

**REDE** 

Revista Española de Derecho Europeo

85

Enero – Marzo 2023

[www.revistasmarcialpons.es/revistaespanoladerechoeuropeo](http://www.revistasmarcialpons.es/revistaespanoladerechoeuropeo)

 Marcial  
Pons

## ÍNDICE

### ESTUDIOS

Juan José Martín Arribas, <i>La aplicación de la directiva de acogida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea</i> .....	9
Carmen Muñoz García, <i>Algunas claves en la contratación con consumidores en la UE, en la era digital: derechos y mecanismos de tutela</i> .....	45
Mónica Pulgar Lanzaco, <i>La regulación europea de la solidaridad en caso de emergencia energética en el sector del gas</i> .....	93
Miguel del Moral Sánchez, <i>Reglamento (UE) 806/2014: el derecho a ser oído en el procedimiento de resolución de entidades de crédito en la Unión Europea</i> .....	137

# **ESTUDIOS**

## **LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA DE ACOGIDA POR EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA**

### **THE APPLICATION OF THE RECEPTION DIRECTIVE BY THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION**

Juan José Martín Arribas\*

**RESUMEN:** Esta publicación examina y valora las principales aportaciones con las que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha esclarecido, a través de su diversa jurisprudencia, una parte importante de los contenidos jurídicos de 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. Con ellas, dicho tribunal ha sabido establecer determinadas líneas jurisprudenciales con las que ha incidido especialmente en el internamiento del solicitante de protección internacional, la especial protección de las personas vulnerables, las condiciones materiales de acogida y las sanciones. En suma, ha promovido una aplicación de la Directiva mucho más humana, práctica y garantista para quienes solicitan protección internacional en alguno de los Estados miembros de la Unión Europea.

**PALABRAS CLAVE:** Directiva 2013/33/UE; Directiva de acogida; jurisprudencia del Tribunal de Justicia; Sistema Europeo Común de Asilo.

---

\* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad de Burgos. Correo electrónico: [jjmartin@ubu.es](mailto:jjmartin@ubu.es). Número ORCID: 0000-0003-4851-2112.

El presente trabajo no ha contado con ninguna financiación directa o indirecta procedente de entidad alguna, pública o privada, con o sin ánimo de lucro.

**ABSTRACT:** This publication examines and assesses the main contributions with which the Court of Justice of the European Union has clarified, through its diverse jurisprudence, an important part of the legal content of 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. With them, said court has been able to establish certain jurisprudential lines with which it has had a special impact on the detention of the applicant for international protection, the special protection of vulnerable persons, the material reception conditions and the sanctions. In short, it has promoted a much more humane, practical and guaranteeing application of the Directive for those who request international protection in any of the Member States of the European Union.

**KEYWORDS:** Directive 2013/33/UE; Reception Directive; jurisprudence of the Court of Justice; Common European Asylum System.

**SUMARIO:** INTRODUCCIÓN. 1. EL INTERNAMIENTO DEL SOLICITANTE: 1.1. Concepto y naturaleza jurídica. 1.2. Límites y alcance en su aplicación. 1.3. Las garantías de los solicitantes ya internados. 1.4. Condiciones del internamiento.—2. LA ESPECIAL PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS VULNERABLES: 2.1. Concepto y alcance. 2.2. Derechos y obligaciones para todo el colectivo. 2.3. La protección de los menores, especialmente los menores no acompañados.—3. LAS PRESTACIONES O CONDICIONES MATERIALES DE ACOGIDA: 3.1. Concepto y tipología. 3.2. Las garantías en su aplicación. 3.3. Naturaleza jurídica.—4. SANCIONES: 4.1. Concepto y naturaleza. 4.2. Alcance.—A MODO DE CONSIDERACIONES FINALES—BIBLIOGRAFÍA.

## INTRODUCCIÓN

Este año se cumple el décimo aniversario de la entrada en vigor de 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<sup>1</sup> (Directiva de acogida de solicitantes). Con las excepciones de Dinamarca e Irlanda, se aplica a todos los Estados miembros (EEMM) de la Unión Europea (UE)<sup>2</sup>. En sintonía con su enunciado, su principal objetivo radica en “establecer normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional”<sup>3</sup>. En su redacción se ha eliminado el adjetivo “mínimas” que calificaba al sustantivo “normas” en su predecesora, que pretendía “establecer normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asi-

<sup>1</sup> DO L 180 de 29.6.2013, p. 96–116.

<sup>2</sup> Así consta respectivamente en sus considerandos n.º 33 y 34. Ahora bien, Irlanda decidió participar en la Directiva 2013/33 (Dictamen 1/9 del TJ, de 6 de octubre de 2021, *Convenio sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica*, (Convenio de Estambul), apdo. 146).

<sup>3</sup> Cf. art. 1.

lo en los EEMM”<sup>4</sup>. Con ello se maquilló formalmente, hasta cierto punto, la propia naturaleza jurídica de esta norma jurídica al ser precisamente eso, una Directiva, una norma de mínimos que determina el mínimo común denominador al que han conseguido comprometerse los EEMM de la UE.

Forma parte de una nueva etapa en la evolución que sigue la propia integración europea y que exige la real y verdadera actualización de un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)<sup>5</sup>, que ya querían alcanzar los EEMM y las instituciones europeas desde 1999; pero que, a todas luces, parece haber quedado obsoleto y sobrepasado con ciertos eventos acaecidos<sup>6</sup> y nuevas circunstancias que lo condicionan<sup>7</sup>. En efecto, si el pasado lo conforma la Direc-

<sup>4</sup> Según el art. 1 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 EEMM (DO L de 6 de febrero de 2006), p. 18–25.

<sup>5</sup> Sobre el particular existe una amplísima literatura jurídica. Entre otros pueden mencionarse en idioma español: Ivana Belén Ruiz–Estramil, “El Sistema Europeo Común de Asilo: entre la protección de los derechos humanos y la integración europea”, *Revista de Estudios Europeos*, 80, julio–diciembre (2022):71–97; José Díaz Lafuente, “La vulnerabilidad de las personas solicitantes de asilo y refugiadas en el Sistema Europeo Común de Asilo”, *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, n.º 97 (2021):57–76; Valentina Faggiani, “El derecho de los menores extranjeros a tener una familia: estándares de protección en el espacio europeo”, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n.º 58 (2021): 17–52; María Luz Martínez Alarcón, *La política europea de protección internacional: sistema europeo común de asilo*, (Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi 2018); Zulima Sánchez Sánchez, *Un sistema europeo común de asilo: ¿desdibujando la competencia de los Estados?*, *REDE. Revista española de derecho europeo*, n.º 64 (2017):77–112; María Ángeles Cano Linares, “Asilo y refugio en la Unión Europea: Agenda Europea de Migración 2015 y retos del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)”, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n.º 41 (2016): 209–234; Maria Rosaria Mauro, “El sistema europeo común de asilo y refugio, a debate”, *Revista de derecho migratorio y extranjería*, n.º 42 (2016):111–136; Elena López–Almansa Beaus, “El Sistema Europeo Común de asilo a examen”, *Libertad de circulación, asilo y refugio en la Unión Europea*, coord. por Isabel Reig Fabado (Valencia, Tirant lo Blanch, 2014): 41–68.

<sup>6</sup> Como remarca la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), las llegadas masivas en 2015 y 2016 mostraron que los EEMM de la UE “necesitan un sistema de acogida eficaz y eficiente para los solicitantes de protección internacional” (EASO, *Guía de la EASO para la elaboración de planes de contingencia en el contexto de acogida*, (Serie de guías prácticas de la EASO), (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2018): 9.

<sup>7</sup> Así, por ejemplo, el TEDH ha podido constatar que un buen número de EEMM de la UE no han aplicado correctamente las condiciones de acogida en determinados casos concretos. Entre las más recientes cabe apuntar STEDH de 8 de marzo de 2023, *M.K. y otros/Francia*, n.ºs. 34349/18, 34638/18 y 35047/18; STEDH de 7 de diciembre de 2021, *Savran/Dinamarca*, n.º. 57467/15; STEDH de 20 de octubre de 2021, *D./Bulgaria*, n.º. 29447/17; STEDH de 21 de junio de 2021, *A.R. y otros/Grecia*, n.ºs. 59841/19 y otras 7 solicitudes; STEDH de 14 de diciembre de 2020, *M.K. y otros/Polonia*, n.ºs. 40503/17, 42902/17 y 43643/17; STEDH de 29 de octubre de 2020, *H.T./Alemania y Grecia*, n.º. 13337/19; STEDH de 13 de febrero de 2020, *N.D. y N.T./España*, n.ºs. 8675/15 et 8697/15; STEDH de 13 de septiembre de 2019, *SH.D. y otros/Grecia, Austria, Croacia, Hungría, Macedonia del Norte, Serbia y Eslovenia*, n.º. 14165/16 (Obviamente ni Macedonia ni Serbia son EEMM de la UE, aunque sí lo son del Consejo de Europa).

tiva 2003/9/CE<sup>8</sup> y el presente la actual Directiva 2013/33/UE<sup>9</sup>, hace años que las instituciones europeas vienen trabajando para modernizar y hacer mucho más humanas este tipo de normas jurídicas, intentando que avancen hacia otras nuevas más perfeccionadas y pulidas. En este sentido, cabe recordar que el Consejo Europeo precisó las orientaciones estratégicas de la programación legislativa en el espacio de libertad, de seguridad y de justicia (ELSJ) en junio de 2014<sup>10</sup>. Sobre esa base, la Comisión consideró, en 2015, que debían adoptarse nuevas medidas en el SECA, presentando un año después un paquete legislativo<sup>11</sup> en el que, entre otras cosas, incluía una propuesta de Directiva con la cual aprobar normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido)<sup>12</sup>. Sin embargo, no salieron adelante por la falta de acuerdo entre los EEMM, por las divergencias de intereses encontrados y porque predominó la idea de que debía adoptarse conjuntamente todo el paquete, cuando se sabía que ciertas propuestas normativas carecían del apoyo y consenso necesarios. Por último, ya parece vislumbrarse la siguiente etapa evolutiva si se hace caso a las noticias que publica el Parlamento Europeo de que hay “acuerdo sobre las condiciones de acogida de los solicitantes de protección internacional”, que se refleja en un texto que debe aprobar “el Comité de Libertades Civiles y el pleno, así como por el Consejo, antes de que pueda publicarse en el Diario Oficial de la UE y entrar en vigor”<sup>13</sup>.

Con más luces que sombras, la que algunos, con cierta sorna, han denominado “Directiva sobre el juego de la espera”<sup>14</sup>, ha permitido, desde sus reglas

<sup>8</sup> La actual Directiva en su considerando n.º. 3 señala que “la primera fase del sistema europeo común de asilo concluyó con la adopción de los instrumentos jurídicos pertinentes, incluida la Directiva 2003/9/CE, previstos en los Tratados”. Luego vuelve a incidir en esto en su considerando n.º. 7.

<sup>9</sup> Su pertenencia a una segunda fase de la evolución se contempla en la propia redacción de sus considerandos n.º. 4, 6 y 7.

<sup>10</sup> Consejo Europeo, *Conclusiones*, 26 y 27 de junio de 2014, Bruselas, 27 de junio de 2014 (EUCO 79/14).

<sup>11</sup> Vid. Valentina Faggiani, ¿Hacia una reforma integral o solo aparente y más involutiva del sistema europeo común de asilo?, *Revista General de Derecho Europeo*, n.º. 52, (2020): 1–39.

<sup>12</sup> 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, de 18 de julio de 2016.

<sup>13</sup> Más en concreto ha escrito que “los EEMM tienen dos años para transponer las disposiciones de la Directiva a su legislación nacional. El Parlamento Europeo y las próximas Presidencias del Consejo se han comprometido a hacer todo lo posible para finalizar la reforma del marco legislativo de asilo y migración antes de abril de 2024”. Parlamento Europeo, News, “Asylum: deal on reception conditions for applicants to international protection”, *Press Releases*, LIBE, 15 de diciembre de 2022 (12:51), acceso el 6 de marzo de 2023, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221214IPR64716/asylum-deal-on-reception-conditions-for-applicants-to-international-protection>.

<sup>14</sup> Sabrina L. Camboulives, “Luck of the Draw for Asylum Seekers in Europe: Why the Common European Asylum System Is a Breach of Justice and Why a Third Phase of Amendments Is Required”, *Vermont Law Review*, 42, n.º. 2, invierno (2017): 393–426.

de juego, que los EEMM hayan determinado qué trato y qué prestaciones han de dispensarse a quienes les solicitaban y soliciten protección internacional, que los solicitantes hayan disfrutado de prerrogativas y derechos, cumpliendo algunas obligaciones, destacándose, entre ellos, las especiales protecciones que han recibido los grupos de personas más necesitadas y vulnerables. En su articulado incluye una serie de disposiciones jurídicas que han servido y siguen sirviendo para hacer frente a los retos que plantea el conjunto de situaciones que afectan a seres humanos que solicitan su protección internacional en un Estado miembro de la UE y a las diversas autoridades competentes de cada uno de los EEMM de la UE, así como a la necesidad de hacer respetar y cumplir los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Ahora bien, como la realidad de las cosas muestra a las claras que la diversa casuística fáctica va por delante de lo que regula esta norma jurídica de Derecho derivado, se requiere necesariamente una reactualización; y como el Tribunal de Justicia (TJ) de la UE ha venido asentando su doctrina jurisdiccional a través de numerosos fallos, dicha Directiva podría necesitar un cierto reacondicionamiento. Así las cosas, el objeto que se persigue con esta publicación consiste en examinar las principales aportaciones que, hasta este momento, ha efectuado el TJUE en la interpretación y aplicación de la Directiva 2013/33/UE; para lo cual parece oportuno incidir en ámbitos tales como el internamiento del solicitante de protección internacional, la especial protección de las personas vulnerables, las prestaciones o condiciones materiales de acogida y las sanciones.

## **1. EL INTERNAMIENTO DEL SOLICITANTE**

La figura jurídica del internamiento es una de las cuestiones a la que el TJ ha prestado más atención, tal y como puede apreciarse en las próximas líneas. En su jurisprudencia, ha profundizado sobre todo en su concepto, en los límites y en el alcance en su aplicación, en las garantías de los solicitantes ya internados y en las condiciones de internamiento de éstos.

### **1.1. Concepto y naturaleza jurídica**

En la Directiva de acogida se define la figura del internamiento como “el confinamiento de un solicitante por un Estado miembro en un lugar determinado donde se priva al solicitante de la libertad de circulación”<sup>15</sup>. En su consecuencia, consiste en un encierro, una reclusión o una detención, dentro de un recinto, que las autoridades competentes de un Estado miembro de la UE, ya sean judiciales o administrativas, imponen a un solicitante de

---

<sup>15</sup> Como expresa literalmente su art. 2, h).



protección internacional, “aislándolo del resto de la población en un lugar determinado”<sup>16</sup>.

Su temporalidad se deduce, entre otras cosas, de su art. 9.1 que establece que el “período de internamiento del solicitante será lo más breve posible y solo se le mantendrá internado” mientras sean de aplicación los seis motivos tasados y cerrados que fija la Directiva en su art. 8.3; lo que el TJ ha reiterado en diversas ocasiones<sup>17</sup>. Ahora bien, la Directiva no prescribe una duración máxima para el internamiento de un solicitante de protección internacional, por lo que el TJ entiende que aquel es conforme con su derecho a la libertad siempre que el solicitante disfrute “de garantías procesales efectivas que permitan poner fin a su internamiento en cuanto deje de ser necesario o proporcionado en relación con el objetivo que persigue”<sup>18</sup>. Por sentido común, la duración debería coincidir con el lapso de tiempo necesario para cumplir el objetivo fijado relacionado con uno de los motivos que prescribe el art. 8.3 (aunque también deben establecerse en el Derecho nacional) y acabando cuando se ponga fin al expediente incoado, ya sea por su cierre natural al cumplirse los propósitos que se persiguen al aplicar tales motivos o ya sea por una nueva decisión administrativa o jurisdiccional que lo ponga fuera de la reclusión, porque, por ejemplo, se declare ilegal el internamiento o, como indican Ayhan Kaya y Alexander K. Nagel, se acepte su solicitud de protección convirtiéndose en sujetos de “integración” o se produzca su “expulsión efectiva” como solicitantes rechazados<sup>19</sup>.

El internamiento, encierro o confinamiento de los solicitantes de protección internacional tiene que producirse en un lugar determinado, en un centro, en unas instalaciones generalmente públicas que no tengan naturaleza penitenciaria. Físicamente puede ser en un edificio o en varios, en un recinto o espacio cerrado, en unas instalaciones sitas en la frontera, en zonas de tránsito, en enclaves urbanos, en campamentos (de refugiados, de acogida, etc.),

<sup>16</sup> A este respecto, el TJ ha reseñado que “el internamiento supone una privación, y no una mera restricción, de la libertad de circulación que se caracteriza por el hecho de aislar a la persona de que se trate del resto de la población en un lugar determinado” (STJ de 14 de mayo de 2020, *FMS, FNZ (C-924/19 PPU) SA, SA júnior (C-925/19 PPU)* y *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, C-924/19 PPU* y *C-925/19 PPU*, EU:C:2020:367, apdo. 217).

<sup>17</sup> Como, sin ir más lejos, en STJ de 25 de junio de 2020, *VL, con intervención del Ministerio Fiscal (Autoridad que es probable que reciba una solicitud de protección internacional)*, C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, apdo. 112; en STJ de 14 de septiembre de 2017, *K. y Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-18/16, EU:C:2017:680, apdo. 45; y en STJ de 15 de febrero de 2016, *J. N. y Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, apdo. 62.

<sup>18</sup> STJ de 14 de mayo de 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU y *C-925/19 PPU*, EU:C:2020:367, apdo. 264.

<sup>19</sup> Ayhan Kaya y Alexander K. Nagel, “Politics of Subsidiarity in Refugee Reception: Comparative Perspectives”, *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 19, n.º. 3 (2021): 235–244, 237.

en alojamientos colectivos con características similares a las de los campamentos, donde muchas veces se los mantiene encerrados para controlarlos y protegerlos mejor, o por falta de otra forma de alojamiento, ... En este punto, lo realmente significativo, como indica el TJ, es que el solicitante de protección internacional permanezca “sin solución de continuidad en un perímetro restringido y cerrado, aislando, así, a esa persona del resto de la población y privándola de su libertad de circulación”<sup>20</sup>. En su consecuencia, parece que se está utilizando un criterio suficientemente amplio y omnicompreensivo como para englobar una pluralidad de áreas o zonas, toda vez que la Directiva permite que un Estado miembro limite la libertad de circulación de los nacionales de terceros países y apátridas en las proximidades de sus fronteras o de sus zonas de tránsito<sup>21</sup>, y, en esta particular cuestión, el TJ ha dictaminado que “la obligación impuesta a un nacional de un tercer país de permanecer sin solución de continuidad en una zona de tránsito cuyo perímetro está delimitado y cerrado, y en cuyo interior sus movimientos están limitados y sometidos a vigilancia, sin que sea legalmente posible abandonarla de forma voluntaria en ninguna dirección, constituye una privación de libertad, característica de un “internamiento” en el sentido de la Directiva”<sup>22</sup>.

Desde un ángulo material o sustantivo, cabe constatar que se trata de una medida coercitiva que es contraria al derecho fundamental a la libertad<sup>23</sup> y, más en concreto, a la libre circulación de personas<sup>24</sup>, que obliga a la persona

<sup>20</sup> STJ de 8 de noviembre de 2022, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid y C. B. (C-704/20)*, y entre *X. y Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-39/21)*, C-704/20 y C-39/21, EU:C:2022:858, apdo. 73; STJ de 14 de mayo de 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apdos. 217 a 225.

<sup>21</sup> Con arreglo a su art. 7.

<sup>22</sup> STJ de 14 de mayo de 2020, *FMS, FNZ (C-924/19 PPU)*, SA, SA *júnior (C-925/19 PPU)* y *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 4º punto del fallo.

<sup>23</sup> El TJ ha afirmado que “todo internamiento de un nacional de un tercer país” “constituye una injerencia grave en el derecho a la libertad consagrado en el art. 6 de la Carta” de los Derechos Fundamentales de la UE (STJ de 8 de noviembre de 2022, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid y C. B. (C-704/20)*, y entre *X. y Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-39/21)*, C-704/20 y C-39/21, EU:C:2022:858, apdo. 72.). En un sentido muy próximo se pronunció en STJ de 30 de junio de 2022, *M. A. con intervención de Valstybės sienos apsaugos tarnyba*, C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, apdo. 83; en STJ de 25 de junio de 2020, *VL, con intervención del Ministerio Fiscal (Autoridad que es probable que reciba una solicitud de protección internacional)*, C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, apdos. 104-105; en STJ de 14 de septiembre de 2017, *K. y Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-18/16, EU:C:2017:680, apdo. 40); y en STJ de 15 de febrero de 2016, *J.N. y Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, apdo. 56.

<sup>24</sup> De hecho, el art. 7 de la Directiva determina que los solicitantes circulen libremente por el territorio del Estado miembro de acogida. En otro orden de cosas, el TJ ha calificado este tipo de internamiento como “una medida privativa de libertad” en