



Bruselas, 10.6.2013
COM(2013) 411 final

2009/0165 (COD)

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO

con arreglo al artículo 294, apartado 6, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

acerca de la

posición del Consejo respecto a la adopción de una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto de protección internacional

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO

con arreglo al artículo 294, apartado 6, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

acerca de la

posición del Consejo respecto a la adopción de una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto de protección internacional

1. ANTECEDENTES

Fecha de transmisión de la propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo (documentos COM(2009) 554 final y COM(2011) 319 final – 2009/0165 COD): 22.10.2009; propuesta modificada 6.6.2011.

Fecha del dictamen del Comité Económico y Social Europeo: 28.4.2010, 26.10.2011.

Fecha del dictamen del Parlamento Europeo en primera lectura: 6.4.2011.

Fecha de adopción de la posición del Consejo: 7.6.2013.

2. OBJETO DE LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN

El Programa de Estocolmo, adoptado por el Consejo Europeo en su reunión de los días 10 y 11 de diciembre de 2009, destacó 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 «normas de protección de alto nivel» y «procedimientos justos y eficaces» a más tardar en 2012. Sostenía, en particular, que debe garantizarse a las personas que necesiten protección internacional el acceso a procedimientos de asilo seguros y eficaces desde el punto de vista jurídico. De conformidad con dicho Programa, las personas, independientemente del Estado miembro en el que se presente su solicitud de asilo, deben recibir el mismo nivel de trato en lo referente a la tramitación de su procedimiento y la determinación de su estatuto. El objetivo debe ser que los casos similares se traten de forma semejante y produzcan el mismo resultado.

En este contexto, como anunciaba el Plan de Política de Asilo de 2008¹, la propuesta de la Comisión de modificar la Directiva 2005/85/CE² tenía como objetivo conseguir unos procedimientos de asilo eficaces e imparciales. La propuesta garantiza el pleno respeto de los derechos fundamentales, ya que se inspira en la evolución de la

¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el «Plan de política de asilo - Un planteamiento integrado de la protección en toda la UE», COM(2008) 360 final de 17.6.2008.

² 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, DO L 326 de 13.12.2005, pp. 13-34.

jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, especialmente por lo que concierne al derecho a una tutela judicial efectiva. En comparación con la Directiva 2005/85/CE, se han revisado las garantías procesales a fin de conseguir una aplicación más coherente de los principios procedimentales y garantizar unos procedimientos de asilo justos y eficientes. La propuesta introduce asimismo nociones y mecanismos procedimentales más coherentes y simplificados, dotando así a las autoridades competentes en materia de asilo con los instrumentos necesarios para prevenir los abusos y tramitar rápidamente las solicitudes manifiestamente infundadas.

3. OBSERVACIONES SOBRE LA POSICIÓN DEL CONSEJO

La posición del Consejo refleja el compromiso alcanzado en los diálogos tripartitos informales entre el Parlamento y el Consejo con la mediación de la Comisión.

Mantiene los objetivos esenciales de la propuesta de la Comisión y supone una mejora notable en relación con la Directiva 2005/85/CE. La Comisión, aunque lamenta algunas pequeñas modificaciones, está en condiciones de refrendar el compromiso y recomendar su adopción por el Parlamento.

3.1. Refuerzo de las garantías procesales para mejorar la calidad de los procedimientos de asilo desde las primeras etapas (*frontloading*)

La posición del Consejo se ajusta al principio de mejorar la calidad de los procedimientos desde las primeras etapas y ofrece un conjunto sólido de garantías a todos los solicitantes de asilo.

Garantiza el acceso rápido y sencillo al procedimiento de asilo. Los Estados miembros deberán informar anticipadamente a los ciudadanos de terceros países que se encuentren en los pasos fronterizos y los centros de internamiento sobre la posibilidad de solicitar protección internacional, incluso antes de que expresen su voluntad en este sentido, siempre que existan indicios de que podrían desear hacerlo. Asimismo deberán facilitarse servicios básicos de interpretación en estos lugares para garantizar el acceso a los procedimientos de asilo. Si bien se han prorrogado los plazos para presentar una solicitud de asilo (incluso cuando se manifiesta de manera muy poco formal) respecto a la propuesta de la Comisión, la posición del Consejo deja claro que una persona que haya manifestado el deseo de solicitar protección internacional se convierte inmediatamente en un solicitante y le asisten todos los derechos correspondientes, independientemente de si ha presentado su solicitud con carácter formal.

Sin perjuicio de posibles modificaciones de redacción o de otros cambios menores, el texto mantiene la esencia de la propuesta de la Comisión sobre la mayor parte de las garantías que se ofrecen a los solicitantes, especialmente el principio de una autoridad decisoria única, el contenido de la entrevista personal, la oferta de información jurídica y procedimental desde el principio, el informe de la entrevista personal y la asistencia jurídica gratuita en sus recursos, así como la eliminación de todas las cláusulas de *statu quo* y de las excepciones a los principios y garantías básicas.

Establece unos niveles ligeramente más elevados que los de la propuesta de la Comisión respecto a la formación del personal que participa en el procedimiento. El compromiso del Consejo especifica que las autoridades distintas a las autoridades decisorias que lleven a cabo entrevistas personales para determinar la admisibilidad

de una solicitud deberán haber recibido formación básica sobre los temas relacionados con el asilo.

Un elemento clave de la concentración de los esfuerzos en las etapas iniciales propuesta por la Comisión era el plazo general de seis meses, prorrogable a doce, para finalizar el examen de una solicitud. Este elemento se ha mantenido, aunque se ha prorrogado la duración máxima. Sin embargo, en comparación con la propuesta, la posición del Consejo encuadra mejor la posibilidad de posponer el procedimiento en caso de que una situación incierta en el país de origen implique que no sea razonable tomar una decisión dentro de los plazos normales.

3.2. Solicitantes que precisan garantías procesales específicas, incluidos los menores no acompañados

La Comisión, aunque lamenta que la posición del Consejo haya reducido el nivel de garantías aplicables a los menores no acompañados, está en condiciones de aceptar este compromiso, ya que garantiza un nivel de protección adecuado.

La Comisión proponía que se eximiese a los menores no acompañados de los procedimientos acelerados y de los procedimientos en la frontera, así como de la no automaticidad del efecto suspensivo de los recursos, ya que estos mecanismos procedimentales reducen significativamente el tiempo disponible para fundamentar una solicitud y los menores necesitan un apoyo especial para ayudarles a expresar plenamente sus necesidades de protección internacional. En cuanto a los procedimientos en la frontera, implican el internamiento que, en opinión de la Comisión no debería aplicarse como norma general a los menores no acompañados. Por último, la no automaticidad del efecto suspensivo podría poner en peligro el acceso del menor no acompañado a la tutela judicial efectiva, garantizado por la Carta.

La posición del Consejo permite aplicar procedimientos acelerados a los menores no acompañados, pero únicamente en unas circunstancias muy concretas: por ejemplo, cuando el menor es nacional de un país de origen seguro (lo que es un indicio objetivo de la posibilidad de que su solicitud no esté fundamentada), o cuando el examen por el procedimiento acelerado de una solicitud posterior está justificado porque la primera solicitud presentada anteriormente ya había sido objeto de un examen exhaustivo. La tercera circunstancia sería una razón legítima por motivos de seguridad o de orden público.

Los Estados miembros podrán aplicar procedimientos en la frontera en virtud de seis circunstancias. A las tres razones ya mencionadas para recurrir a procedimientos acelerados se añaden otras dos referentes a la admisibilidad (solicitudes posteriores y posibilidad de aplicar el concepto de tercer país seguro). Asimismo se añaden dos circunstancias más sustanciales referentes a las situaciones en las que el solicitante engaña a las autoridades presentando documentos falsos, o los destruye o se deshace de mala fe de un documento de identidad o de viaje. Estos motivos, como tales, no habrían sido aceptables para la Comisión, puesto que en general no puede esperarse que los menores no acompañados comprendan plenamente la necesidad de cooperar con las autoridades competentes en materia de asilo. No obstante, la posición del Consejo precisa que estas circunstancias únicamente podrán invocarse cuando existan serios motivos para creer que el solicitante está intentando ocultar elementos relevantes que podrían dar lugar a una decisión desestimatoria, y prevé además garantías procedimentales adicionales. En estas condiciones la posición del Consejo es aceptable, ya que garantiza que únicamente podrán tramitarse a través de

procedimientos en la frontera aquellas solicitudes para las que existan indicios objetivos y sólidos de que son infundadas o por otros motivos legítimos (seguridad nacional o solicitud posterior). Por otra parte, al contrario que los procedimientos acelerados, los procedimientos en las fronteras únicamente podrán utilizarse en circunstancias excepcionales, ya que implican internamiento y, con arreglo a la nueva Directiva sobre condiciones de acogida, los menores no acompañados solo podrán ser internados en circunstancias excepcionales.

En cuanto a las normas aplicables a los recursos, si bien existe la posibilidad de que el recurso no sea automáticamente suspensivo, ello solo será posible con garantías adicionales significativas. En particular, el solicitante dispondrá de al menos una semana y de la asistencia jurídica y los servicios de interpretación necesarios para preparar su solicitud de permanecer en el territorio. Un aspecto importante en el marco de dicha solicitud es que la instancia judicial deberá volver a examinar, de hecho y de derecho, su decisión desestimatoria, lo que implica que dicho examen deberá ir más allá del mero cumplimiento del principio de no devolución. En opinión de la Comisión, estas salvaguardias, unidas a la elevada calidad del examen en primera instancia, pueden garantizar una tutela judicial efectiva incluso en ausencia de efecto suspensivo plenamente automático en caso de solicitudes manifiestamente infundadas presentadas por menores no acompañados.

En cuanto a las demás categorías de personas con necesidades especiales, la posición del Consejo incluye la obligación inequívoca de establecer un mecanismo de identificación eficaz y de facilitar la ayuda adecuada a lo largo del procedimiento. Lo que es más, las personas cuyas necesidades especiales impliquen que no pueden participar en procedimientos rápidos especiales quedarán excluidas de los procedimientos acelerados y de los procedimientos en la frontera y recibirán garantías adicionales en caso de que su recurso no sea automáticamente suspensivo; estas garantías son las mismas que las aplicables a los menores no acompañados. Asimismo los procedimientos de asilo siguen mostrándose sensibles hacia las cuestiones de género: ofrecen a los solicitantes la posibilidad de solicitar y obtener intérpretes y entrevistadores de su mismo sexo y, al evaluar las necesidades especiales, tienen en cuenta la violencia de género. Por tanto, las disposiciones sobre necesidades especiales mantienen los objetivos fundamentales de la Comisión.

La cuestión de las necesidades especiales está estrechamente ligada al uso de informes o reconocimientos médicos en el procedimiento de asilo. En este tema la posición del Consejo mantiene también los principales objetivos de la propuesta (obligación de que los Estados miembros lleven a cabo un reconocimiento médico cuando proceda y posibilidad de que sean los propios solicitantes los que se encarguen de ello). No obstante, la Comisión lamenta que se haya hecho facultativa la utilización del Protocolo de Estambul para la investigación y documentación eficaces de la tortura, aunque la Unión anime a los terceros países a promover su aplicación sistemática para documentar la existencia de casos de tortura³.

3.3. Procedimientos acelerados y en la frontera y tutela judicial efectiva

Uno de los principales objetivos de la propuesta era armonizar el uso de los procedimientos acelerados y en la frontera, permitidos en todos los casos en virtud de la Directiva 2005/85/CE. Este objetivo se ha mantenido, ya que la posición del Consejo incluye una lista exhaustiva de motivos para recurrir a esos procedimientos.

³

Directrices sobre la política de UE frente a terceros países en relación con la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, documento del Consejo 6129/12, de 15 de marzo de 2012.

El compromiso añade tres motivos más a la lista de la Comisión: las solicitudes posteriores que no sean inadmisibles, los solicitantes que se nieguen a que se les tomen las huellas dactilares para utilizarlas en el sistema Eurodac, y los solicitantes que hayan entrado en el territorio o prolongado su estancia en él de manera ilegal y, sin un motivo válido, no se hayan presentado ante las autoridades o no hayan presentado una solicitud de asilo lo antes posible a la vista de las circunstancias de su entrada.

Este último motivo adicional es el que tiene más repercusiones, aunque incluye salvaguardias importantes que garantizan al solicitante una protección adecuada. En primer lugar, los Estados miembros solo podrán invocarlo cuando se trate de solicitudes abusivas. Los solicitantes que puedan justificar por qué no se han presentado a las autoridades teniendo en cuenta las circunstancias de su entrada (demostrar que su solicitud no es abusiva) no serán objeto de un procedimiento acelerado o en la frontera. En segundo lugar, al contrario de lo que sucede en todos los demás motivos para recurrir a procedimientos acelerados o en la frontera, cuando los Estados miembros lo invoquen deberán conceder siempre en la fase de recurso un derecho automático a permanecer en el territorio (efecto suspensivo automático pleno).

La propuesta también tenía como objetivo reforzar el derecho a la tutela judicial efectiva estableciendo el principio de efecto suspensivo automático de los recursos, con excepciones limitadas. Este principio se mantiene en la posición del Consejo, aunque con más excepciones: a los dos motivos para acelerar el procedimiento que se exponen a continuación se añade el caso de retirada implícita y la aplicación del concepto de tercer país europeo seguro.

En lo que respecta a la retirada implícita se han incluido las salvaguardias correspondientes antes de la fase de recurso, en particular, que la persona tenga la posibilidad de solicitar la reapertura del asunto que le concierne y que siempre exista la posibilidad de volver a examinar la solicitud como solicitud posterior. Asimismo, el riesgo de infringir el principio de no devolución cuando se aplica el concepto de tercer país europeo seguro es mínimo, habida cuenta de los estrictos requisitos que se aplican para considerar seguro un tercer país europeo.

Además, si un recurso carece de efectos suspensivos automáticos, siempre existe la posibilidad de pedirlos y deberá permitirse al interesado permanecer en el territorio mientras se tramita la solicitud. En consecuencia, no hay riesgo de retorno sin tutela judicial.

Por último, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Comisión propuso que el recurso contra una decisión desestimatoria adoptada en un procedimiento en la frontera tenga efectos suspensivos automáticos. En cambio, la posición del Consejo establece en los recursos en los procedimientos en la frontera las mismas garantías que las que se aplican a los menores no acompañados. En los casos manifiestamente infundados estas garantías pueden mitigar las consecuencias negativas de que no exista efecto suspensivo no automático. En particular, aclaran que no puede producirse una expulsión mientras no se haya resuelto sobre la solicitud de efecto suspensivo (lo cual, como ya se ha explicado, es un principio general aplicable a otros recursos no suspensivos); estipulan que siempre se debe facilitar al solicitante una asistencia lingüística y jurídica eficaz; fijan un plazo mínimo razonable para preparar la solicitud; y, lo que es importante, definen el ámbito del examen de la solicitud de efecto suspensivo por parte del órgano

jurisdiccional competente a fin de garantizar que dicho examen sea estricto y riguroso. Ello debería ofrecer a los solicitantes suficientes posibilidades para demostrar la conformidad a derecho de los motivos invocados en sus alegaciones, garantizando así el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos fundamentales inspiradas en la jurisprudencia de los tribunales europeos.

3.4. Lucha contra los abusos

A fin de garantizar el equilibrio entre el objetivo de proteger a los solicitantes de asilo legítimos y el de luchar contra las solicitudes reiteradas abusivas, la Comisión proponía que se permitiese a los Estados miembros expulsar a los solicitantes tras la presentación de una segunda solicitud posterior (es decir, una tercera solicitud) siempre que se respete el principio de no devolución. La posición del Consejo mantiene los objetivos de la propuesta, aunque añadiendo un caso más en que puede suprimirse el derecho del solicitante a permanecer en el territorio: tras una primera solicitud posterior inadmisibile presentada con la única intención de frustrar un retorno inminente. El Consejo alega que ello es necesario para hacer frente a las solicitudes posteriores abusivas presentadas en el último momento.

La Comisión puede aceptar estas disposiciones, ya que se mantienen las salvaguardias básicas incluidas en la propuesta, a saber, garantizar que las personas que presentan una solicitud posterior legítima no sean expulsadas del territorio sin un examen previo y pormenorizado de sus alegaciones. La aplicación de excepciones especiales a las solicitudes posteriores sigue siendo posible únicamente tras la adopción de una decisión firme sobre la primera solicitud y, además, solo después de al menos una solicitud posterior que sea infundada o que no incluya nuevos elementos respecto a la anterior, lo que apuntaría claramente a su carácter abusivo. Por añadidura, la posición del Consejo especifica claramente que las excepciones al derecho a permanecer en el país deben aplicarse siempre respetando el principio de no devolución.

La posición del Consejo también modifica la propuesta de la Comisión respecto a las normas sobre la retirada o el desestimiento implícitos de una solicitud. El objetivo de la propuesta era armonizar las normas que rigen tales situaciones y, en particular, prevenir el riesgo de que pueda rechazarse una solicitud sin haber examinado su contenido. Este objetivo se mantiene en la posición del Consejo, ya que especifica que no podrá rechazarse una solicitud sin haber examinado convenientemente su contenido. La Comisión lamenta que se haya añadido la disposición de que si un solicitante se pone de nuevo en contacto con las autoridades tras una interrupción de su solicitud, será posible que su caso únicamente vuelva a abrirse una vez. A pesar de ello, los efectos negativos de esta disposición se ven ampliamente mitigados por las salvaguardias adicionales en el sentido de que en ningún caso deberá considerarse que una solicitud se ha retirado implícitamente si el solicitante puede demostrar que las circunstancias que condujeron a tal consideración eran ajenas a su voluntad.

4. CONCLUSIÓN

La posición del Consejo mantiene los principales objetivos de la propuesta de la Comisión. Supone un cambio decisivo en el nivel de armonización de las garantías procesales en los procedimientos de asilo al introducir reglas claras, detalladas y obligatorias y al eliminar las excepciones y las cláusulas de *statu quo*. Dará lugar a unos procedimientos más accesibles, rápidos y justos, basados en el concepto eficiente de concentración en las primeras etapas. Armoniza la utilización de los

procedimientos acelerados y en la frontera y garantiza el derecho a una tutela judicial efectiva mediante la introducción de normas detalladas a nivel de la UE. Además de mejorar la calidad y la rapidez de los procedimientos de asilo, ofrece nuevas herramientas para hacer frente a las solicitudes reiteradas abusivas. Incorpora disposiciones sólidas sobre las necesidades procesales especiales, incluyendo disposiciones en materia de género. Por último, prevé una protección adecuada de los menores no acompañados, teniendo debidamente en cuenta las inquietudes sobre posibles abusos.

La esencia de la posición del Consejo se ajusta pues, en líneas generales, a la propuesta de la Comisión, que está en condiciones de apoyarla.