edad y los hijos menores de los solicitantes de asilo (incluidos los retenidos) tienen derecho de acceso a la educación en el plazo de 3 meses desde la fecha de presentación de la solicitud de asilo.

Menores no retenidos

Mientras que el acceso a la enseñanza primaria no plantea ningún problema, la enseñanza secundaria depende de las plazas libres o de decisiones de las autoridades locales (AT, SI, FI, HU). En unos pocos Estados miembros, a los menores se les puede permitir el acceso a la escolarización únicamente en determinados períodos del año escolar, lo cual en la práctica puede causar retrasos (PL, FR).

Menores retenidos

Contrariamente a lo dispuesto en la Directiva, muchos Estados miembros deniegan el acceso de los menores retenidos a la enseñanza o lo hacen imposible o muy limitado en la práctica (AT, BE, FI, FR, HU, IT, PL, SK, SI, UK, NL). Sólo en un número reducido de Estados miembros se reconoce este derecho o se organizan clases especiales en los centros de retención (LV, CZ, LT, SE).

3.5. Solicitantes de asilo con necesidades especiales

3.5.1. Identificación

Se debe atender a las necesidades especiales de los solicitantes de asilo vulnerables, y los Estados miembros están obligados a tenerlas en cuenta (artículo 17).

Se señalaron algunas deficiencias en la transposición de la definición de grupos vulnerables. Aunque la mayoría de los Estados miembros reconoce a dichas personas enumerándolas según los grupos mencionados en la Directiva o mediante una cláusula amplia, algunos no cubren completamente la lista del artículo 17, apartado 1, o no atienden en absoluto a las personas con necesidades especiales (SK, FR, HU, LT, MT, PL, LV, EE, y algunas regiones de AT).

Además, en algunos Estados miembros (UK, DE, AT, BE, LU, EL, IT, SK, SI) no existen procedimientos de identificación. A pesar de que no se trata de una obligación literal, se plantean grandes dudas sobre cómo, si es que se hace, son identificadas realmente las personas con necesidades especiales en los Estados miembros que carecen de este instrumento.

La identificación de solicitantes de asilo vulnerables es un elemento esencial sin el cual las disposiciones de la Directiva que regulan el trato especial a estas personas carecen de sentido.

3.5.2. Necesidades de los solicitantes de asilo vulnerables

La atención a las necesidades de personas vulnerables se ha señalado como una de las principales deficiencias de aplicación de la Directiva.

Los solicitantes de asilo vulnerables deberían disfrutar de servicios de rehabilitación adecuados (menores víctimas de abusos, abandono, explotación, etc.), representación legal (menores no acompañados) o de los tratamientos necesarios (víctimas de actos violentos) – véanse los artículos 17 a 20.

Mientras que, en principio, las necesidades de alojamiento especiales están cubiertas, el acceso adecuado a la atención sanitaria tiene sus limitaciones, a saber, acceso insuficiente a los cuidados médicos, falta de atención específica (especialmente para las víctimas de tortura y violencia) y cobertura insuficiente de los gastos.

Generalmente, los menores se alojan con sus padres o familiares, pero se han señalado deficiencias en relación con los menores con necesidades especiales. En algunos casos no se han adoptado disposiciones legales específicas (EE, FR, HU, LV, LU). En algunos Estados miembros hay problemas prácticos que dificultan el acceso real de los menores a las medidas especiales, a saber, infravaloración de las necesidades, falta de recursos humanos especializados.

Prácticamente todos los Estados miembros garantizan la representación legal de los menores no acompañados. Generalmente, éstos se alojan en familias de acogida o centros especiales. También se garantiza legalmente o en la práctica la búsqueda de familiares. Sólo tres Estados miembros (DE, SE, PT) optan por alojar a los menores no acompañados de más de 16 años en alojamientos para adultos.

Pueden plantearse graves problemas en aquellos Estados miembros que no excluyen la retención de solicitantes de asilo con necesidades especiales. La mayoría de ellos autoriza la retención de menores y muchos permiten incluso la retención de menores no acompañados. A medida que empeora el nivel de las condiciones de acogida en régimen de retención, es difícil imaginar cómo se podrán atender las necesidades especiales de las personas vulnerables (especialmente de los menores). Aunque algunos Estados miembros han tomado medidas a este respecto, éstas no abarcan a todos los grupos de personas con necesidades especiales.

Habida cuenta de su situación especial, la retención de solicitantes de asilo vulnerables debe considerarse únicamente como un último recurso en casos debidamente justificados. En cualquier caso, la retención no debe afectar al acceso a los derechos que les reconoce la Directiva (es decir, acceso a la atención sanitaria adecuada, rehabilitación y tratamientos necesarios, educación de los menores). En el caso de los menores, la decisión de retención también ha de tener en cuenta el interés del menor.

Por otra parte, en lo que respecta a los menores no acompañados, el artículo 19, apartado 2, establece claramente que deben alojarse con parientes adultos, en una familia de acogida, en centros de acogida con instalaciones especiales para menores o en otros alojamientos adecuados para menores. Por tanto, la retención de estos solicitantes de asilo sólo puede admitirse dentro del pleno respeto de esta disposición y únicamente si la retención sirve al interés del menor.

3.6. Funcionamiento del sistema de condiciones de acogida

3.6.1. Personal y recursos

El artículo 24 dispone que el personal que se ocupa de los solicitantes de asilo deberá recibir una formación adecuada, y que los Estados miembros deben destinar los recursos adecuados a la acogida de solicitantes de asilo.

Se plantean ciertas dudas sobre el nivel de los recursos, tanto materiales como humanos, que tres Estados miembros (IT, CY, MT) destinan a la aplicación de las condiciones de acogida.

Generalmente, la cuestión de la formación del personal, o bien se regula mediante normas legales o bien se organiza en la práctica. No obstante, existen ciertos problemas relativos al contenido de los cursos de formación. Con mucha frecuencia, la formación se centra en las mujeres y los menores. Sólo unos pocos Estados miembros imparten cursos de formación sobre víctimas de tortura. En algunos casos, se ha señalado falta de personal cualificado (EE, EL, LT) y de formación lingüística (EE, EL, PL).

El principio de confidencialidad del personal se ha aplicado ampliamente entre los empleados de las administraciones públicas y de otros participantes. A este respecto, se han señalado ciertas deficiencias en centros gestionados en su totalidad por entidades privadas como las ONG.

4. CONCLUSIONES

En general, la Directiva se ha incorporado satisfactoriamente a los ordenamientos jurídicos de la mayoría de los Estados miembros. Sólo hay que señalar unos pocos casos de transposición incorrecta o de aplicación inadecuada de la Directiva. La Comisión examinará y tratará todos los casos en que se han señalado problemas de aplicación.

Contrariamente a las previsiones formuladas tras la adopción de la Directiva, parece que los Estados miembros no han reducido sus niveles previos de asistencia a los solicitantes de asilo. No obstante, el presente informe ha puesto claramente de manifiesto que la amplia discrecionalidad reconocida por la Directiva en una serie de ámbitos y, en particular, en materia de acceso al empleo, atención sanitaria, nivel y forma de las condiciones materiales de acogida, derechos de libre circulación y necesidades de las personas vulnerables, perjudica al objetivo de crear un campo de acción común en el ámbito de las condiciones de acogida.

Buscar las respuestas adecuadas a estas cuestiones está fuera del objeto del presente informe, ya que exigiría una reflexión política profunda sobre hasta dónde puede llegar el sistema europeo común de asilo. Por tanto, estas cuestiones se tratan en el Libro Verde sobre el futuro de la política de asilo que la Comisión ha publicado recientemente.

Antes de proponer modificaciones de la Directiva, la Comisión considera que es necesario conocer los resultados de la consulta pública lanzada por el Libro Verde.