



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 1.6.2011
COM(2011) 320 final

ANEXO

Explicación detallada de la propuesta modificada

que acompaña al documento

Propuesta modificada de

DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por la que se establecen las normas de acogida de los solicitantes de asilo

(Refundición)

La explicación detallada de la propuesta modificada de la Comisión que aquí se presenta se compara con la propuesta de 2008 de la Comisión por la que se modifica la Directiva 2003/9/CE

Artículo 2

a) En la definición de «solicitud de protección internacional» se hace expresa referencia al «artículo 2, letra h)» de la Directiva sobre el reconocimiento.

b) Se añade «solicitante de protección internacional», por ser el término utilizado en el texto de la Directiva.

c) Para mayor claridad, la definición de los miembros de la familia se divide en dos categorías, a saber, i) si el solicitante es un adulto e ii) si el solicitante es un menor.

- Teniendo en cuenta la posición del PE y las preocupaciones manifestadas por algunos Estados miembros, a la definición de miembros de la familia, en lo que respecta a los menores casados, se añade otra condición, a saber, *que se incluirán siempre que el solicitante no esté acompañado por su cónyuge en el territorio del Estado miembro de que se trate* y cuando sea su interés superior (y no sólo por ser su interés superior).

g) Se suprime la definición de «procedimientos y recursos» por haber quedado obsoleta (los procedimientos y recursos se definen en el Derecho de la UE y no en el Derecho nacional, salvo disposición contraria de la Directiva).

e) En la definición de menor no acompañado, la referencia a «los usos y costumbres» se sustituye por «la práctica nacional del Estado miembro de que se trate», para mayor claridad. .

j), k) Se añaden dos nuevas definiciones, a saber, «representante» y «solicitante con necesidades de acogida particulares», respectivamente.

Artículo 3

El ámbito de aplicación de la Directiva se refiere a las «aguas territoriales» con el fin de garantizar la coherencia con el artículo 3 de la propuesta modificada de Directiva sobre procedimiento de asilo.

Artículo 5

Se suprimen los términos «en la medida de lo posible», a petición del Parlamento Europeo.

Se suprime el término «autoridad competente» para ajustarse a la propuesta modificada de Directiva sobre procedimientos de asilo.

Se establece que la información se comunicará «en una lengua que los solicitantes de asilo comprendan o cuya comprensión por los solicitantes de asilo sea razonable suponer» para ajustarse a la posición del Parlamento (en lugar de «en una lengua cuya comprensión por los solicitantes de asilo sea razonable suponer»).

Artículo 6

Para simplificar esta disposición se suprime el texto siguiente: «El titular del documento gozará de los derechos y beneficios que la presente Directiva confiere a los solicitantes de asilo», incluido en la propuesta de 2008.

Se incluye un nuevo apartado 6 para garantizar que no se impondrá a los solicitantes ningún obstáculo administrativo o de documentación antes de reconocerles los derechos que les corresponden según la Directiva.

Artículo 7

No se ha introducido ningún cambio.

Artículo 8

Se mantienen los principios generales de este artículo. Se introducen algunas adaptaciones lingüísticas derivadas de los debates del Consejo y de la posición del Parlamento Europeo. En particular:

- se suprime la referencia a un «lugar determinado» por considerarla innecesaria [ya se ha incluido en la definición de internamiento del artículo 2, letra h)];
- se añade el término «alternativas» para aclarar mejor la relación con el apartado 4 de este artículo;
- se clarifica la redacción del motivo b). Se refiere concretamente a las prácticas de los Estados miembros consistentes en una entrevista preliminar/de control para determinar el fundamento de la solicitud de asilo (es decir, los hechos en los que se basa la solicitud de asilo) que no podría obtenerse sin el internamiento;
- con arreglo a los debates del Consejo, se aclara que la detención en el ámbito del proceso penal no entra en el ámbito de aplicación de esta Directiva;
- por razones de claridad, las palabras «con arreglo a la legislación nacional» se sustituyen por «Estos motivos los establecerá el Derecho nacional»;
- «lugar asignado» se sustituye por «lugar determinado» para evitar la confusión con la definición de internamiento del artículo 2, letra h).

Artículo 9

La propuesta modificada aclara algunas normas de procedimiento y garantías sobre el internamiento y permite una aplicación más flexible. En particular:

- Se simplifica el apartado 1 para tener en cuenta lo dispuesto en la Directiva sobre el retorno y la posición del Parlamento Europeo. En particular, el apartado se refiere ahora al principio de «diligencia debida».
- Teniendo en cuenta los sistemas jurídicos divergentes de los Estados miembros, el apartado 2 prevé que el internamiento también podrán ordenarlo las autoridades administrativas (no sólo las judiciales). El plazo de 72 horas se mantiene para garantizar el acceso automático a la autoridad judicial. Según las consultas, esto parece corresponder a las prácticas actuales de algunos Estados miembros.

- Los apartados 3 y 4 se refunden en el apartado 3 para mayor claridad. Además, se suprime la obligación de comunicar al solicitante la duración del internamiento, habida cuenta de los sistemas jurídicos divergentes de los Estados miembros en esta materia.

- La noción de revisión periódica del internamiento por la autoridad judicial se regula mejor; la disposición se aplica especialmente en casos de larga duración o si surgen circunstancias pertinentes o se dispone de nueva información que pueda afectar a la legalidad del internamiento.

- Se suprime la frase «El internamiento no deberá prolongarse indebidamente» por considerarse innecesaria (a la vista del artículo 9, apartado 1).

- Se regula mejor el alcance de la asistencia jurídica gratuita, en consonancia con la posición del Parlamento Europeo y los debates en el Consejo, y para garantizar la coherencia con la propuesta modificada de Directiva sobre procedimientos de asilo. Esto se aplica especialmente a los casos de recurso o revisión de una orden de internamiento y sólo cuando es necesario garantizar la tutela judicial efectiva. Únicamente se refiere a la preparación de documentos y a la representación ante las autoridades judiciales y puede limitarse a los letrados designados por el Estado miembro en cuestión.

Artículo 10

- Se modifica el apartado 1 para mayor claridad. Se procede del mismo modo con el apartado 3, habida cuenta de las disposiciones aplicables de la Directiva sobre el retorno y para garantizar la coherencia con el artículo 18, apartado 2, letras b) y c), de la propuesta modificada, que se refieren a las modalidades de alojamiento.

- El apartado 2 introduce la obligación de garantizar el acceso a espacios al aire libre según la jurisprudencia reciente del TEDH.

- El apartado 5 se adapta de nuevo a lo dispuesto en la Directiva sobre el retorno. Se establece también que la información se comunicará «en una lengua que los solicitantes de asilo comprendan o cuya comprensión por los solicitantes de asilo sea razonable suponer», tal como ha propuesto el Parlamento (en lugar de «en una lengua cuya comprensión por los solicitantes de asilo sea razonable suponer»).

- Con arreglo a los debates del Consejo y para una mayor flexibilidad en la aplicación de esta disposición, el apartado 6 permite a los Estados miembros establecer excepciones a determinadas normas de acogida en régimen de internamiento. En concreto, en el caso de que temporalmente no se disponga de alojamiento en los centros de internamiento especializados los solicitantes podrán ser internados en prisiones, siempre que sean mantenidos separados de los presos comunes. No obstante, esta excepción no se aplica a los menores no acompañados, que siempre serán alojados en centros de internamiento especializados.

Los Estados miembros también podrán establecer excepciones a la obligación de comunicar a los solicitantes de asilo las normas de los centros de internamiento y sus derechos y obligaciones en dichos centros en el caso de que el solicitante esté retenido en un puesto fronterizo o una zona de tránsito; ahora bien, esta excepción no podrá aplicarse en los procedimientos fronterizos, establecidos en el artículo 43 de la propuesta modificada de la Directiva sobre procedimientos de asilo, donde los Estados miembros deben estar mejor equipados para ofrecer esta garantía en los lugares pertinentes.

Además, estas excepciones no deben aplicarse automáticamente sino sólo en circunstancias especiales. A este respecto, deberán justificarse debidamente y tener en cuenta las circunstancias de cada caso, como el nivel de severidad de la excepción aplicada, su duración y sus repercusiones para la persona afectada.

Artículo 11

- Los apartados de este artículo se han reestructurado para mayor claridad.

- Se suprime la prohibición absoluta de internar a menores no acompañados. A este respecto, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 8 de la Directiva, los menores no podrán ser internados salvo en su interés superior. Pero teniendo en cuenta la situación especialmente vulnerable de los menores no acompañados, esta disposición también establece que serán internados únicamente en casos muy excepcionales.

También se aclara expresamente que el internamiento de menores se practicará sólo como medida de último recurso, una vez que se hayan examinado todas las medidas alternativas y resulten ineficaces. El periodo de internamiento de los menores será lo más breve posible y los Estados miembros realizarán el esfuerzo que sea necesario para garantizarles un alojamiento abierto adecuado para menores.

- Excepcionalmente, los hombres y las mujeres solicitantes podrán utilizar espacios comunes para actividades sociales o recreativas.

- Antes de internar a una persona vulnerable, los Estados miembros deberán determinar que su salud y su bienestar no se deteriorarán sustancialmente como consecuencia del internamiento. Se suprime, no obstante, la obligación de que lo certifique un «profesional cualificado».

- En consonancia con los debates del Consejo y teniendo en cuenta que cuando el internamiento se practica en puestos fronterizos o zonas de tránsito puede ser difícil en la práctica garantizar el disfrute de algunas garantías de acogida, el apartado 5 permite a los Estados miembros aplicar temporalmente excepciones a los derechos previstos en el apartado 2, párrafo cuarto, el apartado 3 y el apartado 4, párrafo primero.

Ahora bien, estas excepciones no podrán aplicarse en los procedimientos fronterizos, establecidos en el artículo 43 de la Directiva sobre procedimientos de asilo, donde los Estados miembros deben estar mejor equipados para ofrecer esta garantía en los lugares pertinentes. Además, estas excepciones no deben aplicarse automáticamente sino sólo en circunstancias excepcionales. A este respecto, deberán justificarse debidamente y tenerse en cuenta las circunstancias de cada caso, como el nivel de severidad de la excepción aplicada, su duración y sus repercusiones para la persona afectada.

Artículo 14

- Se vuelve a introducir la aclaración de que el acceso a la educación podrá limitarse al sistema de enseñanza pública, en consonancia con lo debatido en el Consejo.

- Para garantizar la coherencia con la propuesta modificada de Directiva sobre procedimientos de asilo, se aclara que la solicitud de asilo podrá presentarse en nombre del menor (en lugar de por sus padres, para incluir otras modalidades recogidas en la mencionada propuesta modificada).

- Se aclara más la redacción del párrafo segundo del apartado 2.

Artículo 15

La propuesta modificada mantiene los plazos previstos de acceso al mercado laboral. En particular, se concederá el acceso en un periodo máximo de 6 meses desde la fecha de presentación de la solicitud de protección internacional. No obstante, este plazo puede prorrogarse por un máximo de 6 meses suplementarios, en los casos previstos en el artículo 31, apartado 3, letras b) y c), de la propuesta modificada de Directiva sobre procedimientos de asilo, que también permite una prórroga para el examen de la solicitud de asilo. Se trata de los casos en que i) hay un gran número de solicitudes simultáneas de protección internacional, e ii) el retraso puede imputarse claramente al incumplimiento por parte del solicitante de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13.

Este artículo también señala que, si bien las condiciones de acceso al mercado de trabajo pueden imponerse, se garantizará que, en la práctica, estas condiciones no sean demasiado estrictas para impedir el acceso efectivo de los solicitantes de asilo al mercado de trabajo.

Artículo 17

El término «personas con necesidades particulares» se sustituye por el término «personas vulnerables» a que se refiere el artículo 21, como consecuencia de las modificaciones de este artículo.

Teniendo en cuenta los debates del Consejo y la posición del Parlamento Europeo, el criterio para fijar el nivel de ayuda material adecuado se simplifica y permite una aplicación más flexible.

El objetivo de esta disposición es cuantificar el significado del concepto «un nivel de vida adecuado». Cuando la ayuda material consista en dinero, los Estados miembros fijarán la cantidad que deberá concederse sobre la base de la ayuda financiera concedida a sus nacionales que requieran dicha asistencia. Las negociaciones han puesto de manifiesto que esto coincide plenamente con las prácticas o los Derechos nacionales de una serie de Estados miembros. Además, la disposición permite a los Estados miembros aplicar a los solicitantes normas menos favorables que a los nacionales, en casos debidamente justificados; por ejemplo, cuando cierto nivel de ayuda se presta en especie y, por tanto, se deduce de la asistencia financiera, o cuando el nivel de ayuda prestada a los nacionales excede de lo necesario para alcanzar «un nivel de vida adecuado que les garantice la subsistencia y la protección de su salud física y mental» y, en consecuencia, a los solicitantes de asilo sólo se les concederá un porcentaje de esta ayuda nacional.

Artículo 18

- Se han introducido modificaciones menores para aclarar mejor las relaciones entre esta disposición y las normas de internamiento [en particular, la precisión de que la disposición se entiende sin perjuicio de lo previsto en los artículos 10 y 11, y la supresión de la letra c): «el solicitante de asilo esté retenido o confinado en un puesto fronterizo»].

- Para una mayor coherencia, el apartado 7 se ha incluido como letra b), del apartado 2, a fin de que todas las garantías de alojamiento se recojan en una única disposición.

- Se ha simplificado el apartado 2: la redacción de las letras b) y c), sobre el derecho a comunicarse con o a recibir en los locales a familiares, asesores jurídicos, etc. se ha readaptado para garantizar una mayor coherencia con el antiguo apartado 7, que ahora es la letra b).

- Para una mayor coherencia, el apartado 3 se traslada al artículo 23 relativo a las garantías de los menores.

Artículo 19

- Se ha suprimido la obligación de conceder a las personas con necesidades particulares de acogida un «acceso a la atención sanitaria igual al de los nacionales», de conformidad con la posición del Parlamento Europeo y los debates del Consejo.

- El término «trastornos mentales» se sustituye por el término «trastornos postraumáticos» para mayor claridad.

Artículo 20

Las disposición se modifica sustancialmente y permite a los Estados miembros reducir o retirar el beneficio de las condiciones materiales de acogida en todos los casos prescritos en la Directiva vigente, con la excepción del caso en que el solicitante no ha presentado la solicitud lo antes posible, según la jurisprudencia reciente¹.

Para mayor claridad, el apartado 2 de la propuesta de 2008 se convierte en el artículo 1, letra d), de modo que el artículo 1 incluye todos los motivos de reducción y retirada.

El apartado 3 especifica que la reducción del beneficio de las condiciones materiales (que según el artículo 2, letra g), se refieren a alojamiento, alimentos, vestido y ayuda financiera) no se aplica a la atención sanitaria. Además, el término «personas con necesidades particulares» se sustituye por el término «personas vulnerables» a que se refiere el artículo 21, como consecuencia de las modificaciones de este artículo.

Artículo 21

Se precisa mejor el nexo entre el concepto de necesidades particulares de acogida y el de vulnerabilidad. La disposición señala que las necesidades particulares de acogida pueden referirse únicamente a las personas vulnerables una vez que se ha evaluado su situación individual de conformidad con el artículo 22. Esta modificación también se refleja en el título del capítulo IV. La disposición se leerá conjuntamente con la definición de personas con necesidades particulares de acogida del artículo 2, letra k).

También se añaden las «personas con enfermedades graves» a la lista de personas vulnerables. Esto corresponde a la noción de personas con necesidades particulares de procedimiento que se recoge en la propuesta modificada de Directiva sobre los procedimientos de asilo.

¹ *R(Q) v Secretary of State for the Home Department* [2004] QB 36, confirmado por el dictamen de *Lords of Appeal* en la resolución en el asunto *Regina v Secretary of State for the Home Department* [2005] UKHL 66

- El término trastornos mentales se sustituye por el término «trastornos postraumáticos» para mayor claridad.

Al igual que la propuesta de 2008, la lista de personas vulnerables sigue estando abierta.

Nuevo Artículo 22

La determinación de las necesidades de acogida particulares se ha incluido en un nuevo artículo separado. Además, la disposición se ha modificado para facilitar su aplicación y ahora dispone que se establecerán «mecanismos», en lugar de los procedimientos previstos en la legislación nacional. De este modo se deja más claro que la determinación de las necesidades de acogida particulares no requiere necesariamente el establecimiento de un procedimiento administrativo nuevo/separado, sino que podría integrarse en los sistemas nacionales existentes (como reconocimientos médicos), en su caso, con los ajustes necesarios para garantizar que la determinación se realice al inicio del procedimiento de asilo y que cuente con los equipos técnicos suficientes para determinar las necesidades de acogida particulares de conformidad con la definición del artículo 2, letra k). Para facilitar más su aplicación, la disposición establece que dichos mecanismos de determinación se establecerán «en un plazo de tiempo razonable», en lugar de «inmediatamente», tras la presentación de la solicitud de protección internacional.

Así, la disposición mantiene que los Estados miembros deben determinar si el solicitante pertenece a la categoría de grupos vulnerables según el artículo 21 y, en tal caso, si tiene necesidades de acogida particulares. La naturaleza de estas necesidades se especificará con el fin de decidir el tipo de intervención adecuada, es decir, si los solicitantes necesitan tratamiento médico o simplemente medios especiales de alojamiento, etc.

La disposición también mantiene que no deben ignorarse las necesidades de acogida particulares tras el control inicial previsto en el artículo 22. Tal puede ser el caso de ciertos trastornos traumáticos que, debido a su naturaleza, sólo se manifiestan después de cierto periodo de tiempo.

Por último, la disposición establece que la determinación de las necesidades de acogida particulares se entiende sin perjuicio del examen de la solicitud de protección internacional, con objeto de aclarar que dichas necesidades de acogida pueden no corresponder a las condiciones exigidas para obtener el estatuto de protección internacional previsto en la Directiva sobre el reconocimiento.

Artículo 23 (antiguo artículo 22)

Se añade el apartado 4 (antiguo apartado 3 del artículo 18) para agrupar todas las modalidades de menores en un único artículo. Las palabras «los usos y costumbres» se han sustituido por «la práctica nacional de los Estados miembros de que se trate» para garantizar la coherencia con las definiciones de menores no acompañados y de miembros de la familia del artículo 2, letras f) y c), respectivamente.

Artículo 24 (antiguo artículo 23)

Se modifica el apartado 1 para asegurar la coherencia con la propuesta modificada de Directiva sobre procedimientos de asilo.

Se añade el apartado 2 para precisar los requisitos y la función del representante de un menor no acompañado, de acuerdo con los debates del Consejo y la propuesta modificada de Directiva sobre procedimientos de asilo.

El apartado 2 también recuerda que deberá respetarse el principio del interés superior del menor en los casos en que los Estados miembros decidan alojar a menores no acompañados a partir de los 16 años de edad en centros de acogida para solicitantes de asilo adultos. Se simplifica el apartado 3. Se refiere a «mecanismos» en lugar de procedimientos de Derecho nacional para la búsqueda de familiares de menores no acompañados. Además, de acuerdo con los debates del Consejo, la disposición incluye la frase siguiente: «con la asistencia, en su caso, de las organizaciones internacionales u otras organizaciones competentes».

Artículo 25 (antiguo artículo 24)

Adaptación lingüística menor: en el apartado 2, se añade «violación u otros actos graves de violencia» para asegurar la coherencia con el apartado 1.

Artículo 26 (antiguo artículo 25)

Se modifica el apartado 2 para incorporar la redacción del acceso a la asistencia jurídica gratuita incluida en el artículo 9, apartado 5.

Artículo 27 (antiguo artículo 26)

Sin cambios

Artículo 28 (antiguo artículo 27)

El artículo 28 ya no se refiere a la obligación de informar anualmente. En cambio, fija un plazo para la presentación por los Estados miembros de la primera comunicación de información, de conformidad con el anexo I de la propuesta.

Artículo 29 (antiguo artículo 28)

Sin cambios.

Artículo 30 (antiguo artículo 29)

La Comisión informará al Parlamento y al Consejo dos años después de la expiración del plazo de transposición de la Directiva.

Anexo I

El mecanismo de información se mantiene en la Directiva modificada. No obstante, de acuerdo con los debates del Consejo y las preocupaciones sobre las limitaciones administrativas, el nivel de detalle se ha reducido considerablemente para incluir las disposiciones esenciales de la Directiva cuyo seguimiento sería difícil en ausencia de información pertinente. También se ha modificado el plazo. Después del plazo fijado en el artículo 28, apartado 2, los Estados miembros sólo están obligados a volver a comunicar la información requerida si se ha producido un cambio sustancial en el Derecho o las prácticas nacionales que exija adaptar la información suministrada.