



Análisis judicial

Acogida de los solicitantes de protección internacional

(Directiva 2013/33/UE,
relativa a las condiciones
de acogida)



*EASO Professional Development Series
for members of courts and tribunals*

2020



Los materiales de desarrollo profesional de la Agencia de Asilo de la Unión Europea (EUAA) se han elaborado en colaboración con miembros de órganos jurisdiccionales. Los títulos incluyen:

- Artículo 15, letra c), de la Directiva de reconocimiento (2011/95/UE) (2014).
- Introducción al Sistema Europeo Común de Asilo para órganos jurisdiccionales (2016);
- Valoración de las pruebas y de la credibilidad en el marco del Sistema Europeo Común de Asilo (2018);
- Procedimientos de asilo y principio de no devolución (2018);
- Información del país de origen (2018);
- Internamiento de solicitantes de protección internacional en el contexto del Sistema Europeo Común de Asilo (2019);
- Acogida de los solicitantes de protección internacional (Directiva 2013/33/UE sobre las condiciones de acogida) (2020);
- Exclusión: artículos 12 y 17 de la Directiva de reconocimiento (2011/95/UE) (2020, segunda edición);
- La vulnerabilidad en el contexto de las solicitudes de protección internacional (2021);
- Finalización de la protección internacional (2021, segunda edición);
- Cualificación para la protección internacional (2022, segunda edición).

La serie de desarrollo profesional comprende análisis judiciales, notas de orientación para el formador judicial y compilaciones de jurisprudencia con respecto a cada tema tratado, además de la información del país de origen, que comprende una guía práctica judicial acompañada de una compilación de jurisprudencia. Todos los materiales se han elaborado en inglés. Para obtener más información sobre las publicaciones, así como para conocer la disponibilidad de versiones en otras lenguas, visite <https://euaa.europa.eu/asylum-knowledge/courts-and-tribunals>.



Análisis judicial

Acogida de los solicitantes de protección internacional (Directiva 2013/33/UE, relativa a las condiciones de acogida)

*Serie de Desarrollo Profesional de la EASO
para miembros de órganos jurisdiccionales*

2020

Cláusula de exención de responsabilidad

Las autoridades nacionales competentes no han comprobado la calidad de esta traducción. Si considera que la traducción no cumple la terminología pertinente a nivel nacional, sírvase ponerse en contacto con la [EUAA](#).

Manuscrito finalizado en abril de 2020.

Ni la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) ni nadie que actúe en su nombre se responsabilizarán del uso que pudiera hacerse de esta información.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022

Ilustración de la cubierta: baldyrgan © Shutterstock

Foto de la cubierta: Vladstudioraw, © iStock, 27 de agosto de 2016

Print ISBN 978-92-9476-501-7 doi:10.2847/654424 BZ-04-19-298-ES-C
PDF ISBN 978-92-9476-494-2 doi:10.2847/694519 BZ-04-19-298-ES-N

© Oficina Europea de Apoyo al Asilo, 2020

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Cualquier uso o reproducción de fotografías u otro material que no esté sujeto a los derechos de autor de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) requerirá la autorización de sus titulares.

Oficina Europea de Apoyo al Asilo

La Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) es una agencia de la Unión Europea que desempeña un papel fundamental en el desarrollo concreto del Sistema Europeo Común de Asilo. Se creó con la finalidad de reforzar la cooperación práctica en materia de asilo y ayudar a los Estados miembros a cumplir sus obligaciones, derivadas de las normas europeas o internacionales, de prestar protección a quienes la necesitan.

El artículo 6 de su Reglamento de base ⁽¹⁾ especifica que la Agencia establecerá y desarrollará módulos y herramientas de formación en las que podrán participar los miembros de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros. A tal efecto, la EASO aprovechará los conocimientos especializados de las instituciones académicas y otras organizaciones pertinentes, y tendrá en cuenta la cooperación existente de la Unión en este ámbito, respetando plenamente la independencia de los órganos jurisdiccionales nacionales.

⁽¹⁾ Reglamento (UE) n.º 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo (DO L 132 de 29.5.2010, p. 11).

Colaboradores

El contenido ha sido elaborado por un grupo de trabajo compuesto por los jueces **Aikaterini Koutsopoulou** (Grecia, coordinadora del grupo de trabajo), **Marie-Cécile Moulin-Zys** (Francia, coordinadora del grupo de trabajo), **Ute Blum-Idehen** (Alemania) y **Otto P. G. Vos** (Países Bajos); los asistentes judiciales del tribunal **Thomas Gruber** y **Katharina Pernsteiner** (Austria) y **Marina Pier** (Países Bajos), y **Samuel Boutruche**, coordinador del Compromiso Judicial del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Merece un especial agradecimiento **Jeff Walsh**, funcionario de enlace del ACNUR, por sus valiosas contribuciones a lo largo de todo el proceso de redacción.

Los miembros del grupo de trabajo fueron invitados para este fin por la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) de acuerdo con la metodología expuesta en el apéndice C. La selección de los miembros del grupo de trabajo se llevó a cabo con arreglo al sistema acordado entre la EASO y los miembros de la red EASO de miembros de órganos jurisdiccionales, que incluye a los representantes de la Asociación Internacional de Jueces en Derecho de Refugiados y Migración (AIJDRM) y la Asociación de Jueces Europeos de Derecho Administrativo.

El propio grupo de trabajo se reunió en tres ocasiones en marzo, junio y octubre de 2019 en la sede de la EASO en La Valeta (Malta). En agosto se celebró una reunión separada de los coordinadores del grupo de trabajo.

Se recibieron observaciones sobre un proyecto de debate de miembros de la red de órganos jurisdiccionales de la EASO, a saber, los jueces Jacek Chlebny (Polonia), Ildiko Figula (Hungría), Concepción Mónica Montero Elena (España) y Bostjan Zalar (Eslovenia, presidente de AIJDRM-Europa). También se recibieron observaciones de miembros del Foro Consultivo de la EASO, a saber, el Consejo Europeo sobre Refugiados y Exiliados (ECRE), el Consejo neerlandés para los Refugiados, la Oficina de la Cruz Roja de la UE y Accem. De conformidad con el Reglamento de base de la EASO, se invitó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados a expresar sus puntos de vista sobre el proyecto de análisis judicial, y lo hizo debidamente.

También se recibieron observaciones sobre el proyecto del juez Lars Bay Larsen del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a título personal.

Este análisis judicial se actualizará con arreglo a la metodología expuesta en el apéndice C.

Observaciones preliminares

El objetivo de este análisis judicial es poner a disposición de los miembros de los órganos jurisdiccionales una herramienta práctica para comprender las disposiciones de la **Directiva sobre condiciones de acogida (texto refundido) 2013/33/UE**, cuyo fin es lograr la convergencia entre los Estados miembros de la UE estableciendo unas normas comunes para la acogida de solicitantes de protección internacional.

El análisis judicial está destinado principalmente a los miembros de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros de la UE con competencias para conocer de apelaciones o examinar decisiones sobre cuestiones relativas a la acogida de solicitantes de protección internacional. Se supone que el lector estará familiarizado con el Derecho internacional de protección tal como se aplica en el marco del Sistema Europeo Común de Asilo y con las legislaciones y prácticas nacionales relativas a la acogida de los solicitantes de protección internacional en el Estado miembro en el que tenga jurisdicción. Sin embargo, la intención es que la herramienta la utilicen tanto las personas que poseen poca o ninguna experiencia judicial previa en este ámbito como las personas con experiencia o jueces especializados.

El análisis judicial está respaldado por un apéndice que enumera disposiciones pertinentes y un árbol de decisiones destinado a servir de guía de referencia rápida para las cuestiones relacionadas con la acogida. También se apoya en una recopilación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, junto con la jurisprudencia nacional cuando proceda. Esto se menciona en el cuerpo del análisis. Esta recopilación de jurisprudencia no pretende ser exhaustiva y, de hecho, no puede serlo; por tanto, se anima al lector a buscar el material pertinente más actualizado cuando se enfrente a cuestiones de acogida.

El ámbito de la acogida de solicitantes de protección internacional evoluciona rápidamente, y la intención es que este análisis, como todos los análisis judiciales de la serie de la EASO, se actualice de manera regular.

Índice

Oficina Europea de Apoyo al Asilo	3
Colaboradores	4
Observaciones preliminares	5
Lista de abreviaturas	10
1. Introducción	12
1.1. La adopción de la DCA (texto refundido)	12
1.2. Estructura de la DCA (texto refundido)	13
1.3. Objetivo de la DCA (texto refundido)	15
1.4. Estados miembros sujetos a la DCA y su texto refundido	17
1.5. Propuesta de la Comisión Europea de 2016 de refundir la DCA (texto refundido) ..	17
1.6. Interrelación entre la DCA (texto refundido) y otras fuentes del Derecho	18
1.6.1. Fuentes europeas	18
1.6.2. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados y el papel del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	21
1.6.3. Otras normas de Derecho internacional	22
2. Ámbito de aplicación	24
2.1. Ámbito de aplicación material	24
2.2. Ámbito de aplicación territorial	29
2.3. Situaciones en las que no se aplica la DCA (texto refundido)	30
3. Principios básicos y definiciones	31
3.1. Un nivel de vida adecuado y digno	31
3.2. Los conceptos de «vulnerabilidad» y «necesidades particulares de acogida» ...	33
3.3. Evaluación de la vulnerabilidad	36
3.4. Menores y menores no acompañados	37
3.5. El interés superior del menor	37
3.6. Evaluación del interés superior: menores y unidad familiar	40
4. Residencia y libertad de circulación	43
4.1. Circular libremente por el territorio del Estado de acogida	43
4.2. Zona asignada	44
4.3. Lugar de residencia	45
4.4. Permiso temporal de salida	47
4.5. Prestación de las condiciones materiales de acogida, supeditada a la residencia efectiva	47
5. Condiciones de acogida inmateriales	48
5.1. Disposiciones legales, régimen y ámbito de aplicación	48
5.2. Educación y escolarización	49
5.2.1. Introducción: el derecho de los menores a la educación	49
5.2.2. El derecho a la educación en la DCA (texto refundido)	49

5.3.	Empleo y acceso al mercado laboral	51
5.3.1.	Principios generales de acceso al mercado laboral	51
5.3.1.1.	Acceso al mercado laboral en el plazo de nueve meses desde la presentación de la solicitud de protección internacional	51
5.3.1.2.	Trato menos favorable: artículo 15, apartado 2, de la DCA (texto refundido)	52
5.3.1.3.	Consideraciones adicionales	52
5.3.2.	Formación profesional	53
5.4.	Atención sanitaria	53
5.4.1.	Alcance del reconocimiento médico	54
5.4.2.	Acceso a la asistencia sanitaria	55
5.4.3.	Contribución económica a la asistencia sanitaria	55
6.	Condiciones materiales de acogida: artículo 2, letra g), de la DCA (texto refundido) ..	56
6.1.	Régimen, plazo y alcance	56
6.2.	Disposiciones imperativas	57
6.3.	Disposiciones facultativas	58
6.4.	Obligación positiva	58
6.5.	Elementos objetivos y criterios jurídicos para evaluar las infracciones de las condiciones materiales de acogida	60
6.6.	Evaluación del «nivel de gravedad» en función del conjunto de circunstancias del asunto	62
6.7.	Alojamiento	64
6.7.1.	Formas de alojamiento	64
6.7.2.	Principios generales relativos al alojamiento	65
6.7.2.1.	Cuando un Estado miembro proporciona el alojamiento exclusivamente en especie	65
6.7.2.2.	Cuando no se proporciona alojamiento o no se proporciona exclusivamente en especie	66
6.7.2.3.	«Unidad familiar» y «vida familiar» en relación con el alojamiento	67
6.7.2.4.	«Comunicación» frente a «acceso»	68
6.7.3.	El alojamiento en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea	68
6.7.4.	Modalidades diferentes	70
6.8.	Alimentación	70
6.9.	Vestido	71
6.10.	Asignación financiera, vales y asignación para gastos diarios	71
6.11.	Trato menos favorable	73
6.12.	La condición de carecer de «medios suficientes» para que se proporcionen las condiciones materiales de acogida y atención sanitaria	74
7.	Reducción y retirada de las condiciones materiales de acogida: artículo 20 de la DCA (texto refundido)	76
7.1.	Introducción	76
7.2.	Motivos de reducción y retirada	78
7.2.1.	Abandono del lugar e incumplimiento de las obligaciones de comunicación de datos	78
7.2.2.	Solicitudes posteriores	79

7.2.3.	No presentación de la solicitud de protección internacional lo antes posible	79
7.2.4.	Ocultación de recursos económicos	79
7.2.5.	Infracción grave de las normas del centro de acogida / comportamiento violento grave	80
7.3.	Normas para las decisiones	85
8.	Internamiento	86
9.	Garantías procesales y derecho de recurso	88
9.1.	Introducción	90
9.2.	Acceso a las condiciones de acogida: garantías procesales	90
9.2.1.	Obligación de informar al solicitante	90
9.2.1.1.	En los quince días siguientes a la presentación de la solicitud ..	90
9.2.1.2.	Información facilitada por escrito, en una lengua que el solicitante comprenda	91
9.2.2.	Obligación de facilitar al solicitante un documento relativo a su situación	92
9.3.	Garantías procesales especiales para las personas vulnerables	93
9.3.1.	Identificación de personas con necesidades particulares	93
9.3.2.	Garantías relativas al calendario y al seguimiento de la evaluación de la vulnerabilidad	94
9.3.3.	Garantías procesales para los menores	96
9.4.	Alcance del derecho de recurso con arreglo al artículo 26 de la DCA (texto refundido)	96
9.4.1.	Decisiones relativas a la concesión, retirada o reducción de beneficios ..	97
9.4.2.	Decisiones adoptadas en virtud del artículo 7 de la DCA (texto refundido) relativas a la «residencia y libertad de circulación»	97
9.5.	Condiciones de recurso	98
9.5.1.	«Revisión de hecho y de derecho» con arreglo al artículo 26, apartado 1, de la DCA (texto refundido)	98
9.5.2.	Audiencia «ante una autoridad judicial» con arreglo al artículo 26, apartados 1 y 2, de la DCA (texto refundido)	98
9.6.	Artículo 26, apartado 1, de la DCA y autonomía procesal de los Estados miembros	99
9.7.	Asistencia jurídica y representación legal gratuitas	100
9.7.1.	Asistencia jurídica y representación legal gratuitas concedidas previa solicitud	100
9.7.2.	¿Cómo se deben conceder la asistencia jurídica y la representación legal gratuitas?	100
9.7.2.1.	«Examen de los recursos»	101
9.7.2.2.	«Especialmente previstos para asistir y representar a los solicitantes»	101
9.7.2.3.	«Examen de la fundamentación»	102
	Apéndice A — Disposiciones internacionales pertinentes	103
	Apéndice B — Árbol de decisiones	116
	Apéndice C — Metodología	118
	Apéndice D — Bibliografía	126

Lista de abreviaturas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AIDA	Base de datos de información sobre asilo
AIJDRM	Asociación Internacional de Jueces en Derecho de Refugiados y Migración
Carta de la UE	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
CDN	Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño
CEDH	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales
Convención sobre los refugiados	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), enmendada por su Protocolo (1967)
DCA	Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros («Directiva relativa a las condiciones de acogida»)
DCA (texto refundido)	Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido)
DPA	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 («Directiva sobre procedimientos de asilo»)
DPA (texto refundido)	Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (texto refundido)
DR	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 («Directiva de reconocimiento»)

DR (texto refundido)	Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (texto refundido)
EASO	Oficina Europea de Apoyo al Asilo
ECRE	Consejo Europeo sobre Refugiados y Exiliados
ELENA	Red jurídica europea en materia de asilo
FRA	Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
ONG	Organización no gubernamental
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
REFJ	Red Europea de Formación Judicial
Reglamento de Dublín II	Reglamento (CE) n.º 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
Reglamento de Dublín III	Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido)
SECA	Sistema Europeo Común de Asilo
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea

1. Introducción

1.1. La adopción de la DCA (texto refundido)

Tal como se anunció en el **plan de política de asilo** ⁽²⁾, el 9 de diciembre de 2008 la Comisión Europea presentó una propuesta de modificación de la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (en lo sucesivo, la «DCA original») ⁽³⁾.

La propuesta se elaboró sobre la base de un informe de evaluación sobre la aplicación de la Directiva ⁽⁴⁾, en el que se detectaron una serie de deficiencias en la legislación y las políticas de los Estados miembros. La DCA original no siempre garantizaba unas normas adecuadas de trato para los solicitantes de asilo, en particular en relación con a) el acceso al mercado laboral, b) las garantías relativas al nivel y la forma de las condiciones materiales de acogida, c) las necesidades de las personas vulnerables, d) el internamiento y e) el ámbito de aplicación de la Directiva. Además, se reconoció que las diferencias de trato entre los solicitantes de asilo vulnerables y los nacionales vulnerables podrían ser discriminatorias. La ausencia de unas condiciones de acogida armonizadas podría aumentar los movimientos secundarios de los solicitantes de asilo, lo que, a su vez, ejercería una presión injusta sobre las Administraciones nacionales y sobre los propios solicitantes de asilo.

La gran mayoría de las modificaciones propuestas fueron aprobadas por la posición del Parlamento Europeo de 7 de mayo de 2009 ⁽⁵⁾. Posteriormente, la Comisión presentó su propuesta modificada, con la intención de impulsar el trabajo para lograr un verdadero Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), **según lo previsto en las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de 1999**.

La propuesta de 2008 y la propuesta modificada formaban parte de un paquete legislativo en el ámbito del asilo destinado a establecer un SECA para 2012. Este paquete legislativo estaba en consonancia con el **Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo** ⁽⁶⁾, adoptado el 16 de octubre de 2008, que volvió a confirmar los objetivos del **Programa de La Haya** ⁽⁷⁾ y pidió a la Comisión Europea que presentara propuestas para establecer, a más tardar en 2012, un procedimiento único de asilo que incluyera garantías comunes. En el mismo marco, el **Programa de Estocolmo** ⁽⁸⁾, adoptado por el Consejo Europeo en su reunión de

⁽²⁾ Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Plan de política de asilo - Un planteamiento integrado de la protección en toda la UE, COM(2008) 360, 17 de junio de 2008.

⁽³⁾ Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (DO L 31 de 6.2.2003, p. 18).

⁽⁴⁾ Comisión Europea, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros – Resumen de la evaluación de impacto, SEC (2008) 2945, 3 de diciembre de 2008.

⁽⁵⁾ Parlamento Europeo, Normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo (versión refundida) – Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 7 de mayo de 2009, sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (versión refundida) [COM(2008) 815 – C6-0477/2008-2008/0244 (COD)] (DO C 212 E de 5.8.2010, p. 348).

⁽⁶⁾ Consejo de la Unión Europea, «Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo», 24 de septiembre de 2008.

⁽⁷⁾ El Programa de La Haya, adoptado por el Consejo Europeo en noviembre de 2004, instó a la Comisión Europea a concluir la evaluación de los instrumentos de la primera fase y a presentar los instrumentos de la segunda fase al Parlamento Europeo y al Consejo. Consejo Europeo, *El Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea* (DO C 53 de 3.3.2005, p. 1).

⁽⁸⁾ Consejo Europeo, «Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano» (DO C 115 de 4.5.2010, p. 1). Véase también Consejo de la Unión Europea, «Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura al servicio del ciudadano», 2 de diciembre de 2009.

los días 10 y 11 de diciembre de 2009, subrayó la necesidad de establecer «un espacio común de protección y solidaridad que se base en un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme para las personas a las que se concede protección internacional», basado en una «protección de elevado nivel» y en «procedimientos justos y eficaces», de aquí a 2012. También establecía que, independientemente del Estado miembro en el que soliciten protección internacional, las personas debían recibir un nivel de tratamiento equivalente en relación con las condiciones de acogida.

La **Directiva sobre condiciones de acogida (texto refundido)** [en lo sucesivo, «la DCA (texto refundido)»] ⁽⁹⁾ se adoptó en 2013 y entró en vigor el 19 de julio de 2013, mientras que el plazo para que los Estados miembros la transpusieran al Derecho nacional expiraba el 20 de julio de 2015.

La DCA (texto refundido) hace las siguientes referencias a los programas de La Haya y Estocolmo en sus considerandos 4 y 5.

Considerando 4 de la DCA (texto refundido)

«El Consejo Europeo, en su reunión de 4 de noviembre de 2004, adoptó el **Programa de La Haya**, que establece los objetivos que han de alcanzarse en el espacio de libertad, seguridad y justicia en el período 2005-2010. A este respecto, el Programa de La Haya invitó a la Comisión Europea a llevar a cabo la evaluación de los instrumentos de la primera fase y a remitir al Parlamento Europeo y al Consejo los instrumentos y medidas de la segunda fase».

Considerando 5 de la DCA (texto refundido)

«El **Programa de Estocolmo**, adoptado por el Consejo Europeo en su reunión de los días 10 y 11 de diciembre de 2009, reiteró el compromiso de establecer, a más tardar en 2012, un espacio común de protección y solidaridad que se base en un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme para las personas a las que se concede protección internacional con arreglo a normas de protección de alto nivel y unos procedimientos justos y eficaces. El Programa de Estocolmo establece asimismo que es fundamental que, independientemente del Estado miembro en que soliciten protección internacional, las personas reciban un nivel de tratamiento equivalente en relación con las condiciones de acogida».

1.2. Estructura de la DCA (texto refundido)

La DCA (texto refundido) está estructurada en siete capítulos que se describen a continuación.

⁽⁹⁾ Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido) (DO L 180 de 29.6.2013, p. 96).

Cuadro 1: Estructura de la DCA (texto refundido)

Capítulo I	Objeto, definiciones y ámbito de aplicación	Artículos 1 a 4
Capítulo II	Disposiciones generales sobre las condiciones de acogida	Artículos 5 a 19
Capítulo III	Reducción o retirada del beneficio de las condiciones materiales de acogida	Artículo 20
Capítulo IV	Disposiciones para personas vulnerables	Artículos 21 a 25
Capítulo V	Recursos	Artículo 26
Capítulo VI	Medidas para mejorar la eficacia del sistema de acogida	Artículos 27 a 29
Capítulo VII	Disposiciones finales	Artículos 30 a 34

El **capítulo I** establece el objeto y el ámbito de aplicación de la DCA (texto refundido), que se definen en los artículos 1 y 3, respectivamente. El artículo 2 contiene las definiciones de los conceptos esenciales de la Directiva, entre ellos el de «condiciones de acogida». El artículo 4 establece que los Estados miembros podrán introducir o mantener disposiciones más favorables en el ámbito de las condiciones de acogida para los solicitantes de protección internacional y sus parientes cercanos en condiciones específicas.

El **capítulo II** contiene las disposiciones generales sobre las condiciones de acogida, como la obligación de informar a los solicitantes de los beneficios establecidos, sus derechos y obligaciones, la posibilidad de asistencia (artículo 5) y la obligación de proporcionarles documentación (artículo 6). El artículo 7 se refiere a la residencia y a la libertad de circulación de los solicitantes, mientras que los artículos 8 a 11 versan sobre el internamiento de los solicitantes. El artículo 12 trata de la obligación de mantener la unidad familiar. Los artículos 13 a 19 hacen referencia a las obligaciones específicas que incumben a los Estados miembros y a los solicitantes y, en particular, la posibilidad de un reconocimiento médico (artículo 13), el acceso a la escolarización y a la educación de los hijos menores de edad (artículo 14), el acceso al empleo (artículo 15) y el acceso a la formación profesional (artículo 16). El artículo 17 establece las normas generales sobre las condiciones materiales de acogida y la atención sanitaria; el artículo 18 establece las modalidades de las condiciones materiales de acogida, y el artículo 19 garantiza el derecho de acceso a la atención sanitaria.

El **capítulo III** incorpora las disposiciones del artículo 20 relativas a la reducción o retirada del beneficio de las condiciones materiales de acogida.

El **capítulo IV** se ocupa de las personas vulnerables. En concreto, el artículo 21 establece los principios generales de vulnerabilidad, mientras que el artículo 22 describe la evaluación de las necesidades de acogida particulares de las personas vulnerables. El artículo 23 trata de los menores; el artículo 24, de los menores no acompañados, y el artículo 25, de las víctimas de la tortura y la violencia.

El **capítulo V** se refiere a los recursos (artículo 26).

El **capítulo VI** versa sobre las autoridades competentes (artículo 27), el sistema de orientación, supervisión y control (artículo 28) y el personal y recursos (artículo 29).

El **capítulo VII** incluye disposiciones relativas a los informes (artículo 30), la transposición (artículo 31), la derogación (artículo 32), la entrada en vigor (artículo 33) y los destinatarios (artículo 34).

1.3. Objetivo de la DCA (texto refundido)

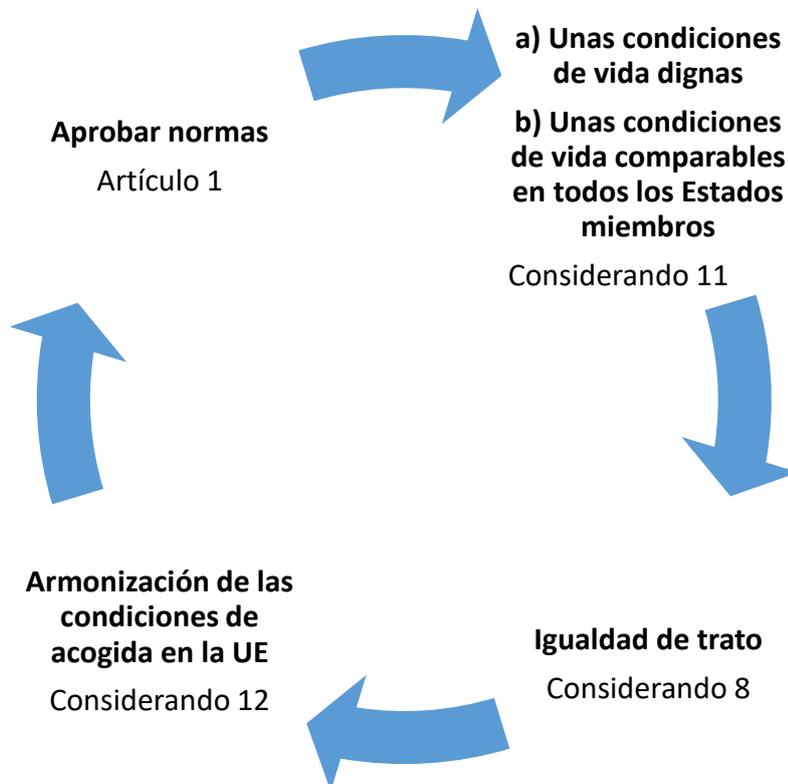
La principal diferencia entre la DCA original y la DCA (texto refundido) es que esta última profundiza en la armonización de las condiciones de acogida en la Unión Europea. Este objetivo se manifiesta en la decisión del legislador de evitar la expresión «normas mínimas». Así se desprende del tenor del artículo 1 de la DCA (texto refundido).

Según se deduce del considerando 11, estas normas comunes deben bastar para garantizar a los solicitantes a) un **nivel de vida digno** y b) unas **condiciones de vida comparables** en todos los Estados miembros.

Al establecer normas comunes destinadas a ofrecer unas condiciones de acogida adecuadas y comparables en toda la UE, la DCA (texto refundido) pretende garantizar la igualdad de trato de los solicitantes, conforme al considerando 8. No obstante, los Estados miembros conservan la posibilidad de establecer disposiciones más favorables [artículo 4 de la DCA (texto refundido)].

Al garantizar la igualdad de trato de los solicitantes, la DCA (texto refundido) contribuye a lograr un mayor grado de **armonización** de la legislación en materia de asilo dentro de la UE ⁽¹⁰⁾.

Gráfico 1: Objetivo de la DCA (texto refundido)



⁽¹⁰⁾ TJUE, sentencia de 7 de junio de 2016, Mehrdad Ghezalbash/Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (C-63/15, EU:C:2016:409), apartado 60.

Según se desprende del considerando 12, la armonización de las condiciones de acogida de los solicitantes debe contribuir a limitar los **movimientos secundarios** de los solicitantes debidos a la diversidad de las condiciones de acogida. En este contexto, el concepto de «**movimiento secundario**» se refiere, en particular, al fenómeno de los nacionales de terceros países que, por diversas razones, se desplazan del Estado miembro al que han llegado por primera vez y en el que han solicitado o podrían haber solicitado protección internacional a otros Estados miembros en los que pueden solicitar dicha protección. Por lo tanto, uno de los objetivos de la Directiva es contribuir a un mayor grado de armonización y a la mejora de las normas de acogida con el fin de limitar los movimientos secundarios, que se deben principalmente a las diferencias entre los distintos Estados miembros en cuanto a la aplicación de las normas establecidas por el Derecho de la Unión.

Artículo 1 de la DCA (texto refundido)

«El objeto de la presente Directiva es establecer normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (denominados en lo sucesivo “los solicitantes”).»

Considerando 11 de la DCA (texto refundido)

«Deben establecerse unas normas sobre la acogida de los solicitantes, que sean suficientes, para garantizarles un nivel de vida digno y unas condiciones de vida comparables en todos los Estados miembros».

Considerando 8 de la DCA (texto refundido)

«Para garantizar la igualdad de trato de los solicitantes en toda la Unión, la presente Directiva deberá aplicarse en todas las fases y tipos de procedimientos de solicitud de protección internacional, en todos los lugares e instalaciones en los que se alojen los solicitantes y a todo el período en que se les permita permanecer en el territorio de los Estados miembros como solicitantes».

Considerando 12 de la DCA (texto refundido)

«La armonización de las condiciones de acogida de los solicitantes debe contribuir a limitar los movimientos secundarios de los solicitantes debidos a la diversidad de las condiciones de acogida».

1.4. Estados miembros sujetos a la DCA y su texto refundido

La DCA (texto refundido) es vinculante para **todos los Estados miembros de la UE** ⁽¹¹⁾ con excepción de Dinamarca y el Reino Unido.

Dinamarca no participa en la adopción de medidas basadas en el artículo 78 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y, por lo tanto, no está sujeta a la DCA (texto refundido) como acto de la UE ⁽¹²⁾.

El **Reino Unido** aceptó someterse a la DCA original en 2003, pero no participó en la adopción de la DCA (texto refundido). Por lo tanto, el Reino Unido sigue rigiéndose por las disposiciones de la DCA original. Dicho esto, se ha de tener en cuenta que el 29 de marzo de 2017 el Reino Unido notificó al Consejo Europeo, de conformidad con el artículo 50, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea (TUE), su intención de retirarse de la Unión Europea ⁽¹³⁾. Dado que aún no se conoce el resultado de las negociaciones sobre la futura relación del Reino Unido con la UE, todavía no está claro cómo se articulará su relación con el SECA (en particular, en cuanto a las condiciones de acogida) ⁽¹⁴⁾.

Sin embargo, cabe señalar que la High Court of Ireland (Tribunal Superior de Irlanda) ha remitido al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) una petición de decisión prejudicial relativa, entre otras cosas, a los traslados de Dublín ante la retirada del Reino Unido de la Unión Europea (también conocida como Brexit) en el contexto del artículo 17 del Reglamento de Dublín III. En esencia, la High Court desea aclarar si, en un caso en el que un Estado miembro designado como «responsable» en virtud del Reglamento de Dublín III ha declarado su intención de retirarse de la Unión, el artículo 17, apartado 1, del Reglamento de Dublín III obliga al Estado miembro encargado de la determinación a examinar por sí mismo la solicitud de protección en virtud de la cláusula discrecional establecida en el artículo 17, apartado 1.

El TJUE, en el asunto C-661/17, **M.A. y otros** ⁽¹⁵⁾, declaró que la notificación por parte de un Estado miembro de su intención de retirarse de la Unión de conformidad con el artículo 50 del TUE no produce el efecto de suspender la aplicación del Derecho de la Unión en ese Estado miembro y que, por consiguiente, ese Derecho sigue plenamente en vigor en dicho Estado hasta su retirada efectiva de la Unión.

1.5. Propuesta de la Comisión Europea de 2016 de refundir la DCA (texto refundido)

Por lo que se refiere a los posibles cambios en el SECA que puedan afectar al contenido de este análisis judicial en el futuro, cabe señalar que, el 6 de abril de 2016, la Comisión Europea presentó una Comunicación titulada «**Hacia una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y una mejora de las vías legales a Europa**» ⁽¹⁶⁾. El contenido de este documento se deriva de las conclusiones de la Comisión según las cuales, a pesar de los importantes

⁽¹¹⁾ Irlanda había decidido inicialmente no participar en la Directiva, pero lo hizo formalmente en julio de 2018: Irlanda, Instrumento jurídico, S.I. 230 de 2018, *European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018* [Decreto de 2018 relativo a las Comunidades Europeas (condiciones de acogida)].

⁽¹²⁾ Protocolo n.º 22 sobre la posición de Dinamarca, anexo al TFUE (DO C 202 de 7.6.2016, p. 298).

⁽¹³⁾ Comisión Europea, «Notificación a que se refiere el artículo 50 del TUE por parte del Reino Unido», 29 de marzo de 2017.

⁽¹⁴⁾ Comisión Europea, «Grupo de trabajo para las relaciones con el Reino Unido».

⁽¹⁵⁾ TJUE, sentencia de 23 de enero de 2019, M.A. y otros (C-661/17, EU:C:2019:53), apartado 54 y punto 1 de la parte dispositiva.

⁽¹⁶⁾ Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo. Hacia una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y una mejora de las vías legales a Europa, COM(2016) 197 final, 6 de abril de 2016.

progresos realizados en el desarrollo del SECA, siguen existiendo diferencias notables entre los Estados miembros, que se hacen patentes tanto en las condiciones de acogida ofrecidas a los solicitantes como en otros aspectos. Según la Comisión, estas diferencias fomentan los **desplazamientos secundarios** (llamados también «asilo a la carta») y, en última instancia, producen un reparto desigual entre los Estados miembros de la responsabilidad de ofrecer protección a las personas necesitadas.

El 4 de mayo de 2016 la Comisión adoptó su primer paquete de propuestas para la reforma del SECA y el 13 de julio de 2016 presentó el segundo paquete.

El paquete incluye, en particular, propuestas de modificaciones específicas de la DCA (texto refundido) a raíz de la crisis migratoria de 2015 y 2016, a fin de profundizar en la armonización de las condiciones de acogida en toda la UE y reducir los incentivos para los movimientos secundarios. La propuesta tiene por objeto aumentar la autonomía de los solicitantes y las perspectivas de integración, reduciendo el plazo de acceso al mercado laboral. También tiene por objeto abordar los problemas que persisten en algunos Estados miembros en relación con el cumplimiento de las normas de acogida y la garantía de un nivel de vida digno a los solicitantes de protección internacional.

Por consiguiente, la nueva propuesta **pretende**:

- a) **mejorar la coherencia de las condiciones de acogida** en toda la Unión Europea;
- b) **reducir los incentivos a los movimientos secundarios** causados por las diferencias en las condiciones de acogida en los Estados miembros, y
- c) **aumentar la autonomía de los solicitantes y sus perspectivas de integración** reduciendo el plazo de acceso al mercado laboral ⁽¹⁷⁾.

1.6. Interrelación entre la DCA (texto refundido) y otras fuentes del Derecho

1.6.1. Fuentes europeas

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de enero de 2009, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta de la UE») se considera Derecho primario de la Unión y tiene el mismo «valor jurídico que los Tratados» ⁽¹⁸⁾, aunque su ámbito de aplicación en materia de protección internacional es limitado. La Carta de la UE refuerza la necesidad de interpretar el Derecho derivado de la UE a la luz de los derechos fundamentales.

La DCA (texto refundido) respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos, en particular, por la Carta de la UE (considerando 35), y subraya asimismo la obligación de los Estados miembros de respetar plenamente la Carta de la UE (considerando 9).

⁽¹⁷⁾ Comisión Europea, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido), COM(2016) 465 final, 13 de julio de 2016, p. 3.

⁽¹⁸⁾ Artículo 6, apartado 1, del Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (DO C 306 de 17.12.2007, p. 1).

Pueden surgir las siguientes interacciones entre los derechos reconocidos por la Carta de la UE y las disposiciones de la DCA (texto refundido).

- a) **Internamiento** [artículos 8 a 11 de la DCA (texto refundido)] y **derecho a la libertad** (artículo 6 de la Carta de la UE).
- b) La obligación de facilitar **documentación** a los solicitantes [artículo 6 de la DCA (texto refundido)], el **internamiento** [artículo 9 de la DCA (texto refundido)] o la **evaluación de las necesidades de acogida particulares** [artículo 22 de la DCA (texto refundido)] y el **derecho a ser oído antes de que se adopte una medida individual adversa**, principio general del Derecho de la Unión.

En cuanto al **derecho a ser oído antes de que se adopte una medida individual adversa**, en su sentencia de 5 de noviembre de 2014 en el asunto C-166/13 ⁽¹⁹⁾ (en lo sucesivo, «**sentencia Mukarubega**»), el TJUE señaló lo siguiente:

«44. [...] del tenor del artículo 41 de la Carta resulta con claridad que va dirigido, no a los Estados miembros, sino únicamente a las instituciones, órganos y organismos de la Unión [...].

45. Sin embargo, tal derecho forma parte del respeto del derecho de defensa, principio general del Derecho de la Unión.

46. El derecho a ser oído garantiza a cualquier persona la posibilidad de expresar de manera adecuada y efectiva su punto de vista durante el procedimiento administrativo y antes de que se adopte cualquier decisión que pueda afectar desfavorablemente a sus intereses».

- c) **Internamiento** [artículo 9 de la DCA (texto refundido)], **recursos** [artículo 26 de la DCA (texto refundido)], **retirada del beneficio de las condiciones de acogida** [artículo 20 de la DCA (texto refundido)] y **derecho a la tutela judicial efectiva** (artículo 47 de la Carta de la UE) ⁽²⁰⁾, con sus distintos aspectos. Entre estos figuran el derecho a la tutela judicial efectiva ⁽²¹⁾ (párrafo primero) y el derecho a un proceso equitativo y público (párrafo segundo), así como el derecho a ser oído ⁽²²⁾ y la disponibilidad de asistencia jurídica gratuita (párrafo tercero).
- d) El **nivel de las condiciones materiales de acogida** [artículo 17 de la DCA (texto refundido)] y su **retirada** (artículo 20 de la DCA [texto refundido]) también podrían entrar en el ámbito de aplicación del **derecho a la dignidad** (artículo 1 de la Carta de la UE) y de la **protección frente a los tratos inhumanos o degradantes** (artículo 4 de la Carta de la UE) ⁽²³⁾.

⁽¹⁹⁾ TJUE, sentencia de 5 de noviembre de 2014, *Sophie Mukarubega/Préfet de police y Préfet de la Seine-Saint-Denis* (C-166/13, EU:C:2014:2336), apartados 44 a 46.

⁽²⁰⁾ ECRE, *An examination of the Reception Conditions Directive and its recast in light of Article 41 and 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union* | *Peace Palace Library (worldcat.org)* (Análisis de la Directiva sobre condiciones de acogida y su refundición a la luz de los artículos 41 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea), 2013, p. 16.

⁽²¹⁾ TJUE, sentencias de 6 de noviembre de 2012, *Europese Gemeenschap/Otis NV y otros* (C-199/11, EU:C:2012:684), apartado 49, y de 19 de marzo de 2015, *Földgáz Trade Zrt/Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal* (C-510/13, EU:C:2015:189).

⁽²²⁾ TJUE, sentencia de 11 de diciembre de 2014, *Khaled Boudjlida/Préfet des Pyrénées-Atlantiques* (C-249/13, EU:C:2014:203), apartado 45.

⁽²³⁾ Para más información, véase ECRE, *Reception and Detention Conditions of applicants for international protection in light of the Charter of Fundamental Rights of the EU* (Acogida y condiciones de internamiento de los solicitantes de protección internacional a la luz de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE), 2015.

- e) **Menores, menores no acompañados** [artículos 23 y 24 de la DCA (texto refundido)] y **los derechos del niño** (artículo 24 de la Carta de la UE).
- f) **Acceso al empleo y a la formación profesional** en relación con el trato de los solicitantes en comparación con el de los nacionales, y el **principio de no discriminación** (artículo 21 de la Carta de la UE).

Se ha de tener en cuenta que, en los asuntos acumulados **N.S., M.E. y otros/Reino Unido e Irlanda**, el TJUE recalcó que un órgano jurisdiccional nacional al que le incumba aplicar disposiciones del Derecho de la Unión (en este caso, la Carta de la UE) está obligado a dar pleno efecto a dichas disposiciones ⁽²⁴⁾. Tal como señaló el TJUE en el apartado 77 de la citada sentencia:

«Cabe señalar asimismo que de una jurisprudencia consolidada se desprende que corresponde a los Estados miembros no solo interpretar su Derecho nacional de conformidad con el Derecho de la Unión, sino también procurar que la interpretación de un texto de Derecho derivado que tomen como base no entre en conflicto con los derechos fundamentales tutelados por el ordenamiento jurídico de la Unión o con los demás principios generales del Derecho de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de noviembre de 2003, Lindqvist, C-101/01, Rec. P. I-12971, apartado 87, y de 26 de junio de 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone y otros, C-305/05, Rec. P. I-5305, apartado 28)» ⁽²⁵⁾.

Procede señalar también que, con arreglo al artículo 6, apartado 3, del TUE, los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH) y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales ⁽²⁶⁾. Sin embargo, no tiene por efecto incorporar las disposiciones del CEDH al Derecho de la Unión. El artículo 6, apartado 3, codifica la jurisprudencia del TJUE en el sentido de que estas normas de protección de los derechos humanos deben ser tratadas por el TJUE como fuentes de inspiración del Derecho de la Unión relevantes para la interpretación de la legislación de la Unión.

El CEDH y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) constituyen una fuente importante de inspiración. Del artículo 52, apartado 3, de la Carta de la Unión se desprende que los derechos contenidos en la Carta que corresponden a los derechos garantizados en el CEDH tienen el mismo sentido y alcance que los establecidos en el CEDH, tal como han sido interpretados por la jurisprudencia del TEDH. El artículo 52, apartado 2, de la Carta de la UE tiene por objeto garantizar la coherencia entre la Carta de la UE y el CEDH. Sin embargo, esa disposición no excluye la concesión de una protección mayor por parte del Derecho de la Unión.

Podrían surgir ejemplos de posibles interacciones entre la DCA (texto refundido) y el CEDH en los siguientes ámbitos.

- a) **Internamiento** [artículos 8 a 11 de la DCA (texto refundido)] y **condiciones de acogida** (materiales e inmateriales) en la DCA (texto refundido), en relación con la **prohibición de la tortura** establecida en el artículo 3 del CEDH.

⁽²⁴⁾ TJUE, sentencia de 21 de diciembre de 2011, *N.S., M.E. y otros/Reino Unido e Irlanda* (C-411/10 y C-493/10, EU:C:2011:865), apartados 119 a 121.

⁽²⁵⁾ TJUE, 2011, *sentencia NS*, citada en la nota 24, apartado 77.

⁽²⁶⁾ TJUE, sentencia de 26 de febrero de 2013, *Åklagaren/Hans Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2013:105), apartado 44.

- b) **Internamiento** [artículos 8 a 11 de la DCA (texto refundido)] y **residencia y libertad de circulación** [artículo 7 de la DCA (texto refundido)], en relación con el artículo 5 del CEDH, **derecho a la libertad y a la seguridad**; artículo 8 del CEDH, **derecho al respeto a la vida privada y familiar**, y artículo 2 del Protocolo 4 del CEDH.
- c) **Recursos** [artículo 26 de la DCA (texto refundido)] y artículos 5 y 13 del CEDH, **derecho a un recurso efectivo**.

En el asunto **J.N./Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie**, el TJUE declaró lo siguiente:

«[...] debe recordarse que, si bien los derechos fundamentales reconocidos por el CEDH forman parte del Derecho de la Unión como principios generales —conforme al artículo 6 TUE, apartado 3— y el artículo 52, apartado 3, de la Carta exige dar a los derechos contenidos en ella que correspondan a derechos garantizados por el CEDH el mismo sentido y alcance que les confiere dicho Convenio, éste no constituye, dado que la Unión no se ha adherido a él, un instrumento jurídico integrado formalmente en el ordenamiento jurídico de la Unión [...].

De ese modo, el examen de la validez del artículo 8, apartado 3, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2013/33 debe basarse únicamente en los derechos fundamentales garantizados por la Carta [...].

Por otro lado, según un principio general de interpretación, todo acto de la Unión debe interpretarse, en la medida de lo posible, de un modo que no cuestione su validez y de conformidad con el conjunto del Derecho primario y, en particular, con las disposiciones de la Carta» (27).

1.6.2. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados y el papel del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

El artículo 78, apartado 1, del TFUE establece que la política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal debe ser conforme con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 31 de enero de 1967 (28), así como con «otros tratados pertinentes». Aunque no se refiere expresamente a las condiciones de acogida, la Convención sobre los refugiados puede ser pertinente en el contexto de la DCA (texto refundido). Elementos importantes de la Convención, como la disposición de no expulsión y no devolución (artículo 33) y la prohibición de castigar la entrada ilegal (artículo 31), son aplicables a los refugiados antes del reconocimiento formal de su condición. Como mínimo, las disposiciones de la Convención sobre los refugiados que no estén vinculadas a una estancia o residencia legal se han de aplicar a los solicitantes de asilo en la medida en que se refieran a un trato humano y al respeto de los derechos fundamentales (29). Los artículos 20 y 22, relativos al racionamiento y a la educación, parecen especialmente pertinentes a este respecto (30).

(27) TJUE, sentencia de 15 de febrero de 2016, *J.N./Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie* (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), apartados 45, 46 y 48.

(28) Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 189, 28 de julio de 1951; en su versión modificada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 606, 31 de enero de 1967.

(29) ACNUR, «Global Consultations on International Protection/Third Track – Reception of asylum-seekers, including standards of treatment, in the context of individual asylum systems» (Consultas Globales sobre la Protección Internacional/Tercera Vía – Acogida de solicitantes de asilo, incluidas las normas de trato, en el contexto de los sistemas individuales de asilo), 2001, apartado 3.

(30) ACNUR, *Reception Standards for Asylum Seekers in the European Union* (Normas de acogida para los solicitantes de asilo en la Unión Europea), 2000.

El TJUE ha afirmado reiteradamente que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados es la piedra angular de la protección jurídica de los solicitantes de protección internacional.

El considerando 3 de la DCA (texto refundido) hace referencia explícita a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y a su Protocolo y subraya el objetivo de la Directiva de garantizar su plena e inclusiva aplicación.

El artículo 35 de la Convención sobre los refugiados también especifica el papel del ACNUR y su responsabilidad de supervisión, que, en parte, se ejerce mediante la emisión de directrices interpretativas sobre el significado de las disposiciones y términos contenidos en los instrumentos internacionales sobre refugiados, en particular la Convención sobre los refugiados. Estas directrices se incluyen en el *Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y directrices sobre protección internacional* ⁽³¹⁾.

Además, el Programa de La Haya, adoptado por el Consejo Europeo el 4 de noviembre de 2004, esboza el papel del ACNUR en lo que respecta a la evaluación de la primera fase de los instrumentos del SECA ⁽³²⁾.

Por lo que se refiere a la DCA (texto refundido), en mayo de 2016 la Comisión consultó al ACNUR sobre sus principales ideas para la reforma expuestas en un documento de debate. A raíz de ello, el ACNUR emitió unas observaciones «con el fin de asesorar a los legisladores y responsables políticos de los Estados miembros de la UE sobre la transposición de las disposiciones en la Directiva sobre condiciones de acogida (texto refundido)». Se centró especialmente en las disposiciones menos claras y las que el ACNUR consideraba dudosas desde el punto de vista de los refugiados y los derechos humanos. Los comentarios también abordaban aspectos de la aplicación en los que el ACNUR auguraba posibles problemas y lagunas a nivel nacional ⁽³³⁾.

El artículo 18, apartado 2, letras b) y c), de la DCA (texto refundido) aborda explícitamente el papel del ACNUR.

1.6.3. Otras normas de Derecho internacional

La DCA (texto refundido) podría interpretarse a la luz de instrumentos jurídicos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de la misma fecha ⁽³⁴⁾. También podría interpretarse a la luz de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN) de 1989 ⁽³⁵⁾ y de la interpretación de estos instrumentos por parte de los comités competentes ⁽³⁶⁾.

⁽³¹⁾ ACNUR, *Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y directrices sobre protección internacional, en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, 2019.

⁽³²⁾ Consejo Europeo, El Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea (DO C 53 de 3.3.2005, p. 1).

⁽³³⁾ ACNUR, *UNHCR Annotated Comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)* [Observaciones del ACNUR sobre la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido)], 2015, p. 4.

⁽³⁴⁾ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 993, 16 de diciembre de 1966, p. 3; Comité Europeo de Derechos Sociales, decisión de 1 de julio de 2014, Conferencia de Iglesias Europeas (CEC)/ Países Bajos, Reclamación n.º 90/2013.

⁽³⁵⁾ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Convención sobre los Derechos del Niño*, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 1577, 20 de noviembre de 1989.

⁽³⁶⁾ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 999, 16 de diciembre de 1966, p. 171; órganos de los tratados de la ONU como el Comité de los Derechos del Niño y el Comité de los Derechos Humanos.

Los derechos derivados del PIDCP, el PIDESC y la CDN se aplican a todos los solicitantes de asilo que se encuentran en el territorio de las partes contratantes, y también extraterritorialmente si se cumplen las condiciones para la aplicación extraterritorial. Los tres prohíben la discriminación en el ejercicio de los derechos consagrados en los pactos por motivos, entre otros, de origen nacional.

El cuadro 2 presenta las disposiciones de los instrumentos jurídicos internacionales antes mencionados que pueden ser pertinentes para la interpretación de las condiciones de acogida establecidas en la DCA (texto refundido).

Cuadro 2: Normativa pertinente para la interpretación de la DCA (texto refundido)

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966	Artículo 7 – Prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes Artículo 9 – Derecho a la libertad y a la seguridad Artículo 12 – Libertad de circulación Artículo 13 – Expulsión del territorio de un Estado Artículo 17 – Derecho a la intimidad y a la vida familiar y doméstica Artículo 23 – Derechos familiares Artículo 24 – Derechos del niño Artículo 26 – Igualdad ante la ley
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966	Artículo 11 – Derecho a un nivel de vida adecuado Artículo 12 – Derecho a una atención sanitaria adecuada Artículo 13 – Derecho a la educación Artículo 15 – Derecho a la vida cultural
Convención sobre los Derechos del Niño de 1989	Artículo 2 – No discriminación Artículo 3 – Interés superior del menor Artículo 9 – Unidad familiar Artículo 12 – Opinión del menor Artículo 13 – Derecho a la información Artículo 16 – Derecho a la intimidad Artículo 22 – Derechos de los niños solicitantes de asilo y refugiados Artículo 23 – Derechos de los niños con discapacidad Artículo 24 – Derecho a la asistencia sanitaria Artículo 26 – Derecho a la asistencia social Artículos 28 y 29 – Derecho a la educación Artículo 31 – Derecho al descanso y el esparcimiento Artículo 32 – Protección contra la explotación económica Artículo 37 – Prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes; protección durante el internamiento; privación de libertad

2. Ámbito de aplicación

El artículo 3 de la DCA (texto refundido) aborda tanto el ámbito de aplicación material como el territorial de la Directiva.

2.1. Ámbito de aplicación material

El artículo 2, letra b), define el concepto de «solicitante» como el nacional de un tercer país o apátrida «que **haya formulado una solicitud** de protección internacional sobre la cual todavía no se haya dictado una resolución definitiva».

El artículo 3 establece que la DCA (texto refundido) se aplicará a todos los nacionales de terceros países y apátridas que presenten una solicitud de protección internacional, en todas las fases y tipos de procedimientos de tal solicitud, conforme al considerando 8 de la DCA (texto refundido). Esto es así siempre y cuando se les permita permanecer en el territorio en calidad de solicitantes, y se aplica también a los miembros de su familia si quedan cubiertos por la solicitud de protección internacional de conformidad con la legislación nacional.

De la lectura combinada del artículo 2, letra b), y del artículo 3 se desprende claramente que las obligaciones de los Estados miembros en virtud de la DCA (texto refundido) entran en vigor **tan pronto como** una persona «presenta» una solicitud. En su sentencia de 12 de noviembre de 2019 en el asunto C-233/18 (en lo sucesivo, «**sentencia Haqbin**»), el TJUE confirmó esta afirmación al subrayar que, «en virtud del artículo 17, apartados 1 y 2, de la Directiva 2013/33, los Estados miembros velarán por que los solicitantes puedan disponer de las condiciones materiales de acogida cuando presenten su solicitud de protección internacional» ⁽³⁷⁾. Así pues, de ello se desprende claramente que la definición del momento en que se presenta una solicitud es esencial a efectos de la acogida.

El momento en que se presenta la solicitud se aclara en el artículo 2, letra b), de la Directiva sobre procedimientos de asilo (texto refundido) [en lo sucesivo, «DPA (texto refundido)»] ⁽³⁸⁾, con arreglo al cual:

«[Se entenderá por] “solicitud” o “solicitud de protección internacional”, la petición de protección formulada a un Estado miembro por un nacional de un tercer país o un apátrida que pueda presumirse aspira a obtener el estatuto de refugiado o el estatuto de protección subsidiaria y que no pida expresamente otra clase de protección que esté fuera del ámbito de aplicación de la Directiva 2011/95/UE que pueda solicitarse por separado».

De forma similar, el artículo 2, letra h), de la Directiva de reconocimiento [en lo sucesivo, «DR (texto refundido)»] ⁽³⁹⁾ define lo siguiente:

⁽³⁷⁾ TJUE, sentencia de 12 de noviembre de 2019, Zubair Haqbin/Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers (C-233/18, EU:C:2019:956), apartado 33.

⁽³⁸⁾ Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (texto refundido) (DO L 180 de 29.6.2013, p. 60).

⁽³⁹⁾ Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (texto refundido) (DO L 337 de 20.12.2011, p. 9).

«[Se entenderá por] “solicitud de protección internacional”: petición de protección presentada a un Estado miembro por un nacional de un tercer país o un apátrida que pueda presumirse aspira a obtener el estatuto de refugiado o el estatuto de protección subsidiaria, y que no pida expresamente otra clase de protección que esté fuera del ámbito de aplicación de la presente Directiva y pueda solicitarse por separado».

Asimismo, el considerando 27 de la DPA (texto refundido) declara que, dado que los nacionales de terceros países y las personas apátridas que hayan expresado su deseo de solicitar protección internacional son solicitantes de protección internacional, deben cumplir las obligaciones y gozar de los derechos contemplados en la [DPA (texto refundido) y la DCA (texto refundido)]. Para ello, los Estados miembros deben inscribir cuanto antes el hecho de que estas personas son solicitantes de protección internacional.

Por lo tanto, puede concluirse lo siguiente: «“Formulación de una solicitud de protección internacional” es el **acto de expresar, de cualquier modo y ante cualquier autoridad, el deseo propio de obtener protección internacional**. Toda persona que haya manifestado su intención de solicitar protección internacional se considera solicitante, con todos los derechos y obligaciones asociados a tal estatuto» ⁽⁴⁰⁾.

Otra cuestión pertinente a este respecto es la obligación de los Estados miembros de **permitir efectivamente a los nacionales de terceros países o apátridas presentar una solicitud** de protección internacional, como subrayó el TEDH en su sentencia de 23 de febrero de 2012, **Hirsi Jamaa y otros/Italia** ⁽⁴¹⁾. Son importantes los hechos en dicho asunto: un grupo de doscientas personas abandonaron Libia a bordo de tres embarcaciones con el objetivo de llegar a la costa italiana. Las embarcaciones fueron interceptadas por buques italianos y los ocupantes fueron trasladados a bordo de buques militares italianos. Durante su viaje de «salvamento», que duró un máximo de diez horas, las personas demandantes alegaron que las autoridades italianas no las informaron de su destino real: estaban convencidas de que estaban siendo llevadas a Italia y afirman haber sido «engañadas» por las autoridades italianas. Además, las autoridades italianas no adoptaron ninguna medida para identificarlas ni recabaron información sobre sus circunstancias personales durante el viaje. Por lo tanto, no se pudo presentar ninguna solicitud formal de asilo. Fueron devueltas a Libia después de diez horas en el mar.

El TEDH resolvió que:

«[...] cuando los demandantes fueron trasladados a Libia, las autoridades italianas sabían, o deberían de haber sabido, que las garantías que supuestamente debían proteger a los demandantes del riesgo de ser devueltos arbitrariamente a sus países de origen eran insuficientes, teniendo en cuenta, especialmente, la ausencia de cualquier tipo de procedimiento de asilo y la imposibilidad de hacer que las autoridades libias reconociesen los estatutos de refugiado otorgados por ACNUR.

[...] Por ende, el Tribunal reafirma que Italia no está exenta de cumplir con sus obligaciones derivadas del artículo 3 del Convenio [CEDH] por el único motivo de que los demandantes no formularon solicitud de asilo ni pusieron de manifiesto los riesgos que corrían como consecuencia de la ausencia de un sistema de asilo en Libia.

⁽⁴⁰⁾ EASO y Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, *Guía práctica: Acceso al procedimiento de asilo*, 2016, p. 4.

⁽⁴¹⁾ TEDH, sentencia de 23 de febrero de 2012, *Hirsi Jamaa y otros/Italia*, n.º 27765/09, apartados 9 a 11, 85 a 87 y 156 a 158.

El Tribunal reitera que correspondía a las autoridades italianas el deber de determinar de qué manera las autoridades libias cumplían con sus obligaciones internacionales en lo que respecta a la protección de los refugiados.

[...] A resultas de lo que antecede, el traslado de los demandantes a Libia vulneró el artículo 3 [d]el Convenio [CEDH] puesto que sometió a los demandantes al riesgo de una repatriación arbitraria».

Ofrecer a los solicitantes la oportunidad de presentar una solicitud de asilo implica también el acceso a información e interpretación adecuadas ⁽⁴²⁾.

También procede subrayar que los **asuntos con arreglo al Reglamento de Dublín III** entran en el ámbito de aplicación de la DCA (texto refundido). En su sentencia de 27 de septiembre de 2012 en el asunto C-179/11 (en lo sucesivo, «**sentencia Cimade y GISTI**»), el TJUE declaró que no existe ninguna disposición que excluya de la definición de solicitante de protección internacional a una persona cuya solicitud no sea examinada por otro Estado miembro con arreglo al Reglamento de Dublín II ⁽⁴³⁾. Además, en la sentencia **Cimade y GISTI** el TJUE resolvió que no existe ninguna disposición que excluya a los solicitantes acogidos al procedimiento de Dublín de las condiciones mínimas de acogida de solicitantes de asilo previstas en la DCA original.

Cabe señalar que las solicitudes posteriores también entran en el ámbito de aplicación material de la DCA (texto refundido), ya que la Directiva no distingue entre la solicitud inicial de protección internacional y las solicitudes posteriores. Así se deduce del artículo 2, letra c), de la DPA (texto refundido). Por lo tanto, presentar una solicitud o manifestar su deseo de solicitar de nuevo protección internacional podría volver a incluir a una persona en el ámbito de aplicación de la DCA (texto refundido). El Consejo de Estado de los Países Bajos ⁽⁴⁴⁾ ha señalado que los solicitantes que presenten una solicitud posterior pueden acogerse a las condiciones materiales de acogida desde el momento en que manifiesten su deseo de presentar una solicitud posterior. Por este motivo, anuló la decisión adoptada por la COA (Centraal Orgaan opvang asielzoekers, la autoridad neerlandesa competente en relación con las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo) según la cual dicho organismo solo debe proporcionar las condiciones materiales de acogida una vez presentada la solicitud oficial.

La DCA (texto refundido) también se aplica a los **miembros de la familia**. El artículo 2, letra c), define las personas que deben considerarse miembros de la familia de un solicitante de protección internacional a efectos de la Directiva. Establece que se considera que los miembros de la familia son:

«— el cónyuge o la pareja de hecho del solicitante que tenga una relación duradera con este, si el Derecho o la práctica del Estado miembro de que se trate considera la situación de las parejas no casadas como similar a la de las casadas con arreglo a su propia normativa aplicable a los nacionales de terceros países,

⁽⁴²⁾ TEDH, sentencias de 21 de octubre de 2014, *Sharifi y otros/Italia y Grecia*, n.º 16643/09, apartado 177; y de 11 de diciembre de 2018, *M.A. y otros/Lituania*, n.º 59793/17, apartado 108.

⁽⁴³⁾ TJUE, sentencia de 27 de septiembre de 2012, *Cimade y Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI)/Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration (C-179/11, EU:C:2012:594)*, apartado 40.

⁽⁴⁴⁾ Países Bajos, Consejo de Estado (*Raad van State*), sentencia de 28 de junio de 2018, *NL:RVS:2018:2157*.

- los hijos menores de las parejas mencionadas en el primer guion o del solicitante, siempre que no estén casados, sin discriminación entre los matrimoniales, extramatrimoniales o adoptivos de conformidad con el Derecho nacional,
- el padre, la madre u otro adulto responsable del solicitante según el Derecho o la práctica del Estado miembro de que se trate, cuando dicho solicitante sea un menor no casado».

La primera limitación se deriva del hecho de que la familia debe **haber existido ya** en el país de origen. La DCA (texto refundido) no tiene en cuenta las relaciones familiares originadas fuera del país de origen, que pueden haberse formado mientras los solicitantes de protección internacional residían en otro Estado, durante su viaje o en el propio Estado miembro de asilo. Una interpretación literal de esta disposición también podría excluir del beneficio de estas garantías a los hijos nacidos de estas relaciones. Sin embargo, esto va en contra de algunos de los principios fundamentales de la DCA (texto refundido), como el mantenimiento de la unidad familiar, establecido en el artículo 12 de la DCA (texto refundido).

De conformidad con el artículo 2, letra c), de la DCA (texto refundido), las **parejas no casadas** deben cumplir dos requisitos para ser consideradas miembros de la familia a efectos de la aplicación de la DCA (texto refundido):

- a) su relación ha de ser estable y
- b) la legislación o los usos del Estado miembro de que se trate han de otorgar a las parejas no casadas un trato comparable al de las casadas con arreglo a su propia normativa de extranjería.

Además, no se mencionan expresamente las **uniones registradas** ni los **matrimonios entre personas del mismo sexo**. Esto deja a la discreción de los Estados miembros reconocerlos como «miembros de la familia» en función de la legislación y los usos del Estado miembro de que se trate.

Los **menores casados** están excluidos de la definición de «miembros de la familia» de sus progenitores. Sin embargo, si no están acompañados por su cónyuge, podrían considerarse «menores no acompañados» con arreglo a la definición del artículo 2, letra e), de la DCA (texto refundido). Además, los hermanos menores de edad no están reconocidos como «miembros de la familia» en el sentido de la DCA (texto refundido) ⁽⁴⁵⁾.

No obstante, el artículo 4 de la DCA (texto refundido) permite a los Estados miembros:

«[...] establecer o mantener disposiciones más favorables en el ámbito de las condiciones de acogida de los solicitantes y de otros familiares cercanos del solicitante que estén presentes en el mismo Estado miembro, cuando dependan de él, o bien por motivos humanitarios, en la medida en que dichas disposiciones sean compatibles con la presente Directiva».

En estas condiciones, la legislación nacional podrá incluir también: a) las relaciones constituidas durante o después de la huida, y b) las personas que, conforme a la definición del artículo 2, letra c), de la DCA (texto refundido), no sean «miembros de la familia» de sus

⁽⁴⁵⁾ Inicialmente, una propuesta de la Comisión incluía a estos grupos de personas en el concepto de «miembros de la familia» en determinadas situaciones. Véase Comisión Europea, Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo (Texto refundido), COM(2011) 320 final; artículo 2, letra c), 1 de junio de 2011.

progenitores, como los hijos casados cuyo cónyuge no se encuentre en el Estado miembro y que, por lo demás, estén a cargo de sus padres.

La propuesta de la Comisión de 2016 de refundir de nuevo la DCA (texto refundido) amplía la definición de «miembros de la familia»:

«La definición de “miembros de la familia” se amplía para incluir las relaciones familiares que se hayan formado después de la salida del país de origen pero antes de la llegada al territorio del Estado miembro (artículo 2, apartado 3). Se refleja así la realidad actual de la migración, en la que a menudo los solicitantes permanecen durante largos períodos fuera de sus países de origen antes de llegar a la UE, por ejemplo en campos de refugiados. Se espera que esta ampliación reduzca el riesgo de fuga o movimientos irregulares de las personas cubiertas por las normas ampliadas» ⁽⁴⁶⁾.

También debe tenerse en cuenta que una persona sigue siendo tal solicitante y, por lo tanto, sigue estando incluida en el ámbito de aplicación de la DCA (texto refundido) hasta que se adopte una **decisión definitiva**, como se indica en el considerando 8 de la DCA (texto refundido). La expresión «resolución definitiva» se define en el artículo 2, letra e), de la DPA (texto refundido) de la siguiente manera:

«[...] resolución por la cual se establece si se concede o no al nacional de un tercer país o al apátrida el estatuto de refugiado o de protección subsidiaria en virtud de la Directiva 2011/95/UE y contra la que ya no puede interponerse recurso en el marco de lo dispuesto en el capítulo V de la presente Directiva, con independencia de que el recurso tenga el efecto de permitir que el solicitante permanezca en el Estado miembro de que se trate a la espera de su resultado».

En cambio, el artículo 3, apartado 1, de la DCA (texto refundido) establece que el ámbito de aplicación de esta Directiva se limita al período durante el cual se permite a los solicitantes permanecer en el territorio como solicitantes.

La interacción entre la DCA (texto refundido) y la Directiva de retorno ⁽⁴⁷⁾ se ha aclarado mediante la sentencia del TJUE en el asunto **Gnandi/État Belge**. En ella, el Tribunal de Justicia declaró que un Estado miembro puede adoptar una decisión de retorno junto con la denegación de una solicitud de protección internacional, de modo que el (antiguo) solicitante quede inmediatamente comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva de retorno. Ahora bien, el Tribunal de Justicia consideró que el procedimiento de retorno y, por consiguiente, la aplicación de la Directiva de retorno quedarán suspendidos durante el período establecido para presentar un recurso contra la decisión de denegación y para la resolución de dicho recurso. Durante este período, la persona conserva la condición de solicitante de protección internacional hasta que se resuelva definitivamente el recurso, y «el solicitante pued[e] beneficiarse durante ese período de los derechos que se derivan de la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros» ⁽⁴⁸⁾.

⁽⁴⁶⁾ Comisión Europea, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, COM(2016) 465 final, 13 de julio de 2016.

⁽⁴⁷⁾ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DO L 348 de 24.12.2008, p. 98).

⁽⁴⁸⁾ TJUE, sentencia de 19 de junio de 2018, Sadikou Gnandi/État Belge (C-181/16, EU:C:2018:465), sentencia definitiva.

En los Países Bajos, el Tribunal de Primera Instancia de La Haya se pronunció el 24 de enero de 2018 sobre un asunto relativo a un solicitante de asilo cuya solicitud de protección internacional le había sido denegada y que fue objeto de una decisión de retorno acompañada de una prohibición de entrada de diez años. El solicitante recurrió las tres resoluciones, pero, a la espera del resultado de su recurso, se le notificó la retirada de las condiciones de acogida porque la legislación neerlandesa especificaba que dicha retirada se había de efectuar una vez expirado el plazo de retorno voluntario. El tribunal de primera instancia reconoció que tales disposiciones nacionales eran contrarias al Derecho de la Unión y, por tanto, no eran válidas. Concluyó que, a la espera del resultado de su recurso, el demandante, que aún no había sido objeto de una resolución definitiva en el sentido del artículo 2, letra b), de la DCA (texto refundido), podía beneficiarse de las condiciones de acogida hasta que se resolviera su recurso contra la resolución adversa tanto sobre su solicitud de protección internacional como sobre la decisión de retorno. El tribunal de primera instancia añadió que, en tales circunstancias, no era relevante el hecho de que ya no se le considerase con «residencia legal» a efectos del artículo 8 de la Ley neerlandesa de extranjería, debido a la decisión negativa de asilo y a la prohibición de entrada de diez años ⁽⁴⁹⁾. En los asuntos con arreglo al **procedimiento del Reglamento de Dublín**, como se desprende de la sentencia **Cimade y GISTI** ⁽⁵⁰⁾, las obligaciones que incumben al Estado miembro en virtud de la DCA original solo cesan cuando se lleva a cabo el **traslado efectivo** al Estado miembro responsable y, por tanto, el interesado ya no tiene la condición de solicitante de protección internacional en el Estado miembro que realiza el traslado.

Gráfico 2: Ámbito de aplicación de los instrumentos del SECA



2.2. Ámbito de aplicación territorial

El artículo 3 de la DCA (texto refundido) establece que «la [...] Directiva se aplicará a todos los nacionales de terceros países y apátridas que presenten una solicitud de protección internacional en el territorio, incluida la frontera, en las aguas territoriales o en las zonas de tránsito de un Estado miembro». No obstante, cabe señalar que el TEDH declaró, en el asunto **Hirsi Jamaa** (véase la sección 2.1), que el CEDH, a diferencia de la DCA, se aplica

⁽⁴⁹⁾ Países Bajos, Tribunal de Primera Instancia de La Haya (Rechtbank Den Haag), AWB 17/13382, ECLI:NL:RBDHA:2018:655.

⁽⁵⁰⁾ TJUE, 2012, sentencia Cimade y GISTI, citada en la nota 43.

también extraterritorialmente en la medida en que las personas afectadas son competencia de los Estados parte ⁽⁵¹⁾.

Véase un análisis más detallado de estos conceptos en EASO, *Procedimientos de asilo y principio de no devolución – Análisis judicial*, 2018.

2.3. Situaciones en las que no se aplica la DCA (texto refundido)

Como se indica en el artículo 3, apartado 3, de la DCA (texto refundido), **la DCA no es de aplicación cuando se aplican las disposiciones de la Directiva sobre protección temporal** ⁽⁵²⁾. La Directiva sobre protección temporal prevé la adopción de medidas excepcionales en caso de afluencia masiva. Por afluencia masiva se entiende la llegada de un número importante de personas desplazadas, procedentes de un país o de una zona geográfica determinada, independientemente de que su llegada al territorio de la Unión se haya producido de forma espontánea o con ayuda, por ejemplo, de un programa de evacuación. Dicha Directiva tiene por objeto instaurar normas mínimas para conceder tal protección temporal y fomentar un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. La Directiva contiene sus propias disposiciones sobre las condiciones de acogida. Hasta ahora nunca se ha aplicado.

Además, de conformidad con el artículo 3, apartado 2, de la DCA (texto refundido), **la DCA no se aplica a las solicitudes de asilo diplomático o territorial presentadas en las representaciones de los Estados miembros**. Aunque en este ámbito no se emplea una terminología uniforme, la expresión «asilo diplomático» se utiliza generalmente para designar la protección concedida por un Estado fuera de su territorio, en particular en sus misiones diplomáticas (asilo diplomático en sentido estricto), en sus consulados, a bordo de sus buques en aguas territoriales de otro Estado (asilo naval), a bordo de sus aeronaves y en sus instalaciones militares o paramilitares en territorio extranjero ⁽⁵³⁾.

⁽⁵¹⁾ TEDH, 2012, sentencia Hirsi Jamaa, citada en la nota 41.

⁽⁵²⁾ Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (DO L 212 de 7.8.2001, p. 12).

⁽⁵³⁾ Asamblea General de las Naciones Unidas, «Question of Diplomatic Asylum – Report of the Secretary-General» (Cuestión del asilo diplomático. Informe del secretario general), 22 de septiembre de 1975.

3. Principios básicos y definiciones

3.1. Un nivel de vida adecuado y digno

Teniendo en cuenta las condiciones materiales de acogida establecidas en la DCA (texto refundido), es esencial conocer los requisitos que deben cumplir las condiciones para cumplir esta obligación positiva.

Como señaló el TJUE en la sentencia **Haqbin** ⁽⁵⁴⁾:

«[...] los Estados miembros velarán por que los solicitantes puedan disponer de las condiciones materiales de acogida cuando presenten su solicitud de protección internacional y por que las medidas adoptadas para ello proporcionen a los solicitantes un nivel de vida adecuado que les garantice la subsistencia y la protección de su salud física y psíquica».

El «nivel de vida adecuado» a que se refiere el artículo 17, apartado 2, de la DCA (texto refundido) es un punto de referencia para todas las condiciones materiales de acogida. Es expresión del «nivel de vida digno» [considerando 11 de la DCA (texto refundido)], junto con el **derecho fundamental a la dignidad humana** (artículo 1 de la Carta de la UE) mencionado en el considerando 35 de la DCA (texto refundido). El vínculo entre «adecuado» y «digno» sigue sin estar del todo claro, en particular a la luz del artículo 20, apartado 5, según el cual la retirada de condiciones materiales que garanticen un nivel «adecuado» debe garantizar que el solicitante mantenga un nivel de vida «digno».

Por una parte, el artículo 17, apartado 2, de la DCA (texto refundido) exige un **nivel de vida adecuado** para los solicitantes, que **les garantice la subsistencia** y la **protección de su salud física y psíquica**. Por otra parte, el considerando 11 de la DCA (texto refundido) menciona que las normas deben ser suficientes para garantizar a los solicitantes un **nivel de vida digno**.

Ambos son componentes del derecho al respeto de la dignidad humana. El respeto de este derecho fundamental no solo está consagrado en el considerando 35 de la DCA (texto refundido), sino que también se menciona de forma destacada en las resoluciones relativas a las condiciones materiales de acogida, como las sentencias del TJUE en los asuntos **Saciri y otros** y **Cimade y GISTI** ⁽⁵⁵⁾.

Un informe de 2017 de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) relativo a las instalaciones de acogida de catorce Estados miembros señala que «la cuestión de qué constituye un nivel de vida adecuado y cómo se ha de garantizar queda a la discreción de los Estados miembros de la UE». En consecuencia, el informe aprecia «notables diferencias en las definiciones de las condiciones nacionales de acogida, en cuanto a su naturaleza jurídica, su calidad, el grado de detalle en que se definen las condiciones y el grado de cumplimiento de los derechos fundamentales descrito» ⁽⁵⁶⁾. El informe

⁽⁵⁴⁾ TJUE, 2019, sentencia *Haqbin*, citada en la nota 37, apartado 33.

⁽⁵⁵⁾ TJUE, sentencia de 27 de febrero de 2014, *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers/Selver Saciri y otros* (C-79/13, EU:C:2014:103), apartado 35, y TJUE, 2012, sentencia *Cimade y GISTI*, citada en la nota 43, apartados 42 y 56.

⁽⁵⁶⁾ FRA, *Current Migration Situation in the EU: Oversight of reception facilities* (Actual situación migratoria en la UE: Análisis de las instalaciones de acogida), septiembre de 2017, p. 4.

también muestra grandes diferencias en la densidad reguladora entre los distintos Estados miembros ⁽⁵⁷⁾. En este contexto, no puede darse una «definición» de las normas de acogida que garantizan un nivel de vida adecuado y digno.

Puede encontrarse una interpretación del concepto de «nivel de vida adecuado» en la definición propuesta por la Comisión Europea en 2016, incluida en el proyecto de la futura reforma de la DCA (texto refundido). La propuesta propone que se defina esta expresión de la manera siguiente:

«Una calidad de vida suficiente para garantizar la salud y el bienestar del solicitante y de su familia, con especial atención a la alimentación, el vestido, la vivienda, la educación, la atención sanitaria y los servicios sociales necesarios» ⁽⁵⁸⁾.

El artículo 11, apartado 1, del PIDESC también ofrece orientaciones útiles, ya que reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí misma y para su familia, incluidos alimentación, vestido y vivienda adecuados, así como a la mejora continua de las condiciones de vida ⁽⁵⁹⁾.

También cabe destacar que la evaluación de estos criterios debe llevarse a cabo a la luz de la Carta de la UE y del CEDH. En concreto, el artículo 52, apartado 3, de la Carta de la UE establece que, en la medida en que la Carta de la Unión contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el CEDH, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere el CEDH, lo cual no obstará a que los Estados concedan una protección más extensa en virtud de la Carta de la UE.

Cuadro 3: Disposiciones respectivas del CEDH y de la Carta de la UE

Derecho fundamental	Disposición
Dignidad humana	Artículo 1 de la Carta de la UE
Derecho a la vida	Artículo 2 del CEDH
Prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes	Artículo 4 de la Carta de la UE Artículo 3 del CEDH
Derecho a la libertad y a la seguridad	Artículo 6 de la Carta de la UE
Respeto de la vida privada y familiar	Artículo 7 de la Carta de la UE Artículo 8 del CEDH
No discriminación	Artículo 21 de la Carta de la UE Artículo 14 del CEDH
Derechos del menor	Artículo 24 de la Carta de la UE
Protección de la propiedad	Artículo 1 del Protocolo n.º 1 del CEDH

⁽⁵⁷⁾ FRA, *Current Migration Situation in the EU: Oversight of reception facilities* (Actual situación migratoria en la UE: Análisis de las instalaciones de acogida), septiembre de 2017, pp. 2 y 7, cuadro 3: Resumen de las fuentes en las que se definen las normas de acogida.

⁽⁵⁸⁾ Proyecto de Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (versión refundida), enmienda 31, COM(2016) 465 – C8-0323/2016-2016/0222 (COD).

⁽⁵⁹⁾ Asamblea General de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 16 de diciembre de 1966, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 993, p. 3.

Unas condiciones de vida adecuadas no deben infringir los siguientes artículos de la Carta de la UE, mencionados en el considerando 35 de la DCA (texto refundido).

Considerando 35 de la DCA (texto refundido)

«La presente Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en especial por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En particular, la presente Directiva pretende garantizar el pleno respeto de la dignidad humana, así como promover la aplicación de los artículos 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 y 47 de la Carta y debe aplicarse en consecuencia».

Refiriéndose a la DCA original ⁽⁶⁰⁾, el TJUE hizo hincapié en el respeto de estos derechos fundamentales en la sentencia **Cimade y GISTI** ⁽⁶¹⁾.

La jurisprudencia del TJUE establece una estrecha relación entre el artículo 4 de la Carta de la UE, el artículo 3 del CEDH y el respeto de la dignidad humana ⁽⁶²⁾. Aun así, la DCA (texto refundido) se refiere reiteradamente a la «dignidad humana» ⁽⁶³⁾. Pese a todo, el artículo 1 de la Carta de la Unión impone a los Estados miembros obligaciones más amplias que el artículo 4 de la Carta de la Unión en relación con la obligación positiva de los Estados miembros en virtud de la DCA (texto refundido), que, según el considerando 35, «pretende garantizar el pleno respeto de la dignidad humana». Pese a todo, de la jurisprudencia del TJUE se desprende claramente que, para respetar su dignidad humana, los solicitantes no deben verse privados de la protección de las normas mínimas establecidas por la Directiva, aunque sea de manera temporal ⁽⁶⁴⁾.

3.2. Los conceptos de «vulnerabilidad» y «necesidades particulares de acogida»

La primera generación de instrumentos legislativos en el marco del SECA reconoció la existencia de un grupo específico de solicitantes de asilo considerados vulnerables. Sin embargo, en esta primera generación, la vulnerabilidad no estaba ampliamente regulada. La DCA original no incluía una definición de este concepto. Sin embargo, dentro de los instrumentos jurídicos de la UE de primera generación en materia de asilo, la DCA original era el que prestaba mayor atención a la situación de los solicitantes de asilo vulnerables. Establecía que «debe darse un trato especial» a los solicitantes de asilo identificados como personas vulnerables con necesidades particulares. La DCA original solo exigía a los Estados miembros que tuvieran en cuenta, en su legislación nacional, la situación específica de las personas vulnerables, que se enumeraban de forma no exhaustiva ⁽⁶⁵⁾.

⁽⁶⁰⁾ El considerando 5 de la DCA original tiene un contenido similar al considerando 35 de la DCA (texto refundido), aunque, aparte de la referencia general a la Carta de la UE y a la dignidad humana, en él solo se mencionaban explícitamente los artículos 1 y 18 de la Carta de la UE. El considerando 35 de la DCA (texto refundido) es de mayor alcance que el considerando 5 de la DCA original.

⁽⁶¹⁾ TJUE, 2012, sentencia Cimade y GISTI, citada en la nota 43, apartado 42.

⁽⁶²⁾ TJUE, sentencia de 19 de marzo de 2019, Abubacarr Jawo/Bundesrepublik Deutschland (C-163/17, EU:C:2019:218), apartado 78.

⁽⁶³⁾ Considerandos 11 y 35, por ejemplo.

⁽⁶⁴⁾ TJUE, 2014, sentencia Saciri y otros, citada en la nota 55, apartado 35, en remisión a la sentencia del TJUE de 2012, Cimade y GISTI, citada en la nota 43, apartado 56.

⁽⁶⁵⁾ Se mencionaban como personas vulnerables las siguientes: menores, menores no acompañados, personas con discapacidades, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con hijos menores y personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual.

La vulnerabilidad se consideraba principalmente desde el punto de vista de la integridad física y psíquica del solicitante, ya que el alcance de las obligaciones de los Estados miembros se limitaba a las disposiciones de la Directiva relativas a las condiciones materiales de acogida y a la asistencia sanitaria. Además, el alcance personal de la obligación de tener en cuenta la situación especial de estos solicitantes de asilo se limitaba aún más en la DCA original a aquellos de quienes se hubiera constatado que tenían necesidades particulares tras «una evaluación individual de su situación» ⁽⁶⁶⁾. Además, la DCA original no era coherente, ya que en todo el texto se refería a la «vulnerabilidad» de los solicitantes o a los solicitantes de asilo que tenían «necesidades particulares».

En 2010, el Programa de Estocolmo de la UE abogaba por una mejor protección de las personas vulnerables. El Consejo Europeo lo ha fijado como una prioridad central de las políticas de la UE. En dicho programa se hace referencia específica a los «menores no acompañados», que «representan un grupo particularmente vulnerable que requiere una atención especial y respuestas específicas», especialmente en el caso de los menores en situación de riesgo ⁽⁶⁷⁾. Como consecuencia de ello, la segunda fase de los instrumentos del SECA, concluida en junio de 2013, se adaptó aún más a estos retos mediante la adopción de disposiciones específicas relativas a los solicitantes con garantías procedimentales especiales y necesidades particulares/específicas, y proporcionando garantías procedimentales reforzadas para las personas vulnerables.

La DCA (texto refundido) contiene una definición no exhaustiva de las personas vulnerables. Como se desprende del tenor del artículo 21, cuando se utiliza la expresión «tales como», se proporciona una lista indicativa de grupos de personas vulnerables. Se trata de las siguientes:

- menores;
- menores no acompañados;
- personas con discapacidades;
- personas de edad avanzada;
- mujeres embarazadas;
- familias monoparentales con hijos menores;
- víctimas de la trata de seres humanos;
- personas con enfermedades graves;
- personas con trastornos psíquicos;
- personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual, como las víctimas de mutilación genital femenina.

Con la expresión «**tales como**» se pretende subrayar que la lista de personas consideradas vulnerables **no es exhaustiva**. Esto se debe a que la vulnerabilidad puede derivarse de múltiples factores, como las características personales, las condiciones de salud, la situación social y las experiencias sufridas. Esto permite, por tanto, a los Estados miembros incluir otras categorías ⁽⁶⁸⁾.

Además, el artículo 21 de la DCA (texto refundido) obliga a los Estados miembros a tener en cuenta la situación específica del solicitante de protección internacional. Con el fin de permitir

⁽⁶⁶⁾ Artículo 17, apartado 2, de la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (DO L 31 de 6.2.2003, p. 18).

⁽⁶⁷⁾ Consejo de la Unión Europea, «Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura al servicio del ciudadano», 2 de diciembre de 2009.

⁽⁶⁸⁾ ACNUR, *UNHCR Annotated Comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)* [Observaciones del ACNUR sobre la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido)], 2015, p. 50.

la plena aplicación de esta disposición, el Estado miembro está obligado, de conformidad con el artículo 22 de la DCA (texto refundido), a evaluar **si el solicitante tiene necesidades de acogida particulares**. Mientras que el artículo 21 de la DCA (texto refundido) enumera de forma no exhaustiva los grupos de personas vulnerables, el artículo 2, letra k), de la DCA (texto refundido) define el concepto de persona con necesidades de acogida particulares como «una persona vulnerable, con arreglo al artículo 21, que requiera garantías particulares para poder disfrutar de los derechos y cumplir las obligaciones previstas en la presente Directiva».

La lectura combinada de los artículos anteriores confirma que **toda persona con necesidades de acogida particulares es, a fortiori, una persona vulnerable** a efectos de la DCA (texto refundido). Sin embargo, puede ocurrir que una persona vulnerable no tenga necesidades de acogida particulares.

Como se ha mencionado anteriormente, la lista de personas consideradas vulnerables y con necesidades de acogida particulares no es exhaustiva ⁽⁶⁹⁾. En el considerando 29 de la DPA (texto refundido) figura el concepto de personas con necesidad de «garantías procedimentales especiales», y los grupos específicos allí mencionados no coinciden con los especificados en la DCA original. Una lectura literal estricta del artículo 21 de la DCA (texto refundido) y del considerando 29 de la DPA (texto refundido) podría generar la idea errónea de que las personas que huyen de su país de origen por motivos relacionados con la orientación sexual o la identidad de género pueden requerir una atención especial en el procedimiento de asilo, pero no presentan directamente factores de vulnerabilidad que requieran una atención especial por lo que respecta a sus condiciones de acogida. Debe evitarse esta interpretación, ya que ambas listas no son exhaustivas, y también porque puede utilizarse el mismo mecanismo de evaluación para identificar necesidades especiales de acogida y de procedimiento en el marco de la DCA (texto refundido) y de la DPA (texto refundido) ⁽⁷⁰⁾.

El **ACNUR** anima a los Estados miembros a aprovechar el carácter no exhaustivo de la lista y a ampliarla a la hora de transponer la Directiva a su legislación nacional, con el fin de incluir a otros grupos potencialmente vulnerables, como las personas LGBTI, las personas con discapacidad auditiva o visual o los solicitantes analfabetos, disléxicos o con discapacidad psíquica ⁽⁷¹⁾.

El TEDH ha reconocido la especial vulnerabilidad de algunos solicitantes de asilo. Ha considerado que, entre los solicitantes de asilo, hay personas que pertenecen a varios grupos vulnerables. Así sucedió expresamente en el asunto **Tarakhel**, que versaba sobre la propuesta de retorno de una familia de ocho miembros, seis de ellos menores, de Suiza a Italia. El TEDH concluyó, remitiéndose a su sentencia en el asunto n.º 30696/09, **M.S.S./Bélgica y Grecia** (en lo sucesivo, «sentencia M.S.S.») ⁽⁷²⁾, que las autoridades suizas tenían la obligación de asegurar a los demandantes garantías individuales adaptadas a su edad. Al resolver el asunto, el TEDH prestó especial atención a la «extrema vulnerabilidad» y a las necesidades específicas de los menores, atendiendo tanto a su edad como a su dependencia y a su condición de solicitantes de asilo ⁽⁷³⁾.

⁽⁶⁹⁾ Véase una comparación de las definiciones de grupos vulnerables en la práctica nacional en ECRE/AIDA, *The Concept of Vulnerability in European Asylum Procedures* (El concepto de vulnerabilidad en los procedimientos de asilo europeos), 2017, pp. 15 y 16.

⁽⁷⁰⁾ ECRE/AIDA, *The Concept of Vulnerability in European Asylum Procedures* (El concepto de vulnerabilidad en los procedimientos de asilo europeos), 2017, p. 16.

⁽⁷¹⁾ ACNUR, *UNHCR Annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)* [Observaciones del ACNUR sobre la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido)], 2015, pp. 50 y 51.

⁽⁷²⁾ TEDH, sentencia de 21 de enero de 2011, *M.S.S./Bélgica y Grecia*, n.º 30696/09, ECLI:CE:ECHR:2011:0121JUD003069609.

⁽⁷³⁾ TEDH, sentencia de 4 de noviembre de 2014, *Tarakhel/Suiza*, n.º 29217/12, apartado 99.

La DCA (texto refundido) también incluye disposiciones específicas para las personas vulnerables:

- a) sobre **la acogida y las condiciones materiales de acogida** de las personas vulnerables y las personas con necesidades particulares (artículos 12 a 19);
- b) sobre el **internamiento** de personas vulnerables y de solicitantes con necesidades de acogida particulares (artículo 11);
- c) sobre los **menores, los menores no acompañados** y las **víctimas de la tortura y la violencia** (artículos 23, 24 y 25);
- d) sobre la **retirada o reducción** de las condiciones de acogida y las sanciones aplicables a las personas vulnerables, junto con un **recurso efectivo** contra las decisiones de denegación, retirada o reducción de las prestaciones de acogida para las personas vulnerables (artículo 20).

El concepto de «vulnerabilidad» es de vital importancia. Con la evaluación temprana de la vulnerabilidad y el reconocimiento de la atención específica que precisan las personas vulnerables se consigue, en la práctica, la igualdad de hecho entre los solicitantes de protección internacional.

La relación entre la vulnerabilidad y un nivel de vida adecuado fue objeto de examen por parte del TJUE en el asunto **Haqbin**, en el que el Tribunal subrayó lo siguiente:

«En el caso de las “personas vulnerables” en el sentido del artículo 21 de [la] Directiva, entre las que se encuentran los menores no acompañados [...], el artículo 17, apartado 2, párrafo segundo, de la misma Directiva establece que los Estados miembros velarán por que tal nivel de vida “se mantenga”» ⁽⁷⁴⁾.

3.3. Evaluación de la vulnerabilidad

Existe una amplia gama de **indicadores de la vulnerabilidad**. Tanto la EASO ⁽⁷⁵⁾ como el ACNUR ⁽⁷⁶⁾ han desarrollado indicadores que deben utilizarse como herramientas de detección. Algunos ejemplos son la **edad**, el **sexo**, la **situación familiar** y los **indicadores psicosociales**.

Se han adoptado regímenes o instrumentos especiales de protección en relación con las **mujeres** [por ejemplo, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres ⁽⁷⁷⁾], los **niños** [por ejemplo, la Convención sobre los Derechos del Niño ⁽⁷⁸⁾] y las **personas con discapacidad** [por ejemplo, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ⁽⁷⁹⁾]. Su objetivo es abordar la vulnerabilidad proporcionando salvaguardias y medidas especiales para que estos grupos puedan disfrutar plenamente de todos sus derechos humanos.

⁽⁷⁴⁾ TJUE, 2019, sentencia Haqbin, citada en la nota 37, apartado 34.

⁽⁷⁵⁾ EASO, Herramienta para la identificación de personas con necesidades especiales, 2016.

⁽⁷⁶⁾ ACNUR y Coalición Internacional contra el Internamiento, *Herramienta para identificar la vulnerabilidad — Identificar y abordar la vulnerabilidad: una herramienta para sistemas de asilo y migración*, 2016.

⁽⁷⁷⁾ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, 18 de diciembre de 1979.

⁽⁷⁸⁾ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Convención sobre los Derechos del Niño*, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 1577, 20 de noviembre de 1989.

⁽⁷⁹⁾ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, 13 de diciembre de 2006, A/RES/61/106.

3.4. Menores y menores no acompañados

El concepto de «**menor**» se define en el **artículo 2, letra d)**, de la DCA (texto refundido).

Artículo 2, letra d) de la DCA (texto refundido)

«[...] el nacional de un tercer país o apátrida **menor de 18 años**».

La definición de «**menor no acompañado**» se recoge en el **artículo 2, letra e)**.

Artículo 2, letra e), de la DCA (texto refundido)

«[...] el menor que llega al territorio de los Estados miembros sin ir acompañado de un adulto responsable del mismo, conforme a la ley o a la práctica del Estado miembro de que se trate, y mientras no esté efectivamente bajo el cuidado de tal adulto responsable de él; este concepto incluye al menor que deja de estar acompañado después de haber entrado en el territorio de los Estados miembros».

La definición es similar a la proporcionada por el ACNUR ⁽⁸⁰⁾. Un menor es «no acompañado» con independencia de si entró no acompañado en el territorio del Estado miembro o si fue abandonado por la persona responsable de él. Se ha adoptado una definición similar para otros textos pertinentes de la UE. Cabe destacar que la legislación de la UE no establece una distinción entre menores separados y menores no acompañados.

3.5. El interés superior del menor

El principio del interés superior del menor ⁽⁸¹⁾ se reitera en el **artículo 24, apartado 2, de la Carta de la UE**.

Artículo 24, apartado 2, de la Carta de la UE

«En todos los actos relativos a los niños llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del niño constituirá una consideración primordial».

El TJUE menciona explícitamente este principio en su sentencia de junio de 2013 en el asunto C-648/11 (en lo sucesivo, «**sentencia M.A. y otros**»), afirmando que el artículo 24, apartado 2, de la Carta contiene la obligación de que «en todos los actos relativos a los niños llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del niño constituya una consideración primordial» ⁽⁸²⁾.

⁽⁸⁰⁾ ACNUR, *Directrices sobre políticas y procedimientos relativos al tratamiento de niños no acompañados solicitantes de asilo*, 1997, p. 1.

⁽⁸¹⁾ EASO, *Guía acerca de las condiciones de acogida para menores no acompañados: estándares operativos e indicadores*, 2018.

⁽⁸²⁾ TJUE, sentencia de 6 de junio de 2011, *The Queen*, a instancia de: M. A. y otros/Secretary of State for the Home Department (C-648/11, EU:C:2013:367), apartado 57.

El interés superior del menor es un «principio general» que orienta la interpretación de toda la CDN. Se menciona en varios artículos de la Convención. Sin embargo, la formulación clave se encuentra en su artículo 3, apartado 1.

Artículo 3, apartado 1, de la CDN

«En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño».

El artículo 3 de la CDN solo puede entenderse correctamente analizando su formulación exacta. Hace referencia a las autoridades ejecutivas y a los órganos legislativos y judiciales. Se aplica a todas las acciones de estas autoridades y de las instituciones privadas pertinentes. Y, lo que es más importante, también comprende a los «niños» en plural. El Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas ha interpretado esta redacción en el sentido de que el artículo es aplicable tanto en casos individuales como en relación con grupos de niños o niños en general, lo que lo hace aún más relevante en términos políticos y de programación ⁽⁸³⁾.

Todos los instrumentos del SECA en ambas fases prestan especial atención al interés superior del niño, que debe tenerse en cuenta como consideración primordial en todo momento, y obligan a los Estados miembros a adherirse al principio.

El TJUE tuvo ocasión de destacar la importancia de la protección ofrecida a los menores en su sentencia de 27 de junio de 2006 en el asunto C-540/03, **Parlamento Europeo/Consejo de la Unión Europea** ⁽⁸⁴⁾. El Tribunal de Justicia subrayó la importancia de la CDN al afirmar que «figura entre los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos que el Tribunal de Justicia tiene en cuenta para la aplicación de principios generales del Derecho comunitario» ⁽⁸⁵⁾.

Este principio rector se incorpora en el **artículo 23, apartado 1**, de la DCA (texto refundido).

Artículo 23, apartado 1, de la DCA (texto refundido)

«El interés superior del menor será **la consideración básica** para los Estados miembros a la hora de aplicar las disposiciones de la presente Directiva relativas a los menores. Los Estados miembros **velarán por que los menores tengan un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, psíquico, espiritual, moral y social**».

Además, el considerando 9 de la DCA (texto refundido) subraya que, al aplicar la DCA (texto refundido), los Estados miembros «deben velar por garantizar el cumplimiento íntegro de los principios del interés superior del menor y de la unidad familiar», de conformidad con la Carta de la UE, la CDN y el CEDH.

⁽⁸³⁾ Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación general n.º 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), apartado 32, 29 de mayo de 2013.

⁽⁸⁴⁾ TJUE, sentencia de 27 de junio de 2006, Parlamento Europeo/Consejo de la Unión Europea (C-540/03, EU:C:2006:429).

⁽⁸⁵⁾ TJUE, 2006, sentencia Parlamento Europeo/Consejo de la Unión Europea, citada en la nota 84, apartado 37.

Normalmente, el interés superior del menor no puede ser la única consideración, sino que debe figurar entre los **primeros aspectos** que deben tenerse en cuenta. El interés superior del menor debe tener una importancia considerable en todas las decisiones adoptadas en relación con la acogida de menores en los sistemas nacionales de asilo. Este principio orienta la interpretación de la DCA (texto refundido) y su aplicación general.

En cuanto al **significado de «interés superior»**, ni la DCA (texto refundido) ni otros instrumentos del SECA ofrecen una definición concluyente de lo que responde al interés superior de un niño concreto en una situación determinada. No obstante, debe tenerse en cuenta que este principio exige que, en todos los actos relativos a los menores, el interés superior del menor sea una consideración primordial y que el concepto se base en los derechos. Por lo tanto, no puede considerarse que una acción responda al interés superior del menor si es contraria a un derecho pertinente del menor.

Uno de los objetivos del principio del interés superior es garantizar un **nivel de vida adecuado para el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social del menor**.

En la sentencia **Saciri y otros**, el TJUE declaró que «el importe de esas asignaciones debe ser suficiente para permitir que los hijos menores se alojen con sus padres, de forma que pueda mantenerse la unidad familiar de los solicitantes de asilo» ⁽⁸⁶⁾.

En la sentencia **M.A. y otros**, el TJUE declaró que los procedimientos de Dublín no debían prolongarse «más de lo estrictamente necesario» en el caso de los menores no acompañados, que consideraba que constituían «una categoría de personas particularmente vulnerables» ⁽⁸⁷⁾.

Estos principios para los menores en el marco del procedimiento de Dublín se han tenido muy en cuenta en el texto refundido del Reglamento de Dublín. El artículo 6, apartado 4, del Reglamento de Dublín III establece que los Estados miembros deben actuar con rapidez en relación con la reagrupación familiar. La reagrupación familiar es actualmente el único motivo para el traslado de menores en virtud del Reglamento de Dublín III.

El TEDH ha establecido una jurisprudencia sobre las necesidades específicas de los niños solicitantes de asilo.

En el asunto **Rahimi** ⁽⁸⁸⁾, que versaba sobre un menor que había estado internado en un centro de internamiento de adultos en Grecia, el TEDH estimó que la vulnerabilidad «extrema» del demandante, derivada de su edad y de sus circunstancias personales como menor no acompañado, constituía un factor agravante de la aflicción causada por el internamiento. Si bien reconoció que este solo había durado dos días, el TEDH consideró que las circunstancias personales del solicitante eran tales que las graves deficiencias en las condiciones de internamiento en cuanto a higiene, alojamiento e infraestructura constituían un trato degradante a efectos del artículo 3 del CEDH. Remitiéndose a su jurisprudencia anterior, el TEDH señaló que la evaluación de la gravedad del maltrato con arreglo al artículo 3 ha de ser esencialmente relativa y debe tener en cuenta las diferentes circunstancias, incluido el contexto, la duración y los efectos fisiológicos y psíquicos de dicho tratamiento, así como, en su caso, la edad, el sexo y el estado de salud de la víctima.

⁽⁸⁶⁾ TJUE, 2014, sentencia *Saciri y otros*, citada en la nota 55, apartados 45 y 46.

⁽⁸⁷⁾ TJUE, 2013, sentencia *M.A. y otros*, citada en la nota 82, apartado 55.

⁽⁸⁸⁾ TEDH, sentencia de 5 de abril de 2011, *Rahimi/Grecia*, n.º 8687/08, ECLI:CE:ECHR:2011:0405JUD000868708.

En el asunto **Sh.D. y otros/Grecia, Austria, Croacia, Hungría, Macedonia del Norte, Serbia y Eslovenia** (en lo sucesivo, «Sh.D. y otros»), el TEDH hizo hincapié en las obligaciones positivas del Estado de proteger y cuidar a los menores migrantes no acompañados en virtud del artículo 3, así como del artículo 20 de la CDN, según el cual un Estado debe proporcionar cuidados alternativos a un menor cuando se le priva de su entorno familiar. El asunto se refería a cinco menores afganos no acompañados nacidos entre 1999 y 2001, que vivieron en el campamento de Idomeni durante un mes en marzo de 2016. El TEDH reconoció que el campamento de Idomeni era un campamento improvisado realizado por los propios ocupantes, donde vivieron en situación de extrema precariedad y solo recibieron ayuda de organizaciones no gubernamentales (ONG). Observó que no había ningún elemento que indicara que el fiscal hubiera sido informado por las autoridades de la presencia de estos menores en suelo nacional ⁽⁸⁹⁾.

En el asunto **Mubilanzila Mayeka y Kaniki Mitunga**, relativo al internamiento de menores, el TEDH sostuvo que las condiciones de acogida de los menores solicitantes de asilo deben adaptarse a su edad, a fin de garantizar que dichas condiciones no les creen una situación de estrés y ansiedad, con consecuencias especialmente traumáticas ⁽⁹⁰⁾.

La jurisprudencia del TEDH sugiere que la evaluación de la vulnerabilidad es uno de los elementos que deben incluirse en el análisis de proporcionalidad que deben realizar los Estados al hacer uso de su margen de apreciación en virtud del CEDH.

3.6. Evaluación del interés superior: menores y unidad familiar

La DCA (texto refundido) proporciona un marco normativo que define en cierta medida estos intereses en lo que se refiere a las condiciones de acogida del menor.

El requisito de una evaluación del interés superior para los menores se incorpora al **artículo 23, apartado 2**.

Artículo 23, apartado 2, de la DCA (texto refundido)

«2. Al valorar el interés superior del menor, los Estados miembros tendrán especialmente en cuenta los siguientes factores:

- a) las posibilidades de reagrupación familiar;
- b) el bienestar y el desarrollo social del menor, teniendo especialmente en cuenta el contexto del menor;
- c) consideraciones de seguridad y protección, especialmente en los casos en los que exista el riesgo de que sea víctima de trata de seres humanos;
- d) la opinión del menor, atendiendo a su edad y grado de madurez».

⁽⁸⁹⁾ TEDH, sentencia de 13 de junio de 2019, Sh.D. y otros/Grecia, Austria, Croacia, Hungría, Macedonia del Norte, Serbia y Eslovenia, n.º 14165/16, ECLI:CE:ECHR:2019:0613JUD001416516, apartados 48 a 62.

⁽⁹⁰⁾ TEDH, sentencia de 12 de octubre de 2006, Mubilanzila Mayeka y Kaniki Mitunga/Bélgica, solicitud n.º 13178/03.

El **considerando 9 de la DCA (texto refundido)** establece lo siguiente.

Considerando 9 de la DCA (texto refundido)

«Al aplicar la presente Directiva, los Estados miembros deben velar por garantizar el cumplimiento íntegro de los principios del interés superior del menor y de la unidad familiar, de acuerdo con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989 y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales».

Como principio general, el artículo 12 de la DCA (texto refundido) obliga a los Estados miembros a:

«[Adoptar] las medidas oportunas para mantener la unidad familiar tal como se encuentre presente en su territorio, en caso de que el Estado miembro de que se trate facilite alojamiento a los solicitantes. Las medidas previstas en el presente artículo se aplicarán con el acuerdo de los solicitantes».

En este sentido, el considerando 22 de la DCA (texto refundido) subraya:

«Al decidir las condiciones de alojamiento, los Estados miembros deben tener debidamente en cuenta el interés superior del menor, así como las circunstancias particulares de todo solicitante que dependa de familiares o de otros parientes cercanos, como hermanos menores no casados, que ya se encuentren en el Estado miembro».

La obligación de llevar a cabo una evaluación del interés superior garantiza que las prácticas y el trato de los menores por parte de los Estados miembros estén en consonancia con las obligaciones que les incumben en virtud del artículo 3, apartado 1, de la CDN y del artículo 24, apartado 2, de la Carta de la UE.

La lista de factores para evaluar el interés superior del menor que figura en el artículo 23, apartado 2, no es exhaustiva, por lo que los Estados miembros deben tener en cuenta factores adicionales en su legislación nacional o, al menos, en su práctica. Algunos ejemplos de factores adicionales tenidos en cuenta en la Observación general n.º 14 del Comité de los Derechos del Niño son: edad, sexo, género e identidad de género, orientación sexual, religión, educación, nivel de madurez física e intelectual y nivel de vulnerabilidades (físicas, psicológicas o emocionales) ⁽⁹¹⁾.

El derecho a la **unidad familiar** debe ser una consideración primordial, como declaró el TJUE en la sentencia **Saciri y otros** en relación con la DCA original ⁽⁹²⁾:

«En cuanto a la fijación de las condiciones materiales de acogida en forma de asignaciones financieras, los Estados miembros, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 13, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2003/9, tienen la obligación

⁽⁹¹⁾ Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General n.º 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), 29 de mayo de 2013.

⁽⁹²⁾ TJUE, 2014, sentencia *Saciri y otros*, citada en la nota 55, apartado 41.

de adaptar dichas condiciones de acogida a la situación de las personas con necesidades particulares, mencionadas en el artículo 17 de la Directiva. Por lo tanto, las asignaciones financieras deben ser suficientes para mantener la unidad familiar y proteger el interés superior del menor, interés que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 18, apartado 1, de la misma Directiva, es una consideración básica».

El requisito de que los Estados firmantes garanticen el derecho del menor a la vida, la supervivencia y el desarrollo está consagrado en el artículo 6 de la CDN.

En todas las decisiones que afecten a menores deberán tenerse en cuenta consideraciones de seguridad y protección. Entre las numerosas amenazas y riesgos que implican a los niños figura la de ser o convertirse en víctima de la trata de personas ⁽⁹³⁾.

Para determinar el interés superior del menor, es importante que el niño o la niña sean oídos. A mayor edad y madurez, mayor es el peso que los deseos y opiniones del menor deben tener en la decisión.

⁽⁹³⁾ Véase, por ejemplo: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Global Report on Trafficking in Persons 2018* (Informe mundial sobre la trata de personas 2018), 2018.

4. Residencia y libertad de circulación

4.1. Circular libremente por el territorio del Estado de acogida

Artículo 7, apartado 1, de la DCA (texto refundido)

«Los solicitantes podrán circular libremente por el territorio del Estado miembro de acogida [...]».

Artículo 26 de la Convención sobre los refugiados

«Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio el derecho de escoger el lugar de su residencia en tal territorio y de viajar libremente por él, siempre que observen los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias a los extranjeros en general».

El derecho de libre circulación del solicitante tiene su fundamento en el artículo 26 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, titulado «Libertad de circulación». Cabe señalar aquí que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados reconoce este derecho independientemente de si un solicitante de asilo entró en el Estado de forma legal o ilegal. Del mismo modo, el artículo 12, apartado 1, del PIDCP establece el derecho a la libertad de circulación y a la libertad de elegir el lugar de residencia de las personas «legalmente» en el territorio de un Estado miembro ⁽⁹⁴⁾. Además, el artículo 2, apartado 1, del Protocolo n.º 4 del CEDH dispone que «toda persona que se encuentre legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular libremente por él y a **elegir libremente su residencia**» ⁽⁹⁵⁾.

Sin embargo, cabe señalar que, si bien este derecho existe expresamente en la Convención sobre los refugiados, no puede determinarse, a partir de una mera lectura literal del artículo 7 de la DCA (texto refundido) si debe permitirse a los solicitantes de asilo circular libremente en el territorio del Estado miembro o si los solicitantes deben poder elegir su lugar de residencia en dicho territorio. El hecho de que el artículo 7 de la DCA (texto refundido) se titule «Residencia y libertad de circulación» no basta para disipar las ambigüedades que se derivan de su redacción. En primer lugar, la expresión «libertad de circulación» no siempre se utiliza de manera uniforme en el Derecho de la Unión. Algunas disposiciones del Derecho de la Unión distinguen explícitamente entre la libertad de circulación y la libertad de elegir el lugar de residencia. Otras utilizan la expresión «libertad de circulación» de un modo que incluye también el derecho a elegir el lugar de residencia.

⁽⁹⁴⁾ ACNUR, *UNHCR Annotated Comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)* [Observaciones del ACNUR sobre la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido)], 2015, p. 13.

⁽⁹⁵⁾ Artículo 2, apartado 1, del Protocolo n.º 4 del CEDH.

Sin embargo, a diferencia del artículo 7, apartado 1, de la DCA (texto refundido), el artículo 7, apartado 2, establece que «los Estados miembros podrán asignar residencia al solicitante», formulación que lleva a suponer que tanto el derecho a la libre circulación como el derecho a elegir el lugar de residencia están incluidos en el artículo 7, apartado 1. No obstante, cabe señalar que la obligación de residir en un lugar determinado, con arreglo al artículo 7, apartado 2, no impide al solicitante circular libremente por el Estado miembro de acogida con arreglo al artículo 7, apartado 1, a menos que se aplique una restricción específica de la libertad de circulación.

4.2. Zona asignada

Artículo 7, apartado 1, de la DCA (texto refundido)

«Los solicitantes podrán circular libremente por el territorio del Estado miembro de acogida o dentro de una zona que les haya asignado dicho Estado miembro. La zona asignada no afectará a la esfera inalienable de la vida privada y ofrecerá suficiente margen para garantizar el acceso a todos los beneficios concedidos con arreglo a la presente Directiva».

Del mismo modo, en virtud de la Convención sobre los refugiados, las personas que entraron de forma irregular e informaron sin demora a las autoridades, demostrando una causa justificada de su entrada, como el temor a ser perseguido en su propio país, pueden ser objeto de una restricción de la libertad de circulación a una «zona que [se] les haya asignado».

El tenor del artículo 7, apartado 1, y el uso del término «solicitantes» en lugar de «el solicitante», que se utiliza en otros artículos de la DCA, podrían interpretarse en el sentido de que asignan un grupo de solicitantes a una zona específica.

El artículo 7, apartado 1, no establece criterios, sino garantías, que deben tenerse en cuenta para imponer restricciones a la libre circulación de los solicitantes de protección internacional y asignarlos a una zona específica. Esto es contrario al artículo 7, apartado 2, que establece que el Estado de acogida podrá tomar decisiones sobre la residencia de los solicitantes de protección internacional cuando existan razones de interés público o de orden público o, en caso necesario, para la tramitación rápida y el control efectivo de su solicitud de protección internacional ⁽⁹⁶⁾.

El artículo 7, apartado 1, también establece garantías específicas relativas al lugar asignado, que «no afectará[n] a la esfera inalienable de la vida privada». Además, el lugar asignado debe ofrecer un margen suficiente para garantizar el acceso a los beneficios de la Directiva, ya que de otro modo se conculcarían los derechos fundamentales. Por lo tanto, este lugar asignado no debe estar aislado, en términos de distancia y acceso al transporte, ya que impediría a los solicitantes acceder a los beneficios de la DCA (texto refundido), por ejemplo, el acceso de un niño a la educación, la asistencia médica, la asistencia jurídica o el apoyo psicosocial.

⁽⁹⁶⁾ Grecia, Consejo de Estado griego, sentencia de 17 de abril de 2018, n.º 805/2018, apartado 18.

4.3. Lugar de residencia

Artículo 7, apartado 2, de la DCA (texto refundido)

«Los Estados miembros podrán asignar residencia al solicitante por razones de interés público, de orden público o cuando así lo requirieran la tramitación rápida y la supervisión eficaz de su solicitud de protección internacional».

La redacción de la disposición y la referencia al «solicitante» en lugar de «los solicitantes» implican una **evaluación individualizada** de las circunstancias del solicitante antes de decidir sobre su residencia por los motivos antes mencionados.

Además, el TJUE ha desarrollado, como principio general, el derecho de toda persona a **ser oída** antes de que se adopte cualquier medida individual que pueda perjudicarla ⁽⁹⁷⁾ (véase la sección 9, «Garantías procesales y derecho de recurso»). Dado que el derecho a ser oído no impone la obligación de organizar una audiencia formal, para que el derecho a ser oído pueda ejercerse efectivamente basta con que se remita al solicitante un apercibimiento previo y se le brinde la posibilidad de dar a conocer su punto de vista presentando observaciones escritas. Por lo tanto, puede suponerse razonablemente que, antes de adoptar una decisión sobre la residencia, las autoridades tienen la obligación de notificarlo al solicitante para que pueda presentar sus observaciones.

El artículo 7, apartado 2, de la DCA (texto refundido) establece dos motivos para decidir sobre la residencia del solicitante: i) el interés público y el orden público, y ii) cuando así lo requirieran la tramitación rápida y la supervisión eficaz de la solicitud de protección internacional.

Cabe señalar que el artículo 7, apartado 2, de la DCA (texto refundido) impone explícitamente un **análisis de la necesidad** antes de decidir sobre la residencia de un solicitante en el caso de una residencia designada para la tramitación rápida y el control efectivo de su solicitud. Las medidas «necesarias» solo pueden imponerse tras un examen caso por caso, en consonancia con el Derecho internacional en materia de derechos humanos. También se exige que la medida no sea arbitraria ni desproporcionada.

Sin embargo, no se aplica el mismo criterio de necesidad cuando se designa la residencia «por **razones de interés público** [o] de orden público». Pero toda decisión que restrinja la libertad de circulación debe ser individualizada ⁽⁹⁸⁾. Por lo tanto, estos principios deben interpretarse teniendo en cuenta: i) el artículo 31, apartado 2, de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, que establece que los refugiados no podrán ser sancionados, pero su libertad de circulación podrá restringirse «en caso necesario», y ii) los artículos 6, 18 y 52 de la Carta de la UE, que establecen que las restricciones a la libertad de circulación solo pueden imponerse si son necesarias y responden efectivamente a objetivos de interés

⁽⁹⁷⁾ TJUE, sentencias de 11 de diciembre de 2014, *Khaled Boudjlida/Préfet des Pyrénées-Atlantiques* (C-249/13, EU:C:2014:2431), apartado 36; y *Makarubega*, citada en la nota 19, apartado 46.

⁽⁹⁸⁾ Noll, G., «Article 31 (Refugees unlawfully in the country of refuge)», en Zimmermann, A. (ed.), *The 1951 Convention Relating to the Status of the Refugees and its 1967 Protocol – A commentary*, Oxford University Press, 2011, pp. 1243 a 1276, apartado 98; ECRE, *Information note on Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)* [Nota informativa sobre la DCA (texto refundido)], 2015.

general, por lo que debe incorporarse una prueba de necesidad antes de invocar motivos de interés público o de orden público ⁽⁹⁹⁾.

Para una explicación más detallada sobre la distinción entre restricción de la libertad de circulación e internamiento, véase la [sección 3](#) del análisis judicial sobre el internamiento ⁽¹⁰⁰⁾.

Los artículos 27 y 28 de la **Directiva sobre reagrupación familiar (Directiva 2004/38)** ⁽¹⁰¹⁾ también tratan de las restricciones a la libertad de circulación por razones de orden público, seguridad pública o salud pública y, a falta de jurisprudencia válida, pueden ser útiles para la interpretación de las disposiciones de la DCA (texto refundido). Por lo que respecta a los permisos de residencia, en los asuntos acumulados **K. y H.F.**, el TJUE, remitiéndose a una sentencia anterior en el asunto C-430/10, **Gaydarov**, sostuvo que la proporcionalidad se refiere a «determinar si [una] medida es adecuada para garantizar la consecución del objetivo que persigue y no va más allá de lo que sea necesario para alcanzarlo». El TJUE resolvió que:

«[...] de conformidad con el principio de proporcionalidad, las autoridades competentes del Estado miembro de acogida deben ponderar, por una parte, la protección del interés fundamental de la sociedad en cuestión y, por otra parte, los intereses de la persona afectada relativos al ejercicio de su libertad de circulación y de residencia como ciudadano de la Unión y a su derecho al respeto de la vida privada y familiar.

[...] el artículo 28, apartado 1, de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que, cuando las medidas previstas impliquen la expulsión de la persona afectada del Estado miembro de acogida, este debe tener en cuenta la naturaleza y la gravedad del comportamiento de esa persona, la duración y, en su caso, la legalidad de su residencia en ese Estado miembro, el período transcurrido desde la conducta que se le reprocha, el comportamiento manifestado durante ese período, el grado de su peligrosidad actual para la sociedad y la solidez de los vínculos sociales, culturales y familiares con dicho Estado miembro» ⁽¹⁰²⁾.

Cabe señalar asimismo que, de conformidad con el artículo 20, apartado 1, letra a), de la DCA (texto refundido), el beneficio de las condiciones materiales de acogida podrá **reducirse «o, en casos excepcionales y debidamente justificados, retirar[se]»** cuando el solicitante abandone el lugar de residencia determinado por la autoridad competente sin informar a esta de ello o, en caso de ser necesario un permiso, sin haberlo obtenido. Véase un análisis más detallado de las disposiciones pertinentes sobre la retirada y reducción de las condiciones materiales de acogida en la [sección 7](#), «Reducción y retirada de las condiciones materiales de acogida: artículo 20 de la DCA (texto refundido)».

⁽⁹⁹⁾ Como ayuda para la transposición y aplicación: ACNUR, *UNHCR Annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)* [Observaciones del ACNUR sobre la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido)], 2015.

⁽¹⁰⁰⁾ EASO, *Internamiento de solicitantes de protección internacional en el contexto del Sistema Europeo Común de Asilo — Análisis judicial*, 2019, p. 22.

⁽¹⁰¹⁾ Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (DO L 158 de 30.4.2004, p. 77).

⁽¹⁰²⁾ TJUE, sentencia de 2 de mayo de 2018, *K./Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie y H.F./Belgische Staat* (C-331/16 y C-366/16, EU:C:2018:296).

4.4. Permiso temporal de salida

Artículo 7, apartado 4, de la DCA (texto refundido)

«Los Estados miembros preverán la posibilidad de conceder un permiso temporal a los solicitantes para abandonar el lugar de residencia mencionado en los apartados 2 y 3 o la zona asignada mencionada en el apartado 1. Las decisiones se adoptarán de forma individual, objetiva e imparcial y se motivarán si son negativas».

La autoridad competente deberá justificar la **negativa a permitir a un solicitante abandonar el lugar de residencia designado**. De conformidad con el artículo 26 de la DCA (texto refundido), las decisiones adoptadas en virtud del artículo 7 que afecten de manera individual a los solicitantes serán recurribles con arreglo a los procedimientos establecidos por la legislación nacional. Al menos en este último caso se garantizará la posibilidad de recurso o de revisión, de hecho y de derecho, ante una autoridad judicial. Esto proporcionará una salvaguardia contra la arbitrariedad.

4.5. Prestación de las condiciones materiales de acogida, supeditada a la residencia efectiva

Artículo 7, apartado 3, de la DCA (texto refundido)

«Los Estados miembros podrán condicionar la prestación de las condiciones materiales de acogida a la efectiva residencia de los solicitantes en un determinado lugar, que será fijado por los Estados miembros. La correspondiente decisión, que podrá ser de carácter general, se adoptará de forma individual y de conformidad con el Derecho nacional».

Procede señalar que, con arreglo al artículo 7, apartado 3, se exige expresamente una evaluación individual en relación con la posibilidad de supeditar la prestación de las condiciones materiales de acogida a la residencia efectiva en un lugar determinado. Las decisiones adoptadas en virtud de esta disposición deben ofrecer al solicitante la posibilidad de presentar sus observaciones. Un ejemplo práctico de la aplicación de esta disposición podría ser la ubicación de una persona con un estado de salud particular cerca de las instalaciones sanitarias en las que el tratamiento sea más fácil.

5. Condiciones de acogida inmateriales

5.1. Disposiciones legales, régimen y ámbito de aplicación

Considerando 11 de la DCA (texto refundido)

«Deben establecerse unas normas sobre la acogida de los solicitantes, que sean suficientes, para garantizarles un nivel de vida digno y unas condiciones de vida comparables en todos los Estados miembros».

De conformidad con el artículo 2, letra g), de la DCA (texto refundido), se entenderán por **condiciones materiales de acogida** «las condiciones de acogida que incluyen alojamiento, alimentación y vestido, proporcionados en especie o en forma de asignaciones financieras o de vales, o una combinación de las tres, y una asignación para gastos diarios». Por lo tanto, aunque no estén específicamente definidas en el artículo 2 de la DCA (texto refundido), las condiciones de acogida enumeradas en la DCA (texto refundido) que quedan fuera de esta definición explícita de «material» pueden clasificarse como **condiciones inmateriales de acogida**. Estas condiciones adicionales permiten un «nivel de vida digno» en el sentido del considerando 11 de la DCA (texto refundido) y dan efecto al derecho a la dignidad protegido por el artículo 1 de la Carta de la UE. En la Directiva se incluyen una serie de derechos y beneficios que pueden clasificarse como condiciones de acogida inmateriales: **educación, asistencia sanitaria, formación profesional y acceso al mercado laboral**.

En particular, dentro del concepto de «condiciones de acogida inmateriales», varias disposiciones se refieren directamente a las personas vulnerables. Como ya se ha mencionado, los Estados miembros están obligados, en virtud del artículo 21 de la DCA (texto refundido), a tener en cuenta la situación específica del solicitante de protección internacional. A tal fin, deben evaluar si el solicitante tiene necesidades de acogida particulares. Se prevé que estas necesidades particulares de acogida entren probablemente en la categoría de las condiciones de acogida inmateriales, en particular la educación de los menores y el acceso a la atención sanitaria.

Cuadro 4: Condiciones de acogida inmateriales y sus correspondientes disposiciones en la DCA (texto refundido)

Condiciones de acogida inmateriales	Disposición de la DCA (texto refundido)
Escolarización y educación de los menores	Artículo 14
Empleo	Artículo 15
Formación profesional	Artículo 16
Atención sanitaria	Artículos 17 y 19

5.2. Educación y escolarización

5.2.1. Introducción: el derecho de los menores a la educación

El derecho de los menores a la educación está protegido por varios instrumentos internacionales de derechos humanos. El artículo 28, apartado 1, letra a), de la CDN establece específicamente el derecho a la enseñanza primaria gratuita y accesible para todos. Además, el artículo 22, apartado 1, de la CDN se refiere específicamente a los menores que solicitan el estatuto de refugiado. Exige que los Estados firmantes pongan a disposición de sus nacionales todos los derechos reconocidos por la Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos internacionales a disposición de los niños que buscan el estatuto de refugiado.

El derecho a la educación figura también en el artículo 2 del Protocolo n.º 1 del CEDH. Según el TEDH, este derecho «garantiza el acceso a la educación elemental, que reviste una importancia primordial para el desarrollo del niño» ⁽¹⁰³⁾. Además, el artículo 14 del CEDH prohíbe la discriminación por razón de origen nacional.

5.2.2. El derecho a la educación en la DCA (texto refundido)

Artículo 14 de la DCA (texto refundido)

«Escolarización y educación de los menores

1. Los Estados miembros proporcionarán a los **hijos menores** de los solicitantes y a los solicitantes que sean menores de edad **acceso al sistema educativo en condiciones similares a las de sus propios nacionales**, mientras no se ejecute efectivamente una medida de expulsión contra ellos o sus padres. La educación se podrá dispensar en los centros de acogida.

Los Estados miembros de que se trate podrán establecer que dicho acceso deba limitarse al sistema de enseñanza pública.

Los Estados miembros no privarán a una persona de la enseñanza secundaria sólo porque ésta haya alcanzado la mayoría de edad.

2. El acceso al sistema educativo no podrá retrasarse durante más de tres meses a partir de la fecha de presentación de la solicitud de protección internacional por el menor o en nombre de este.

Cuando sea necesario, se ofrecerán a los menores clases preparatorias, incluidos cursos de idiomas, para facilitar su acceso al sistema educativo y su participación en el mismo, como establece el apartado 1.

3. Cuando el acceso al sistema educativo tal como se establece en el apartado 1 no sea posible debido a la situación específica del menor, el Estado miembro de que se trate ofrecerá otras modalidades de enseñanza con arreglo al Derecho y prácticas nacionales».

⁽¹⁰³⁾ TEDH, sentencia de 13 de diciembre de 2005, Timishev/Rusia, n.º 55762/00 y 55974/00, CE:ECHR:2005:1213JUD005576200, apartado 64.

De la lectura del artículo 14 de la DCA (texto refundido) y, de hecho, del artículo 14 de la Carta de la UE se desprende claramente que este derecho de acceso a la educación no se limita a la educación primaria, como ocurre con otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

Cuando un menor alcanza la mayoría de edad durante el procedimiento de asilo, no pierde el derecho a la educación. En una interpretación literal del artículo 14 de la DCA (texto refundido) podría excluirse a los adultos, es decir, los mayores de dieciocho años, del sistema educativo. En la DCA (texto refundido) no se contempla la educación de adultos analfabetos o con discapacidades de aprendizaje.

El artículo 14, apartado 1, de la DCA (texto refundido) también establece que la educación solo podrá interrumpirse una vez que se haya ejecutado una orden de expulsión contra los menores de que se trate o sus progenitores. Por lo tanto, no cabe duda de que, aunque se haya dictado una orden de expulsión, la educación debe continuar hasta que el menor haya sido expulsado del territorio del Estado miembro.

El artículo 14, apartado 2, de la DCA (texto refundido) también incluye un plazo vinculante para facilitar el acceso al sistema educativo. Los Estados miembros facilitarán dicho acceso en un plazo de tres meses a partir de la fecha de presentación de la solicitud de protección internacional. Además, el artículo 14, apartado 1, de la DCA (texto refundido) establece que el «acceso al sistema educativo» también puede significar que la educación de los menores en el procedimiento de asilo puede tener lugar en los centros de acogida (en condiciones similares, por ejemplo, con el mismo plan de estudios) en lugar de en el sistema escolar nacional ordinario.

El artículo 14, apartado 2, de la DCA (texto refundido) obliga a los Estados miembros a ofrecer clases preparatorias, incluidas clases de idiomas, para permitir el acceso de los menores al sistema educativo, cuando sea preciso. En ocasiones, la situación especial o específica del solicitante de protección internacional menor de edad excluye la posibilidad de participar en el sistema educativo habitual (por ejemplo, en caso de discapacidad física). En tales casos, el artículo 14, apartado 3, de la DCA (texto refundido) obliga a los Estados miembros a ofrecer «otras modalidades de enseñanza con arreglo al Derecho y prácticas nacionales». En un caso de internamiento, el TEDH ha declarado que las circunstancias en las que se internó a un menor de cinco años, con un retraso de dos meses en el acceso al asesoramiento o a la escolarización, infringían el artículo 3 del CEDH ⁽¹⁰⁴⁾.

En la DCA (texto refundido) no existe un derecho reconocido, para quienes participan en el procedimiento de asilo, a acceder a la educación más allá de la etapa secundaria. Esto es independiente de la formación profesional, que se analiza más adelante.

⁽¹⁰⁴⁾ TEDH, sentencia de 12 de octubre de 2006, *Mubilanzila Mayeka y Kaniki Mitunga/Bélgica*, n.º 13178/03.

5.3. Empleo y acceso al mercado laboral

5.3.1. Principios generales de acceso al mercado laboral

Artículo 15 de la DCA (texto refundido)

«Empleo

1. Los Estados miembros velarán por que los solicitantes tengan acceso al mercado laboral a más tardar a los nueve meses desde la fecha de presentación de la solicitud de protección internacional, cuando las autoridades competentes no hayan adoptado una resolución en primera instancia y la demora no pueda atribuirse al solicitante.

2. Los Estados miembros decidirán los requisitos para conceder al solicitante el acceso al mercado de trabajo, con arreglo a su Derecho nacional, garantizando el acceso efectivo de los solicitantes al mercado de trabajo.

Atendiendo a políticas del mercado de trabajo, los Estados miembros podrán dar prioridad a los ciudadanos de la Unión y a los nacionales de Estados parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, así como a los nacionales de terceros países que sean residentes legales.

3. No se privará al solicitante del acceso al mercado de trabajo cuando se interponga un recurso, que tenga efectos suspensivos, contra una decisión negativa tomada en un procedimiento ordinario, hasta la notificación de su desestimación».

Para los Estados partes de la Convención sobre los refugiados, las obligaciones pertinentes se recogen en los artículos 17, 18 y 19, en relación con el artículo 3 (no discriminación). Para cumplir las obligaciones de la Convención sobre los refugiados, no puede hacerse ninguna distinción entre los solicitantes de protección internacional que residen legalmente y otros individuos en situación regular ⁽¹⁰⁵⁾.

5.3.1.1. Acceso al mercado laboral en el plazo de nueve meses desde la presentación de la solicitud de protección internacional

Los solicitantes deben tener acceso efectivo al mercado laboral en el plazo de nueve meses desde la fecha de presentación de la solicitud de protección internacional. Esta disposición se aplicará mientras la autoridad competente no haya adoptado una decisión en primera instancia y siempre que el solicitante no sea responsable del retraso.

De conformidad con el artículo 15, apartado 3, de la DCA (texto refundido), incluso cuando la solicitud de protección internacional haya recibido una resolución negativa en primera

⁽¹⁰⁵⁾ ACNUR, *UNHCR Annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)* [Observaciones del ACNUR sobre la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido)], 2015, p. 39.

instancia, el solicitante deberá seguir teniendo acceso al mercado de trabajo mientras se resuelve el recurso, siempre que tenga derecho a permanecer y que el recurso tenga efecto suspensivo.

El acceso al mercado laboral debe ser efectivo para el solicitante; la forma y la estructura concretas pueden elegirse de conformidad con la legislación nacional vigente. No existe ningún requisito específico a este respecto ⁽¹⁰⁶⁾. Si las condiciones impiden efectivamente a un solicitante buscar empleo, el acceso no puede considerarse efectivo.

5.3.1.2. Trato menos favorable: artículo 15, apartado 2, de la DCA (texto refundido)

El artículo 15, apartado 2, de la DCA (texto refundido) establece que, atendiendo a «políticas del mercado de trabajo», los Estados miembros podrán «dar prioridad a los ciudadanos de la Unión y a los nacionales de Estados parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, así como a los nacionales de terceros países que sean residentes legales». La segunda frase de esta disposición no se presenta como una excepción a la primera frase, sino como una medida independiente.

Los solicitantes no pueden verse privados por ley del acceso efectivo al mercado laboral, pero en la práctica un solicitante podría ser excluido de un puesto de trabajo específico si el Estado miembro da prioridad a un nacional o ciudadano de la UE o a un nacional de un tercer país que resida legalmente. La DCA (texto refundido) no exige el equilibrio entre los intereses del mercado laboral de los Estados miembros y, por lo tanto, corresponde al Estado miembro explicar las políticas del mercado laboral cuando adopte una medida con arreglo al artículo 15, apartado 2, de la DCA (texto refundido). En el artículo 15, apartado 2, de la DCA (texto refundido) no se menciona ningún otro motivo legítimo, por lo que no pueden invocarse otras causas para justificar la restricción del acceso al mercado laboral a los solicitantes ⁽¹⁰⁷⁾.

5.3.1.3. Consideraciones adicionales

El artículo 26 de la DR (texto refundido) exige también a los Estados miembros garantizar que se ofrezcan a los beneficiarios de protección internacional, en las mismas condiciones que a los nacionales, actividades como la educación relacionada con el empleo para adultos y la formación profesional (incluidos cursos de formación para la mejora de las capacidades, experiencia práctica en el lugar de trabajo y servicios de asesoramiento que ofrecen las oficinas de empleo) ⁽¹⁰⁸⁾.

El artículo 15 de la DCA (texto refundido) no menciona nada en cuanto a la eliminación de los obstáculos al acceso al mercado laboral. En particular, no impone a los Estados miembros la obligación de proporcionar educación cuando el solicitante adulto pueda tener un bajo nivel educativo, incluso en conocimientos lingüísticos, o incluso cuando sea analfabeto. Asimismo, la DCA (texto refundido) tampoco hace referencia al reconocimiento de cualificaciones extranjeras que puedan facilitar el acceso de los solicitantes al mercado laboral.

⁽¹⁰⁶⁾ Artículo 15, apartado 2, párrafo segundo, de la DCA (texto refundido).

⁽¹⁰⁷⁾ Polonia, Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del voivodato de Varsovia (Sąd Administracyjny), sentencia de 7 de octubre de 2016, I SA/Wa 1197/16.

⁽¹⁰⁸⁾ FRA, *Current Migration Situation in the EU: Education* (Situación actual de la migración en la UE: Educación), mayo de 2017.

5.3.2. Formación profesional

Artículo 16 de la DCA (texto refundido)

«Formación profesional

Los Estados miembros podrán permitir que los solicitantes tengan acceso a la formación profesional, con independencia de que tengan o no acceso al mercado laboral.

El acceso a la formación profesional relacionado con un contrato de trabajo dependerá de la medida en que el solicitante tenga acceso al mercado laboral con arreglo a lo dispuesto en el artículo 15».

A diferencia de los artículos 14 y 15 de la DCA (texto refundido), según el artículo 16 de la DCA (texto refundido), la regulación de la «formación profesional» mencionada no es obligatoria para los Estados miembros.

El artículo 16 de la DCA (texto refundido) permite a los Estados miembros limitar la igualdad de trato en materia de formación profesional a la formación directamente vinculada a una actividad laboral específica. El acceso a la formación profesional relacionado con un contrato de trabajo dependerá de si el solicitante de protección internacional tiene acceso al mercado laboral de conformidad con el artículo 15 de la DCA (texto refundido).

5.4. Atención sanitaria

Artículo 13 de la DCA (texto refundido)

«Reconocimiento médico

Los Estados miembros podrán exigir un reconocimiento médico de los solicitantes por razones de salud pública».

Artículo 17 de la DCA (texto refundido)

«Normas generales sobre condiciones materiales de acogida y atención sanitaria

[...]

2. Los Estados miembros velarán por que las condiciones materiales de acogida proporcionen a los solicitantes un nivel de vida adecuado que les garantice la subsistencia y la **protección de su salud física y psíquica**.

Los Estados miembros velarán por que el nivel de vida también se mantenga en la situación específica de las personas vulnerables, de conformidad con el artículo 21, así como en la situación de las personas objeto de internamiento.

3. Los Estados miembros podrán conceder todas o algunas de las condiciones materiales de acogida y de atención sanitaria a condición de que los solicitantes carezcan de medios suficientes para tener atención sanitaria y un nivel de vida adecuado que les permita subsistir.

4. Los Estados miembros podrán exigir a los solicitantes que sufraguen o contribuyan a sufragar los costes inherentes a las condiciones materiales de acogida y a la atención sanitaria previstos en la presente Directiva con arreglo a lo dispuesto en el apartado 3 cuando los solicitantes tengan recursos suficientes, por ejemplo si han trabajado durante un período de tiempo razonable.

Cuando que [sic] resulte que un solicitante tenía medios suficientes para cubrir los costes inherentes a las condiciones materiales de acogida y a la atención sanitaria en el momento en que se cubrieron dichas necesidades básicas, los Estados miembros podrán pedir al solicitante su reembolso [...]».

Artículo 19 de la DCA (texto refundido)

«Atención sanitaria

1. Los Estados miembros velarán por que los solicitantes reciban la atención sanitaria necesaria, que incluirá, como mínimo, los cuidados de urgencia y el tratamiento básico de enfermedades o trastornos psíquicos graves.

2. Los Estados miembros proporcionarán la atención necesaria, médica o de otro tipo, a los solicitantes con necesidades de acogida particulares, incluida una atención sanitaria psíquica adecuada, cuando sea preciso».

Los artículos 17 y 19 de la DCA (texto refundido) obligan a los Estados miembros a conceder a los solicitantes de protección internacional acceso gratuito a la atención sanitaria. El nivel mínimo absoluto ofrecido debe ser el acceso a la atención sanitaria necesaria: al menos, los cuidados de urgencia y el tratamiento básico de enfermedades o trastornos psíquicos graves ⁽¹⁰⁹⁾.

5.4.1. Alcance del reconocimiento médico

El reconocimiento médico a que se refiere el artículo 13 de la DCA (texto refundido) es un aspecto relacionado con la asistencia sanitaria, pero no una condición de acogida en sí. El objetivo del «reconocimiento médico» puede ser detectar enfermedades infecciosas

⁽¹⁰⁹⁾ Artículo 19 de la DCA (texto refundido).

como tuberculosis, hepatitis, etc., identificar necesidades específicas o incluso establecer una cuarentena. Los Estados miembros son libres de decidir el tipo y el alcance de los reconocimientos médicos que desean aplicar.

5.4.2. Acceso a la asistencia sanitaria

El acceso a la asistencia sanitaria debe ser ilimitado, y los centros sanitarios deben ser fácilmente accesibles para los solicitantes de protección internacional. Esto es especialmente importante en casos de emergencia. Un tribunal francés resolvió en 2015 que «tanto el transporte para acceder a la atención sanitaria necesaria como el suministro de medicamentos prescritos deben ser gratuitos»⁽¹¹⁰⁾. El artículo 19 de la DCA (texto refundido) garantiza que la atención sanitaria necesaria se amplíe al tratamiento de los trastornos psíquicos, y se hace mención especial del tratamiento de los solicitantes con necesidades de acogida particulares. Los Estados miembros también deben proporcionar asesoramiento médico a los solicitantes de protección internacional con vulnerabilidades específicas, especialmente a los supervivientes de la trata de personas y a los supervivientes de torturas u otras formas de violencia psicológica y física, incluida la violencia de género.

5.4.3. Contribución económica a la asistencia sanitaria

El artículo 17, apartado 3, de la DCA (texto refundido) establece que los Estados miembros podrán supeditar la prestación total o parcial de las condiciones materiales de acogida y de atención sanitaria a que el solicitante carezca de medios suficientes para tener atención sanitaria y un nivel de vida adecuado que le permita subsistir. Asimismo, el artículo 17, apartado 4, de la DCA (texto refundido) establece que los Estados miembros pueden exigir a los solicitantes que sufraguen o contribuyan al coste de la asistencia sanitaria prevista en la Directiva. La disposición menciona que, si «resulta» o se pone en conocimiento de las autoridades que un solicitante de protección internacional dispone de medios suficientes para cubrir los costes de la asistencia sanitaria, se le puede pedir el reembolso.

Como se explica con más detalle en la [sección 7](#), «Reducción y retirada de las condiciones materiales de acogida: artículo 20 de la DCA (texto refundido)», el TJUE aún no se ha pronunciado sobre las disposiciones del artículo 17 relativas a la contribución. En el caso de las condiciones materiales de acogida, puede ser orientativa la sentencia del TJUE en el asunto **Saciri y otros**. Sin embargo, no está clara la forma en que la provisión de dinero o vales para las condiciones materiales de acogida se refiere a la asistencia sanitaria. El Estado miembro necesitaría un examen de recursos, con un análisis de proporcionalidad, para determinar la contribución que un solicitante de protección internacional tendría que hacer a sus costes de asistencia sanitaria.

⁽¹¹⁰⁾ Francia, Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Lille (Tribunal administratif de Lille), sentencia de 2 de noviembre de 2015, Association Médecins du Monde et autres, n.º 1508747.

6. Condiciones materiales de acogida: artículo 2, letra g), de la DCA (texto refundido)

Unas condiciones de acogida adecuadas son una condición previa para la presentación efectiva de una solicitud de protección internacional y deben proporcionarse tan pronto como el solicitante demuestre su intención de solicitar protección internacional ⁽¹¹¹⁾.

6.1. Régimen, plazo y alcance

La expresión «condiciones materiales de acogida» se refiere a las condiciones establecidas en el artículo 2, letra g), de la DCA (texto refundido). Se definen en el artículo 2, letras f) y g), de la DCA (texto refundido) como el conjunto de medidas que los Estados miembros conceden a los solicitantes de conformidad con la Directiva ⁽¹¹²⁾.

Artículo 2, letra g), de la DCA (texto refundido)

«[...] alojamiento, alimentación y vestido, proporcionados en especie o en forma de asignaciones financieras o de vales, o una combinación de las tres, y una asignación para gastos diarios».

Esta disposición establece tanto los componentes como los medios para proporcionar las condiciones materiales de acogida: el alojamiento, la alimentación y el vestido pueden concederse en una de las formas mencionadas o en una combinación de las tres, mientras que una asignación para gastos diarios tiene por objeto garantizar que pueda obtenerse cualquier otra compra que vaya más allá del alojamiento, la alimentación y el vestido.

La asignación diaria cubre partidas diversas, como artículos de higiene, productos médicos o material educativo, y complementos monetarios para fines diversos y gastos menores. La propuesta de 2017 para refundir la DCA (texto refundido) sugiere una definición más amplia que incluya no solo el alojamiento, la alimentación y el vestido, sino también «otros artículos no alimentarios esenciales para satisfacer las necesidades de los solicitantes en sus condiciones de acogida particulares, como los artículos de higiene, productos médicos o material educativo, [...] y una asignación para gastos diarios» ⁽¹¹³⁾.

⁽¹¹¹⁾ ACNUR, *UNHCR Annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)* [Observaciones del ACNUR sobre la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido)], 2015, p. 41.

⁽¹¹²⁾ TJUE, 2019, sentencia *Haqbin*, citada en la nota 37, apartado 32.

⁽¹¹³⁾ Proyecto de Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido), COM(2016) 465 – C8-0323/2016-2016/0222 (COD), 10 de mayo de 2017, enmienda 30, artículo 2, apartado 1, punto 7.

Considerando 11 de la DCA (texto refundido)

«Deben establecerse unas normas sobre la acogida de los solicitantes, que sean suficientes, para garantizarles un nivel de vida digno y unas condiciones de vida comparables en todos los Estados miembros».

Considerando 24 de la DCA (texto refundido)

«Para garantizar que la ayuda material prestada a los solicitantes sea conforme a los principios establecidos en la presente Directiva, es necesario que los Estados miembros determinen el nivel de dicha ayuda con arreglo a referencias pertinentes. Esto no significa que el importe concedido deba ser el mismo que el importe que se concede a los nacionales. Los Estados miembros podrán dispensar un trato menos favorable a los solicitantes que a los nacionales, como queda especificado en la presente Directiva».

La DCA (texto refundido) contiene disposiciones tanto imperativas como facultativas sobre la concesión de las condiciones materiales de acogida.

6.2. Disposiciones imperativas

El artículo 17 de la DCA (texto refundido) establece las siguientes normas generales obligatorias sobre la disponibilidad de las condiciones materiales de acogida ⁽¹¹⁴⁾.

Artículo 17 de la DCA (texto refundido)

«1. Los Estados miembros velarán por que los solicitantes puedan disponer de las condiciones materiales de acogida cuando presenten su solicitud de protección internacional.

2. Los Estados miembros velarán por que las condiciones materiales de acogida proporcionen a los solicitantes un nivel de vida adecuado que les garantice la subsistencia y la protección de su salud física y psíquica.

[...]

5. Cuando los Estados miembros proporcionen las prestaciones inherentes a las condiciones materiales de acogida en forma de asignaciones financieras o de vales, la cuantía de las mismas se fijará de conformidad con los niveles que el Estado miembro de que se trate haya establecido, por ley o en la práctica, para garantizar un nivel de vida adecuado a los nacionales [...].»

⁽¹¹⁴⁾ Las disposiciones del artículo 17 de la DCA (texto refundido) referidas específicamente a las personas vulnerables y las relativas a las condiciones inmateriales (por ejemplo, la asistencia sanitaria) se describen en las secciones correspondientes de este análisis judicial.

Además, el artículo 17 de la DCA (texto refundido) establece disposiciones obligatorias para la situación específica de las personas vulnerables y de las personas objeto de internamiento ⁽¹¹⁵⁾.

El artículo 17, apartado 1, de la DCA (texto refundido) aclara el ámbito de aplicación temporal relativo específicamente a las condiciones materiales de acogida, ya que confirma la necesidad de proporcionar las condiciones materiales de acogida a los solicitantes de protección internacional tan pronto como estos presenten su solicitud.

6.3. Disposiciones facultativas

Además de las disposiciones imperativas antes mencionadas, el artículo 17 de la DCA (texto refundido) contiene disposiciones facultativas relativas a las condiciones de concesión de las condiciones materiales de acogida (artículo 17, apartados 3 y 4) y a la concesión de un trato menos favorable a los solicitantes en comparación con los nacionales en el caso de las asignaciones financieras (artículo 17, apartado 5, segunda frase).

6.4. Obligación positiva

Los Estados miembros tienen la obligación positiva de garantizar que se ofrezcan las condiciones materiales de acogida (alojamiento, alimentación y vestido, así como una asignación para gastos diarios) establecidas en la DCA (texto refundido).

Dado que todos los Estados miembros de la UE son Estados parte del CEDH, el hecho de no ofrecer unas condiciones de vida adecuadas a un solicitante de protección internacional también puede constituir un incumplimiento de las obligaciones derivadas del CEDH.

En la sentencia **M.S.S.**, el TEDH señaló lo siguiente:

«[...] la obligación de proporcionar un alojamiento y condiciones materiales decentes a los solicitantes de asilo indigentes actualmente es parte del derecho positivo y pesa sobre las autoridades griegas en virtud de los mismos términos de la legislación nacional que transpone el derecho comunitario, es decir la Directiva 2003/9 de 27 de enero de 2003 sobre las normas mínimas de acogida a los solicitantes de asilo en los Estados miembros (la llamada “Directiva Acogida”) [...]» ⁽¹¹⁶⁾.

Aunque esta sentencia se refiere a la DCA original, también es válida para la DCA (texto refundido).

Los Estados miembros deben tener debidamente en cuenta la vulnerabilidad del solicitante como solicitante de protección internacional ⁽¹¹⁷⁾. Es responsabilidad de los Estados miembros asumir que un solicitante de protección internacional no tiene hogar ⁽¹¹⁸⁾ y encontrar la solución adecuada. No es responsabilidad del solicitante de protección

⁽¹¹⁵⁾ EASO, *Internamiento de solicitantes de protección internacional en el contexto del Sistema Europeo Común de Asilo — Análisis judicial*, 2019.

⁽¹¹⁶⁾ TEDH, 2011, sentencia M.S.S., citada en la nota 72, apartado 250.

⁽¹¹⁷⁾ TEDH, 2011, sentencia M.S.S., citada en la nota 72, apartado 263.

⁽¹¹⁸⁾ TEDH, 2011, sentencia M.S.S., citada en la nota 72, apartado 258.

internacional garantizar que las autoridades le proporcionen unas condiciones materiales de acogida adecuadas. Por consiguiente, las autoridades de los Estados miembros no deben simplemente esperar a que un solicitante de protección internacional tome la iniciativa de dirigirse a las autoridades responsables para satisfacer sus necesidades básicas ⁽¹¹⁹⁾.

La obligación de examinar rápidamente la solicitud de protección internacional tiene por objeto reducir el período durante el cual el solicitante está sujeto a unas condiciones de acogida potencialmente inadecuadas ⁽¹²⁰⁾.

Por lo tanto, los Estados miembros tampoco cumplen sus obligaciones positivas en virtud de la DCA (texto refundido) cuando la única manera de liberar a un solicitante de protección internacional de una situación de privación material extrema se basa en un examen diligente de la solicitud de asilo ⁽¹²¹⁾.

Los Estados miembros también pueden tener, en virtud del artículo 3 del CEDH, una obligación de protección (positiva) en casos de vulnerabilidad extrema, independientemente de la aplicabilidad de la DCA (texto refundido) y del estatuto de una persona. En la sentencia **Khan/Francia** ⁽¹²²⁾, el TEDH reconoció la existencia de una obligación de las autoridades de los Estados miembros de identificar a los menores no acompañados entre las personas que viven en la «jungla de Calais», en un campamento provisional construido por los propios solicitantes de asilo. También reconoció la complejidad de esta tarea, ya que en aquel momento había miles de personas en la «jungla de Calais», y era muy difícil identificar a los menores aislados y proporcionarles una estructura adaptada a su situación. Además, estos menores no acompañados no siempre estaban dispuestos a trasladarse a tal estructura, bien porque estaba demasiado alejada de la «jungla» o bien, como en el caso del solicitante, porque habían expresado su deseo de trasladarse al Reino Unido y no permanecer en Francia ⁽¹²³⁾.

El asunto **Sh.D. y otros** ⁽¹²⁴⁾ versaba, entre otras cuestiones, sobre las condiciones de vida de los menores no acompañados en Grecia. Los cinco demandantes afganos, nacidos entre 1999 y 2001, llegaron a Grecia en febrero de 2016 y, en marzo de ese año, vivieron durante un mes en el campamento de Idomeni, un campamento improvisado construido por los propios migrantes para 1 500 personas, pero ocupado por más de 13 000 personas. También fueron internados durante breves períodos de tiempo antes de llegar a Atenas, donde se alojaron en un hotel abandonado, en una habitación con una cama y un cuarto de baño. En julio de 2016 solicitaron asilo en el Servicio de Asilo de Atenas y fueron alojados en el albergue de Faros, especializado en menores no acompañados. El TEDH se remitió al asunto **Rahimi** y subrayó que el Gobierno debería haber adoptado rápidamente las medidas necesarias para proteger a estos menores no acompañados y haber informado a un fiscal de su situación. En cambio, se vieron obligados a vivir durante mucho tiempo en el saturado campamento de Idomeni, con pocos alimentos, sin higiene y sin acceso efectivo a la atención sanitaria ⁽¹²⁵⁾. Habida cuenta de los hechos del caso, el TEDH concluyó que este entorno no era adecuado para su condición de menores en cuanto a seguridad, alojamiento, higiene y acceso a alimentos y atención. A la vista de esta conclusión, el TEDH consideró que las autoridades no habían

⁽¹¹⁹⁾ TEDH, 2011, sentencia M.S.S., citada en la nota 72, apartado 259.

⁽¹²⁰⁾ TEDH, 2011, sentencia M.S.S., citada en la nota 72, apartado 262.

⁽¹²¹⁾ TEDH, sentencia de 4 de febrero de 2016, *Amadou/Grecia*, n.º 37991/11, ECLI:CE:ECHR:2016:0204JUD003799111, apartado 61.

⁽¹²²⁾ TEDH, sentencia de 28 de febrero de 2019, *Khan/Francia*, n.º 12267/16, ECLI:CE:ECHR:2019:0228JUD001226716.

⁽¹²³⁾ TEDH, 2019, sentencia *Khan*, citada en la nota 122, apartados 90 y 91.

⁽¹²⁴⁾ TEDH, 2019, sentencia *Sh.D. y otros*, citada en la nota 89.

⁽¹²⁵⁾ TEDH, 2019, sentencia *Sh.D. y otros*, citada en la nota 89, apartados 14, 56 y 57.

hecho todo lo que razonablemente cabía esperar de ellas para cumplir la obligación de asistencia y protección de los demandantes, obligación del Estado demandado respecto de las personas especialmente vulnerables debido a su edad ⁽¹²⁶⁾.

Es cierto que, como recordó el TEDH en el asunto **Pančenko/Letonia**, el CEDH «no garantiza, como tales, los derechos socioeconómicos, incluido el derecho a una **vivienda libre de cargas**, el derecho a trabajar, el derecho a recibir asistencia médica gratuita o el derecho a **solicitar ayuda económica** del Estado para mantener un determinado nivel de vida» ⁽¹²⁷⁾. Sin embargo, en determinadas circunstancias, unas condiciones de vida inadecuadas pueden estar comprendidas en el ámbito de aplicación del CEDH, como se ha expuesto anteriormente, en particular de sus artículos 3 y 8. No obstante, la DCA (texto refundido) reconoce muchos derechos socioeconómicos que el CEDH no ampara explícitamente.

La cuestión del cumplimiento de la obligación positiva de proporcionar a los solicitantes de protección internacional condiciones materiales de acogida en virtud de la DCA (texto refundido), así como la cuestión de la insuficiencia de las condiciones materiales de acogida, que constituye una violación de los derechos fundamentales antes mencionados en virtud de la Carta de la UE y del CEDH, se plantean en dos supuestos, a saber:

- a) cuando un Estado miembro examina sus propias condiciones materiales de acogida;
- b) en el marco del procedimiento de Dublín, al decidir, con arreglo al artículo 3, apartado 2, del Reglamento de Dublín III, si debe impedirse al Estado miembro de examen devolver a un solicitante al Estado miembro responsable debido a las condiciones materiales de acogida inadecuadas imperantes en el Estado miembro responsable ⁽¹²⁸⁾.

6.5. Elementos objetivos y criterios jurídicos para evaluar las infracciones de las condiciones materiales de acogida

La sentencia del TJUE en el asunto **Abubacarr Jawo** ⁽¹²⁹⁾ no versa específicamente sobre la DCA (texto refundido), sino sobre las condiciones de vida de los beneficiarios de protección internacional. Jawo, nacional de Gambia, solicitó protección internacional en Alemania e Italia. Las autoridades alemanas desestimaron su solicitud por inadmisibile y ordenaron el traslado del solicitante a Italia. En el procedimiento de apelación, el solicitante alegó, entre otras cosas, que no podía ser trasladado a Italia debido a las deficiencias sistemáticas y las condiciones de vida a las que se enfrentan los beneficiarios de protección internacional en Italia.

La sentencia proporciona orientación sobre los **elementos objetivos** y los **criterios jurídicos** que deben guiar la evaluación por parte del órgano jurisdiccional nacional de las condiciones de vida en un Estado miembro. Además, la sentencia aborda la cuestión de las condiciones de vida que constituyen situaciones incompatibles con el artículo 4 de la Carta de la UE (y, de manera similar, con el artículo 3 del CEDH), una cuestión estrechamente

⁽¹²⁶⁾ TEDH, 2019, sentencia Sh.D. y otros, citada en la nota 89, apartado 61.

⁽¹²⁷⁾ TEDH, sentencia de 28 de octubre de 1998, Pančenko/Letonia, n.º 40772/98, ECLI:CE:ECHR:1999:1028DEC004077298, p. 6.

⁽¹²⁸⁾ TEDH, 2011, sentencia M.S.S., citada en la nota 72, apartado 367.

⁽¹²⁹⁾ TJUE, 2019, sentencia Jawo, citada en la nota 62.

vinculada al respeto de la dignidad humana (artículo 1 de la Carta de la UE) y al «nivel de vida adecuado».

Según la sentencia del TJUE en el asunto **C.K./Eslovenia**, este nivel de vida adecuado debe evaluarse no solo en atención a las deficiencias sistemáticas del sistema de acogida de un Estado miembro, sino también con respecto a la situación individual del solicitante ⁽¹³⁰⁾.

En cuanto a los **elementos objetivos** necesarios para evaluar las condiciones de vida, el TJUE sostuvo que, cuando la persona afectada aporte pruebas ante los órganos jurisdiccionales para demostrar la existencia de infracciones de la Carta de la UE, dichos órganos están obligados a:

«[...] evaluar, sobre la base de elementos objetivos, fiables, precisos y debidamente actualizados y con respecto al estándar de protección de los derechos fundamentales que garantiza el Derecho de la Unión, la existencia de deficiencias, bien sistemáticas o generalizadas, o bien que afecten a ciertos grupos de personas» ⁽¹³¹⁾.

Por lo que respecta a los **criterios jurídicos** que las autoridades nacionales competentes deben seguir para llevar a cabo esta evaluación, en el caso de **Abubacarr Jawo** el TJUE señaló que, «para estar comprendidas en el artículo 4 de la Carta, que se corresponde con el artículo 3 del CEDH [...], las deficiencias mencionadas en el apartado precedente de la presente sentencia deben alcanzar un nivel particularmente elevado de gravedad, que dependerá del conjunto de circunstancias del asunto» ⁽¹³²⁾. En este caso, el TJUE se remite a la sentencia **M.S.S.** del TEDH, relativa a las condiciones de acogida o de vida de un solicitante de asilo con arreglo a la DCA original. Esta remisión establece un paralelismo entre los criterios de evaluación de las condiciones de vida de los beneficiarios de protección internacional (asunto **Abubacarr Jawo**) y las condiciones de acogida de los solicitantes de protección internacional (asunto **M.S.S.**).

El criterio rector para llevar a cabo esta evaluación, que es al mismo tiempo el umbral para apreciar una violación del artículo 4 de la Carta de la UE, es «un nivel particularmente elevado de gravedad, que dependerá del conjunto de circunstancias del asunto» ⁽¹³³⁾.

El TJUE también subraya que «el artículo 4 de la Carta [...] se corresponde con el artículo 3 del CEDH» y que su «sentido y alcance son, por tanto, [...] iguales» a los que confiere el CEDH.

Cabe señalar que el TJUE hace referencia a un **nivel particularmente elevado de gravedad** que deben alcanzar las deficiencias para entrar en el ámbito de aplicación del artículo 4 de la Carta de la UE, mientras que el TEDH hace referencia a una **gravedad mínima** de maltrato para infringir el artículo 3 del CEDH. No obstante, ambos conceptos conducen al mismo umbral.

En España, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid se ocupó del caso de un solicitante que presentó una solicitud de asilo en España pero después se trasladó a Alemania. Al ser devuelto a España en virtud del Reglamento de Dublín, las autoridades españolas le negaron

⁽¹³⁰⁾ TJUE, sentencia de 16 de febrero de 2017, **C.K. y otros/Eslovenia** (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), apartados 43 y 44.

⁽¹³¹⁾ TJUE, 2019, sentencia **Jawo**, citada en la nota 62, apartado 90.

⁽¹³²⁾ TJUE, 2019, sentencia **Jawo**, citada en la nota 62, apartado 91.

⁽¹³³⁾ TJUE, 2019, sentencia **Jawo**, citada en la nota 62, apartado 91.

las condiciones de acogida, alegando que había renunciado a su derecho a la acogida al salir del país. Vivía en un albergue para personas sin hogar. El Tribunal Superior, en su sentencia de 7 de diciembre de 2018, se remitió a la sentencia **M.S.S.** y no apreció ninguna violación (del artículo 15 de la Constitución española) de su integridad física y moral, ya que podía dormir y tener acceso a la distribución de alimentos en el albergue para personas sin hogar. Sin embargo, concluyó que se había vulnerado su derecho a la tutela judicial (artículo 24.1 de la Constitución española), porque las autoridades le habían denegado el acceso al sistema de acogida a pesar de que seguía siendo solicitante de protección internacional ⁽¹³⁴⁾.

6.6. Evaluación del «nivel de gravedad» en función del conjunto de circunstancias del asunto

El TEDH, en la sentencia **M.S.S.**, declaró lo siguiente:

«[...] para que un maltrato se halle bajo el ámbito de cobertura del artículo 3 [del CEDH] debe tener un mínimo de severidad. La apreciación de este mínimo es relativa por naturaleza; depende del conjunto de circunstancias concurrentes en el caso, y en concreto de la naturaleza y el contexto del maltrato, de sus modalidades de ejecución, de su duración, de sus efectos psíquicos o mentales, así como, a veces, del sexo, de la edad y del estado de salud de la víctima» ⁽¹³⁵⁾.

Esto ha sido confirmado en otras ocasiones por el Tribunal.

Es necesario distinguir entre las normas jurídicas del CEDH sobre el «nivel mínimo de gravedad», que protege la dignidad humana en el sentido de los tratos inhumanos o degradantes establecidos en el artículo 3 del CEDH, y las normas de acogida de la DCA (texto refundido). El solicitante tiene derecho a la tutela judicial efectiva para proteger sus derechos en virtud del artículo 3 del CEDH (o el artículo 4 de la Carta de la UE), así como para proteger sus derechos de acogida en virtud de la DCA (texto refundido). El nivel de protección de estos derechos puede ser superior al nivel amparado por el artículo 3 del CEDH.

Otro aspecto considerado a la hora de evaluar el nivel mínimo de gravedad son las perspectivas de los solicitantes de que su situación mejore. En la sentencia **N.T.P.** ⁽¹³⁶⁾, por ejemplo, el TEDH concluyó que los demandantes no se veían privados de toda posibilidad de mejora, ya que uno de ellos ya había sido citado por la Prefectura de Côte-d'Or para examinar su solicitud de permiso de residencia y también para presentar formalmente su solicitud de protección internacional. El TEDH también examinó la situación general de los demandantes. Los demandantes, una madre congoleña y sus tres hijos, habían sido alojados en un albergue de una asociación financiado íntegramente con fondos estatales, donde podían pernoctar y tener desayuno y cena. Dos de los niños asistían a la guardería durante el día. Además, todos ellos recibieron asistencia médica financiada con fondos públicos y contaron con la asistencia de ONG. El TEDH concluyó que podían atender sus necesidades básicas y que, en estas circunstancias, su situación no alcanzaba el nivel de gravedad exigido por el artículo 3 del CEDH.

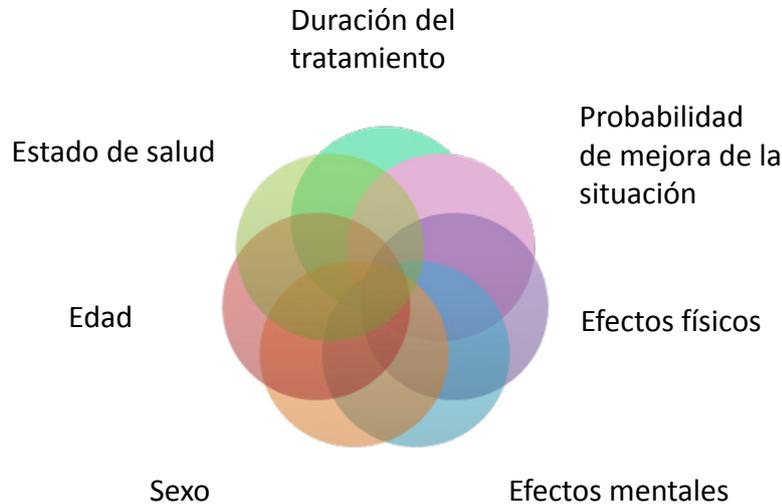
⁽¹³⁴⁾ EDAL, «Spain – Superior Court of Madrid reinstates access to reception for Dublin returnee, finding a violation of the right to judicial protection» (España – El Tribunal Superior de Justicia de Madrid restablece el acceso a la acogida para la persona retornada con arreglo al Reglamento de Dublín, constatando una violación del derecho a la tutela judicial), 7 de diciembre de 2018.

⁽¹³⁵⁾ TEDH, 2011, sentencia **M.S.S.**, citada en la nota 72, apartado 219.

⁽¹³⁶⁾ TEDH, sentencia de 24 de mayo de 2018, **N.T.P.** y otros/Francia, n.º 68862/13, ECLI:CE:ECHR:2018:0524JUD006886213, apartado 48.

De los ejemplos antes mencionados se puede concluir que los factores decisivos para apreciar el «nivel mínimo de gravedad» son los siguientes.

Gráfico 3: Factores decisivos a la hora de evaluar el «nivel mínimo de gravedad»



En cuanto a las condiciones de vida de los beneficiarios de protección internacional, en la sentencia **Abubacarr Jawo** el TJUE sostuvo que se alcanzaría un **nivel de gravedad particularmente elevado** cuando:

«[...] la indiferencia de las autoridades de un Estado miembro tuviese como consecuencia que una persona totalmente dependiente de la ayuda pública se encontrase, al margen de su voluntad y de sus decisiones personales, en una situación de privación material extrema que no le permitiese hacer frente a sus necesidades más elementales, como, entre otras, alimentarse, lavarse y alojarse, y que menoscabase su salud física o mental o la colocase en una situación de degradación incompatible con la dignidad humana» ⁽¹³⁷⁾.

El TJUE hace referencia a la sentencia **M.S.S.** del TEDH ⁽¹³⁸⁾ y vuelve a establecer una analogía con las condiciones de acogida de los solicitantes de protección internacional.

Al mismo tiempo, en la sentencia **Abubacarr Jawo**, el TJUE definió otro criterio diferenciador para apreciar un «nivel de gravedad particularmente elevado»:

«Así pues, dicho umbral no puede abarcar situaciones caracterizadas incluso por una gran precariedad o por una notable degradación de las condiciones de vida de la persona afectada cuando estas no impliquen una privación material extrema que coloque a esa persona en una situación de tal gravedad que pueda equipararse a un trato inhumano o degradante» ⁽¹³⁹⁾.

Por otro lado, el Tribunal de Justicia declaró que el mero hecho de que las condiciones de vida sean más favorables en el Estado miembro requirente que en el Estado miembro en principio responsable del examen de la solicitud no permite afianzar la conclusión

⁽¹³⁷⁾ TJUE, 2019, sentencia Jawo, citada en la nota 62, apartado 92.

⁽¹³⁸⁾ TEDH, 2011, sentencia M.S.S., citada en la nota 72, apartados 252 a 263.

⁽¹³⁹⁾ TJUE, 2019, sentencia Jawo, citada en la nota 62, apartado 93.

de que la persona interesada «se verá expuesta, en caso de ser trasladada a este último Estado miembro, a un riesgo real de sufrir un trato contrario al artículo 4 de la Carta [de la Unión]» ⁽¹⁴⁰⁾. Un trato puede calificarse de «degradante» en el sentido del artículo 3 del CEDH si humilla o degrada a una persona, si muestra una falta de respeto o disminuye su dignidad o si provoca sentimientos de miedo, angustia o inferioridad que puedan romper su resistencia moral y física ⁽¹⁴¹⁾.

No obstante, cabe señalar que el TEDH no se ocupa de las condiciones de acogida, sino del artículo 3 del CEDH. No obstante, las conclusiones del TEDH al apreciar una violación del artículo 3 pueden establecer criterios para interpretar el nivel de vida digno, un concepto que es crucial en el marco de la DCA (texto refundido). Además, en la jurisprudencia del TJUE, varios factores han sido decisivos para evaluar unas condiciones de acogida adecuadas. No solo se trata de condiciones materiales (por ejemplo, alojamiento y alimentos), sino también de condiciones de acogida inmateriales (por ejemplo, asistencia sanitaria) y, dentro de las condiciones materiales de acogida, no se trata solo de los componentes aislados, sino de la interacción de varios componentes. Además, en algunos casos se tuvieron en cuenta circunstancias especiales como la vulnerabilidad (por ejemplo, de los menores) o la unidad familiar. Por lo tanto, el lector debe recordar que los distintos aspectos presentados en las distintas subsecciones no deben considerarse de forma aislada, sino en relación con otros factores relevantes en el asunto concreto.

6.7. Alojamiento

6.7.1. Formas de alojamiento

Cuando los Estados miembros proporcionan alojamiento en especie, el artículo 18, apartado 1, de la DCA (texto refundido) exige que se haga de una o varias de las siguientes formas:

Artículo 18, apartado 1, de la DCA (texto refundido)

- «[...] a) en locales empleados para alojar a los solicitantes durante el examen de una solicitud de protección internacional formulada en una frontera o en zonas de tránsito;
- b) en centros de acogida que garanticen un nivel de vida adecuado;
- c) en casas privadas, apartamentos, hoteles u otros locales adaptados para alojar a los solicitantes».

El concepto de «centro de acogida» se define del siguiente modo, de conformidad con el artículo 2, letra i), de la DCA (texto refundido):

⁽¹⁴⁰⁾ TJUE, 2019, sentencia Jawo, citada en la nota 62, apartado 97.

⁽¹⁴¹⁾ TEDH, 2018, sentencia N.T.P. y otros, citada en la nota 136, apartado 43; traducción no oficial del original francés: « Un traitement peut être qualifié de " dégradant " au sens de l'article 3 s'il humilie ou avilit un individu, s'il témoigne d'un manque de respect pour sa dignité, voire la diminue, ou s'il suscite chez lui des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à briser sa résistance morale et physique ».

Artículo 2, letra i), de la DCA (texto refundido)

«[...] cualquier lugar utilizado para el alojamiento colectivo de los solicitantes».

Cuando los Estados miembros no proporcionan alojamiento en especie, sino por cualquier otro medio (asignaciones financieras o vales), la DCA (texto refundido) no contiene disposiciones relativas a su forma. En efecto, en el asunto **Saciri y otros** el TJUE declaró que, cuando un Estado miembro opta por proporcionar las condiciones materiales de acogida en forma de asignaciones financieras, estas deben ser suficientes para que los solicitantes puedan disponer de un alojamiento, de ser necesario, en el mercado privado de alquiler ⁽¹⁴²⁾.

6.7.2. Principios generales relativos al alojamiento**6.7.2.1. Cuando un Estado miembro proporciona el alojamiento exclusivamente en especie**

Con carácter general, el artículo 12 de la DCA (texto refundido) establece requisitos para los Estados miembros en relación con la unidad familiar y la vivienda.

Artículo 12 de la DCA (texto refundido)

«En la medida de lo posible, los Estados miembros adoptarán las medidas oportunas para mantener la unidad familiar tal como se encuentre presente en su territorio, en caso de que el Estado miembro de que se trate facilite alojamiento a los solicitantes. Las medidas previstas en el presente artículo se aplicarán con el acuerdo de los solicitantes».

En este sentido, el considerando 22 de la DCA (texto refundido) subraya lo siguiente:

Considerando 22 de la DCA (texto refundido)

«Al decidir las condiciones de alojamiento, los Estados miembros deben tener debidamente en cuenta el interés superior del menor, así como las circunstancias particulares de todo solicitante que dependa de familiares o de otros parientes cercanos, como hermanos menores no casados, que ya se encuentren en el Estado miembro».

El artículo 18, apartado 2, de la DCA (texto refundido) establece que, sin perjuicio de las condiciones específicas de internamiento previstas en los artículos 10 y 11, en lo que respecta a todas las formas de alojamiento a que se refiere el apartado 1, a saber: a) los locales situados en la frontera o la zona de tránsito, b) los centros de alojamiento y c) las casas privadas, los pisos, los hoteles o los locales adaptados, los Estados miembros velarán por lo siguiente:

⁽¹⁴²⁾ TJUE, 2014, sentencia *Saciri y otros*, citada en la nota 55, apartado 42.

Artículo 18, apartado 2, de la DCA (texto refundido)

«[...] a) se garantice a los solicitantes la protección de su vida familiar;

b) los solicitantes tengan la posibilidad de comunicarse con sus parientes, con sus asesores jurídicos o consejeros, con personas que representen a ACNUR y a otras organizaciones y órganos competentes nacionales, internacionales y no gubernamentales;

c) con el fin de asistir a los solicitantes, se permitirá el acceso de sus familiares, consejeros o asesores jurídicos, de personas que representen a ACNUR y a organizaciones no gubernamentales competentes reconocidas por el Estado miembro de que se trate. Solamente podrá limitarse tal acceso por razones de seguridad de los locales y de los solicitantes».

Además de estas normas generales aplicables a todas las formas de vivienda mencionadas en el artículo 18, apartado 1, de la DCA (texto refundido), existen otras disposiciones que solo se aplican a las dos formas de vivienda mencionadas en el apartado 1, letras a) y b), respectivamente designadas como «locales» y «centros de acogida».

El artículo 18, apartado 3, de la DCA (texto refundido) establece determinadas consideraciones.

Artículo 18, apartado 3, de la DCA (texto refundido)

«Los Estados miembros deberán tomar en consideración los factores específicos de género y edad y la situación de las personas vulnerables, respecto de los solicitantes alojados en los locales o centros de acogida a que se refiere el apartado 1, letras a) y b)».

El artículo 18, apartado 4, de la DCA (texto refundido) dispone lo siguiente.

Artículo 18, apartado 4, de la DCA (texto refundido)

«Los Estados miembros adoptarán las medidas adecuadas para prevenir el acoso y los actos de violencia de género, incluida la violencia y el acoso sexuales, en los locales y centros de acogida a que se refiere el apartado 1, letras a) y b)».

6.7.2.2. Cuando no se proporciona alojamiento o no se proporciona exclusivamente en especie

La redacción del artículo 18 de la DCA (texto refundido) limita sus disposiciones a los casos en que se proporciona alojamiento «en especie». Así pues, las condiciones materiales de acogida establecidas en el artículo 18 de la DCA (texto refundido) no se aplican a los Estados miembros cuando han optado por conceder prestaciones de vivienda únicamente en forma de asignaciones financieras o vales. No obstante, cuando los Estados miembros proporcionan ayudas financieras o vales de alojamiento, deben asegurarse de que el importe de estos

medios sea suficiente para permitir a los solicitantes de protección internacional encontrar alojamiento que cumpla las normas establecidas por la DCA (texto refundido) ⁽¹⁴³⁾.

6.7.2.3. «Unidad familiar» y «vida familiar» en relación con el alojamiento

La DCA (texto refundido) hace hincapié en la «familia» en relación con el alojamiento en varios casos, por ejemplo al hablar de la «unidad familiar» o la «protección de la vida familiar».

La cuestión de qué personas están comprendidas en el ámbito de aplicación de las ayudas de alojamiento y, por tanto, deben ser alojadas conjuntamente es especialmente pertinente para la condición material de acogida relativa al alojamiento. Cabe señalar que en el artículo 2, letra c), de la DCA (texto refundido) figura una definición de «miembros de la familia», pero, como ya se ha mencionado, el alcance de los «miembros de la familia» es limitado en esta definición. Puede impedir que un solicitante disfrute de la ayuda de alojamiento en virtud de la DCA (texto refundido), al no considerarse miembro de la familia.

Por otra parte, el TEDH respalda una definición más amplia de «familia» con arreglo al artículo 8 del CEDH. En la sentencia **Tarakhel/Suiza**, el TEDH declaró que existiría un incumplimiento del artículo 3 del CEDH si Suiza retornase a los solicitantes a Italia en virtud del Reglamento de Dublín sin haber obtenido previamente de las autoridades italianas garantías individuales de que proporcionarían a los solicitantes un trato «adecuad[o] para las edades de los niños y las niñas» y que **se mantendría unida a la familia** ⁽¹⁴⁴⁾.

Aunque los menores casados, los hermanos menores y los adultos dependientes no se consideran «miembros de la familia» de sus progenitores, debe prestarse atención a su situación a la hora de decidir sobre las condiciones de alojamiento, tal como se menciona en el considerando 22 ⁽¹⁴⁵⁾.

El artículo 18, apartado 5, de la DCA (texto refundido) menciona lo siguiente:

Artículo 18, apartado 5, de la DCA (texto refundido)

«Los Estados miembros velarán por que, por regla general, los solicitantes adultos dependientes con necesidades de acogida particulares sean alojados junto con parientes adultos próximos que ya se encuentren en el mismo Estado miembro y que con arreglo al Derecho o a la práctica del Estado miembro de que se trate sean responsables de ellos».

En estos aspectos, el Derecho nacional relativo al alojamiento de los solicitantes de protección internacional también puede incluir a las personas que, conforme a la definición del artículo 2, letra c), de la DCA (texto refundido), no sean «miembros de la familia».

⁽¹⁴³⁾ Véase el artículo 17 de la DCA (texto refundido).

⁽¹⁴⁴⁾ TEDH, 2014, sentencia *Tarakhel*, citada en la nota 73, apartado 122.

⁽¹⁴⁵⁾ Considerando 22 de la DCA (texto refundido): «Al decidir las condiciones de alojamiento, los Estados miembros deben tener debidamente en cuenta el interés superior del menor, así como las circunstancias particulares de todo solicitante que dependa de familiares o de otros parientes cercanos, como hermanos menores no casados, que ya se encuentren en el Estado miembro».

6.7.2.4. «Comunicación» frente a «acceso»

El ámbito de aplicación del artículo 18, apartado 2, letra b), de la DCA (texto refundido), que define las personas con las que los solicitantes deben tener la posibilidad de comunicarse, es distinto del ámbito de aplicación del artículo 18, apartado 2, letra c), de la DCA (texto refundido), que se refiere a las personas a las que se concede **acceso** para asistir a los solicitantes.

Cuadro 5: Comparación del ámbito de personas a las que se concede la posibilidad de comunicarse con los solicitantes o el acceso a los solicitantes de protección internacional con arreglo al artículo 18, apartado 2, letras b) y c), de la DCA (texto refundido)

Personas autorizadas a comunicarse	Personas a las que se permite el acceso
Parientes	Miembros de la familia
Asesores jurídicos o consejeros	Asesores o consejeros jurídicos
Personas que representen al ACNUR	Personas que representen al ACNUR
Otras organizaciones y órganos competentes nacionales, internacionales y no gubernamentales	ONG competentes reconocidas por el Estado miembro de que se trate

6.7.3. El alojamiento en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Si bien en virtud de la DCA (texto refundido) existe un derecho a un hogar físico para los solicitantes de protección internacional, el CEDH no reconoce tal derecho ⁽¹⁴⁶⁾. Sin embargo, en la sentencia **M.S.S.** el TEDH aclaró la obligación de los Estados miembros de proporcionar alojamiento cuando estén legalmente obligados a hacerlo ⁽¹⁴⁷⁾.

En una situación extrema, como la de **M.S.S.**, el TEDH consideró que las condiciones de vida de un solicitante de asilo eran tan deficientes que constituían tratos inhumanos y degradantes e infringían el artículo 3 del CEDH. Habida cuenta de los hechos del caso, el TEDH consideró que la violación del artículo 3 del CEDH se debía, en particular, a la desatención de necesidades básicas como la alimentación, la higiene y un lugar para vivir durante un período de varios meses. Estas últimas circunstancias se refieren específicamente al estado material de acogida relativo al **alojamiento**. El TEDH consideró lo siguiente:

« [...] teniendo en cuenta las obligaciones que pesan sobre las autoridades griegas en virtud de la Directiva europea de acogida [...], no tuvieron debidamente en cuenta la vulnerabilidad del demandante como solicitante de asilo y deben ser consideradas responsables, debido a su pasividad, de las condiciones en las que estuvo viviendo durante meses, en la calle, sin recursos, sin acceso a instalaciones sanitarias, sin forma de satisfacer necesidades básicas. El Tribunal considera que el demandante ha sido víctima de un trato humillante demostrando una falta de respeto a su dignidad y que esta situación sin duda ha despertado en él sentimientos de miedo, angustia e inferioridad capaces de conducir a la desesperación. Considera que tales condiciones de existencia, junto con la prolongada incertidumbre en la que permaneció y la total

⁽¹⁴⁶⁾ TEDH, sentencia de 18 de enero de 2001, *Chapman/Reino Unido*, n.º 27238/95, ECLI:CE:ECHR:2001:0118JUD002723895, apartados 99 y 100.

⁽¹⁴⁷⁾ TEDH, 2011, sentencia *M.S.S.*, citada en la nota 72, apartado 250.

ausencia de perspectivas de mejora de su situación, alcanzaron el umbral requerido por el artículo 3 del Convenio» ⁽¹⁴⁸⁾.

El TEDH no apreció tal violación en los demás casos relativos a posibles infracciones del CEDH por parte de Italia en lo que respecta a las condiciones de vida de los solicitantes de protección internacional ⁽¹⁴⁹⁾. Una vez más, como en el asunto **M.S.S.**, se tuvieron en cuenta diversos factores de las condiciones de acogida, pero uno de los aspectos decisivos en cada caso fue si los solicitantes habían recibido la condición material de acogida relativa al alojamiento, así como la calidad de este.

En el asunto **Mohammed Hussein y otros/Países Bajos e Italia** fue decisivo que la solicitante pudiera acceder a instalaciones de acogida para solicitantes de asilo en un centro de acogida tres días después de su llegada a Italia y un día antes de presentar una solicitud de protección internacional. Además, se le permitió trabajar en Italia poco tiempo después ⁽¹⁵⁰⁾ y se le concedió protección subsidiaria unos cinco meses después de su llegada. A pesar de la confirmación de algunas deficiencias en la situación general y las condiciones de vida de los solicitantes de asilo en Italia, el TEDH negó «que [pudiera] considerarse que el trato del demandante en Italia [...] como solicitante de asilo [...] [hubiera] alcanzado el nivel mínimo de gravedad exigido para que el tratamiento [estuviera] comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 3 [del CEDH]» ⁽¹⁵¹⁾.

En otros casos, el TEDH ha reiterado que los regímenes de acogida italianos no demuestran una deficiencia sistemática en la facilitación de alojamiento a los solicitantes de asilo. Aunque el TEDH ha considerado que «la situación general y las condiciones de vida de los solicitantes de asilo en Italia están lejos de ser ideales y puede revelar algunas deficiencias», en cada uno de los asuntos ha considerado que no se había infringido el artículo 3 del CEDH ⁽¹⁵²⁾.

Además, en el asunto **N.T.P. y otros/Francia**, relativo a una mujer congoleña y a sus tres hijos de corta edad, el alojamiento era un criterio crucial, además de la alimentación y el saneamiento, al igual que la asistencia médica financiada con fondos públicos y la asistencia de ONG. Sus solicitudes de protección internacional no se registraron tras su llegada a Francia, por lo que no podían optar a ninguna ayuda material o financiera del Estado francés. Dado que los demandantes fueron alojados de noche en una asociación financiada íntegramente con fondos estatales y que dos de los niños asistieron a la guardería, el TEDH sostuvo que no podía decirse que las autoridades francesas hubieran ignorado sus necesidades más básicas (alimentación, higiene y lugar donde vivir). Además, fue determinante la probabilidad de una pronta mejora en la situación de los demandantes, puesto que habían podido concertar una cita para presentar su solicitud. Por lo tanto, el TEDH consideró que la situación de los demandantes no alcanzaba el nivel de gravedad requerido para apreciar una infracción con arreglo al artículo 3 del CEDH ⁽¹⁵³⁾.

⁽¹⁴⁸⁾ TEDH, 2011, sentencia M.S.S., citada en la nota 72, apartado 263.

⁽¹⁴⁹⁾ Véase TEDH, sentencias de 27 de agosto de 2013, *Naima Mohammed Hassan/Países Bajos e Italia y otras nueve demandas*, n.º 40524/10, ECLI:CE:ECHR:2013:0827DEC004052410, apartado 176, y de 18 de junio de 2013, *Mohammed Abubeker/Austria e Italia*, n.º 73874/11, ECLI:CE:ECHR:2013:0618DEC007387411, apartado 72.

⁽¹⁵⁰⁾ Condición inmaterial de acogida.

⁽¹⁵¹⁾ TEDH, sentencia de 2 de abril de 2013, *Mohammed Hussein y otros/Países Bajos e Italia*, n.º 27725/10, ECLI:CE:ECHR:2013:0402DEC002772510, apartado 75.

⁽¹⁵²⁾ TEDH, 2013, sentencia *Naima Mohammed Hassan*, citada en la nota 149, apartado 176; véase también TEDH, 2013, sentencia *Mohammed Abubeker*, citada en la nota 149, apartado 72.

⁽¹⁵³⁾ TEDH, 2018, sentencia *N.T.P. y otros*, citada en la nota 136, apartados 6 y 49.

6.7.4. Modalidades diferentes

Cuando las capacidades de alojamiento normalmente disponibles se agotan temporalmente, el artículo 18, apartado 9, letra b), de la DCA (texto refundido) prevé la posibilidad de apartarse excepcionalmente de las normas generales del artículo 18 de la DCA (texto refundido) en casos debidamente justificados. El establecimiento de modalidades diferentes debe limitarse a «un período razonable que será lo más breve posible» y se basa más en la premisa de que las diferentes condiciones «atenderán en cualquier caso a las necesidades básicas».

En la sentencia **Saciri y otros**, el TJUE subraya que la saturación del sistema de acogida no justifica ninguna excepción al cumplimiento de las normas establecidas en la DCA original ⁽¹⁵⁴⁾.

Además, habida cuenta del hacinamiento existente en las instalaciones de alojamiento, el TJUE reconoció lo siguiente:

«Puesto que los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación respecto a los medios por los que proporcionan las condiciones materiales de acogida, pueden, por lo tanto, abonar las asignaciones financieras a través de organismos dependientes del sistema público de asistencia social, siempre que estos organismos garanticen a los solicitantes de asilo que se respetarán las normas mínimas establecidas en la Directiva» ⁽¹⁵⁵⁾.

A la luz de lo anterior, la expresión «modalidades diferentes» no debe entenderse como una posibilidad de conceder unas condiciones materiales de acogida inferiores, ya que deben cumplirse las normas mínimas de la DCA (texto refundido). Por lo tanto, el concepto de «necesidades básicas» debe interpretarse partiendo de la premisa del «nivel de vida adecuado», que no permite ninguna desviación a la baja.

6.8. Alimentación

De conformidad con el artículo 2, letra g), de la DCA (texto refundido), los Estados miembros pueden proporcionar a los solicitantes de protección internacional alimentos en especie o en forma de asignaciones financieras o vales.

La alimentación es una de las «necesidades básicas» mencionadas por el TEDH en el asunto **N.T.P. y otros/Francia** ⁽¹⁵⁶⁾. Dado que los demandantes habían sido alojados, incluida la dispensa de una cena y un desayuno calientes, y habían recibido asistencia médica y de una ONG, el TEDH consideró que la situación de los demandantes no alcanzaba el nivel de gravedad necesario para apreciar una infracción del artículo 3 del CEDH ⁽¹⁵⁷⁾.

⁽¹⁵⁴⁾ TJUE, 2014, sentencia *Saciri y otros*, citada en la nota 55, apartado 50. Véase un resumen del caso en la sección 6.10, «Asignación financiera, vales y asignación para gastos diarios».

⁽¹⁵⁵⁾ TJUE, 2014, sentencia *Saciri y otros*, citada en la nota 55, apartado 49.

⁽¹⁵⁶⁾ TEDH, 2018, sentencia *N.T.P. y otros*, citada en la nota 136, apartado 47.

⁽¹⁵⁷⁾ TEDH, 2018, sentencia *N.T.P. y otros*, citada en la nota 136, apartados 6 y 49.

6.9. Vestido

De conformidad con el artículo 2, letra g), de la DCA (texto refundido), los Estados miembros pueden proporcionar a los solicitantes de protección internacional ropa en especie o en forma de asignaciones financieras o vales.

6.10. Asignación financiera, vales y asignación para gastos diarios

El artículo 2, letra g), de la DCA (texto refundido) introduce los conceptos de «asignaciones financieras», «vales» y «asignación para gastos diarios» como medios para proporcionar las condiciones de acogida.

Los términos «asignaciones financieras» y «vales» se refieren claramente a la financiación de alimentos, alojamiento y vestido (siempre que no se faciliten en especie), y ambos son formas de proporcionar las citadas condiciones materiales de acogida.

En cambio, la «asignación para gastos diarios» cubre las necesidades básicas de los solicitantes de protección internacional que van más allá del alojamiento, la alimentación y el vestido, y tiene por objeto garantizar su subsistencia. La publicación *Guía de la EASO acerca de las condiciones de acogida: estándares operativos e indicadores* explica del siguiente modo la expresión «asignación para gastos diarios»:

«El término “asignación para gastos diarios” se referirá a cualquier otra asignación proporcionada a los solicitantes de protección internacional, incluyendo las asignaciones para fines específicos distintos del alojamiento, la alimentación y la ropa o para productos no alimentarios cuando no se proporcionen en especie, así como asignaciones para fines no especificados (a libre disposición del solicitante, también denominado “dinero de bolsillo”)» ⁽¹⁵⁸⁾.

Cuadro 6: Tipos de necesidades de acogida y medios para su satisfacción ⁽¹⁵⁹⁾

Tipo de necesidades de acogida	Referencia en la DCA	Medios de suministro de las condiciones de acogida
Alimentos, alojamiento, vestido	Artículo 2, letra g)	Asignación financiera
		En especie
		Vales
Otras necesidades esenciales (por ejemplo, artículos de higiene personal, artículos para la escuela, silla de ruedas, etc.)	No se menciona explícitamente en la DCA	Asignación para gastos diarios
		En especie
		Vales
Artículos de elección personal	Artículo 2, letra g)	Asignación para gastos diarios

⁽¹⁵⁸⁾ EASO, *Guía de la EASO acerca de las condiciones de acogida: estándares operativos e indicadores*, 2016, p. 12.

⁽¹⁵⁹⁾ Cuadro extraído de EASO, *Guía de la EASO acerca de las condiciones de acogida: estándares operativos e indicadores*, 2016, p. 12.

Según la Guía de la EASO:

«[...] debe entenderse que una “asignación para gastos diarios” tiene tres fines diferentes, a saber:

- permitir a los solicitantes alcanzar un nivel mínimo de subsistencia física, aparte de las necesidades básicas de alojamiento, alimentación y ropa;
- garantizar un nivel mínimo de participación de los solicitantes en la vida sociocultural del Estado miembro en que residen;
- permitir a los solicitantes disfrutar de un cierto grado de autonomía» ⁽¹⁶⁰⁾.

El artículo 17, apartado 5, de la DCA (texto refundido) indica cómo debe definirse el importe de las asignaciones financieras o los vales.

Artículo 17, apartado 5, de la DCA (texto refundido)

«[Su] cuantía [...] se fijará de conformidad con los niveles que el Estado miembro de que se trate haya establecido, por ley o en la práctica, para garantizar un nivel de vida adecuado a los nacionales».

En la sentencia **Saciri y otros**, relativa a la DCA original ⁽¹⁶¹⁾, el TJUE analizó el importe de las asignaciones financieras que un Estado miembro debe conceder a los solicitantes de protección internacional cuando ha optado por proporcionar condiciones materiales de acogida no en especie, sino en forma de asignaciones financieras o vales.

El TJUE llegó a las siguientes conclusiones. Cuando un Estado miembro ha optado por conceder las condiciones materiales de acogida en forma de asignaciones financieras o vales, el TJUE dedujo de la DCA de 2003 que la ayuda financiera concedida debe cumplir las normas mínimas establecidas en su artículo 13, apartado 2. Así pues, el importe total de la ayuda económica destinada a cubrir las condiciones materiales de acogida debe ser «suficiente para garantizar atención sanitaria y un nivel de vida digno y adecuado que permita subsistir a los solicitantes de asilo», con independencia de que el importe correspondiente sea determinado por cada Estado miembro ⁽¹⁶²⁾.

En cuanto a la fijación de las condiciones materiales de acogida en forma de asignaciones financieras, el TJUE señaló que los Estados miembros tienen la obligación de adaptar dichas condiciones de acogida (incluido el importe de las asignaciones) a la situación de las personas con necesidades particulares ⁽¹⁶³⁾. Esto lleva a tres conclusiones. En primer lugar, las asignaciones deben ser suficientes para cubrir estas necesidades particulares. En el asunto **Saciri y otros**, las asignaciones debían ser suficientes para preservar la unidad familiar y el interés superior del menor. Por consiguiente, el importe de las asignaciones debe ser tal que permita que los hijos menores se alojen con sus progenitores ⁽¹⁶⁴⁾. En segundo

⁽¹⁶⁰⁾ EASO, *Guía de la EASO acerca de las condiciones de acogida: estándares operativos e indicadores*, 2016, p. 31.

⁽¹⁶¹⁾ TJUE, 2014, sentencia *Saciri y otros*, citada en la nota 55.

⁽¹⁶²⁾ TJUE, 2014, sentencia *Saciri y otros*, citada en la nota 55. «Ayuda financiera» es un concepto genérico que comprende las «asignaciones financieras y vales».

⁽¹⁶³⁾ TJUE, 2014, sentencia *Saciri y otros*, citada en la nota 55, apartado 41. En este caso, el TJUE se remite al artículo 17 de la DCA original, que menciona a las personas vulnerables, como los menores y las personas con discapacidad; véase la disposición más completa del artículo 21 de la DCA (texto refundido).

⁽¹⁶⁴⁾ TJUE, 2014, sentencia *Saciri y otros*, citada en la nota 55, apartado 41.

lugar, cuando la vivienda no se ofrece en especie, estas asignaciones deben ser «suficientes para [...] permiti[r]les disponer, en particular, de un alojamiento, de ser necesario, en el mercado privado de alquiler» ⁽¹⁶⁵⁾. En tercer lugar, las disposiciones relativas a la vivienda proporcionada en especie deben ser observadas cuando un Estado miembro ha optado por conceder las condiciones materiales de acogida **exclusivamente** en forma de **asignaciones financieras**.

6.11. Trato menos favorable

Cuando los Estados miembros proporcionan las condiciones materiales de acogida en forma de asignaciones financieras o vales, el artículo 17, apartado 5, primera frase, de la DCA (texto refundido) establece un parámetro de referencia para la determinación de su importe:

Artículo 17, apartado 5, de la DCA (texto refundido)

«[...] los niveles que el Estado miembro de que se trate haya establecido, por ley o en la práctica, para garantizar un nivel de vida adecuado a los nacionales».

No obstante, el artículo 17, apartado 5, segunda frase, de la DCA (texto refundido) dispone lo siguiente:

Artículo 17, apartado 5, de la DCA (texto refundido)

«Los Estados miembros podrán dispensar a los solicitantes un trato menos favorable que a los nacionales, en particular, cuando la ayuda material se preste parcialmente en especie o cuando dichos niveles, aplicados a los nacionales, tengan por objeto garantizar un nivel de vida superior al previsto para los solicitantes con arreglo a la presente Directiva».

En este sentido, el considerando 24 de la DCA (texto refundido) subraya lo siguiente:

Considerando 24 de la DCA (texto refundido)

«Para garantizar que la ayuda material prestada a los solicitantes sea conforme a los principios establecidos en la presente Directiva, es necesario que los Estados miembros determinen el nivel de dicha ayuda con arreglo a referencias pertinentes. Esto no significa que el importe concedido deba ser el mismo que el importe que se concede a los nacionales. Los Estados miembros podrán dispensar un trato menos favorable a los solicitantes que a los nacionales, como queda especificado en la presente Directiva».

⁽¹⁶⁵⁾ TJUE, 2014, sentencia Saciri y otros, citada en la nota 55, apartado 42.

En la sentencia **Abubacarr Jawo**, el TJUE, remitiéndose a la sentencia **M.S.S.**, comparó las condiciones de vida de los beneficiarios de protección internacional y las condiciones de vida de los nacionales con respecto al sistema social italiano, a la luz de los derechos consagrados en la Carta de la UE y en el CEDH.

Habida cuenta de los hechos del asunto, el TJUE declaró lo siguiente:

«[Si bien] las formas de solidaridad familiar a las que pueden recurrir los nacionales del Estado miembro [...] para hacer frente a las insuficiencias del sistema social de dicho Estado miembro no existen, con carácter general, en el caso de los beneficiarios de protección internacional [...], [ello] no basta para fundamentar la apreciación de que un solicitante de protección internacional se enfrentaría [...] a una situación de privación material extrema» ⁽¹⁶⁶⁾.

6.12. La condición de carecer de «medios suficientes» para que se proporcionen las condiciones materiales de acogida y atención sanitaria

La aplicación del artículo 17, apartado 3, de la DCA (texto refundido) debe tener en cuenta otros aspectos pertinentes. Así lo refleja el preámbulo de la DCA (texto refundido) en los considerandos 11, 16 y 21, que exigen que las normas para la acogida de los solicitantes de asilo en todos los casos sean suficientes para «garantizarles un nivel de vida digno y unas condiciones de vida comparables» ⁽¹⁶⁷⁾.

En la sentencia **M.S.S.**, el TEDH declaró que el Gobierno, que reconoce que «hay menos de 1.000 plazas en los centros de acogida para hacer frente a decenas de miles de solicitantes de asilo», no podía «ignorar o no imaginar que el demandante no tenía hogar» en Grecia. Añadió lo siguiente:

«[...] es bien sabido que a día de hoy un solicitante de asilo, varón y adulto prácticamente no tiene posibilidades de disponer de una plaza en un centro de acogida y que, según un estudio realizado entre febrero y abril de 2010, todos los solicitantes de asilo “Dublín” entrevistados por el ACNUR eran personas sin hogar. Un gran número de ellos, como el demandante, [residían] en los parques o edificios abandonados» ⁽¹⁶⁸⁾.

Además, en la sentencia **Amadou/Grecia**, el TEDH reafirmó que la DCA obliga a los Estados miembros de la Unión a un nivel de protección más elevado que el artículo 3 del CEDH. En el presente asunto, el demandante solicitó protección internacional en Grecia el 22 de septiembre de 2010, y su solicitud aún estaba pendiente el 3 de diciembre de 2013. El TEDH, en consonancia con la DCA original, observó que el único remedio para esta «incapacidad temporal» para proporcionar alojamiento habría sido un examen diligente de la solicitud de

⁽¹⁶⁶⁾ TJUE, 2019, sentencia *Jawo*, citada en la nota 62, apartado 94.

⁽¹⁶⁷⁾ TEDH, 2011, sentencia *M.S.S.*, citada en la nota 72, apartados 252 a 263. «El Tribunal considera que el demandante ha sido víctima de un trato humillante demostrando una falta de respeto a su dignidad y [...] considera que tales condiciones de existencia, junto con la prolongada incertidumbre en la que permaneció y la total ausencia de perspectivas de mejora de su situación, alcanzaron el umbral requerido por el artículo 3 del [CEDH]».

⁽¹⁶⁸⁾ TEDH, 2011, sentencia *M.S.S.*, citada en la nota 72, apartado 258.

protección internacional. El hecho de no hacerlo hizo que la demandante se encontrara en una situación degradante contraria al artículo 3 ⁽¹⁶⁹⁾.

Por otro lado, el artículo 17, apartado 4, de la DCA (texto refundido) dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros podrán exigir a los solicitantes que sufraguen o contribuyan a sufragar los costes inherentes a las condiciones materiales de acogida y a la atención sanitaria previstos en la presente Directiva con arreglo a lo dispuesto en el apartado 3 cuando los solicitantes tengan recursos suficientes, por ejemplo si han trabajado durante un período de tiempo razonable.

Cuando que [sic] resulte que un solicitante tenía medios suficientes para cubrir los costes inherentes a las condiciones materiales de acogida y a la atención sanitaria en el momento en que se cubrieron dichas necesidades básicas, los Estados miembros podrán pedir al solicitante su reembolso».

El TJUE aún no se ha pronunciado sobre las disposiciones anteriores y, en particular, sobre el concepto de «medios suficientes» y las circunstancias en las que podría aplicarse para negarse a proporcionar la totalidad o parte de las condiciones materiales de acogida y atención sanitaria a un solicitante de asilo.

Sin embargo, la sentencia **Saciri y otros** puede contribuir a la comprensión del concepto de «medios suficientes». En ella, el TJUE declaró que, si un Estado miembro opta por ofrecer a los solicitantes de asilo condiciones materiales de acogida en forma de asignación económica en lugar de servicios públicos directos, dicha asignación debe ser adecuada para el mantenimiento de la salud de los solicitantes. Debe asegurar su subsistencia y también debe permitirles disponer de un alojamiento, de ser necesario, en el mercado privado de alquiler ⁽¹⁷⁰⁾.

⁽¹⁶⁹⁾ TEDH, 2016, sentencia Amadou, citada en la nota 121.

⁽¹⁷⁰⁾ TJUE, 2014, sentencia Saciri y otros, citada en la nota 55.

7. Reducción y retirada de las condiciones materiales de acogida: artículo 20 de la DCA (texto refundido)

7.1. Introducción

El objetivo de esta sección es, en primer lugar, identificar los motivos establecidos en la DCA (texto refundido) que permiten reducir o retirar las condiciones materiales de acogida. En segundo lugar, en esta sección se pretende determinar las normas necesarias para la adopción de dichas decisiones.

El artículo 20 de la DCA (texto refundido) se refiere a la reducción o retirada de las condiciones **materiales** de acogida. Estas se definen en el artículo 2, letra g), como las condiciones de acogida que incluyen alojamiento, alimentación y vestido (proporcionados en especie o en forma de asignaciones financieras o de vales, o una combinación de las tres), y una asignación para gastos diarios. Tal como recalcó el TJUE en el asunto **Haqbin**:

«La obligación de los Estados miembros de velar por que los solicitantes puedan disponer de las condiciones materiales de acogida no es absoluta. En efecto, el legislador de la Unión ha previsto, en el artículo 20 de la Directiva 2013/33, que figura en el capítulo III de la misma, ambos titulados “Reducción o retirada del beneficio de las condiciones materiales de acogida”, las circunstancias en que puede reducirse o retirarse el beneficio de dichas condiciones» ⁽¹⁷¹⁾.

También cabe destacar que las condiciones de acogida inmateriales, como la **asistencia sanitaria, la educación y el acceso al mercado laboral**, no pueden reducirse ni retirarse. Así se menciona explícitamente en relación con la asistencia sanitaria en el artículo 20, apartado 5: «En cualquier caso, los Estados miembros asegurarán el acceso a la atención sanitaria de conformidad con el artículo 19 [...]».

El artículo 20 tiene por objeto evitar el abuso del sistema de acogida. El considerando 25 de la DCA (texto refundido) establece lo siguiente:

«Debe restringirse la posibilidad de abuso del sistema de acogida especificando las circunstancias en las que las condiciones materiales de acogida de los solicitantes puedan reducirse o retirarse garantizando a la vez un nivel de vida digno a todos los solicitantes».

También se ha de tener en cuenta que unas condiciones de acogida adecuadas se consideran necesarias para que el solicitante pueda presentar debidamente una solicitud de protección internacional ⁽¹⁷²⁾.

⁽¹⁷¹⁾ TJUE, 2019, sentencia Haqbin, citada en la nota 37, apartado 35.

⁽¹⁷²⁾ ACNUR, *UNHCR Annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)* [Observaciones del ACNUR sobre la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido)], 2015, p. 47.

El artículo 20, apartados 1, 2 y 3, establece las circunstancias que permiten la «reducción o retirada» de las condiciones materiales de acogida, mientras que el artículo 20, apartado 4, menciona que los Estados miembros pueden fijar «sanciones» para los casos de violación grave de la normativa aplicable en los centros de acogida y para los casos de comportamiento violento grave. Tal como señaló el TJUE en la sentencia **Haqbin**:

«Al no definirse, en la Directiva 2013/33, el concepto de “sanción” contemplado, en particular, en su artículo 20, apartado 4, y a falta de precisión sobre la naturaleza de las sanciones que pueden imponerse a un solicitante en virtud de esta disposición, los Estados miembros disponen de un margen de apreciación para determinar tales sanciones» ⁽¹⁷³⁾.

Por lo que respecta a las decisiones sobre la supresión o reducción de prestaciones materiales, tal como se prevé en una cláusula facultativa del artículo 20 de la DCA (texto refundido), se permite a los Estados miembros, en condiciones limitadas, definir en qué medida pueden reducirse o retirarse las prestaciones materiales en los casos en que los solicitantes no cumplan las normas de procedimiento o de otro tipo. No obstante, el artículo 20 establece límites a la autonomía de las autoridades nacionales, definiendo una lista exhaustiva de las circunstancias en las que se permite la reducción o la supresión de prestaciones materiales [artículo 20, apartado 1, letras a) a c)]. Asimismo, el artículo 20, apartado 5, exige expresamente la observancia del principio de proporcionalidad, teniendo en cuenta la obligación general de garantizar el respeto de la dignidad de las personas que buscan protección (artículo 1 de la Carta de la UE), mientras que el considerando 35 de la DCA (texto refundido) establece que la Directiva pretende garantizar el pleno respeto de la dignidad humana.

La propuesta de la Comisión de 2016 de refundir la DCA (texto refundido) sugiere interesantes cambios en las disposiciones actuales. El artículo 19 propuesto (correspondiente al actual artículo 20) se titula «Sustitución, reducción o retirada del beneficio de las condiciones materiales de acogida», y el término «sanciones» ya no aparece en el texto del artículo. Allí se prevé la posibilidad de:

- «a) sustituir el alojamiento, la alimentación, el vestido y otros artículos no alimentarios esenciales facilitados en forma de asignaciones financieras o vales por condiciones materiales de acogida en especie, o
- b) reducir o, en casos excepcionales y debidamente justificados, retirar las dietas» ⁽¹⁷⁴⁾ (en lugar de todas las condiciones materiales de acogida).

La situación de un solicitante que haya infringido gravemente las normas del centro de acogida o se haya comportado de forma excesivamente violenta se añade a los demás motivos existentes de reducción o retirada (junto con otros motivos nuevos) ⁽¹⁷⁵⁾.

⁽¹⁷³⁾ TJUE, 2019, sentencia *Haqbin*, citada en la nota 37, apartado 41.

⁽¹⁷⁴⁾ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido), COM(2016) 465 final, 13 de julio de 2016.

⁽¹⁷⁵⁾ Los nuevos motivos introducidos en el artículo 19 de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido), COM(2016) 465 final, 13 de julio de 2016, son del siguiente tenor: «e) haya infringido gravemente las normas del centro de acogida, o se haya comportado de manera muy violenta; o f) no asista a medidas de integración obligatorias; o g) no haya cumplido con la obligación establecida en el artículo [4, apartado 1,] del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento de Dublín] y haya viajado a otro Estado miembro sin una justificación adecuada y presentado una solicitud en él; o h) haya sido devuelto tras haberse fugado a otro Estado miembro».

No es posible anticipar la adopción de una versión refundida de la DCA a partir de la actual propuesta de la Comisión de 2016, ya que las negociaciones legislativas aún están en curso, pero es importante reconocer que es muy probable que en el futuro se aclaren dos aspectos derivados de la DCA (texto refundido).

1. Dado que la propuesta de 2016 limita la reducción y la retirada únicamente a las dietas en lugar de a todas las condiciones materiales de acogida, aclara que en ningún caso cabe reducir ni retirar el alojamiento, la alimentación, el vestido y otros artículos no alimentarios esenciales.
2. Se resuelve la falta de claridad de la actual DCA en cuanto al concepto de «sanciones», dejando claro que las infracciones graves de las normas del centro de acogida y los comportamientos gravemente violentos son motivos de sustitución, reducción y retirada y tienen la misma consideración que los demás motivos.

7.2. Motivos de reducción y retirada

7.2.1. Abandono del lugar e incumplimiento de las obligaciones de comunicación de datos

Los dos primeros motivos del artículo 20, apartado 1, permiten a los Estados miembros reducir o retirar las condiciones materiales de acogida en dos situaciones: en primer lugar, cuando el solicitante abandona la instalación de alojamiento sin informar a las autoridades y, en segundo lugar, cuando el solicitante no cumple las obligaciones de comunicación de datos o de respuesta a las peticiones de información o de comparecencia a las entrevistas personales. Las condiciones de acogida deben restablecerse sin demora en el momento del regreso del solicitante o cuando este informe voluntariamente a las autoridades. La propia DCA (texto refundido) no define el concepto de «abandono», y las prácticas nacionales varían considerablemente en cuanto a la duración de la ausencia de un centro de acogida para que constituya un abandono ⁽¹⁷⁶⁾. Esta duración oscila entre la ausencia durante una noche (por ejemplo, en Italia y Eslovenia) y una ausencia de quince días (Hungría) ⁽¹⁷⁷⁾.

En Italia, el Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Piamonte se pronunció, el 31 de diciembre de 2018, sobre un asunto relativo a la retirada de las condiciones de acogida de un solicitante debido a que esta persona estuvo ausente de la instalación de acogida durante dos noches y sin autorización. El director alegó una infracción reiterada de las normas del centro. Sin embargo, tras examinar los documentos médicos presentados por el demandante relativos, en particular, a su enfermedad, consistente en la tuberculosis pulmonar y un estado depresivo, el tribunal consideró que la autoridad administrativa no había evaluado adecuadamente su estado de salud antes de revocar sus beneficios de acogida ⁽¹⁷⁸⁾.

⁽¹⁷⁶⁾ ECRE/AIDA, *Withdrawal of Reception Conditions of Asylum Seekers – An appropriate, effective or legal sanction?* (Retirada de las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo: ¿una sanción adecuada, efectiva o jurídica?), 2018, p. 8.

⁽¹⁷⁷⁾ ECRE/AIDA, *Withdrawal of Reception Conditions of Asylum Seekers – An appropriate, effective or legal sanction?* (Retirada de las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo: ¿una sanción adecuada, efectiva o jurídica?), 2018, p. 8.

⁽¹⁷⁸⁾ Italia, Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Piamonte, resolución n.º 01383/2018, de 31 de diciembre de 2018.

7.2.2. Solicitudes posteriores

Según la información facilitada por la Red Europea de Migración ⁽¹⁷⁹⁾, algunos Estados miembros expulsan de las instalaciones de acogida a los solicitantes que, tras recibir una decisión negativa, hayan presentado una solicitud posterior, en el período comprendido entre la recepción de la decisión negativa y la posterior solicitud considerada admisible. Uno de los países mencionados en el informe de la Red Europea de Migración son los Países Bajos, donde la política de retirada de las condiciones materiales de acogida a los solicitantes durante el período comprendido entre la presentación y la recepción de la solicitud posterior fue modificada tras una sentencia del Consejo de Estado de 2018 ⁽¹⁸⁰⁾. El Consejo de Estado interpretó el artículo 20, apartados 1 y 5, de la DCA (texto refundido) en el sentido de que las decisiones de retirar las condiciones materiales de acogida a solicitantes que presentasen solicitudes posteriores solo se podían adoptar con carácter individual, objetivo e imparcial y debían ser motivadas. Por lo tanto, no se permite excluir de las condiciones materiales de acogida, **con carácter general**, a quienes presenten solicitudes posteriores ⁽¹⁸¹⁾.

El ACNUR recomienda que no se retiren o reduzcan las condiciones materiales de acogida a la espera de una decisión sobre la admisibilidad de una solicitud posterior y que así se disponga expresamente en la legislación nacional. Cuando la solicitud se considere una solicitud posterior tras una retirada expresa de la solicitud de conformidad con el artículo 27 de la DPA (texto refundido), solo ha de ser posible la reducción o retirada si se ha informado al solicitante de las consecuencias de la retirada expresa ⁽¹⁸²⁾.

7.2.3. No presentación de la solicitud de protección internacional lo antes posible

El artículo 20, apartado 2, prevé la posibilidad de reducir las condiciones materiales de acogida cuando el solicitante, sin razón que lo justifique, no haya presentado la solicitud de protección internacional lo antes posible tras la entrada en el Estado miembro. El ACNUR ha observado que esta disposición está abierta a interpretación y puede dar lugar a arbitrariedad y, en última instancia, ocasionar un nivel de vida inadecuado ⁽¹⁸³⁾. Esto puede ocurrir especialmente en el caso de los solicitantes que padecen traumatismos o dislexia y personas con discapacidades intelectuales o analfabetas.

7.2.4. Ocultación de recursos económicos

El artículo 20, apartado 3, prevé la posibilidad de «reducir o retirar las condiciones materiales de acogida, cuando el solicitante haya ocultado sus recursos económicos y, por lo tanto, se haya beneficiado indebidamente de las condiciones materiales de acogida». El elemento

⁽¹⁷⁹⁾ Red Europea de Migración, *The organisation of reception facilities for asylum seekers in different Member States* (Organización de los mecanismos de acogida para solicitantes de asilo en diferentes Estados miembros), 2014, p. 8.

⁽¹⁸⁰⁾ Países Bajos, Consejo de Estado (Raad van State), sentencia de 28 de junio de 2018, NL:RVS:2018:2157.

⁽¹⁸¹⁾ Véase también Bélgica, Tribunal Superior de lo Laboral de Lieja (Cour du travail de Liège), resolución de 14 de mayo de 2019, RG n.º 17/858/A, apartado 6; Tribunal Superior de lo Laboral de Mons (Cour du travail de Mons) (Ch. 7), resoluciones de 2 de abril de 2014, RG n.ºs 2013/AM/110 y 2013/AM/112, 2013/AM/119 y 2013/AM/114.

⁽¹⁸²⁾ ACNUR, *UNHCR Annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)* [Observaciones del ACNUR sobre la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido)], 2015, pp. 48 y 49.

⁽¹⁸³⁾ ACNUR, *UNHCR Annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)* [Observaciones del ACNUR sobre la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido)], 2015, p. 48.

de mala fe, cuando los recursos están deliberadamente «ocultos», puede ser el elemento esencial que diferencie esta situación de las circunstancias en las que simplemente se pone de manifiesto que un solicitante tenía recursos disponibles, supuesto en el que el Estado miembro tiene derecho a requerir el reembolso de los gastos desembolsados, pero no a reducir o retirar las condiciones materiales de acogida existentes ⁽¹⁸⁴⁾. El Estado miembro debe informar claramente a los solicitantes de su obligación de declarar sus recursos, ya que, de lo contrario, no puede demostrarse la «ocultación».

7.2.5. Infracción grave de las normas del centro de acogida / comportamiento violento grave

Como se menciona en la introducción, la redacción del artículo 20, apartado 4, es vaga y no está claro hasta qué punto las sanciones pueden incluir la expulsión de los centros de acogida.

El TJUE lo ha aclarado en la sentencia **Haqbin** ⁽¹⁸⁵⁾. El asunto se refería a un solicitante de nacionalidad afgana que llegó a Bélgica como menor no acompañado y presentó una solicitud de protección internacional el 23 de diciembre de 2015. Se le nombró un tutor y fue alojado en varios centros de acogida. En el último de ellos, el 18 de abril de 2016, participó en una reyerta entre residentes de diferentes orígenes étnicos. La policía tuvo que intervenir para poner fin al altercado y detuvo al Sr. Haqbin, debido a que supuestamente era uno de los instigadores de la reyerta. El Sr. Haqbin fue puesto en libertad al día siguiente. Mediante decisión del director del centro de acogida de 19 de abril de 2016, confirmada por decisión del director general de Fedasil de 21 de abril de 2016, el Sr. Haqbin fue excluido, durante un período de quince días, del apoyo material en una instalación de acogida y pasó las noches del 19 al 21 de abril y del 24 de abril al 1 de mayo de 2016 en un parque de Bruselas, mientras que se alojó con amigos o conocidos las demás noches. El 25 de abril de 2016, el tutor del Sr. Haqbin presentó ante el Tribunal de lo Laboral de Amberes (Bélgica) una demanda de suspensión de la medida de exclusión. Su demanda fue desestimada por falta de urgencia extrema, ya que el Sr. Haqbin no había demostrado que se encontrara en la calle. A partir del 4 de mayo de 2016, el Sr. Haqbin fue asignado a un centro de acogida diferente. El tutor del Sr. Haqbin interpuso un recurso ante el Tribunal de lo Laboral neerlandófono de Bruselas (Bélgica) solicitando la anulación de las resoluciones de 19 y 21 de abril de 2016 y la reparación del perjuicio sufrido. Mediante sentencia de 21 de febrero de 2017, la demanda fue desestimada por infundada. El 27 de marzo de 2017, el tutor del Sr. Haqbin interpuso un recurso de apelación contra dicha sentencia ante el Tribunal Superior de lo Laboral de Bruselas (Bélgica).

Por lo que se refiere al concepto de «sanciones», el TJUE subrayó lo siguiente:

«En particular, por lo que se refiere a la cuestión de si una “sanción”, en el sentido del artículo 20, apartado 4, de la Directiva 2013/33, puede tener por objeto las “condiciones materiales de acogida”, cabe señalar, por una parte, que una medida que reduce o retira el beneficio de las condiciones materiales de acogida a un

⁽¹⁸⁴⁾ ACNUR, *UNHCR Annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)* [Observaciones del ACNUR sobre la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido)], 2015, p. 5.

⁽¹⁸⁵⁾ TJUE, 2019, sentencia Haqbin, citada en la nota 37.

solicitante por haber violado la normativa aplicable en los centros de acogida o por comportamiento violento grave constituye, habida cuenta de su finalidad y de sus consecuencias negativas para ese solicitante, una “sanción” en el sentido común del término y, por otra parte, que dicha disposición figura en el capítulo III de la Directiva, dedicado a la reducción y a la retirada del beneficio de tales condiciones» ⁽¹⁸⁶⁾.

En cuanto a la relación entre las sanciones y las condiciones materiales de acogida, el TJUE también aceptó las observaciones pertinentes de la Comisión en el siguiente sentido:

«[...] en particular, [...] si los Estados miembros tienen la posibilidad de adoptar medidas que versen sobre tales condiciones para protegerse del riesgo de abuso del régimen de acogida, **deben disponer de esa misma posibilidad en caso de violación grave de la normativa aplicable en los centros de acogida o de comportamiento violento grave, ya que tales actos pueden, en efecto, perturbar el orden público y la seguridad de las personas y de los bienes**» ⁽¹⁸⁷⁾.

Asimismo, señaló que «de ello se deduce que **las sanciones contempladas en la citada disposición pueden, en principio, versar sobre las condiciones materiales de acogida**» ⁽¹⁸⁸⁾, y que:

«[...] la posibilidad de que los Estados miembros reduzcan o retiren, según los casos, el beneficio de las condiciones materiales de acogida solo se contempla expresamente en el artículo 20, apartados 1 a 3, de la Directiva 2013/33, esencialmente referidos, como se desprende del considerando 25 de dicha Directiva, a los supuestos en que existe el riesgo de que los solicitantes abusen del régimen de acogida establecido por la citada Directiva. **Sin embargo, el apartado 4 de este artículo no excluye expresamente que una sanción pueda tener por objeto las condiciones materiales de acogida**» ⁽¹⁸⁹⁾.

Por otro lado, en cuanto al contenido de las sanciones, el TJUE observó lo siguiente:

«De conformidad con el artículo 20, apartado 5, de la Directiva 2013/33, **toda sanción** en el sentido del apartado 4 de dicho artículo debe ser **objetiva, imparcial, motivada y proporcionada** a la situación particular del solicitante y debe, en cualquier circunstancia, preservar su acceso a la asistencia sanitaria y a unas condiciones de vida dignas» ⁽¹⁹⁰⁾.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia **ponderó, por una parte, la exigencia de un nivel de vida digno y, por otra, el derecho de los Estados miembros a imponer sanciones**. El TJUE recalcó lo siguiente:

«En lo que atañe, más concretamente, al requisito de preservar la dignidad de las condiciones de vida, del considerando 35 de la Directiva 2013/33 se desprende que esta pretende garantizar el pleno respeto de la dignidad humana y promover la aplicación, en particular, del artículo 1 de la Carta de los Derechos Fundamentales, y debe aplicarse en consecuencia. A este respecto, el respeto de la dignidad humana

⁽¹⁸⁶⁾ TJUE, 2019, sentencia Haqbin, citada en la nota 37, apartado 43.

⁽¹⁸⁷⁾ TJUE, 2019, sentencia Haqbin, citada en la nota 37, apartado 44.

⁽¹⁸⁸⁾ TJUE, 2019, sentencia Haqbin, citada en la nota 37, apartado 43.

⁽¹⁸⁹⁾ TJUE, 2019, sentencia Haqbin, citada en la nota 37, apartado 44.

⁽¹⁹⁰⁾ TJUE, 2019, sentencia Haqbin, citada en la nota 37, apartado 45.

en el sentido de este artículo exige que la persona de que se trata no se encuentre en una situación de privación material extrema que no le permita hacer frente a sus necesidades más elementales, como alojarse, alimentarse, vestirse y lavarse, y que menoscabe por ello su salud física o mental o la coloque en una situación de degradación incompatible con tal dignidad [...].

Pues bien, la imposición de una sanción —basándose únicamente en un motivo contemplado en el artículo 20, apartado 4, de la Directiva 2013/33— consistente en **retirar, aunque solo sea temporalmente, el beneficio de todas las condiciones materiales de acogida** o de las condiciones materiales de acogida relativas al alojamiento, a la alimentación o al vestido, sería incompatible con la obligación, emanada del artículo 20, apartado 5, tercera frase, de dicha Directiva, de garantizar al solicitante unas condiciones de vida dignas, ya que le privaría de la posibilidad de satisfacer sus necesidades más elementales, tal como se especifica en el apartado anterior» ⁽¹⁹¹⁾.

El Tribunal concluyó lo siguiente:

«Tal sanción supondría, además, un incumplimiento del requisito de proporcionalidad establecido en el artículo 20, apartado 5, segunda frase, de la Directiva 2013/33, en la medida en que ni siquiera las sanciones más severas destinadas a castigar, en el ámbito penal, las infracciones o conductas contempladas en el artículo 20, apartado 4, de dicha Directiva pueden privar al solicitante de la posibilidad de satisfacer sus necesidades más elementales» ⁽¹⁹²⁾.

Además, el Tribunal recalcó:

«En el caso de una sanción consistente —basándose en uno de los motivos contemplados en el artículo 20, apartado 4, de la Directiva 2013/33— en reducir el beneficio de las condiciones materiales de acogida, **incluida la retirada o reducción de la asignación para gastos diarios**, corresponde a las autoridades competentes garantizar en cualquier circunstancia que, con arreglo al artículo 20, apartado 5, de dicha Directiva, tal sanción sea, habida cuenta de la situación particular del solicitante y de todas las circunstancias del caso, conforme **con el principio de proporcionalidad y no menoscabe la dignidad de ese solicitante**» ⁽¹⁹³⁾.

El Tribunal llegó a la siguiente conclusión:

«[...] en los casos contemplados en el artículo 20, apartado 4, de la Directiva 2013/33, los Estados miembros pueden, en función de las circunstancias del caso y siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 20, apartado 5, de dicha Directiva, imponer sanciones **que no tengan como efecto privar al solicitante de las condiciones materiales de acogida**, como mantenerlo en una parte separada del centro de acogida, junto con una prohibición de contacto con determinados residentes del centro, o trasladarlo a otro centro de acogida o a otro alojamiento en el sentido del artículo 18, apartado 1, letra c), de dicha Directiva. Del mismo modo, el artículo 20, apartados 4 y 5, de la Directiva 2013/33 no se opone a una medida de internamiento del solicitante con

⁽¹⁹¹⁾ TJUE, 2019, sentencia Haqbin, citada en la nota 37, apartados 46 y 47.

⁽¹⁹²⁾ TJUE, 2019, sentencia Haqbin, citada en la nota 37, apartado 48.

⁽¹⁹³⁾ TJUE, 2019, sentencia Haqbin, citada en la nota 37, apartado 51.

arreglo al artículo 8, apartado 3, letra e), de dicha Directiva, siempre que se cumplan las condiciones establecidas en los artículos 8 a 11 de la misma» ⁽¹⁹⁴⁾.

Por lo que respecta a las personas vulnerables, el Tribunal subrayó lo siguiente:

«[...] es importante señalar que, cuando el solicitante es, como en el litigio principal, un menor no acompañado, es decir, una “persona vulnerable” en el sentido del artículo 21 de la Directiva 2013/33, las autoridades de los Estados miembros deben tener más en cuenta, a la hora de adoptar sanciones con arreglo al artículo 20, apartado 4, de dicha Directiva, la situación particular del menor y el principio de proporcionalidad, tal como se desprende del artículo 20, apartado 5, segunda frase, de la misma» ⁽¹⁹⁵⁾.

En relación con la vulnerabilidad específica del solicitante (menor), el TJUE hizo la siguiente observación:

«[...] del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2013/33 resulta que el interés superior del menor será la consideración básica para los Estados miembros a la hora de trasponer las disposiciones de dicha Directiva relativas a los menores. De conformidad con el apartado 2 de dicho artículo 23, al valorar el interés superior del menor los Estados miembros tendrán especialmente en cuenta factores como su bienestar y desarrollo social, y atenderán especialmente a su contexto, así como consideraciones relativas a su seguridad y protección. El considerando 35 de la citada Directiva también señala que esta pretende promover la aplicación, en particular, del artículo 24 de la Carta de los Derechos Fundamentales y debe aplicarse en consecuencia.

En este contexto, al margen de las consideraciones generales expuestas en los apartados 47 a 52 de la presente sentencia, al adoptarse una sanción con arreglo al artículo 20, apartado 4, de la Directiva 2013/33, en relación con el apartado 5 de dicho artículo, debe prestarse especial atención, en cualquier circunstancia, a la situación del menor. Por otra parte, estas dos disposiciones no obstan para que las autoridades de un Estado miembro decidan confiar el menor en cuestión a los servicios o a las autoridades judiciales encargados de la protección de la juventud» ⁽¹⁹⁶⁾.

Por otro lado, el TJUE abundó sobre el hecho, mencionado por el órgano jurisdiccional remitente, de que a un solicitante sancionado con la exclusión de un centro de acogida, en el momento de la imposición de dicha sanción, se le facilitara **una lista de centros privados para personas sin hogar que podrían acogerlo**. El Tribunal observó lo siguiente:

«[...] por una parte, la obligación de garantizar unas condiciones de vida dignas, establecida en el artículo 20, apartado 5, de la Directiva 2013/33, obliga a los Estados miembros, por la propia utilización del verbo “garantizar”, a asegurar permanentemente y sin interrupción tales condiciones de vida en todo momento. Por otra parte, la concesión de un acceso a las condiciones materiales de acogida idóneo para garantizar ese nivel de vida debe ser asegurado por las autoridades de los

⁽¹⁹⁴⁾ TJUE, 2019, sentencia Haqbin, citada en la nota 37, apartado 52.

⁽¹⁹⁵⁾ TJUE, 2019, sentencia Haqbin, citada en la nota 37, apartado 53.

⁽¹⁹⁶⁾ TJUE, 2019, sentencia Haqbin, citada en la nota 37, apartados 54 y 55.

Estados miembros de manera supervisada y bajo su propia responsabilidad, inclusive cuando recurran, en su caso, a personas físicas o jurídicas privadas para cumplir, bajo su autoridad, esta obligación» ⁽¹⁹⁷⁾.

Tras las reflexiones expuestas, el TJUE respondió de la siguiente manera:

«Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 20, apartados 4 y 5, de la Directiva 2013/33 debe interpretarse, a la luz del artículo 1 de la Carta de los Derechos Fundamentales, en el sentido de que un Estado miembro no puede establecer, entre las sanciones que pueden imponerse a un solicitante en caso de violación grave de la normativa aplicable en los centros de acogida o de comportamiento violento grave, una sanción consistente en retirar, aunque solo sea temporalmente, el beneficio de las condiciones materiales de acogida, en el sentido del artículo 2, letras f) y g), de dicha Directiva, relativas al alojamiento, a la alimentación o al vestido, ya que ello tendría como efecto privar al solicitante de la posibilidad de satisfacer sus necesidades más elementales. La imposición de otras sanciones con arreglo a dicho artículo 20, apartado 4, deberá cumplir, en cualquier circunstancia, los requisitos establecidos en el apartado 5 del citado artículo, en particular los relativos al respeto del principio de proporcionalidad y de la dignidad humana. A la vista, en particular, del artículo 24 de la Carta de los Derechos Fundamentales, en el caso de un menor no acompañado, tales sanciones deberán adoptarse teniendo en cuenta especialmente el interés superior del menor» ⁽¹⁹⁸⁾.

En la actualidad, hay un asunto pendiente ante el TJUE desde el 22 de noviembre de 2018: asunto **FW, GY/U.T.G.** El Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Toscana planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«¿Se opone el artículo 20, apartado 4, de la Directiva [2013/33/UE] a una interpretación del artículo 23 del Decreto Legislativo n.º 142/2015 en el sentido de que los comportamientos que vulneren normas generales del ordenamiento jurídico, aun no estando específicamente recogidos en los reglamentos del régimen interno de los centros de acogida, pueden constituir una violación grave de estos últimos si pueden incidir en la ordenada convivencia en los centros de acogida? En caso de respuesta afirmativa, habrá de elucidarse una ulterior cuestión, que se plantea al Tribunal de Justicia mediante la presente resolución:

¿Se opone el artículo 20, apartado 4 de la Directiva [2013/33/UE] a una interpretación del artículo 23 del Decreto Legislativo n.º 142/2015 en el sentido de que, a efectos de la revocación del beneficio de las medidas de acogida, pueden considerarse también comportamientos del solicitante de protección internacional que no constituyen un ilícito punible con carácter penal en el sentido del ordenamiento del Estado miembro, siempre que puedan incidir negativamente en la ordenada convivencia en los centros en que están internados?» ⁽¹⁹⁹⁾.

A nivel nacional, en Italia, el Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Toscana se pronunció el 11 de diciembre de 2018 sobre un asunto relativo a la retirada de las

⁽¹⁹⁷⁾ TJUE, 2019, sentencia Haqbin, citada en la nota 37, apartado 50

⁽¹⁹⁸⁾ TJUE, 2019, sentencia Haqbin, citada en la nota 37, apartado 56.

⁽¹⁹⁹⁾ TJUE, petición de decisión prejudicial (pendiente), FW, GY/U.T.G. (C-726/18), presentada el 22 de noviembre de 2018.

condiciones de acogida de dos solicitantes de protección internacional que vivían en un centro de acogida. La retirada se decidió por los siguientes motivos: habían protagonizado una protesta en el centro de acogida, amenazando al director y bloqueando su salida del edificio. En general, desobedecieron las indicaciones de los miembros del personal y se negaron a firmar el reglamento interno del centro que imponía horas de regreso vespertinas y clases de italiano. El tribunal subraya que la protesta, por sí sola, sin más detalles sobre la situación real, no puede constituir un motivo legítimo para la retirada de las condiciones de acogida. Añadió que las autoridades deberían haber consultado a los representantes de la instalación de acogida para comprender el contexto general de esta tensa situación en el centro ⁽²⁰⁰⁾.

7.3. Normas para las decisiones

De conformidad con el artículo 20, apartado 5, de la DCA (texto refundido), la reducción o retirada de las condiciones materiales de acogida solo puede tener lugar mediante una decisión individual, objetiva e imparcial que ha de ser motivada. Como ya se ha mencionado en relación con la sentencia del Consejo de Estado neerlandés por lo que se refiere a las solicitudes posteriores, esto significa que no se permite excluir a determinados grupos de solicitantes de forma general.

Al tomar decisiones de reducir o retirar el beneficio de las condiciones materiales de acogida, los Estados miembros deben garantizar un nivel de vida digno a todos los solicitantes. Esto implica, en general, que los Estados miembros solo pueden reducir o retirar el beneficio de las condiciones materiales de acogida cuando se demuestre que el solicitante dispone de medios suficientes para mantenerse ⁽²⁰¹⁾. El ACNUR está de acuerdo y señala que el mantenimiento de un nivel de vida adecuado no será viable en una situación en la que se retiren las condiciones de acogida cuando la persona no disponga de recursos financieros suficientes ⁽²⁰²⁾.

⁽²⁰⁰⁾ Italia, Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Toscana (Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana), resolución n.º 1128/2018, de 11 de diciembre de 2018 (disponible en italiano).

⁽²⁰¹⁾ Véase también Velluti, S., «The revised Reception Conditions Directive and adequate and dignified material reception conditions for those seeking international protection» (La Directiva sobre condiciones de acogida revisada y unas condiciones de acogida adecuadas y dignas para los solicitantes de protección internacional), *International Journal of Migration and Border Studies*, vol. 2, n.º 3, 2016, p. 6.

⁽²⁰²⁾ ACNUR, *UNHCR Annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)* [Observaciones del ACNUR sobre la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido)], 2015, p. 49.

8. Internamiento

Para más información y debate sobre el internamiento de solicitantes de asilo en virtud de la DCA (texto refundido), véase EASO, *Internamiento de solicitantes de protección internacional en el contexto del Sistema Europeo Común de Asilo – Análisis judicial*, 2019.

La DCA (texto refundido) contiene un conjunto detallado de normas de internamiento.

El punto de partida es el considerando 15 de la DCA (texto refundido), donde se recalca que «nadie puede ser internado por el único motivo de solicitar protección internacional» y que «los solicitantes solo podrán ser internados en circunstancias excepcionales claramente definidas y establecidas en la presente Directiva, de acuerdo con el principio de necesidad y proporcionalidad en lo que se refiere tanto a la forma como a la finalidad de dicho internamiento». Estos principios son reflejo de las obligaciones establecidas en la Convención sobre los refugiados, que disponen la protección frente a la penalización de los refugiados, así como de los derechos establecidos en el artículo 6 del CEDH. Asimismo, cuando un solicitante esté internado debe disfrutar efectivamente de las garantías procesales pertinentes, tales como las vías de recurso ante las autoridades judiciales nacionales.

El internamiento está permitido de forma exhaustiva por seis motivos que deben estar «establecidos en el Derecho nacional» (artículo 8, apartado 3). En la sentencia **J.N.**, el TJUE arrojó luz sobre los motivos de internamiento, en particular en relación con el principio de proporcionalidad y el carácter excepcional del internamiento de solicitantes de asilo. Declaró explícitamente que «el internamiento solo debe utilizarse como último recurso, cuando se acredite que es necesario, razonable y proporcionado a una finalidad legítima» ⁽²⁰³⁾.

La DCA (texto refundido) exige a los Estados miembros que consideren posibles alternativas antes de internar a los solicitantes de asilo (artículo 8, apartado 2). El artículo 8, apartado 4, contiene una lista abierta de medidas alternativas y dispone que los Estados miembros velarán por que el Derecho nacional establezca normas que ofrezcan alternativas al internamiento.

El artículo 9, apartado 1, de la DCA (texto refundido) subraya que el período de internamiento será lo más breve posible y solo se mantendrá internado al solicitante de protección internacional «mientras los motivos establecidos en el artículo 8, apartado 3, sean aplicables». La duración justificada del internamiento variará en función del motivo y el objetivo del internamiento. En la sentencia **K.**, el TJUE confirmó que cada motivo del artículo 8, apartado 3, de la DCA (texto refundido) responde a una necesidad específica y reviste un carácter autónomo ⁽²⁰⁴⁾. Asimismo, en la sentencia **Kadzoev** ⁽²⁰⁵⁾ el TJUE aclaró que el período de internamiento basado en la legislación relativa a solicitantes de protección internacional no puede considerarse como un internamiento a efectos de la expulsión en el sentido del artículo 15 de la Directiva de retorno. Consideró que este internamiento deja de estar justificado y que la persona afectada debe ser puesta en libertad inmediatamente cuando parezca que, por razones jurídicas o de otro tipo, ya no existe una perspectiva razonable

⁽²⁰³⁾ TJUE, 2016, sentencia J.N., citada en la nota 27.

⁽²⁰⁴⁾ TJUE, sentencia de 14 de septiembre de 2017, *K./Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (C-18/16, EU:C:2017:680), apartado 42.

⁽²⁰⁵⁾ TJUE, sentencia de 30 de noviembre de 2009, *Kadzoev* (C-357/09, EU:C:2009:741), apartado 67.

de expulsión. También cabe señalar que tanto el internamiento inicial como la prórroga del internamiento privan a los solicitantes de protección internacional de su libertad y, por lo tanto, son de naturaleza similar.

La Directiva, al ser nueva en el Derecho de la UE en el contexto del asilo, establece expresamente las «garantías de los solicitantes internados». De conformidad con el artículo 9, apartado 1, párrafo segundo, de la DCA (texto refundido), los procedimientos administrativos que correspondan a los motivos de internamiento establecidos en el artículo 8, apartado 3, se tramitarán con la debida diligencia. El concepto de «debida diligencia» se define en el considerando 16. Las demoras de los procedimientos administrativos que no sean imputables al solicitante de protección internacional no podrán justificar una prórroga del internamiento. De conformidad con el artículo 9, apartado 2, el internamiento de los solicitantes de protección internacional será ordenado por escrito por las autoridades judiciales o administrativas. La orden de internamiento reflejará los motivos de hecho y de derecho en que se base. En virtud del artículo 9, apartado 3, de la DCA (texto refundido), los Estados miembros someterán a un control judicial rápido la legalidad del internamiento, el cual se efectuará de oficio o a instancia del solicitante de protección internacional. De conformidad con el artículo 9, apartado 6, párrafo primero, en los casos de revisión judicial de la orden de internamiento, contemplada en el apartado 3, los Estados miembros se asegurarán de que los solicitantes de protección internacional que no disponen de recursos suficientes tengan acceso a la representación legal y la asistencia jurídica gratuitas. El artículo 26, apartado 2, amplía el acceso a la representación legal y la asistencia jurídica gratuitas en caso de solicitarlas a los casos de recurso o de revisión ante una autoridad judicial, en la medida en que esta ayuda sea necesaria para garantizar el acceso efectivo a la justicia.

La DCA (texto refundido) también establece las «condiciones del internamiento», junto con disposiciones específicas sobre el «internamiento de personas vulnerables y de solicitantes con necesidades de acogida particulares». Según especifica el artículo 10, apartado 1, el internamiento de los solicitantes de protección internacional se llevará a cabo, por norma general, en centros de internamiento especializados. Si esto no es posible, el solicitante internado será mantenido separado de los presos comunes y de otros nacionales de terceros países que no hayan presentado una solicitud de protección internacional. Asimismo, el artículo 21, apartado 1, y el considerando 14 de la DCA (texto refundido) establecen que debe tenerse en cuenta la situación de los solicitantes con necesidades de acogida particulares. El artículo 10 establece condiciones especiales para el internamiento de solicitantes de protección internacional en función de su estatuto como miembro de un grupo vulnerable específico. Además, en la medida de lo posible, debe mantenerse la unidad familiar (artículo 12). El artículo 10, apartados 3 y 4, prevé que los representantes del ACNUR, o de una organización que trabaje en el territorio del Estado miembro de que se trate en nombre del ACNUR de conformidad con un acuerdo con dicho Estado miembro, han de tener la posibilidad de ponerse en contacto con los solicitantes y visitarlos en condiciones que respeten la intimidad.

9. Garantías procesales y derecho de recurso

Artículo 5 de la DCA (texto refundido)

«1. Los Estados miembros informarán a los solicitantes, en un plazo razonable que no supere los quince días desde que hayan presentado su solicitud de protección internacional, al menos de los beneficios establecidos y de las obligaciones que deben cumplir en relación con las condiciones de acogida.

Los Estados miembros velarán por que se proporcione a los solicitantes información sobre las organizaciones o grupos de personas que proporcionan asistencia jurídica específica y sobre las organizaciones que puedan ayudarles o informarles por lo que respecta a las condiciones de acogida disponibles, incluida la atención sanitaria.

2. Los Estados miembros velarán por que la información mencionada en el apartado 1 se comunique por escrito y en una lengua que los solicitantes comprendan o cuya comprensión por los solicitantes sea razonable suponer. En caso necesario, dicha información se podrá facilitar asimismo oralmente».

Artículo 6 de la DCA (texto refundido)

«1. Los Estados miembros velarán por que, en un plazo de tres días después de la presentación de una solicitud de protección internacional, se proporcione al solicitante un documento expedido a su nombre que certifique su condición de solicitante o acredite que está autorizado a permanecer en el territorio del Estado miembro mientras su solicitud está en trámite o pendiente de examen.

Si el titular de dicho documento no goza de libertad para circular por la totalidad o parte del territorio del Estado miembro, el documento expedido deberá acreditar también esta situación.

2. Los Estados miembros podrán excluir de la aplicación del presente artículo a los solicitantes que estén internados y durante el examen de la solicitud de protección internacional formulada en la frontera, o en el marco de un procedimiento para decidir sobre el derecho de los solicitantes a entrar en el territorio de un Estado miembro. En casos concretos, durante el examen de una solicitud de protección internacional los Estados miembros podrán suministrar a los solicitantes cualquier otra acreditación equivalente al documento mencionado en el apartado 1.

3. El documento a que se refiere el apartado 1 no acreditará necesariamente la identidad del solicitante.

4. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para facilitar a los solicitantes el documento a que se refiere el apartado 1, que tendrá validez mientras estén autorizados a permanecer en el territorio del Estado miembro de que se trate.

5. Los Estados miembros podrán proporcionar a los solicitantes un documento de viaje cuando existan razones humanitarias graves que requieran su presencia en otro Estado.

6. Los Estados miembros no exigirán documentos innecesarios o desproporcionados ni impondrán ningún otro requisito administrativo a los solicitantes antes de reconocerles los derechos que les corresponden según la presente Directiva por el único motivo de ser solicitantes de protección internacional».

Artículo 26 de la DCA (texto refundido)

«1. Los Estados miembros velarán por que las decisiones relativas a la concesión, retirada o reducción de los beneficios previstos en la presente Directiva o las decisiones adoptadas en virtud del artículo 7 que afecten de manera individual a los solicitantes sean recurribles con arreglo a los procedimientos previstos por la legislación nacional. Al menos en este último caso se garantizará la posibilidad de recurso o de revisión, de hecho y de derecho, ante una autoridad judicial.

2. Los Estados miembros garantizarán que, en los casos de recurso o de revisión ante una autoridad judicial previstos en el apartado 1, se disponga en caso de solicitarlas de la asistencia jurídica y la representación legal gratuitas en la medida en que esta ayuda sea necesaria para garantizar la tutela judicial efectiva. Esto incluirá al menos la preparación de los documentos procesales y la participación en la vista ante las autoridades judiciales, en nombre del solicitante.

La asistencia jurídica y la representación legal gratuitas serán ejercidas por personas debidamente cualificadas admitidas o habilitadas en virtud del Derecho nacional cuyos intereses no estén o no puedan entrar en conflicto con los de los solicitantes.

3. Los Estados miembros también podrán establecer que la asistencia jurídica y la representación legal gratuitas se concedan:

- a) únicamente a aquellos que carecen de los recursos suficientes, y/o
- b) únicamente mediante servicios prestados por asesores u otros consejeros jurídicos expresamente previstos por el Derecho nacional para asistir y representar a los solicitantes.

Los Estados miembros podrán establecer que no se disponga de asistencia jurídica ni representación legal gratuitas en caso de que una autoridad competente considere que el recurso o la revisión tienen pocos visos de prosperar. En tales casos, los Estados miembros velarán por que no se restrinja de manera arbitraria la asistencia jurídica ni la representación legal, ni se obstaculice la tutela judicial efectiva del solicitante.

4. Los Estados miembros también podrán:

- a) imponer límites económicos o temporales a la representación legal y a la asistencia jurídica gratuitas, siempre que dichos límites no restrinjan arbitrariamente el acceso a la representación legal y a la asistencia jurídica;

b) disponer que, por lo que respecta a las tasas y costes, el trato a los solicitantes no sea más favorable que el trato que se depara generalmente a sus nacionales en lo que se refiere a la asistencia jurídica.

5. Los Estados miembros podrán exigir el reembolso total o parcial de cualquier gasto sufragado, cuando la situación financiera del solicitante haya mejorado considerablemente o si la decisión de sufragar tales gastos se hubiese adoptado sobre la base de información falsa facilitada por el solicitante.

6. El procedimiento de acceso a la asistencia jurídica y a la representación legal quedarán establecidos en el Derecho nacional».

9.1. Introducción

La DCA (texto refundido) ofrece a los solicitantes de protección internacional varias garantías procesales, aparte del derecho a la tutela judicial efectiva. Las garantías incluyen el derecho a la información para acceder a las ventajas de las condiciones de acogida [artículo 5 de la DCA (texto refundido)] y la presentación de un documento que certifique la condición del solicitante [artículo 6 de la DCA (texto refundido)]. Las garantías judiciales incluyen también la posibilidad de recurso o revisión ante una autoridad judicial, con la posibilidad adicional de contar con asistencia jurídica y representación legal gratuitas [artículo 26 de la DCA (texto refundido)].

9.2. Acceso a las condiciones de acogida: garantías procesales

9.2.1. Obligación de informar al solicitante

9.2.1.1. En los quince días siguientes a la presentación de la solicitud

Artículo 5, apartado 1, de la DCA (texto refundido)

«Los Estados miembros informarán a los solicitantes, en un plazo razonable que no supere los quince días desde que hayan presentado su solicitud de protección internacional, al menos de los beneficios establecidos y de las obligaciones que deben cumplir en relación con las condiciones de acogida».

La DCA (texto refundido) no establece ningún plazo para la presentación de la solicitud. Sin embargo, en la DPA (texto refundido), el artículo 6 establece un plazo de tres a diez días laborables entre la presentación y el registro de la solicitud de protección internacional.

Con respecto a estas formulaciones diferentes, en la sentencia **Mengesteab** el TJUE dio la siguiente explicación:

«Así, el artículo 18, apartado 1, del Reglamento Dublín III hace referencia, en varias versiones lingüísticas, de forma indistinta a la presentación y a la formulación de una solicitud de protección internacional, mientras que, en otras versiones lingüísticas, remite exclusivamente bien a la presentación, bien a la formulación de tal solicitud. De igual modo, la Directiva 2013/33 utiliza estos términos de forma variable en las diversas versiones lingüísticas de su artículo 6, apartado 1, de su artículo 14, apartado 2, y de su artículo 17, apartado 1»⁽²⁰⁶⁾.

9.2.1.2. Información facilitada por escrito, en una lengua que el solicitante comprenda

Con arreglo al artículo 5, apartado 2, de la DCA (texto refundido), los Estados miembros velarán por que «la información mencionada en el apartado 1 se comunique por escrito y en una lengua que los solicitantes comprendan o cuya comprensión por los solicitantes sea razonable suponer». Esta disposición también permite facilitar la información oralmente, en caso necesario.

Los solicitantes de asilo a menudo no entienden sus derechos y obligaciones en relación con las condiciones de acogida por múltiples razones: analfabetismo, barreras lingüísticas, redacción u otras circunstancias individuales relacionadas, en particular, con su edad y sexo⁽²⁰⁷⁾.

En la sentencia **M.S.S.**, el TEDH destacó el hecho de que el demandante no estaba debidamente informado sobre el alojamiento disponible, lo que dio lugar a un estado prolongado de privación material, constitutiva a su vez de una infracción del artículo 3 del CEDH. El TEDH subrayó que en el folleto informativo facilitado a los solicitantes de asilo en Alemania no se indica que los solicitantes de asilo pueden informar a la policía de que carecen de hogar, ni tampoco contiene dicho folleto información sobre el alojamiento. Asimismo, el TEDH observó que la notificación recibida por el solicitante sobre su obligación de registrar su domicilio en la policía era «ambigu[a] y no puede, razonablemente considerarse información suficiente». Llegó a la conclusión de que el solicitante no había sido debidamente informado en ningún momento sobre las posibilidades de alojamiento que había a su disposición, si es que había alguna⁽²⁰⁸⁾.

Artículo 5 de la DCA (texto refundido)

«1. Los Estados miembros informarán a los solicitantes, en un plazo razonable que no supere los quince días desde que hayan presentado su solicitud de protección internacional, al menos de los beneficios establecidos y de las obligaciones que deben cumplir en relación con las condiciones de acogida.

Los Estados miembros velarán por que se proporcione a los solicitantes información sobre las organizaciones o grupos de personas que proporcionan asistencia jurídica específica

⁽²⁰⁶⁾ TJUE, sentencia de 26 de julio de 2017, Mengesteab/Alemania (C-670/16, EU:C:2017:587), apartado 100.

⁽²⁰⁷⁾ ACNUR, *UNHCR comments on the European Commission's amended recast proposal for a Directive of the European Parliament and the Council laying down standards for the reception of asylum-seekers* [Comentarios del ACNUR sobre la Propuesta de refundición modificada de la Comisión Europea en relación con una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de asilo], 2012, p. 5.

⁽²⁰⁸⁾ TEDH, 2011, sentencia M.S.S., citada en la nota 72, apartado 257.

y sobre las organizaciones que puedan ayudarles o informarles por lo que respecta a las condiciones de acogida disponibles, incluida la atención sanitaria.

2. Los Estados miembros velarán por que la información mencionada en el apartado 1 se comunique por escrito y en una lengua que los solicitantes comprendan o cuya comprensión por los solicitantes sea razonable suponer. En caso necesario, dicha información se podrá facilitar asimismo oralmente».

El artículo 5 de la DCA (texto refundido) debe leerse en relación con el considerando 21 de la DCA (texto refundido).

9.2.2. Obligación de facilitar al solicitante un documento relativo a su situación

El artículo 6, apartado 1, de la DCA (texto refundido) establece la obligación de que los Estados miembros expidan documentos a los solicitantes en un plazo de tres días desde la presentación de una solicitud de protección internacional. Este documento debe acreditar su condición de solicitantes y que se les permite permanecer en el territorio del Estado miembro mientras su solicitud esté en curso o en curso de examen.

El artículo 6, apartado 2, de la DCA (texto refundido) permite a los Estados miembros derogar la obligación establecida en el artículo 6, apartado 1, cuando el solicitante esté internado y durante el examen de la solicitud de protección internacional formulada en la frontera, o en el marco de un procedimiento para decidir sobre el derecho del solicitante a entrar en el territorio de un Estado miembro. Asimismo, dicha disposición establece que, «en casos concretos, durante el examen de una solicitud de protección internacional los Estados miembros podrán suministrar a los solicitantes cualquier otra acreditación equivalente al documento mencionado en el apartado 1».

El artículo 6, apartado 4, impone a los Estados miembros la obligación de garantizar que el documento facilitado a los solicitantes de asilo tenga «validez mientras estén autorizados a permanecer en el territorio del Estado miembro de que se trate».

La aportación de pruebas del registro como solicitante de protección internacional es un paso necesario para garantizar que los solicitantes tengan derecho a las prestaciones en virtud de la DCA (texto refundido). Sin embargo, tal documento no es suficiente para garantizar el acceso efectivo a todas las condiciones de acogida. En la sentencia **M.S.S.**, el TEDH señaló que el documento entregado al demandante, una tarjeta rosa, no tenía «utilidad práctica», habida cuenta, en particular, de los «obstáculos administrativos» y sus «dificultades personales debidas al desconocimiento de [la lengua] y a la ausencia de cualquier red de apoyo, así como el contexto general de crisis económica»⁽²⁰⁹⁾. En particular, el TEDH señaló que, si bien «la ley dispone que, provistos de la tarjeta rosa, los solicitantes de asilo tienen acceso al mercado laboral, [...] el acceso al mercado laboral conlleva tantos obstáculos administrativos que no puede considerarse una alternativa realista».

⁽²⁰⁹⁾ TEDH, 2011, sentencia M.S.S., citada en la nota 72, apartado 261.

El artículo 6, apartado 6, de la DCA (texto refundido) establece que los Estados miembros:

«[...] no exigirán documentos innecesarios o desproporcionados ni impondrán ningún otro requisito administrativo a los solicitantes antes de reconocerles los derechos que les corresponden según la presente Directiva por el único motivo de ser solicitantes de protección internacional».

Se considera que esta disposición está en consonancia con el artículo 6 de la Convención sobre los Refugiados ⁽²¹⁰⁾.

9.3. Garantías procesales especiales para las personas vulnerables

9.3.1. Identificación de personas con necesidades particulares

La identificación de necesidades particulares no es una garantía de procedimiento. No obstante, el artículo 21 de la DCA (texto refundido) establece la obligación de «tener en cuenta» la situación específica de las personas vulnerables, mientras que el artículo 22 de la DCA (texto refundido) regula cómo se llevará a cabo esta evaluación «a fin de aplicar de una manera efectiva el artículo 21». Con arreglo al artículo 22 de la DCA, la evaluación de las necesidades de acogida particulares se iniciará en un plazo de tiempo razonable desde la formulación de la solicitud de protección internacional.

La evaluación de las necesidades de acogida particulares de las personas vulnerables es una condición necesaria para que estas puedan beneficiarse de las garantías especiales establecidas en la DCA (texto refundido). Se trata de un elemento fundamental sin el cual las disposiciones de la DCA (texto refundido) destinadas al trato especial de estas personas carecerían de sentido ⁽²¹¹⁾.

Considerando 14 de la DCA (texto refundido)

«La acogida de personas con necesidades particulares de acogida debe ser **una prioridad** de las autoridades nacionales **para garantizar** que dicha acogida **responda específicamente a sus necesidades particulares de acogida**».

Artículo 22, apartado 1, de la DCA (texto refundido)

«A fin de aplicar de una manera efectiva el artículo 21, los Estados miembros **evaluarán** si el solicitante es un solicitante con necesidades de acogida particulares. Los Estados miembros **indicarán la naturaleza de tales necesidades**. [...]»

⁽²¹⁰⁾ ACNUR, *UNHCR Annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)* [Observaciones del ACNUR sobre la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido)], 2015, p. 12.

⁽²¹¹⁾ 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, COM(2007) 745, 26 de noviembre de 2007, p. 9.

El objetivo de esta evaluación es determinar si un solicitante de protección internacional es una persona que tiene derecho a garantías especiales e «identificarlas» formalmente. Esta «identificación» formal significa que las condiciones de acogida ofrecidas a los solicitantes pueden adaptarse a su vulnerabilidad.

El artículo 22 impone tres obligaciones a los Estados miembros:

1. **«evaluar»** si el solicitante es un solicitante con necesidades de acogida particulares, estableciendo (procedimientos de) evaluación de las necesidades;
2. **indicar la naturaleza de las necesidades de acogida particulares** de los solicitantes vulnerables;
3. garantizar un seguimiento adecuado de la situación de acogida, teniendo en cuenta la posible evolución de las necesidades de las personas vulnerables por lo que respecta a las condiciones de acogida.

El artículo 22, apartado 1, establece que esta evaluación podrá integrarse en los procedimientos nacionales existentes o, como se indica en el artículo 22, apartado 2, no será necesario que adopte la forma de un procedimiento administrativo. No obstante, de conformidad con el artículo 22, apartado 4, esta evaluación se entenderá sin perjuicio de la evaluación de las necesidades de protección internacional de conformidad con la DR (texto refundido).

9.3.2. Garantías relativas al calendario y al seguimiento de la evaluación de la vulnerabilidad

Artículo 22, apartado 1, de la DCA (texto refundido)

«[La] evaluación se iniciará en un **plazo de tiempo razonable** desde la formulación de la solicitud de protección internacional [...].»

Esta evaluación deberá llevarse a cabo **lo antes posible** tras la formulación de la solicitud, con el fin de garantizar que las personas sean alojadas inmediatamente en instalaciones de acogida adaptadas a sus necesidades específicas.

El TJUE aún no ha analizado el significado de un plazo de tiempo «razonable». Las necesidades especiales deben identificarse en una fase temprana del proceso, ya que lo contrario podría reducir gravemente la capacidad del solicitante de comunicarse eficazmente y la capacidad de las autoridades para reunir pruebas, o podría poner a los solicitantes en situación de riesgo en un alojamiento colectivo.

Existe una estrecha relación entre la DCA (texto refundido) y la DPA (texto refundido) por lo que respecta a la identificación temprana de las personas vulnerables. El artículo 31, apartado 7, letra b), de la DPA (texto refundido) permite a los Estados miembros utilizar la evaluación del artículo 22, apartado 1, de la DCA (texto refundido) para identificar a los solicitantes que necesiten garantías procesales especiales y dar prioridad a sus solicitudes.

El TEDH ha subrayado que los Estados miembros están obligados a garantizar que las personas sin capacidad jurídica puedan presentar una solicitud.

En la sentencia **Rahimi/Grecia** ⁽²¹²⁾, el TEDH consideró que la reticencia del Estado demandado a designar un tutor, entre otras cosas, para apoyar a un menor en la solicitud de protección internacional y para garantizar la recepción efectiva de este menor no acompañado constituía una infracción del artículo 3 del CEDH.

En el asunto **A.E.A./Grecia** ⁽²¹³⁾, una sentencia relativa a un menor, el TEDH se refirió a los obstáculos lingüísticos y a los obstáculos para acceder a la información necesaria, al asesoramiento especializado y a las condiciones materiales con que se puede enfrentar un solicitante. Subrayó que no era posible que este menor no acompañado solicitara protección internacional durante un largo período de tiempo, entre abril de 2009 y marzo de 2012, principalmente porque el acceso al procedimiento de asilo era extremadamente restringido, si no imposible.

Artículo 22, apartado 1, de la DCA (texto refundido)

«Los Estados miembros velarán por que estas necesidades de acogida particulares también se cubran, de conformidad con lo dispuesto en la presente Directiva, en caso de que **surjan en una fase posterior del procedimiento de asilo**».

La obligación de garantizar que las necesidades especiales de acogida sean atendidas «**en caso de que surjan en una fase posterior del procedimiento de asilo**» es importante, ya que, por diversas razones, como la vergüenza o la falta de confianza, los solicitantes de protección internacional pueden vacilar antes de revelar determinadas experiencias. Este puede ser el caso de las personas que han sufrido torturas, violaciones u otras formas de violencia psicológica, física o sexual, pero también de las personas LGBTI que no se identifican como tales, y su capacidad para presentar su caso puede verse considerablemente mermada ⁽²¹⁴⁾.

En el asunto **A, B y C/Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie**, el TJUE señaló lo siguiente:

«Por lo tanto, considerar que un solicitante de asilo no es creíble por el único motivo de que no reveló su orientación sexual en la primera ocasión que se le ofreció de exponer los motivos de persecución llevaría a ignorar la exigencia aludida en el apartado anterior [relativo a la necesidad de tener en cuenta las circunstancias personales o generales que rodean la solicitud, incluida la vulnerabilidad del solicitante]» ⁽²¹⁵⁾.

⁽²¹²⁾ TEDH, 2011, sentencia *Rahimi/Grecia*, citada en la nota 88.

⁽²¹³⁾ TEDH, sentencia de 15 de marzo de 2018, *A.E.A./Grecia*, n.º 39034/12, ECLI:CE:ECHR:2018:0315JUD003903412, apartado 84.

⁽²¹⁴⁾ ACNUR, *Directrices sobre protección internacional n.º 9: Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y/o la identidad de género en el contexto del artículo 1A (2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y/o su Protocolo de 1967*, 2012, apartado 59.

⁽²¹⁵⁾ TJUE, sentencia de 2 de diciembre de 2014, *A, B, C/Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (asuntos acumulados C-148/13 a C-150/13, EU:C:2014:2406), apartado 71. Véase también el apartado 72: «El artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2004/83 y el artículo 13, apartado 3, letra a), de la Directiva 2005/85 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que, en el marco de ese mismo examen, las autoridades nacionales competentes concluyan que carecen de verosimilitud las declaraciones del solicitante de asilo de que se trate por el único motivo de que éste no invocó su orientación sexual en la primera ocasión que se le ofreció de exponer los motivos de persecución».

El **ACNUR** también observa lo siguiente:

«La revelación tardía de tales experiencias no debe pesar en contra de los solicitantes de asilo ni impedir su acceso a medidas especiales de apoyo o al tratamiento necesario. Lo ideal sería identificar las necesidades especiales derivadas de estas experiencias en una fase temprana del proceso, ya que lo contrario podría reducir gravemente la capacidad del solicitante para comunicarse eficazmente y la capacidad de las autoridades para reunir pruebas» ⁽²¹⁶⁾.

Asimismo, el **artículo 22, apartado 1, de la DCA (texto refundido)** dispone lo siguiente:

Artículo 22, apartado 1, de la DCA (texto refundido)

«Los Estados miembros garantizarán que la asistencia prestada a los solicitantes con necesidades de acogida particulares, de conformidad con la presente Directiva, tenga en cuenta sus necesidades de acogida particulares durante todo el procedimiento de asilo y que **su situación sea objeto de un seguimiento adecuado**».

Independientemente del momento en que se identifiquen tales necesidades, los Estados miembros garantizarán el apoyo a las personas con necesidades particulares a lo largo de todo el procedimiento de asilo y dispondrán un seguimiento adecuado de su situación.

9.3.3. Garantías procesales para los menores

El artículo 23, apartado 5, impone una obligación procesal específica a los Estados miembros durante el período de acogida de los menores. En concreto, establece que los Estados miembros velarán por que los hijos menores de los solicitantes o los solicitantes que sean menores de edad se alojen con sus padres, con sus hermanos menores no casados o con el adulto responsable de ellos conforme a la ley o con arreglo a la práctica del Estado miembro de que se trate, siempre que ello responda al interés superior del menor.

9.4. Alcance del derecho de recurso con arreglo al artículo 26 de la DCA (texto refundido)

La DCA (texto refundido) establece el derecho a la tutela judicial efectiva, de conformidad con las garantías previstas en el artículo 47 de la Carta de la UE, que incluyen:

- el derecho de acceso a un tribunal;
- el derecho a la igualdad de armas y a un procedimiento contradictorio;
- el derecho a la asistencia jurídica gratuita;
- el derecho a que la propia causa se sustancie de forma imparcial;
- el derecho a que la propia causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley.

⁽²¹⁶⁾ ACNUR, *UNHCR comments on the European Commission's amended recast proposal for a Directive of the European Parliament and the Council laying down standards for the reception of asylum-seekers* [Comentarios del ACNUR sobre la Propuesta de refundición modificada de la Comisión Europea en relación con una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de asilo], 2012, pp. 16 y 17.

El artículo 26, apartado 1, de la DCA (texto refundido) establece el derecho de recurso contra las siguientes decisiones, en la medida en que afecten individualmente a los solicitantes:

- decisiones relativas a la concesión, supresión o reducción de beneficios en virtud de la DCA (texto refundido); o
- decisiones adoptadas en virtud del artículo 7 de la DCA (texto refundido), titulado «Residencia y libertad de circulación».

9.4.1. Decisiones relativas a la concesión, retirada o reducción de beneficios

En términos precisos, el artículo 26, apartado 1, de la DCA (texto refundido) se refiere a las garantías materiales e inmateriales, así como a las garantías procesales y al nivel de las obligaciones de los Estados miembros a la hora de garantizar a los solicitantes de asilo un «nivel de vida digno»⁽²¹⁷⁾. Cabe señalar que este concepto es jurídicamente impreciso y permite a los Estados miembros definir el alcance y el nivel de sus obligaciones⁽²¹⁸⁾. Si los beneficios que proporcionan los Estados miembros no alcanzan el nivel requerido, el solicitante puede alegar una infracción del artículo 1 de la Carta de la UE en relación con el artículo 3 del CEDH.

Por lo que respecta al **período durante el cual deben concederse las prestaciones materiales**, el considerando 8 de la DCA (texto refundido) menciona que la Directiva «deberá aplicarse en todas las fases y tipos de procedimientos de solicitud de protección internacional, en todos los lugares e instalaciones en los que se alojen los solicitantes». El TJUE ha señalado en reiteradas ocasiones que la finalidad de la DCA (texto refundido) se opone a que se prive al solicitante de las normas establecidas en dicha Directiva, incluso durante un período de tiempo transitorio después de la presentación de la solicitud⁽²¹⁹⁾.

9.4.2. Decisiones adoptadas en virtud del artículo 7 de la DCA (texto refundido) relativas a la «residencia y libertad de circulación»

El artículo 7 de la DCA (texto refundido) solo contiene disposiciones facultativas, pero, dado que permite a los Estados miembros restringir la libertad de circulación de los solicitantes, las decisiones adoptadas por los Estados miembros en virtud de estas disposiciones afectan individualmente a los solicitantes y, por lo tanto, entran en el ámbito de aplicación del artículo 26 de la DCA (texto refundido). De conformidad con el artículo 7 de la DCA (texto refundido), los Estados miembros pueden asignar a un solicitante a una zona específica (apartado 1), a una residencia específica (apartado 2) o a un lugar determinado (apartado 3). Los Estados miembros también pueden denegar el permiso temporal para abandonar el lugar de residencia. Además, los Estados miembros deben requerir a los solicitantes que informen de su domicilio a las autoridades competentes y les notifiquen, con la mayor brevedad, cualquier cambio de domicilio (apartado 5). Sin embargo, los solicitantes no necesitan permiso para presentarse a las citas con las autoridades o ante los tribunales si su comparecencia es necesaria (apartado 4).

⁽²¹⁷⁾ TJUE, 2014, sentencia *Saciri y otros*, citada en la nota 55, y TJUE, 2019, sentencia *Jawo*, citada en la nota 62. Para más información sobre el principio de un nivel de vida digno, véase la sección 3, «Principios básicos y definiciones».

⁽²¹⁸⁾ Tsourdi, E., «EU reception conditions: a dignified standard of living for asylum seekers?», en Chetail, V., De Bruycker, P. y Maiani, F. (eds.), *Reforming the Common European Asylum System – The new European refugee law*, Brill Nijhoff, Boston, 2016, p. 310.

⁽²¹⁹⁾ TJUE, 2012, sentencias *Cimade y GISTI*, citada en la nota 43, apartados 36, 37 y 51, y TJUE, 2014, sentencia *Saciri y otros*, citada en la nota 55, apartado 46.

9.5. Condiciones de recurso

Mientras que la DCA original preveía «la posibilidad de recurso o de revisión ante un órgano judicial», la DCA (texto refundido) amplía este recurso al prever, en su artículo 26, apartado 1, un recurso «con arreglo a los procedimientos previstos por la legislación nacional. Al menos en este último caso se garantizará la posibilidad de recurso o de revisión, de hecho y de derecho, ante una autoridad judicial».

9.5.1. «Revisión de hecho y de derecho» con arreglo al artículo 26, apartado 1, de la DCA (texto refundido)

La expresión «de hecho y de derecho» se utiliza también en el artículo 9, apartado 2, de la DCA (texto refundido), aplicable a los casos de internamiento. Además, el artículo 46, apartado 3, de la DPA (texto refundido) ofrece a los solicitantes una garantía al afirmar que «los Estados miembros garantizarán que un recurso efectivo suponga el examen completo y *ex nunc* tanto de los hechos como de los fundamentos de Derecho». Sin embargo, el artículo 9, apartado 2, de la DCA (texto refundido) no prevé un examen completo y *ex nunc*. Según la jurisprudencia del TJUE, el aspecto de la revisión «tanto de hecho como de Derecho», o incluso de la realización de un «examen exhaustivo de todos los hechos y circunstancias», es un elemento fundamental del reconocimiento de la «tutela judicial efectiva» a efectos del artículo 47 de la Carta de la UE.

9.5.2. Audiencia «ante una autoridad judicial» con arreglo al artículo 26, apartados 1 y 2, de la DCA (texto refundido)

El artículo 26, apartado 1, de la DCA (texto refundido) y el artículo 9, apartados 2 y 5, utilizan la expresión «autoridad judicial» en el contexto de recursos o revisiones, mientras que el artículo 47, apartado 1, de la Carta de la UE garantiza expresamente el derecho a que la propia causa sea oída «por un juez». Una redacción similar presenta el artículo 46, apartado 1, de la DPA (texto refundido).

El artículo 26, apartado 2, de la DCA (texto refundido), que prevé la asistencia jurídica y la representación legal «en la medida en que esta ayuda sea necesaria para garantizar la tutela judicial efectiva», concreta el principio de tutela judicial efectiva establecido en el artículo 47 de la Carta de la UE, que garantiza el derecho a que la propia causa sea oída equitativa y públicamente «por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley». Aunque la independencia y la imparcialidad no se mencionan en la DCA (texto refundido), puede considerarse que la expresión «ante una autoridad judicial» incluye los elementos «independiente e imparcial», ya que se trata de requisitos formales para la tutela judicial efectiva ⁽²²⁰⁾. Para determinar si un organismo de revisión es un órgano jurisdiccional a efectos del artículo 47 de la Carta de la UE, el TJUE tiene en cuenta, entre otras cosas, «el origen legal del organismo, su permanencia, el carácter obligatorio de su jurisdicción, el carácter contradictorio del procedimiento, la aplicación por parte del organismo de normas jurídicas, así como su independencia» ⁽²²¹⁾.

⁽²²⁰⁾ TJUE, sentencia de 22 de diciembre de 2010, *RTL Belgium* (C-517/09, EU:C:2010:821), apartado 38.

⁽²²¹⁾ TJUE, sentencia de 31 de enero de 2013, *H. I. D., B. A./Refugee Applications Commissioner, Refugee Appeals Tribunal, Minister for Justice, Equality and Law Reform, Irlanda, Attorney General* (C-175/11, EU:C:2013:45), apartados 78 a 105.

9.6. Artículo 26, apartado 1, de la DCA y autonomía procesal de los Estados miembros

El artículo 26 de la DCA (texto refundido) no establece normas para el procedimiento de revisión o recurso judicial. No obstante, dichas normas están previstas en los artículos 19 a 23 de la DPA (texto refundido). Por el contrario, la DCA (texto refundido) confiere a los Estados miembros el margen de apreciación al señalar que los recursos se sustancien «con arreglo a los procedimientos previstos por la legislación nacional» [artículo 26, apartado 1, de la DCA (texto refundido)].

Según la jurisprudencia del TJUE, la autonomía procesal de los legisladores nacionales está limitada, en particular, por los principios rectores de equivalencia y efectividad:

«Aunque, en principio, incumbe al Derecho nacional determinar la legitimación de un justiciable para ejercitar una acción judicial, el Derecho comunitario exige, no obstante, que la normativa nacional no atente contra el derecho a una tutela judicial efectiva [...]. Así, corresponde a los Estados miembros prever un sistema de vías de recurso y de procedimientos que permita garantizar el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva [...]. En este contexto, la regulación procesal de las acciones destinadas a garantizar la tutela de los derechos que el ordenamiento jurídico comunitario confiere a los justiciables no debe ser menos favorable que la referente a recursos semejantes de naturaleza interna (principio de equivalencia) ni hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario (principio de efectividad)» ⁽²²²⁾.

Un ejemplo de autonomía procesal es el **nivel de jurisdicción**. Como se ha señalado anteriormente, el artículo 26, apartado 1, de la DCA (texto refundido) menciona que «al menos en este último caso se garantizará la posibilidad de recurso o de revisión [...] ante una autoridad judicial». Ni la DCA original ni la DCA (texto refundido) exigen que haya más de un nivel de jurisdicción y, en particular, no contemplan el beneficio de la doble instancia. En la sentencia **Diouf**, en un asunto relativo a la DPA original, que garantiza «el derecho a la tutela judicial efectiva ante un órgano jurisdiccional», el TJUE declaró que «el principio de tutela judicial efectiva da al particular un derecho de acceder a un tribunal y no a varias instancias» ⁽²²³⁾.

Los plazos de recurso también se pueden regir por las normas procesales nacionales, siempre que tales plazos no sean «de naturaleza tal que hagan imposible o excesivamente difícil en la práctica el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico [de la Unión]» ⁽²²⁴⁾. Por otra parte, son necesarios plazos abreviados, en procedimientos acelerados, para garantizar un control judicial rápido en los casos de internamiento, por ejemplo ⁽²²⁵⁾.

⁽²²²⁾ TJUE, sentencia de 13 de marzo de 2007, *Unibet/Justitiekanslern* (C-432/05, EU:C:2007:163), apartados 42 y 43.

⁽²²³⁾ TJUE, sentencia de 28 de diciembre de 2011, *Brahim Samba Diouf/Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, (C-69/10, EU:C:2011:524), apartado 69.

⁽²²⁴⁾ TJUE, sentencia de 29 de octubre de 2009, *Virginie Pontin/T-Comalux SA* (C-63/08, EU:C:2009:666), apartado 48.

⁽²²⁵⁾ TEDH, sentencia de 29 de febrero de 1988, *Bouamar/Bélgica*, n.º 9106/80, ECLI:CE:ECHR:1988:0229JUD000910680, apartados 60 a 63.

9.7. Asistencia jurídica y representación legal gratuitas

El artículo 26, apartado 3, de la DCA (texto refundido) establece que los Estados miembros garantizarán la asistencia jurídica y la representación legal gratuitas. Aunque la DCA (texto refundido), a diferencia del artículo 23 de la DPA (texto refundido), no define claramente los conceptos de «asistencia jurídica y representación legal», el artículo 26, apartado 2, segunda frase, establece una norma mínima al indicar que «incluirá al menos la preparación de los documentos procesales y la participación en la vista ante las autoridades judiciales, en nombre del solicitante», durante el procedimiento de recurso antes mencionado.

9.7.1. Asistencia jurídica y representación legal gratuitas concedidas previa solicitud

El artículo 26, apartado 2, de la DCA (texto refundido) exige que «se disponga en caso de solicitarlas de la asistencia jurídica y la representación legal gratuitas en la medida en que esta ayuda sea necesaria para garantizar la tutela judicial efectiva». La persona que necesite la asistencia jurídica debe presentar la correspondiente solicitud, de modo que la asistencia jurídica y la representación legal gratuitas no se conceden de oficio. Para respetar el principio de efectividad del Derecho de la Unión en general y el derecho de acceso a un control judicial, los requisitos de tal solicitud no deben ser excesivamente rígidos. Según la jurisprudencia del TJUE, expresada en la sentencia C-104/10, la legislación nacional no debe, en general, imponer normas que «pued[an] frustrar la realización del objetivo pretendido por la citada Directiva y privar así a dicha disposición de su efecto útil, en particular» ⁽²²⁶⁾. Este principio limita la autonomía de los Estados miembros en este aspecto de la legislación procesal.

9.7.2. ¿Cómo se deben conceder la asistencia jurídica y la representación legal gratuitas?

El artículo 26, apartado 6, de la DCA (texto refundido) establece expresamente que los procedimientos de acceso a la asistencia jurídica y a la representación legal se establecerán en la legislación nacional. Esto deja a los Estados miembros la facultad discrecional de regular la prestación de asistencia jurídica y representación legal. No obstante, los mecanismos de acceso deben estar definidos en el Derecho nacional.

El artículo 26, apartados 3 a 5, de la DCA (texto refundido) menciona determinados requisitos que los Estados miembros pueden imponer en sus disposiciones nacionales para la concesión de asistencia jurídica y representación legal gratuitas. Las cláusulas facultativas del artículo 26, apartado 3, letras a) y b), de la DCA (texto refundido) mencionan dos requisitos relativos al ámbito de aplicación personal y al tratamiento de la **asistencia jurídica gratuita** que los Estados miembros pueden utilizar para proporcionar asistencia jurídica gratuita:

- desde el punto de vista personal: «únicamente a aquellos que carecen de los recursos suficientes» (examen de los recursos);

⁽²²⁶⁾ TJUE, sentencia de 21 de julio de 2011, Patrick Kelly/National University of Ireland (C-104/10, EU:C:2011:506), apartado 34.

- desde el punto de vista del tratamiento: «únicamente mediante servicios prestados por asesores u otros consejeros jurídicos expresamente previstos por el Derecho nacional para asistir y representar a los solicitantes».

9.7.2.1. «Examen de los recursos»

El examen de los recursos comprende, en particular, la evaluación de los medios de que dispone el solicitante, respetando su intimidad y la de su familia, amigos y otras personas relacionadas. En el asunto n.º 8398/78, **Pakelli/Alemania**, el TEDH declaró que, al aplicar el criterio de los recursos, la persona que solicita asistencia jurídica gratuita soporta la carga de la prueba de que carece de medios suficientes. Sin embargo, no es necesario demostrar la indigencia «fuera de toda duda razonable»: aunque el demandante no había presentado pruebas claras de su carencia de recursos financieros, el TEDH consideró que había una serie de indicadores que hacían muy probable que efectivamente fuera incapaz económicamente de asumir el coste de la asistencia jurídica ⁽²²⁷⁾.

En el asunto C-279/09, **DEB/Bundesrepublik Deutschland**, el TJUE hizo remisión a la jurisprudencia del TEDH ⁽²²⁸⁾ relativa a la asistencia jurídica gratuita en forma de dispensa:

«Por lo que se refiere a la asistencia consistente en la dispensa del pago de las costas del procedimiento o de una *cautio iudicatum solvi* antes del ejercicio de una acción judicial, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos analizó igualmente las circunstancias en su conjunto con el fin de determinar si las limitaciones impuestas al derecho de acceso a los tribunales afectaban a la propia esencia de este derecho, si perseguían un fin legítimo y si existía una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin perseguido» ⁽²²⁹⁾.

Por último, los artículos 9, apartado 9, y 26, apartado 5, de la DCA (texto refundido) establecen que los Estados miembros también pueden imponer una cláusula de reembolso «cuando la situación financiera del solicitante haya mejorado considerablemente o si la decisión de sufragar tales gastos se hubiese adoptado sobre la base de información falsa facilitada por el solicitante».

9.7.2.2. «Especialmente previstos para asistir y representar a los solicitantes»

El artículo 26, apartado 3, letra b), de la DCA (texto refundido), relativo al tratamiento de la asistencia jurídica por medio de asesores jurídicos o consejeros especializados, concreta la disposición imperativa del artículo 26, apartado 2. Este dispone: «La representación legal y la asistencia jurídica gratuitas las ejercerán personas adecuadamente cualificadas, admitidas o habilitadas en virtud del Derecho nacional y cuyos intereses no estén en conflicto o pudieran entrar en conflicto con los intereses del solicitante». Con dicho requisito se asegura un cierto grado de calidad en la asistencia o representación de los solicitantes, lo cual resulta especialmente importante cuando se trata de solicitantes vulnerables. Por ejemplo,

⁽²²⁷⁾ TEDH, sentencia de 25 de abril de 1983, **Pakelli/Alemania**, n.º 8398/78, ECLI:CE:ECHR:1983:0425JUD000839878, apartado 34.

⁽²²⁸⁾ TEDH, sentencias de 13 de julio de 1995, **Tolstoy-Miloslavsky/Reino Unido**, serie A n.º 316-B, ECLI:CE:ECHR:1995:0713JUD001813991, apartados 59 a 67, y de 19 de junio de 2001, **Kreuz/Polonia**, 2001-VI, ECLI:CE:ECHR:2001:0619JUD002824995, apartados 54 y 55.

⁽²²⁹⁾ TJUE, sentencia de 22 de diciembre de 2010, **DEB/Bundesrepublik Deutschland (C-279/09)**, EU:C:2010:811, apartado 47.

el Tribunal Constitucional de Chequia consideró que la presencia de ONG en los centros de internamiento no bastaba para cumplir la obligación del Estado de garantizar el acceso al asesoramiento jurídico y la representación legal ⁽²³⁰⁾.

9.7.2.3. «Examen de la fundamentación»

El artículo 26, apartado 2, de la DCA (texto refundido) establece que la asistencia jurídica y la representación legal gratuitas deben estar disponibles «en la medida en que esta ayuda sea necesaria para garantizar la tutela judicial efectiva». Sin embargo, el cumplimiento de esta condición no basta para que se conceda asistencia jurídica gratuita.

La otra condición para recibir asistencia jurídica gratuita es la realización no obligatoria de un «examen de la fundamentación», previsto en el artículo 26, apartado 3, párrafo segundo, de la DCA (texto refundido), según el cual «los Estados miembros podrán establecer que no se disponga de asistencia jurídica ni representación legal gratuitas en caso de que una autoridad competente considere que el recurso o la revisión tienen pocos visos de prosperar».

En el asunto **DEB/Bundesrepublik Deutschland**, el TJUE, remitiéndose a la jurisprudencia del TEDH, declaró lo siguiente:

«El Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró que la cuestión de si la concesión de asistencia jurídica gratuita es necesaria para que el proceso sea equitativo debe resolverse atendiendo a los hechos y circunstancias particulares de cada caso concreto y depende, en particular, de la importancia que para el demandante tiene el objeto del proceso, de la complejidad del Derecho y del procedimiento aplicables, así como de la capacidad del demandante de defender eficazmente su causa [...]. Puede, no obstante, tenerse en cuenta la situación económica del demandante o [...] las posibilidades de salir vencedor del proceso» ⁽²³¹⁾.

Según la jurisprudencia del TEDH, las normas nacionales deben garantizar que el examen de la fundamentación no tenga por efecto privar a los solicitantes de protección internacional de garantías procesales o del acceso efectivo a un control judicial. El TEDH ha declarado que la falta de asistencia jurídica puede hacer imposible el acceso al recurso en virtud del artículo 13 del CEDH ⁽²³²⁾. En la sentencia **A.A./Grecia**, el TEDH resolvió que la falta de asistencia jurídica a un solicitante de asilo palestino internado hacía que el recurso judicial fuera meramente teórico, lo que constituía una infracción del artículo 5, apartado 4, del CEDH ⁽²³³⁾. El TJUE también ha considerado que el acceso a la asistencia jurídica gratuita es un aspecto importante del principio general de tutela judicial efectiva con arreglo al Derecho de la UE y al artículo 47 de la Carta de la UE:

«Corresponde a este respecto al juez nacional comprobar si los requisitos para la concesión de la asistencia jurídica gratuita constituyen una limitación del derecho de acceso a los tribunales que pueda afectar a la propia esencia de este derecho, si persiguen un fin legítimo y si existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin perseguido» ⁽²³⁴⁾.

⁽²³⁰⁾ Chequia, Tribunal Constitucional (Ústavní soud), I. ÚS 630/16, 29 de noviembre de 2016.

⁽²³¹⁾ TJUE, 2010, sentencia DEB, citada en la nota 229, apartado 46.

⁽²³²⁾ TEDH, 2011, sentencia M.S.S., citada en la nota 72.

⁽²³³⁾ TEDH, sentencia de 22 de julio de 2010, A.A./Grecia, n.º 12186/08, apartado 78.

⁽²³⁴⁾ TJUE, 2010, sentencia DEB, citada en la nota 229, apartado 60.

Apéndice A — Disposiciones internacionales pertinentes

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Artículo 1 **Dignidad humana**

La dignidad humana es inviolable. Será respetada y protegida.

Artículo 3 **Derecho a la integridad de la persona**

1. Toda persona tiene derecho a su integridad física y psíquica.

[...]

Artículo 4 **Prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes**

Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes.

Artículo 6 **Derecho a la libertad y a la seguridad**

Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad.

Artículo 14 **Derecho a la educación**

1. Toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente.
2. Este derecho incluye la facultad de recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria.
3. Se respetan, de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio, la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto de los principios democráticos, así como el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas.

Artículo 21 **No discriminación**

1. Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.

2. Se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de los Tratados [el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y el TUE] y sin perjuicio de sus disposiciones particulares.

Artículo 24

Derechos del niño

1. Los niños tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar. Podrán expresar su opinión libremente. Ésta será tomada en cuenta para los asuntos que les afecten, en función de su edad y madurez.
2. En todos los actos relativos a los niños llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del niño constituirá una consideración primordial.
3. Todo niño tiene derecho a mantener de forma periódica relaciones personales y contactos directos con su padre y con su madre, salvo si ello es contrario a sus intereses.

Artículo 47

Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial

Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo.

Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. Toda persona podrá hacerse aconsejar, defender y representar.

Se prestará asistencia jurídica gratuita a quienes no dispongan de recursos suficientes siempre y cuando dicha asistencia sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia.

Artículo 52

Alcance e interpretación de los derechos y principios

1. Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Dentro del respeto del principio de proporcionalidad, solo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.
2. Los derechos reconocidos por la presente Carta que constituyen disposiciones de los Tratados se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites determinados por éstos.
3. En la medida en que la presente Carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio. Esta disposición no obstará a que el Derecho de la Unión conceda una protección más extensa.

[...]

Convenio Europeo de Derechos Humanos

Artículo 3 Prohibición de la tortura

Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes.

Artículo 5 Derecho a la libertad y a la seguridad

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, salvo en los casos siguientes y con arreglo al procedimiento establecido por la ley:

[...]

- b) si ha sido detenido o privado de libertad, conforme a derecho, por desobediencia a una orden judicial o para asegurar el cumplimiento de una obligación establecida por la ley;
- c) si ha sido detenido y privado de libertad, conforme a derecho, para hacerle comparecer ante la autoridad judicial competente, cuando existan indicios racionales de que ha cometido una infracción o cuando se estime necesario para impedirle que cometa una infracción o que huya después de haberla cometido;

[...]

- f) si se trata de la detención o de la privación de libertad, conforme a derecho, de una persona para impedir su entrada ilegal en el territorio o contra la cual esté en curso un procedimiento de expulsión o extradición.

2. Toda persona detenida debe ser informada, en el plazo más breve posible y en una lengua que comprenda, de los motivos de su detención y de cualquier acusación formulada contra ella.

3. Toda persona detenida o privada de libertad en las condiciones previstas en el párrafo 1 c), del presente artículo deberá ser conducida sin dilación ante un juez u otra autoridad habilitada por la ley para ejercer poderes judiciales y tendrá derecho a ser juzgada en un plazo razonable o a ser puesta en libertad durante el procedimiento. La puesta en libertad puede ser condicionada a una garantía que asegure la comparecencia del interesado a juicio.

4. Toda persona privada de su libertad mediante arresto o detención tendrá derecho a presentar un recurso ante un órgano judicial, a fin de que se pronuncie en breve plazo sobre la legalidad de su detención y ordene su puesta en libertad si dicha detención fuera ilegal.

5. Toda persona víctima de un arresto o detención contrarios a las disposiciones de este artículo tendrá derecho a una reparación.

Artículo 8

Derecho al respeto a la vida privada y familiar

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia.
2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención de las infracciones penales, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás.

Artículo 13

Derecho a un recurso efectivo

Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio hayan sido violados tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una instancia nacional, incluso cuando la violación haya sido cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales.

Artículo 14

Prohibición de discriminación

El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.

Artículo 2 del Protocolo n.º 1

Derecho a la educación

A nadie se le puede negar el derecho a la educación. El Estado, en el ejercicio de las funciones que asuma en el campo de la educación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas.

Artículo 2 del Protocolo n.º 4

Libertad de circulación

1. Toda persona que se encuentre legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular libremente por él y a elegir libremente su residencia.
2. Toda persona es libre de abandonar cualquier país, incluido el suyo.
3. El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, el mantenimiento del orden público, la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades de terceros.

4. Los derechos reconocidos en el párrafo 1 podrán igualmente, en ciertas zonas determinadas, ser objeto de restricciones previstas que, por la ley, estén justificadas por el interés público en una sociedad democrática.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados

Artículo 3

Prohibición de la discriminación

Los Estados Contratantes aplicarán las disposiciones de esta Convención a los refugiados, sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen.

Artículo 17

Empleo remunerado

1. En cuanto al derecho a empleo remunerado, todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de países extranjeros.
2. En todo caso, las medidas restrictivas respecto de los extranjeros o del empleo de extranjeros, impuestas para proteger el mercado nacional de trabajo, no se aplicarán a los refugiados que ya estén exentos de ellas en la fecha en que esta Convención entre en vigor respecto del Estado Contratante interesado, o que reúnan una de las condiciones siguientes:
 - a) Haber cumplido tres años de residencia en el país;
 - b) Tener un cónyuge que posea la nacionalidad del país de residencia. El refugiado no podrá invocar los beneficios de esta disposición en caso de haber abandonado a su cónyuge;
 - c) Tener uno o más hijos que posean la nacionalidad del país de residencia.
3. Los Estados Contratantes examinarán benévolamente la asimilación, en lo concerniente a la ocupación de empleos remunerados, de los derechos de todos los refugiados a los derechos de los nacionales, especialmente para los refugiados que hayan entrado en el territorio de tales Estados en virtud de programas de contratación de mano de obra o de planes de inmigración.

Artículo 18

Trabajo por cuenta propia

Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tal Estado el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias generalmente a los extranjeros, en lo que respecta al derecho de realizar trabajos por cuenta propia en la agricultura, la industria, la artesanía y el comercio y de establecer compañías comerciales e industriales.

Artículo 19

Profesiones liberales

1. Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en su territorio, que posean diplomas reconocidos por las autoridades competentes de tal Estado y que desean ejercer una profesión liberal, el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el generalmente concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros.
2. Los Estados Contratantes pondrán su mayor empeño en procurar, conforme a sus leyes y constituciones, el asentamiento de tales refugiados en los territorios distintos del territorio metropolitano, de cuyas relaciones internacionales sean responsables.

Artículo 20

Racionamiento

Cuando la población en su conjunto esté sometida a un sistema de racionamiento que reglamente la distribución general de productos que escaseen, los refugiados recibirán el mismo trato que los nacionales.

Artículo 22

Educación pública

1. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados el mismo trato que a los nacionales en lo que respecta a la enseñanza elemental.
2. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en general respecto de la enseñanza distinta de la elemental y, en particular, respecto a acceso a los estudios, reconocimiento de certificados de estudios en el extranjero, exención de derechos y cargas y concesión de becas.

Artículo 26

Libertad de circulación

Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio el derecho de escoger el lugar de su residencia en tal territorio y de viajar libremente por él, siempre que observen los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias a los extranjeros en general.

Artículo 31

Refugiados que se encuentren ilegalmente en el país de refugio

1. Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de

que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales.

2. Los Estados Contratantes no aplicarán a tales refugiados otras restricciones de circulación que las necesarias; y tales restricciones se aplicarán únicamente hasta que se haya regularizado su situación en el país o hasta que el refugiado obtenga su admisión en otro país. Los Estados Contratantes concederán a tal refugiado un plazo razonable y todas las facilidades necesarias para obtener su admisión en otro país.

Artículo 33

Prohibición de expulsión y de devolución («refoulement»)

1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.
2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

Convención sobre los Derechos del Niño

Artículo 3

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.
2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.
3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.

Artículo 6

1. Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida.
2. Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño.

Artículo 20

1. Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.
2. Los Estados Partes garantizarán, de conformidad con sus leyes nacionales, otros tipos de cuidado para esos niños.
3. Entre esos cuidados figurarán, entre otras cosas, la colocación en hogares de guarda, la kafala del derecho islámico, la adopción o de ser necesario, la colocación en instituciones adecuadas de protección de menores. Al considerar las soluciones, se prestará particular atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico.

Artículo 22

1. Los Estados Partes adoptarán medidas adecuadas para lograr que el niño que trate de obtener el estatuto de refugiado o que sea considerado refugiado de conformidad con el derecho y los procedimientos internacionales o internos aplicables reciba, tanto si está solo como si está acompañado de sus padres o de cualquier otra persona, la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos pertinentes enunciados en la presente Convención y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos o de carácter humanitario en que dichos Estados sean partes.

[...]

Artículo 28

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:
 - a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos.

[...]

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 12

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.

[...]

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo 11

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.
2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:
 - a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
 - b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

Directiva de reconocimiento (Directiva 2011/95/CE)

Artículo 2 Definiciones

A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[...]

- h) «solicitud de protección internacional»: petición de protección presentada a un Estado miembro por un nacional de un tercer país o un apátrida que pueda presumirse aspira a obtener el estatuto de refugiado o el estatuto de protección subsidiaria, y que no pida expresamente otra clase de protección que esté fuera del ámbito de aplicación de la presente Directiva y pueda solicitarse por separado.

[...]

Artículo 26 Acceso al empleo

1. Inmediatamente después de conceder la protección, los Estados miembros autorizarán a los beneficiarios de protección internacional a realizar actividades económicas por cuenta ajena o por cuenta propia con arreglo a las normas aplicadas de forma general a la actividad profesional de que se trate y a los empleos en la administración pública.

2. Los Estados miembros velarán por que se ofrezcan a los beneficiarios de protección internacional posibilidades de formación relacionada con el empleo para adultos, formación profesional, incluidos cursos de formación para la mejora de las cualificaciones, trabajo en prácticas y asesoramiento ofrecido por las oficinas de empleo, en condiciones equivalentes a las de los nacionales.
3. Los Estados miembros se esforzarán por facilitar a los beneficiarios de protección internacional el pleno acceso a las actividades mencionadas en el apartado 2.
4. Se aplicará la legislación nacional en materia de remuneración, acceso a los sistemas de seguridad social correspondientes a las actividades por cuenta propia o ajena y otras condiciones de trabajo.

Directiva de procedimientos de asilo (Directiva 2013/32/UE)

Considerando 27. Dado que los nacionales de terceros países y las personas apátridas que hayan expresado su deseo de solicitar protección internacional son solicitantes de protección internacional, deben cumplir las obligaciones y gozar de los derechos contemplados en la presente Directiva y en la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional. Para ello, los Estados miembros deben inscribir cuanto antes el hecho de que estas personas son solicitantes de protección internacional.

Considerando 29. Algunos solicitantes pueden necesitar garantías procedimentales especiales por razón, entre otros, de su edad, género, orientación sexual, identidad de género, discapacidad, enfermedad grave, enfermedad mental o consecuencias de torturas, violación u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual. Los Estados miembros deben esforzarse por identificar a los solicitantes que necesitan garantías procedimentales especiales antes de que se adopte la resolución en primera instancia. A estos solicitantes se les debe prestar el respaldo adecuado, incluyendo el tiempo necesario, a fin de crear las condiciones necesarias para que tengan efectivamente acceso a los procedimientos y puedan presentar los elementos necesarios para fundamentar su solicitud de protección internacional.

Artículo 2 Definiciones

A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[...]

- b) «solicitud» o «solicitud de protección internacional», la petición de protección formulada a un Estado miembro por un nacional de un tercer país o un apátrida que pueda presumirse aspira a obtener el estatuto de refugiado o el estatuto de protección subsidiaria y que no pida expresamente otra clase de protección que esté fuera del ámbito de aplicación de la Directiva 2011/95/UE que pueda solicitarse por separado;
- c) «solicitante», un nacional de un tercer país o un apátrida que ha formulado una solicitud de protección internacional sobre la cual todavía no se ha adoptado una resolución definitiva;

[...]

- e) «resolución definitiva», resolución por la cual se establece si se concede o no al nacional de un tercer país o al apátrida el estatuto de refugiado o de protección subsidiaria en virtud de la Directiva 2011/95/UE y contra la que ya no puede interponerse recurso en el marco de lo dispuesto en el capítulo V de la presente Directiva, con independencia de que el recurso tenga el efecto de permitir que el solicitante permanezca en el Estado miembro de que se trate a la espera de su resultado;

[...]

- q) «solicitud posterior», una nueva solicitud de protección internacional formulada después de que se haya adoptado una resolución definitiva sobre una solicitud anterior, incluidos los casos en los que el solicitante haya retirado explícitamente su solicitud y los casos en los que la autoridad decisoria haya denegado una solicitud tras su retirada implícita de conformidad con el artículo 28, apartado 1.

Artículo 3 **Ámbito de aplicación**

1. La presente Directiva se aplicará a todas las solicitudes de protección internacional presentadas en el territorio, con inclusión de la frontera, en las aguas territoriales o en las zonas de tránsito de los Estados miembros, y a la retirada de la protección internacional.
2. La presente Directiva no se aplicará a las solicitudes de asilo diplomático o territorial presentadas en las representaciones de los Estados miembros.
3. Los Estados miembros podrán decidir aplicar la presente Directiva en los procedimientos relativos a cualquier tipo de solicitudes de protección que caigan fuera del ámbito de aplicación de la Directiva 2011/95/UE.

Artículo 22

Derecho a asistencia jurídica y representación legal en todas las fases del procedimiento

1. Se brindará a los solicitantes la oportunidad de consultar, a su costa, de manera efectiva a un asesor jurídico u otro consejero, admitido o permitido como tal en virtud del Derecho nacional, sobre asuntos relativos a sus solicitudes de protección internacional, en todas las fases del procedimiento, incluso después de una resolución desestimatoria.
2. Los Estados miembros podrán permitir a una organización no gubernamental prestar asistencia jurídica y/o representación legal a los solicitantes en los procedimientos contemplados en los capítulos III y V, de conformidad con el Derecho nacional.

Artículo 23

Alcance de la asistencia jurídica y de la representación legal

1. Los Estados miembros garantizarán que el abogado u otro asesor jurídico, facultado o autorizado para ejercer como tal conforme al Derecho nacional, que asista o represente a un solicitante de conformidad con el Derecho nacional, tenga acceso a la información que obre en el expediente del solicitante sobre cuya base se haya adoptado o se vaya a adoptar una resolución.

Los Estados miembros podrán establecer una excepción en caso de que la divulgación de información o de fuentes comprometa la seguridad nacional, la seguridad de las organizaciones o personas que proporcionan la información o la seguridad de las personas a las que se refiere la información, o cuando se vieran comprometidos los intereses de la investigación relativos al examen de las solicitudes de protección internacional por parte de las autoridades competentes de los Estados miembros o las relaciones internacionales de los Estados miembros. En tales casos, los Estados miembros:

- a) facilitarán el acceso de las autoridades a que se refiere el capítulo V a la información o las fuentes en cuestión, y
- b) establecerán procedimientos nacionales que garanticen el respeto del derecho de defensa del solicitante.

A efectos de la letra b), los Estados miembros podrán, en particular, permitir al abogado u otro asesor jurídico que haya pasado un control de seguridad acceder a la información o a las fuentes en cuestión, en la medida en que dicha información sea relevante para el examen de la solicitud o la adopción de una resolución de retirar la protección internacional.

2. Los Estados miembros garantizarán que el asesor jurídico u otro consejero que asista o represente a un solicitante tenga acceso a recintos cerrados, como centros de internamiento y zonas de tránsito, con el fin de entrevistarse con dicho solicitante, de conformidad con el artículo 10, apartado 4, y el artículo 18, apartado 2, letras b) y c), de la Directiva 2013/33/UE.
3. Los Estados miembros permitirán al solicitante traer a la entrevista personal a un abogado u otro asesor jurídico facultado o autorizado para ejercer como tal en virtud del Derecho nacional.

Los Estados miembros podrán establecer que el asesor jurídico u otro consejero solo pueda intervenir al final de la entrevista personal.

4. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo o en el artículo 25, apartado 1, letra b), los Estados miembros podrán establecer normas que regulen la presencia de abogados u otros asesores jurídicos en todas las entrevistas del procedimiento.

Los Estados miembros podrán exigir la presencia del solicitante en la entrevista personal aun cuando esté representado con arreglo a la legislación nacional por un abogado o un asesor jurídico, y podrán exigir asimismo que sea el propio solicitante quien responda a las preguntas.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 25, apartado 1, letra b), la ausencia de un abogado o de otro asesor jurídico no impedirá que la autoridad competente celebre una entrevista personal con el solicitante.

Artículo 27

Procedimiento en caso de retirada de la solicitud

1. Cuando los Estados miembros prevean la posibilidad de retirar una solicitud de manera expresa, y un solicitante de protección internacional así lo haga, los Estados miembros

garantizarán que la autoridad decisoria deba o bien suspender el examen o bien denegar la solicitud.

2. Los Estados miembros podrán decidir, asimismo, que la autoridad decisoria pueda resolver la suspensión del examen sin adoptar una resolución. En este caso, los Estados miembros procurarán que la autoridad decisoria deje constancia de ello en el expediente del solicitante.

Artículo 46

Derecho a un recurso efectivo

1. Los Estados miembros garantizarán que los solicitantes tengan derecho a un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional contra lo siguiente:
 - a) la decisión de considerar infundada una solicitud en relación con el estatuto de refugiado y/o el estatuto de protección subsidiaria,
 - i) la decisión de considerar infundada una solicitud en relación con el estatuto de refugiado y/o el estatuto de protección subsidiaria,
 - ii) la decisión de considerar inadmisibles una solicitud de conformidad con el artículo 33, apartado 2,
 - iii) la decisión adoptada en la frontera o en las zonas de tránsito de un Estado miembro a que se refiere el artículo 43, apartado 1,
 - iv) la decisión de no llevar a cabo un examen con arreglo al artículo 39;
 - b) la negativa a reabrir el examen de una solicitud después de su suspensión de conformidad con los artículos 27 y 28;
 - c) una decisión de retirada de la protección internacional con arreglo al artículo 45.

[...]
3. Para cumplir el apartado 1, los Estados miembros garantizarán que un recurso efectivo suponga el examen completo y *ex nunc* tanto de los hechos como de los fundamentos de Derecho, incluido cuando proceda un examen de las necesidades de protección internacional de conformidad con la Directiva 2011/95/UE, al menos en los recursos ante un juzgado o tribunal de primera instancia. [...]

Apéndice B — Árbol de decisiones

Cabe señalar que el artículo 4 de la DCA (texto refundido) permite a los Estados miembros:

«[...] establecer o mantener disposiciones más favorables en el ámbito de las condiciones de acogida de los solicitantes y de otros familiares cercanos del solicitante que estén presentes en el mismo Estado miembro, cuando dependan de él, o bien por motivos humanitarios, en la medida en que dichas disposiciones sean compatibles con la presente Directiva».

Habida cuenta de la variedad de circunstancias individuales que pueden darse en los recursos relativos a las condiciones de acogida, cabe señalar que el objetivo de este árbol de decisiones es enumerar las más frecuentes.

A. ¿El solicitante es (o era en el momento pertinente) solicitante de protección internacional?

El concepto de «miembro de la familia» de un solicitante incluye lo siguiente [artículo 2, letra c), de la DCA (texto refundido)].

- **El cónyuge o pareja de hecho con una relación estable.**

Para las parejas no casadas:

A2.1.a) ¿Su relación es estable?

A2.1.b) ¿Otorgan la legislación o los usos del Estado miembro de que se trate a las parejas no casadas un trato comparable al de las casadas con arreglo a su propia normativa de extranjería?

- **Hijos menores no casados.**
- **Padre, madre u otro adulto responsable de un menor no casado** (que sea nacional de un tercer país o apátrida menor de dieciocho años de edad).

B. ¿Se ha informado al solicitante de los beneficios de acogida y de las obligaciones que debe cumplir [artículo 5, apartado 1, de la DCA (texto refundido)]?

C. ¿Se facilitó la información [artículo 5 de la DCA (texto refundido)]...

- ... en los quince días siguientes a la presentación de la solicitud?
- ... por escrito?
- ... en una lengua que el solicitante comprenda o cuya comprensión se pueda razonablemente presumir?

D. ¿Se requirió al solicitante que permaneciera en una zona asignada y, en caso afirmativo, la zona asignada afecta a su esfera inalienable de la vida privada y deja margen suficiente para garantizar su acceso a todos los beneficios de la DCA [artículo 7, apartado 1, de la DCA (texto refundido)]?

¿Era necesaria la decisión sobre la residencia del solicitante y se basó en alguno de los criterios del artículo 7, apartado 2, de la DCA (texto refundido)?

E. ¿Es el solicitante una persona vulnerable [artículo 21 de la DCA (texto refundido)]?

F. En caso afirmativo, ¿tiene el solicitante necesidades de acogida particulares [artículo 22 de la DCA (texto refundido)]?

- ¿Se han evaluado estas necesidades de acogida particulares en un plazo razonable?
- ¿Se han atendido estas necesidades de acogida particulares a lo largo del procedimiento de asilo [artículo 22, apartado 1, de la DCA (texto refundido)]?

G. ¿Las condiciones de acogida concedidas al solicitante han sido suficientes para garantizarle un nivel de vida digno y el acceso a la atención sanitaria [artículo 17, apartado 2, de la DCA (texto refundido)]?

H. ¿Se basó la decisión de reducir o retirar las condiciones materiales de acogida en alguno de los motivos enumerados en el artículo 20, apartado 1, de la DCA (texto refundido)?

I. ¿La decisión de reducir o retirar las condiciones materiales de acogida o de imponer sanciones por infracciones graves de las normas de los centros de acogida o por comportamiento violento grave [artículo 20, apartado 5, de la DCA (texto refundido)]...

- ... fue motivada?
- ... fue individual, objetiva e imparcial?
- ... se basó en la situación particular de la persona, especialmente en lo que respecta a las personas vulnerables, teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad?

Al tomar decisiones de reducción o retirada de las condiciones materiales de acogida, los Estados miembros garantizarán en cualquier circunstancia el acceso a la atención sanitaria de conformidad con el artículo 19 de la DCA (texto refundido) y un nivel de vida digno para todos los solicitantes.

J. ¿Ha ocultado el solicitante recursos económicos, beneficiándose así indebidamente de las condiciones materiales de acogida [artículo 17, apartados 3 y 4, de la DCA (texto refundido)]?

¿Se ha informado al solicitante de la obligación de declarar sus recursos?

Apéndice C — Metodología

Metodología de la EASO para actividades de desarrollo profesional a disposición de los miembros de órganos jurisdiccionales.

Contexto e introducción

El artículo 6 del Reglamento de base de la EASO ⁽²³⁵⁾ (en lo sucesivo, el «**Reglamento**») especifica que la Oficina establecerá y desarrollará actividades de formación en las que podrán participar los miembros de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros. A tal efecto, la EASO aprovechará la experiencia de las instituciones académicas y otras organizaciones pertinentes y tendrá en cuenta la cooperación de la Unión ya existente en este ámbito, respetando plenamente la independencia de los órganos jurisdiccionales nacionales.

Con el fin de ayudar a mejorar las normas de calidad y la armonización de las resoluciones en toda la UE, y de acuerdo con su mandato legal, la EASO ofrece dos componentes principales de ayuda formativa: la elaboración y publicación de materiales de desarrollo profesional y la organización de actividades de desarrollo profesional. Con la adopción de esta metodología, la EASO pretende describir los procedimientos que se aplicarán en la realización de su serie de desarrollo profesional para los miembros de órganos jurisdiccionales (en lo sucesivo, «**SDP de la EASO**»).

En la realización de estas tareas, la EASO se compromete a aplicar los criterios y principios adoptados en 2013 en el ámbito de la cooperación de la EASO con los órganos jurisdiccionales ⁽²³⁶⁾. La primera versión de esta metodología se adoptó en 2015 ⁽²³⁷⁾. Tras consultar con la red EASO de miembros de órganos jurisdiccionales (en lo sucesivo, «**red EASO**»), se ha modificado esta metodología para que refleje mejor los acontecimientos que han ocurrido entre tanto.

Serie de desarrollo profesional

Contenido y alcance. De acuerdo con el mandato legal establecido en el Reglamento y en colaboración con los órganos jurisdiccionales, se determinó que la EASO adopte una **SDP** propia destinada a facilitar a miembros de órganos jurisdiccionales una descripción exhaustiva del Sistema Europeo Común de Asilo (en lo sucesivo, «**SECA**»). Esta serie consta, en particular, de distintos **análisis judiciales y compilaciones de jurisprudencia** que irán acompañados de **notas de orientación para los formadores judiciales**. Los primeros explicarán aspectos sustantivos de la materia tratada desde la perspectiva judicial, mientras que las últimas serán herramientas útiles para las personas encargadas de organizar y dirigir talleres de desarrollo profesional.

⁽²³⁵⁾ Reglamento (UE) n.º 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo (DO L 132 de 29.5.2010, p. 11).

⁽²³⁶⁾ EASO, Nota sobre la cooperación de la EASO con los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, 21 de agosto de 2013.

⁽²³⁷⁾ EASO y red de órganos jurisdiccionales de la EASO, Metodología para las actividades de desarrollo profesional a disposición de los miembros de los órganos jurisdiccionales, adoptada el 29 de octubre de 2015.

El contenido detallado de la SDP de la EASO, así como el orden de elaboración de los temas, se determinaron por medio de un ejercicio de evaluación de necesidades realizado en colaboración con la red EASO, que actualmente comprende los puntos de contacto nacionales de la EASO en los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los dos órganos judiciales con los que la EASO mantiene correspondencia formal: la Asociación Internacional de Jueces en Derecho de Refugiados y Migración (AIJDRM) y la Asociación de Jueces Europeos de Derecho Administrativo. Además, se consultará, cuando proceda, a otros socios, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), la Red Europea de Formación Judicial (REFJ) y la Academia de Derecho Europeo. El resultado de este ejercicio también queda reflejado en el plan de trabajo anual adoptado por la EASO en el marco de sus reuniones de planificación y coordinación. Teniendo en cuenta las necesidades comunicadas por la red EASO, la evolución de la jurisprudencia europea y nacional, el grado de divergencia en la interpretación de las disposiciones pertinentes y las novedades en este campo, se elaborarán materiales de desarrollo profesional conforme a la estructura acordada con las partes interesadas.

Entretanto, se han producido distintos acontecimientos que han dado lugar a la necesidad de volver a evaluar tanto la lista de temas como el orden en el que deberían manejarse. Entre otras cosas, se han iniciado, y en algunos casos se han terminado, los trabajos sobre determinados capítulos [protección subsidiaria: artículo 15, letra c), de la DR; exclusión: artículos 12 y 17 de la DR; finalización de la protección internacional: artículos 11, 14, 16 y 19 de la DR; guía práctica judicial sobre información del país de origen, e internamiento de solicitantes de protección internacional]. Además, desde entonces se han reservado otros capítulos incluidos en la lista original para su finalización en el marco de un contrato celebrado entre la EASO y AIJDRM-Europa para el suministro de materiales de desarrollo profesional sobre determinados temas básicos (introducción al SECA; los requisitos para el reconocimiento como beneficiario de protección internacional; las pruebas y la evaluación de la credibilidad en el contexto del SECA, y los procedimientos de asilo y el principio de no devolución). Esto se hizo con miras a acelerar el proceso de desarrollo de los materiales y se llevó a cabo con la participación de los miembros de la red EASO. En este contexto, se les brindó la oportunidad de comentar los proyectos de los materiales en desarrollo. En vista de estos acontecimientos, es necesario volver a evaluar esta metodología. Para hacer más predecible la manera en la que se manejarán los capítulos restantes y a fin de establecer una hoja de ruta más fiable de cara al futuro, se realizó un ejercicio de reevaluación en otoño de 2015 por medio del cual los miembros de la red EASO dieron su opinión sobre el orden en que deberían elaborarse los capítulos.

Concluidos hasta la fecha

- *Artículo 15, letra c), de la Directiva de reconocimiento (2011/95/UE) – Análisis judicial* [BG] [DE] [EL] [EN] [ES] [FR] [IT].
- *Exclusión: Artículos 12 y 17 de la Directiva de reconocimiento (2011/95/UE) – Análisis judicial* [BG] [DE] [EL] [EN] [ES] [FR] [IT] [RU].
- *Finalización de la protección internacional: artículos 11, 14, 16 y 19 de la Directiva sobre los requisitos de reconocimiento (2011/95/UE) – Análisis judicial* [BG] [DE] [EL] [EN] [ES] [FR] [IT].
- *Guía práctica judicial sobre información del país de origen* [DE] [EN] [ES] [FR] [IT].
- *Internamiento de solicitantes de protección internacional en el contexto del Sistema Europeo Común de Asilo – Análisis judicial* [DE] [EN] [ES] [FR] [IT].

Concluidos hasta la fecha, elaborados por AIJDRM-Europa en virtud de un contrato con la EASO

- *Introducción al sistema europeo común de asilo para órganos jurisdiccionales – Análisis judicial* [BG] [DE] [EL] [EN] [ES] [FR] [IT].
- *Requisitos para el reconocimiento como beneficiario de protección internacional (directiva 2011/95/UE) – Análisis judicial* [BG] [DE] [EL] [EN] [ES] [FR] [IT] [RU].
- *Valoración de las pruebas y de la credibilidad en el marco del Sistema Europeo Común de Asilo – Análisis judicial* [DE] [EN] [ES] [FR] [IT].
- *Procedimientos de asilo y principio de no devolución – Análisis judicial* [DE] [EN] [ES] [FR] [IT].

Capítulos pendientes de desarrollo

- Vulnerabilidad en asuntos de protección internacional.
- El contenido fundamental de la protección internacional, incluido el acceso a los derechos y a un recurso efectivo, así como a los derechos fundamentales.
- Determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional, Reglamento de Dublín (III) (604/2013).

Participación de expertos

Equipos de redacción. La SDP de la EASO se elaborará con la colaboración de la red EASO mediante la creación de grupos de trabajo específicos (equipos de redacción de proyectos) para el desarrollo de cada tema de la SDP de la EASO, a excepción de aquellos temas que se preparen con arreglo a un contrato celebrado con la AIJDRM. Los equipos de redacción estarán integrados por expertos designados a través de la red EASO. De acuerdo con el programa de trabajo de la EASO y el plan concreto adoptado en las reuniones anuales de planificación y coordinación, la EASO lanza convocatorias de expertos para la preparación de cada tema.

Las convocatorias se envían a la red EASO y en ellas se especifica el ámbito del capítulo que deberá elaborarse, los plazos previstos y el número necesario de expertos. A continuación, se invita a los puntos de contacto nacionales de la EASO con los miembros de los órganos jurisdiccionales a ponerse en contacto con los órganos jurisdiccionales nacionales a fin de identificar a los expertos que estén interesados en contribuir al desarrollo del capítulo y estén disponibles para ello.

Sobre la base de las candidaturas recibidas, la EASO transmite a la red EASO una propuesta para la creación del equipo de redacción. La EASO elaborará esta propuesta atendiendo a los siguientes criterios:

1. Si el número de candidaturas recibido es igual o inferior al número de expertos necesario, se invitará automáticamente a todos ellos a participar en el equipo de redacción.
2. Si el número de candidaturas recibidas supera el número de expertos necesario, la EASO procederá a una selección previa de expertos motivada. La selección previa se realizará del siguiente modo:

- La EASO seleccionará prioritariamente a los expertos que estén disponibles para participar durante todo el proceso, incluidas todas las reuniones de expertos.
- Si se presenta más de una candidatura del mismo Estado miembro, la EASO pedirá al punto de contacto que seleccione un experto. De este modo habrá una representación más amplia de los Estados miembros en el grupo.
- A continuación, la EASO propondrá que se dé prioridad a miembros de órganos jurisdiccionales por encima de los asistentes jurídicos y ponentes.
- Si las candidaturas siguen siendo superiores al número de expertos necesario, la EASO presentará una propuesta motivada de selección que tenga en cuenta la fecha en que se recibieron las candidaturas (dándose prioridad a las recibidas primero), así como el interés de la EASO por garantizar una amplia representación regional.

Asimismo, la EASO invitará al ACNUR a que designe a un representante para que se incorpore al equipo de redacción.

Se invitará a la red EASO a que exprese sus puntos de vista o haga sugerencias sobre la selección de los expertos propuestos en un plazo máximo de diez días. La selección final tendrá en cuenta los puntos de vista de la red EASO y confirmará la composición del equipo de redacción.

Grupo consultivo. De conformidad con lo dispuesto en el Reglamento, la EASO solicitará la colaboración de un grupo consultivo para preparar cada colección de materiales de la SDP, integrado por representantes de organizaciones de la sociedad civil y del sector académico.

Con el fin de crear el grupo consultivo, la EASO publica convocatorias de manifestación de interés dirigidas a los miembros de su Foro Consultivo y otras organizaciones pertinentes, así como otros expertos o académicos recomendados por la red EASO.

Teniendo en cuenta los conocimientos especializados y la familiaridad con el ámbito judicial de los expertos y organizaciones que respondan a la convocatoria, así como los criterios de selección de su Foro Consultivo, la EASO hará una propuesta motivada a la red EASO en la que confirmará finalmente la composición del grupo correspondiente a cada tema.

Se invitará a la FRA a formar parte del grupo consultivo.

Desarrollo de la serie de desarrollo profesional de la EASO

Fase de preparación. Antes de iniciar el proceso de redacción, la EASO preparará un conjunto de materiales, que incluirá, como mínimo:

1. Una bibliografía con recursos y documentación pertinentes sobre el tema.
2. Una recopilación de la jurisprudencia europea y nacional sobre el tema de la publicación en un documento aparte: *Recopilación de Jurisprudencia en la Serie de Desarrollo Profesional de la EASO*.

Junto con la red EASO ⁽²³⁸⁾, el grupo consultivo desempeñará un importante papel en la fase de preparación. A tal fin, la EASO comunicará al grupo consultivo y a la red EASO el alcance del tema y les remitirá un borrador de los materiales de preparación, junto con una invitación para que presenten la información adicional que consideren pertinente. Esta información se reflejará en los materiales que a continuación se transmitirán al equipo de redacción correspondiente.

Proceso de redacción. La EASO organizará al menos dos reuniones de trabajo (más, si es necesario) para desarrollar cada conjunto de materiales de la SDP de la EASO. Durante la primera de ellas, el equipo de redacción:

- designará a uno o varios coordinadores para el proceso de redacción;
- desarrollará la estructura del capítulo y adoptará el método de trabajo;
- distribuirá las tareas del proceso de redacción, y
- elaborará una descripción básica del contenido del capítulo.

Bajo la dirección de su coordinador, y en estrecha colaboración con la EASO, el equipo procederá a elaborar un borrador preliminar del capítulo de que se trate.

Durante la segunda reunión, el grupo:

- examinará el borrador preliminar y llegará a un acuerdo sobre su contenido;
- velará por la coherencia de todas las partes y contribuciones al borrador, y
- examinará el borrador desde una perspectiva didáctica.

El grupo podrá proponer a la EASO, en caso de necesidad, la organización de nuevas reuniones para seguir desarrollando el borrador. Una vez concluido, el borrador se transmitirá a la EASO.

Revisión de la calidad. La EASO transmitirá el primer borrador elaborado por el equipo de redacción a la red EASO, al ACNUR y a los participantes en el proceso de consulta, a los que invitará a examinar estos materiales a fin de ayudar al grupo de trabajo a mejorar la calidad de la versión definitiva.

Todas las sugerencias recibidas se transmitirán al coordinador del equipo de redacción, quien colaborará con el equipo para examinarlas y elaborar una versión definitiva. Alternativamente, cuando las sugerencias sean especialmente amplias o afecten considerablemente a la estructura y al contenido del capítulo, el coordinador podrá sugerir que se organice una reunión adicional para examinarlas.

A continuación, el coordinador transmitirá el capítulo a la EASO en nombre del equipo de redacción.

⁽²³⁸⁾ También se consultará al ACNUR.

Proceso de actualización. La EASO contratará a un proveedor de servicios para que lleve a cabo una revisión periódica, de carácter judicial, de la actual SDP de la EASO. El proveedor de servicios también recomendará que se realicen actualizaciones, en caso necesario, teniendo plenamente en cuenta el carácter especializado de la información que debe facilitarse y la necesidad de garantizar el máximo respeto de la independencia de los órganos jurisdiccionales nacionales.

Implementación de la serie de desarrollo profesional de la EASO

En colaboración con los miembros de la red EASO y la REFJ, la EASO promoverá el uso de la SDP por parte de los órganos jurisdiccionales y las instituciones docentes de ámbito nacional. El apoyo de la EASO a este respecto comprenderá lo siguiente.

Notas de orientación para formadores judiciales. Las notas de orientación servirán como herramienta de referencia práctica para los formadores judiciales y ayudarán a la organización e impartición de los talleres prácticos sobre la SDP. De acuerdo con el mismo procedimiento descrito para la elaboración de los distintos capítulos que componen la SDP, la EASO creará un equipo de redacción para elaborar las *notas de orientación para formadores judiciales*. Es práctica consolidada que estos equipos de redacción puedan incorporar a uno o varios miembros del equipo responsable de la redacción del análisis judicial en el que se basará la nota de orientación.

Talleres para formadores judiciales nacionales. Por otra parte, tras la elaboración de cada capítulo de la SDP, la EASO organizará talleres para formadores judiciales en los que se presentará una sinopsis exhaustiva del capítulo, así como de la metodología propuesta para organizar los talleres a escala nacional.

Nombramiento de formadores judiciales nacionales y preparación del taller. La EASO solicitará la ayuda de al menos dos miembros del equipo de redacción para contribuir a la preparación e impartición del taller. La EASO seleccionará a los formadores judiciales a través de la reserva de formadores judiciales de la red EASO, teniendo en cuenta las propuestas del comité de selección.

Selección de participantes. La EASO envía una invitación a la red EASO para que identifique a una serie de posibles formadores judiciales con experiencia específica en este ámbito que estén interesados en organizar talleres sobre la SDP de la EASO a nivel nacional y que estén disponibles para ello. Si el número de candidaturas es superior al indicado en la invitación, la EASO hará una selección que dé prioridad a una amplia representación geográfica y procederá a seleccionar a aquellos formadores judiciales que tengan más probabilidades de facilitar la aplicación de la SDP de la EASO a escala nacional. La EASO podrá estudiar la posibilidad de organizar otros talleres para formadores judiciales en la medida que sea necesario y de acuerdo con el programa de trabajo y el plan anual de trabajo adoptados en el marco de sus reuniones de planificación y coordinación.

Taller piloto de desarrollo profesional. Cada vez que se desarrolle un conjunto de materiales sobre un tema nuevo, la EASO organizará un taller piloto de desarrollo profesional sobre el tema, en el cual se basará la actualización, en su caso, de la correspondiente *nota de orientación para formadores judiciales* antes de enviarse a publicación.

Talleres nacionales. La EASO promoverá la organización de talleres a escala nacional, en estrecha colaboración con la red EASO y las instituciones de formación judicial pertinentes de ámbito nacional. Para ello, la EASO también promoverá la participación de los miembros de órganos jurisdiccionales que hayan contribuido a la elaboración de la SDP de la EASO o hayan participado en los talleres para formadores judiciales de la EASO.

Talleres avanzados de la EASO

Asimismo, la EASO impartirá un taller anual avanzado sobre determinados aspectos del SECA con el fin de promover la cooperación en la práctica y un diálogo judicial entre los miembros de los órganos jurisdiccionales. Asimismo, la EASO organizará eventos de alto nivel con periodicidad bienal en colaboración con órganos jurisdiccionales y asociaciones judiciales de ámbito europeo.

Identificación de las materias pertinentes. Los talleres avanzados de la EASO se centrarán en las materias que presenten un alto nivel de divergencia en la interpretación a nivel nacional o en aquellas materias en que la red EASO considere que la evolución de la jurisprudencia es importante. En el marco de sus reuniones anuales de planificación y coordinación, la EASO invitará a la red EASO, así como al ACNUR y a los miembros del grupo consultivo, a sugerir posibles materias de interés. Basándose en estas sugerencias, la EASO hará una propuesta a la red EASO, la cual tomará la decisión definitiva acerca de la temática que se deberá tratar en el siguiente taller. Cuando proceda, los talleres serán el punto de partida para elaborar un capítulo especializado dentro de la SDP de la EASO.

Metodología. Para preparar los talleres, la EASO solicitará la ayuda de la red EASO, que contribuirá a la elaboración de la metodología para los talleres (por ejemplo, debates sobre casos, juicios simulados, etc.) y la preparación de los materiales. La metodología utilizada determinará el número máximo de participantes en cada taller.

Participación en los talleres avanzados de la EASO. Basándose en esta metodología y previa consulta a las asociaciones judiciales, la EASO determinará el número máximo de participantes en cada taller. A los talleres podrán asistir los miembros de órganos jurisdiccionales europeos y nacionales, así como de la red EASO, de la REFJ, de la FRA y del ACNUR.

Antes de la organización de cada taller, la EASO enviará una invitación pública a la red de órganos jurisdiccionales de la EASO y a las organizaciones antes mencionadas, en la que indicará el tema principal del taller, la metodología, el número máximo de participantes y el plazo de inscripción. La lista de participantes deberá garantizar una buena representación de los miembros de los órganos jurisdiccionales y dar prioridad a la primera solicitud de inscripción recibida desde cada Estado miembro.

Seguimiento y evaluación

En la realización de sus actividades, la EASO promoverá un diálogo franco y transparente con la red EASO, con los miembros de los distintos órganos jurisdiccionales, con el ACNUR, con los miembros del grupo consultivo y con las personas que participen en sus actividades, a

quienes invitará a presentar sus puntos de vista o sugerencias con el fin de mejorar la calidad de dichas actividades.

Por otra parte, la EASO elaborará cuestionarios de evaluación que distribuirá en sus actividades de desarrollo profesional. La EASO incorporará directamente las propuestas de mejora de poca envergadura e informará a la red EASO sobre la evaluación general de sus actividades en el marco de sus reuniones anuales de planificación y coordinación.

Asimismo, la EASO presentará anualmente a la red EASO un resumen de sus actividades, así como de las propuestas de mejora recibidas, que se debatirán en las reuniones anuales de planificación y coordinación.

Principios de aplicación

- En sus actividades de desarrollo profesional, la EASO tendrá en cuenta sus obligaciones en materia de rendición de cuentas y los principios aplicables al gasto público.
- La EASO y los órganos jurisdiccionales de la UE+ asumirán conjuntamente la responsabilidad de la SDP de la EASO. Ambos socios deberán intentar llegar a un acuerdo sobre el contenido de cada uno de sus capítulos a fin de garantizar los «auspicios judiciales» del producto final.
- El capítulo resultante pasará a formar parte de la SDP de la EASO, incluidos los derechos de autor y derechos afines. Así pues, la EASO lo actualizará cuando sea necesario y propiciará la participación de los órganos jurisdiccionales de la UE+.
- Todas las decisiones relativas a la aplicación de la SDP de la EASO y la selección de expertos serán tomadas de común acuerdo por todos los socios.
- La redacción, adopción y aplicación de la SDP de la EASO se llevará a cabo de acuerdo con la metodología para las actividades de formación profesional disponibles para los miembros de órganos jurisdiccionales.

Gran Puerto de La Valeta (Malta), 18 de enero de 2018

Apéndice D — Bibliografía

Derecho de la Unión Europea

Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (DO L 31 de 6.2.2003, p. 18).

Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (DO L 158 de 30.4.2004, p. 77).

Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (DO C 306 de 17.12.2007, p. 1).

Reglamento (UE) n.º 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo (DO L 132 de 29.5.2010, p. 11).

Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO C 326 de 26.10.2012, p. 47).

Protocolo n.º 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia (DO C 326 de 26.10.2012, p. 295).

Protocolo n.º 22 sobre la posición de Dinamarca, anexo al TFUE (DO C 326 de 26.10.2012, p. 295).

Reglamento (UE) n.º 604/13 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido) (DO L 180 de 29.6.2013, p. 31 (Reglamento de Dublín III)).

Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (texto refundido) (DO L 180 de 29.6.2013, p. 60).

Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido) (DO L 180 de 29.6.2013, p. 96).

Tratados internacionales

Convenio Europeo de Derechos Humanos, 1950.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Naciones Unidas, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 189, 28 de julio de 1951.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 993, 16 de diciembre de 1966.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 999, 16 de diciembre de 1966.

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 606, 31 de enero de 1967.

Convención sobre los Derechos del Niño, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 1577, 20 de noviembre de 1989.

Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, Naciones Unidas, 13 de diciembre de 2006.

Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, Naciones Unidas, 20 de diciembre de 2006.

Derecho nacional

Irlanda, Statutory Instrument, S.I. 230 of 2018, European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018.

Parlamento Europeo

Proyecto de Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido) [COM(2016) 465 – C8-0323/2016-2016/0222(COD)], 10 de mayo de 2017.

Consejo Europeo

Consejo Europeo, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999, SN 200/99.

Consejo Europeo, El Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea (DO C 53 de 3.3.2005, p. 1).

Consejo Europeo, Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano (DO C 115 de 4.5.2010, p. 1).

Consejo de la Unión Europea

Consejo de la Unión Europea, «Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo», Bruselas, 24 de septiembre de 2008.

Consejo de la Unión Europea, «Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura al servicio de los ciudadanos», 16 de octubre de 2009.

Comisión Europea

Comisión Europea, 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, COM(2007) 745, 26 de noviembre de 2007.

Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Plan de política de asilo – Un planteamiento integrado de la protección en toda la UE, COM(2008) 360, 17 de junio de 2008.

Comisión Europea, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (texto refundido), COM(2008) 815, 3 de diciembre de 2008.

Comisión Europea, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros – Resumen de la evaluación de impacto, SEC (2008) 2945, 3 de diciembre de 2008.

Comisión Europea, Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo (texto refundido), COM(2011) 320, 1 de junio de 2011.

Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Una Agenda Europea de Migración, COM(2015) 240, 13 de mayo de 2015.

Comisión Europea, «Grupo de trabajo para las relaciones con el Reino Unido».

Comisión Europea, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido), COM(2016) 465, 13 de julio de 2016.

Comisión Europea, «Notificación a que se refiere el artículo 50 del TUE por parte del Reino Unido», 29 de marzo de 2017.

Comisión Europea, «Migration and asylum: Commission takes further steps in infringement procedures against Hungary» (Migración y asilo: La Comisión toma nuevas medidas en los procedimientos de infracción contra Hungría), 19 de julio de 2018.

Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO)

EASO y Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, *Guía práctica: Acceso al procedimiento de asilo*, 2016.

EASO, *Guía de la EASO acerca de las condiciones de acogida: estándares operativos e indicadores*, 2016.

EASO, *Procedimientos de asilo y principio de no devolución — Análisis judicial*, 2018.

EASO, *Guía acerca de las condiciones de acogida para menores no acompañados: estándares operativos e indicadores*, 2018

EASO, *Guía práctica de la EASO sobre evaluación de la edad*, 2018.

EASO, *Internamiento de solicitantes de protección internacional en el contexto del Sistema Europeo Común de Asilo — Análisis judicial*, 2019.

Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA)

FRA, *Current Migration Situation in the EU: Education* (Situación actual de la migración en la UE: Educación), mayo de 2017.

FRA, *Current Migration Situation in the EU: Oversight of reception facilities* (Actual situación migratoria en la UE: Análisis de las instalaciones de acogida), septiembre de 2017.

Organización de las Naciones Unidas

Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, *Observación General n.º 14* (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), 29 de mayo de 2013.

Asamblea General de las Naciones Unidas, «*Question of Diplomatic Asylum – Report of the Secretary-General*» (Cuestión del asilo diplomático – Informe del secretario general), 22 de septiembre de 1975.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

ACNUR, Resolución 428 (v) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1959, Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Comité Ejecutivo del ACNUR, *Conclusión n.º 58*, 1989.

ACNUR, *Directrices sobre políticas y procedimientos relativos al tratamiento de niños no acompañados solicitantes de asilo*, 1997.

ACNUR, *Reception Standards for Asylum Seekers in the European Union* (Normas de acogida para los solicitantes de asilo en la Unión Europea), 2000.

ACNUR, «Global Consultations on International Protection/Third Track – Reception of asylum-seekers, including standards of treatment, in the context of individual asylum systems» (Consultas Globales sobre la Protección Internacional/Tercera Vía – Acogida de solicitantes de asilo, incluidas las normas de trato, en el contexto de los sistemas individuales de asilo), 2001.

ACNUR, *UNHCR comments on the European Commission’s Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted* (Comentarios del ACNUR sobre la Propuesta de la Comisión Europea en relación con una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional y al contenido de la protección concedida), 2010.

ACNUR, «UNHCR statement on the reception conditions of asylum-seekers under the Dublin procedure» (Declaración del ACNUR sobre las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo en el marco del procedimiento de Dublín), 2011.

ACNUR, *UNHCR comments on the European Commission’s amended recast proposal for a Directive of the European Parliament and the Council laying down standards for the reception of asylum-seekers* (Comentarios del ACNUR sobre la Propuesta de refundición modificada de la Comisión Europea en relación con una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de asilo), 2012.

ACNUR, *Directrices sobre protección internacional n.º 9: Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y/o la identidad de género en el contexto del artículo 1A (2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y/o su Protocolo de 1967*, 2012.

ACNUR, *UNHCR Annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)* [Observaciones del ACNUR sobre la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido)], 2015.

ACNUR y Coalición Internacional contra el Internamiento, *Herramienta para identificar la vulnerabilidad — Identificar y abordar la vulnerabilidad: una herramienta para sistemas de asilo y migración*, 2016.

ACNUR, *Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y directrices sobre protección internacional en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, 2019.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Global Report on Trafficking in Persons 2018* (Informe mundial sobre la trata de personas 2018), 2018.

Sociedad civil

Consejo Europeo sobre Refugiados y Exiliados (ECRE) / Red jurídica europea en materia de asilo (ELENA) / Base de datos de información sobre asilo (AIDA)

ECRE, *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Amended Commission Proposal to recast the Asylum Procedures Directive, COM(2011) 319 final* [Comentarios del Consejo Europeo sobre Refugiados y Exiliados sobre la propuesta modificada de la Comisión para refundir la Directiva sobre procedimientos de asilo, (COM)2011 319 final], 2011.

ECRE, *An examination of the Reception Conditions Directive and its recast in light of Article 41 and 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union* | Peace Palace Library (*worldcat.org*) (Análisis de la Directiva sobre condiciones de acogida y su texto refundido a la luz de los artículos 41 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea), 2013.

ECRE y Consejo Neerlandés de Refugiados, *The Application of the EU Charter of Fundamental Rights to Asylum Procedural Law* (La aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE al derecho procesal de asilo), 2014.

ECRE, *Information note on Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)* [Nota informativa sobre la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido)], 2015.

ECRE, *Reception and detention conditions of applicants for international protection in light of the Charter of Fundamental Rights of the EU* (Acogida y condiciones de internamiento de los solicitantes de protección internacional a la luz de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE), 2015.

ECRE/ELENA, *ECRE/ELENA legal note on access to legal aid in Europe* (Nota jurídica del ECRE/ELENA sobre el acceso a la asistencia jurídica gratuita en Europa), 2017.

ECRE/AIDA, *The Concept of Vulnerability in European Asylum Procedures* (El concepto de vulnerabilidad en los procedimientos de asilo europeos), 2017.

ECRE/AIDA, *Withdrawal of Reception Conditions of Asylum Seekers – An appropriate, effective or legal sanction?* (Retirada de las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo – ¿Una sanción adecuada, efectiva o legal?), 2018.

Cruz Roja

Comité Internacional de la Cruz Roja, *Directrices Generales Inter-Agenciales sobre niñas y niños no acompañados y separados*, 2004.

Cruz Roja UE, *Perilous Journeys – Vulnerabilities along migratory routes to the EU* (Viajes peligrosos: vulnerabilidades en las rutas migratorias hacia la UE), 2015.

Cruz Roja UE, *Reforming the Common European Asylum System in a spirit of humanity and solidarity* (Reforma del Sistema Europeo Común de Asilo en un espíritu de humanidad y solidaridad), 2016.

Otras publicaciones

Red Europea de Migración, *The Organisation of Reception Facilities for Asylum Seekers in different Member States* / *European Website on Integration (europa.eu)* (La organización de instalaciones de acogida para solicitantes de asilo en diferentes Estados miembros), 2014.

Comité Helsinki de Hungría, Global Detention Project y otros, *Crossing a Red Line – How EU countries undermine the right to liberty by expanding the use of detention of asylum seekers upon entry: Case studies on Bulgaria, Greece, Hungary, and Italy* (Cruzando una línea roja: cómo los países de la UE socavan el derecho a la libertad al ampliar el uso del internamiento de solicitantes de asilo a la entrada: estudios casuísticos de Bulgaria, Grecia, Hungría e Italia), 2019.

Literatura académica

Noll, G., «Article 31 (Refugees unlawfully in the country of refuge)», en Zimmermann, A. (ed.), *The 1951 Convention Relating to the Status of the Refugees and its 1967 Protocol – A commentary*, Oxford University Press, 2011, pp. 1243-1276.

Thornton, L., «Law, dignity & socio-economic rights: the case of asylum seekers in Europe», UCD Sutherland School of Law, 2014.

Tsourdi, E., «EU reception conditions: a dignified standard of living for asylum seekers?», en Chetail, V., De Bruycker, P. y Maiani, F. (eds.), *Reforming the Common European Asylum System – The new European refugee law*, Brill Nijhoff, Boston, 2016.

Devon Law Centre, *Asylum Appellate Project – Final Report*, 2010.

Velluti, S., «The revised Reception Conditions Directive and adequate and dignified material reception conditions for those seeking international protection», *International Journal of Migration and Border Studies*, vol. 2, n.º 3, 2016, p. 6.

PONERSE EN CONTACTO CON LA UNIÓN EUROPEA

En persona

En la Unión Europea existen cientos de centros Europe Direct. Puede encontrar en línea la dirección del centro más cercano (european-union.europa.eu/contact-eu/meet-us_es).

Por teléfono o por escrito

Europe Direct es un servicio que responde a sus preguntas sobre la Unión Europea. Puede acceder a él:

- marcando el número gratuito: 00 800 6 7 8 9 10 11 (algunos operadores pueden cobrar por las llamadas);
- marcando el número de la centralita: +32 22999696;
- utilizando el siguiente formulario: european-union.europa.eu/contact-eu/write-us_es

BUSCAR INFORMACIÓN SOBRE LA UNIÓN EUROPEA

Puede encontrar información sobre la Unión Europea en todas las lenguas oficiales de la Unión en el sitio web Europa (european-union.europa.eu).

Publicaciones de la Unión Europea

Puede ver o solicitar publicaciones de la Unión Europea en: op.europa.eu/es/publications

Si desea obtener varios ejemplares de las publicaciones gratuitas, puede contactar con Europe Direct o con su centro de documentación local (european-union.europa.eu/contact-eu/meet-us_es).

Derecho de la Unión y documentos conexos

Para acceder a la información jurídica de la Unión Europea, incluido todo el Derecho de la Unión desde 1951 en todas las versiones lingüísticas oficiales, puede consultar EUR-Lex (eur-lex.europa.eu).

Datos abiertos de la Unión Europea

El portal data.europa.eu permite acceder a conjuntos de datos abiertos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea, que pueden descargarse y reutilizarse gratuitamente tanto para fines comerciales como no comerciales. El portal también permite acceder a un gran número de conjuntos de datos procedentes de los países europeos.



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea