

Cuadernos Europeos de Deusto

No. 72/2025

DOI: <https://doi.org/10.18543/ced722025>

ESTUDIOS

Acogida y derechos sociales de las personas necesitadas de protección internacional en el ámbito europeo. Estudio sobre la Directiva 2024/1347 de acogida y la respuesta frente a la guerra en Ucrania

Reception and social rights of persons in need of international protection at European level. Study on the Reception Directive 2024/1347 and the response to the war in Ukraine

Natalia Caicedo Camacho

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3248>

Recibido el 17 de diciembre de 2024 • Aceptado el 5 de febrero de 2025 • Publicado en línea: marzo de 2025

Derechos de autoría (©)

Los derechos de autor (para la distribución, comunicación pública, reproducción e inclusión en bases de datos de indexación y repositorios institucionales) de esta publicación (*Cuadernos Europeos de Deusto*, CED) pertenecen a la editorial Universidad de Deusto. El acceso al contenido digital de cualquier número de *Cuadernos Europeos de Deusto* es gratuito inmediatamente después de su publicación. Los trabajos podrán leerse, descargarse, copiar y difundir en cualquier medio sin fines comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor. Así mismo, los trabajos editados en CED pueden ser publicados con posterioridad en otros medios o revistas, siempre que el autor indique con claridad y en la primera nota a pie de página que el trabajo se publicó por primera vez en CED, con indicación del número, año, páginas y DOI (si procede). Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito del titular de los derechos de autor.

Copyright (©)

Copyright (for distribution, public communication, reproduction and inclusion in indexation databases and institutional repositories) of this publication (*Cuadernos Europeos de Deusto*, CED) belongs to the publisher University of Deusto. Access to the digital content of any Issue of *Cuadernos Europeos de Deusto* is free upon its publication. The content can be read, downloaded, copied, and distributed freely in any medium only for non-commercial purposes and in accordance with any applicable copyright legislation, without prior permission from the copyright holder (University of Deusto) or the author. Thus, the content of CED can be subsequently published in other media or journals, as long as the author clearly indicates in the first footnote that the work was published in CED for the first time, indicating the Issue number, year, pages, and DOI (if applicable). Any other use of its content in any medium or format, now known or developed in the future, requires prior written permission of the copyright holder.

Acogida y derechos sociales de las personas necesitadas de protección internacional en el ámbito europeo. Estudio sobre la Directiva 2024/1347 de acogida y la respuesta frente a la guerra en Ucrania

Reception and social rights of persons in need of international protection at European level. Study on the Reception Directive 2024/1347 and the response to the war in Ukraine

Natalia Caicedo Camacho
Profesora Agregada de Derecho Constitucional
Universidad de Barcelona
ncaicedo@ub.edu

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3248>

Recibido el 17 de diciembre de 2024

Aceptado el 5 de febrero de 2025

Publicado en línea: marzo de 2025

Sumario: I. Introducción.—II. El alcance y los límites de la Directiva 2024/1347/UE de acogida. Una acogida con alcance limitado y paralela a los sistemas de bienestar social. 1. Aspectos generales. 2. El contenido material de la acogida. 2.1. El contenido de las condiciones materiales de acogida. 3. La garantía del nivel de vida adecuado y un nivel de vida conforme al derecho de la Unión. 3.1. La garantía del nivel de vida adecuado. 3.2. La garantía del nivel de vida conforme con el Derecho de la Unión. 4. La acogida y las condiciones comparables en todos los Estados miembros. 5. La acogida como un sistema más reducido y paralelo a los sistemas generales del bienestar.—III. El sistema común de asilo frente a la guerra de Ucrania y el éxodo masivo de personas en busca de protección internacional. 1. La acogida para los nacionales ucranianos. 1.1. Comparativa entre el sistema de protección de la Directiva de protección temporal y la Directiva de acogida. 2. La aplicación del sistema de acogida para ciudadanos ucranianos en España. 2.1. La falta de cooperación interadministrativa en la implementación de la acogida. 2.2. La valoración sobre la acogida a los nacionales ucranianos en el marco del sistema general.—IV. Reflexiones finales.—V. Bibliografía.

Resumen: Este artículo examina en profundidad el marco legal y práctico de la acogida de solicitantes de asilo y refugiados en la Unión Europea, centrándose en los cambios introducidos por la Directiva 2024/1347/UE. La primera sección analiza el alcance de las disposiciones de acogida establecidas por esta Directiva,

detallando las condiciones materiales y explorando la obligación de garantizar un nivel de vida adecuado en consonancia con el Derecho de la Unión. Asimismo, se plantea una perspectiva crítica sobre la compatibilidad del sistema de acogida actual con el artículo 24 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En el contexto de la guerra en Ucrania, el artículo aborda la activación de la Directiva de protección temporal de 2001 y las ayudas y prestaciones que esta normativa otorga a los solicitantes de asilo. Se examina también la respuesta implementada en España ante la llegada masiva de desplazados ucranianos, con especial atención a las medidas adoptadas por el gobierno central y ejecutadas por las Comunidades Autónomas.

Palabras clave: Protección internacional, sistema de acogida, derechos sociales de los solicitantes de asilo, igualdad y no discriminación.

Abstract: *This article takes an in-depth look at the legal and practical framework for the reception of asylum seekers and refugees in the European Union, focusing on the changes introduced by Directive 2004/1347/EU. The first section analyses the scope of the reception provisions established by this Directive, detailing the material conditions and exploring the obligation to ensure an adequate standard of living in line with EU law. It also takes a critical look at the compatibility of the current reception system with Article 24 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. In the context of the war in Ukraine, the article discusses the activation of the 2001 Temporary Protection Directive and the assistance and benefits that this legislation provides to asylum seekers. It also examines the response implemented in Spain to the massive arrival of displaced Ukrainians, with special attention to the measures adopted by the central government and implemented by the Autonomous Communities.*

Keywords: *International protection, reception system, social rights of asylum seekers, equality and non-discrimination.*

I. Introducción

El acceso a las ayudas y prestaciones sociales para las personas solicitantes de asilo constituye un pilar fundamental en el marco del derecho internacional y europeo de los derechos humanos. Garantizar condiciones de vida dignas a quienes huyen de conflictos armados, persecuciones o situaciones de violencia extrema no es solo una obligación moral, sino también una exigencia legal derivada del ordenamiento jurídico de la Unión Europea. A lo largo de los últimos años, el sistema de acogida europeo ha experimentado importantes transformaciones para enfrentar los retos que suponen los flujos migratorios, especialmente en situaciones de crisis humanitaria, como fue la llegada masiva de personas refugiadas a causa de la guerra en Ucrania.

En este contexto, el Sistema Común de Asilo ha incorporado la acogida de las personas solicitantes de asilo como una herramienta esencial a través de la cual se define el estándar mínimo de condiciones materiales y de asistencia que los Estados miembros deben garantizar a los solicitantes de asilo. La Directiva de 2013/33/UE¹ (en adelante Directiva 2013) estableció un marco común para garantizar que los solicitantes de asilo reciban un nivel de vida adecuado mientras esperan una decisión sobre sus solicitudes de protección internacional. Su principal objetivo es asegurar que todas las personas solicitantes de asilo en la UE disfruten de unas condiciones materiales de acogida que respeten la dignidad humana, independientemente del Estado miembro en el que se encuentren. Esto incluye el derecho a alojamiento, alimentación, asistencia sanitaria y acceso a la educación para los menores, así como la posibilidad de acceder a ayudas financieras cuando sea necesario.

A pesar de estas garantías, la aplicación de la Directiva 2013 reveló diferencias significativas entre los sistemas de acogida de los distintos Estados miembros. Las prestaciones y ayudas sociales ofrecidas variaban considerablemente, creando una situación en la que algunos países ofrecían niveles mucho más altos de protección que otros. Esta disparidad no solo afectó a la calidad de vida de los solicitantes de asilo, sino que también incentivó los llamados «movimientos secundarios», es decir, el traslado de solicitantes de un país a otro dentro de la UE en busca de mejores condiciones de acogida.

La reforma de la Directiva 2024/1346/UE² (en adelante Directiva 2024) en el marco del Pacto de Inmigración y Asilo va en la dirección de una ma-

¹ 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. «DOUE» núm. 180, de 29 de junio de 2013.

² Directiva (UE) 2024/1346 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por la que se establecen normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional. «DOUE» núm. 1346, de 22 de mayo de 2024

por armonización. La reforma de 2024 de la Directiva de acogida busca reducir las divergencias entre los Estados miembros y establecer un enfoque más homogéneo de condiciones de acogida. Esta reforma incorpora un énfasis renovado en el respeto de los derechos fundamentales consagrados en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Además, establece obligaciones más detalladas en relación con grupos vulnerables, como menores, personas con discapacidades y víctimas de tortura o violencia extrema.

La invasión de Ucrania por parte de Rusia en febrero de 2022 provocó uno de los desplazamientos de población más rápidos y masivos en Europa desde la Segunda Guerra Mundial. En pocas semanas, millones de personas huyeron de sus hogares en busca de seguridad en otros países europeos. Ante esta situación sin precedentes, la Unión Europea decidió activar por primera vez la Directiva 2001/55/CE sobre protección temporal³. La Directiva de protección temporal permite conceder de manera inmediata y colectiva un estatuto de protección a las personas desplazadas por conflictos armados. Esta medida evita que los sistemas de asilo nacionales se vean saturados por el elevado número de solicitudes individuales y garantiza a los refugiados el acceso rápido a derechos básicos, como el alojamiento, la asistencia sanitaria y la educación.

El presente artículo tiene como objetivo analizar el contenido y la configuración del sistema de acogida para las personas solicitantes de asilo en el marco del derecho comunitario. Para ello, la primera parte de esta contribución se centra en el estudio de la reciente Directiva de Acogida de 2024, prestando especial atención a las prestaciones materiales que integran la acogida y al alcance específico de cada una de ellas. Se examinará en detalle cómo esta Directiva aborda el derecho a una vida digna, el acceso a la educación, la asistencia sanitaria y otras ayudas esenciales para los solicitantes, así como las implicaciones de las disposiciones en cuanto a la limitación de movimientos secundarios. En la segunda parte del artículo, se analizará la activación de la Directiva de Protección Temporal de 2001 en respuesta a la llegada masiva de personas desplazadas por la guerra en Ucrania. Se estudiará la estrategia implementada tanto por el gobierno central como por las Comunidades Autónomas, resaltando los desafíos enfrentados por los sistemas de acogida en España.

³ 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 medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. DOCE» núm. 212, de 7 de agosto de 2001.

II. El alcance y los límites de la Directiva 2024/1347/UE de acogida. Una acogida con alcance limitado y paralela a los sistemas de bienestar social

1. Aspectos generales

La Directiva 2024 circunscribe su ámbito de aplicación personal a los nacionales de terceros países y apátridas que se encuentren en el territorio de algún Estado miembro en calidad de solicitantes de asilo (art.3). Es decir, a aquellas personas necesitadas de protección internacional que han presentado su solicitud en algún Estado de la Unión Europea y no han recibido una decisión final. Dentro del concepto de solicitante de asilo se incluye también a los miembros de la familia siempre que dichos miembros estén cubiertos por la solicitud de protección internacional de conformidad con el Derecho nacional.

Respecto del ámbito de aplicación, a diferencia de la Directiva de 2013/33/UE⁴ (en adelante Directiva 2013), en este caso no existe una referencia expresa a la protección subsidiaria, pero ello no significa que quede excluida porque la propia Directiva 2024 integra la protección subsidiaria en la definición de solicitante de asilo. También se mantiene la regla según la cual los Estados miembros pueden aplicar la Directiva a otros regímenes de protección que van más allá de la figura de refugio o protección subsidiaria. La ampliación del ámbito material de protección permite extender las condiciones de acogida a otros tipos de protección internacional previstos en el ordenamiento interno de los Estados miembros como la protección por razones humanitarias o la protección de supuestos en los que por razones de derechos humanos o incluso de imposibilidad de materializar el retorno de la persona al país de origen.

El propósito de la Directiva 2024 es establecer un umbral mínimo de condiciones de acogida uniformes aplicable a los Estados miembros, con el objetivo de garantizar un marco equivalente de protección en todo el territorio del sistema SECA. La finalidad es prevenir disparidades significativas en el acceso y disfrute de prestaciones o ayudas de forma que para un solicitante de asilo sea equivalente presentar su solicitud en un Estado u otro.

Con esta finalidad, la Directiva regula, entre otros aspectos, el procedimiento aplicable a la prestación de los servicios que integran el sistema de acogida, haciendo especial énfasis en los plazos que obligan a los Estados miembros. En particular, establece el momento en que debe informarse

⁴ 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. «DOUE» núm. 180, de 29 de junio de 2013.

a los solicitantes sobre los derechos que les asisten en materia de acogida (máximo 3 días), así como el inicio efectivo de las prestaciones correspondientes. Asimismo, en consonancia con la Directiva de 2013, se delimita el contenido mínimo y el alcance de las diversas prestaciones, tales como ayudas económicas, servicios de salud, acceso a la educación y alojamiento.

2. *El contenido material de la acogida*

El contenido material de la acogida se divide en dos dimensiones. Por un lado, incorpora elementos objetivos, entre los que se encuentran el alojamiento, las condiciones materiales, el acceso al sistema educativo, a los servicios sanitarios, así como a cursos de lengua, educación cívica y formación laboral. Por otro lado, incorpora un elemento subjetivo o valorativo, ya que estas prestaciones deben proporcionar a los solicitantes un nivel de vida adecuado que les garantice su subsistencia y la protección de su salud física y psíquica (art. 19.2).

2.1. El contenido de las condiciones materiales de acogida

Las condiciones materiales de acogida incluyen el alojamiento, la alimentación, ropa y artículos de higiene personal, que pueden proporcionarse en especie, en forma de asignaciones financieras, en forma de vales o bien combinando los tres modelos. También se incluye asignación de gastos diarios (art. 2.7). Una de las novedades introducidas por la Directiva 2024 es la figura de los gastos diarios y la posibilidad que los Estados otorguen también asignaciones financieras para facilitar o promover una mayor autonomía entre los solicitantes de asilo (art. 19.7)⁵. En todo caso, estas asignaciones financieras no necesariamente tienen que ser equivalentes a las previstas por los sistemas de protección social de los Estados, se puede aplicar un trato menos favorable que los nacionales cuando tales ayudas tengan como objeto garantizar un nivel de vida superior al requerido por la Directiva para los solicitantes.

Respecto a las asignaciones financieras, la normativa comunitaria se mueve en un espacio muy impreciso. Por una parte, se establece que la cuantía de las asignaciones financieras o vales se fijan conforme con los ni-

⁵ Lieneke Slingenbergh, 30 de septiembre 2024, Comentario The new Reception Conditions Directive: More welfare conditionality for asylum seekers, Series of Odysseus Blog on the pact on Migration & Asylum. <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-eu-reception-conditions-directive-more-welfare-conditionality-for-asylum-seekers/>

veles que el Estado miembro haya establecido por ley o práctica, para garantizar un nivel de vida adecuado a los nacionales. La incorporación del nivel adecuado de vida es resultado de la jurisprudencia del TJUE, quien en el asunto *Saciri*⁶ señaló que «los Estados deben velar porque el importe total de las asignaciones financieras en que se materializan las condiciones de acogida sea suficiente para garantizar (...) un nivel de vida digno y adecuado, así como para asegurar la subsistencia de los solicitantes de asilo»⁷. La Directiva 2014 además, da un paso más y abre la puerta a que dichas prestaciones puedan determinarse de conformidad con los niveles existentes para los nacionales y, por lo tanto, extender el principio de igualdad de trato. Con ello se pretende que dichas ayudas tengan, en todo el territorio de la Unión, un nivel relativamente alto que evite que los solicitantes se dirijan a los Estados con mayores niveles de bienestar.

Sin embargo, al mismo tiempo, se permite la aplicación de un trato menos favorable, lo que podría resultar en una disminución del nivel de protección ofrecido. Concretamente se establece que puede aplicarse trato menos favorable que a los nacionales cuando dichas ayudas garanticen un nivel de vida superior al requerido por la Directiva. En primer lugar, la Directiva no especifica cual es el nivel requerido por ella respecto de las asignaciones financieras para los solicitantes de asilo, de manera que no queda claro, por ejemplo, si pueden otorgarse ayudas económicas inferiores a las rentas mínimas, ya que se desconoce si el umbral mínimo aplicable a los solicitantes es inferior a dicha renta. En segundo lugar, es dudoso que esta minoración cumpla con el requisito de «nivel de vida digno y adecuado» fijado por el Asunto *Saciri*. Y, finalmente, la posibilidad de reducir las asignaciones genera un desequilibrio en el objetivo fundamental de garantizar un nivel equivalente de prestaciones en todo el territorio de la Unión. Algunos Estados tenderán a equiparar las asignaciones financieras con las previstas para los nacionales y otros, en cambio, optarán por acogerse a la cláusula que les permite disminuir estas asignaciones, comprometiendo la uniformidad y equidad del régimen de acogida previsto.

El acceso al sistema educativo para los menores de edad es, probablemente, la prestación reconocida con un mayor nivel de garantías (art. 16). Primero, se incluye una cláusula de igualdad que asegura el acceso en las mismas condiciones de los nacionales, cerrándose la puerta a la aplicación de tratos menos favorables. La Directiva 2024 eliminó la posibilidad de que los Estados limitaran el acceso al sistema educativo a la enseñanza pública, así como la prestación de la educación en los centros de acogida. Sólo

⁶ Asunto C-79/13, *Saciri*, de 27 de febrero de 2014

⁷ Asunto C-79/13, párrafo 46.

como medida excepcional como máximo en un plazo de un mes los Estados podrán impartir la educación fuera del sistema educativo. También en clave garantista la educación para los menores debe prestarse hasta el momento en que se lleva a cabo la transferencia a otro Estado miembro, por lo que los menores con órdenes de traslado pero que aún no han sido ejecutadas deberán seguir escolarizados (*Asunto Cimame*⁸). Por otra parte, el plazo que tienen los Estados para conceder el acceso a la educación se reduce de 3 a 2 meses. La apuesta de la Directiva es la integración plena de los menores solicitantes de asilo al sistema educativo y en igualdad de condiciones, alejándose de la tendencia a que la acogida esté configurada como un sistema paralelo al sistema de protección y bienestar general.

En cuanto al acceso al sistema sanitario (art. 22), la Directiva 2024 introduce una ampliación significativa de la cobertura para los solicitantes de asilo en comparación con lo dispuesto en la Directiva 2013. Además de los cuidados de urgencia previamente contemplados, se incluye la atención por especialistas cuando proceda. Se establece que la atención sanitaria debe ser adecuada e incluir, como mínimo, los cuidados de urgencia y el tratamiento básico de enfermedades, abarcando también trastornos psíquicos graves y atención en materia de salud sexual y reproductiva cuando sea indispensable para abordar un problema grave. No obstante, más allá de los mínimos establecidos, el acceso a servicios sanitarios especializados parece quedar sujeto a las decisiones internas de los Estados miembros, sin que se incluya ningún criterio que defina de manera más concreta el contenido de éstos. La Directiva también menciona la rehabilitación y el apoyo psicológico, aunque su prestación está condicionada a la necesidad, introduciendo un criterio valorativo que debería depender de la respectiva valoración médica. En el caso de los menores, se garantiza que recibirán la misma atención sanitaria que los nacionales. Asimismo, se prevé expresamente que la atención sanitaria deberá mantenerse incluso en supuestos en los que se hayan retirado ciertos beneficios como sanción (art. 23.4) o cuando las condiciones materiales de acogida sean distintas debido a circunstancias específicas (art. 20.10).

Es verdad, como ya se ha mencionado, que la Directiva amplía el contenido de las prestaciones sanitarias, pero la redacción continúa siendo ambigua. El acceso a cuidados de urgencia y al tratamiento básico de enfermedades está garantizado. No obstante, persiste la incertidumbre respecto al alcance de la obligación de los Estados miembros en cuanto a la prestación de servicios sanitarios que trasciende este concepto de «básico y urgente». La Directiva incorpora el término *servicios especializados*, lo que inicial-

⁸ Asunto C- 179 /11, *Cimame*, de 27 de septiembre de 2012.

mente parece apuntar a una ampliación de la cobertura sanitaria. Pero, al concretar qué incluye dicho concepto, se limita principalmente a los trastornos psíquicos graves y a la salud sexual y reproductiva, restringiendo su alcance efectivo. Además, el uso de expresiones como *cuando proceda*, *tratar un problema físico grave* o *cuando sea preciso* introduce un margen significativo de discrecionalidad para los Estados miembros. Esta flexibilidad permite que la delimitación de los servicios especializados quede sujeta a diversos factores internos, como el nivel de cobertura del sistema público, las capacidades administrativas, los recursos disponibles, el acceso a la salud para las personas en situación irregular o las prioridades nacionales en la prestación de servicios sanitarios, entre muchos otros. El hecho de no concretar de forma clara y precisa el nivel de cobertura de los servicios especializados conlleva a la imposibilidad de garantizar condiciones de acceso y disfrute homogéneas entre los Estados miembros. La ambigüedad normativa abre la puerta a la implementación desigual de la Directiva, lo que puede generar significativas disparidades en la provisión de atención sanitaria especializada. Esta apertura a los tratos diferenciados entre los Estados miembros contradice el objetivo de asegurar un estándar uniforme de protección y acceso a derechos dentro del marco europeo, debilitando la coherencia y efectividad del sistema común de acogida.

El alojamiento es otra de las prestaciones fundamentales contempladas dentro de las condiciones materiales de acogida (art. 2.7). Una de las principales aportaciones de la Directiva 2024 es la incorporación de un elemento calificativo o valorativo respecto a las condiciones del alojamiento. En particular, se extiende la cláusula que exige que las prestaciones del sistema de acogida garanticen un nivel de vida adecuado en consonancia con los derechos reconocidos en la Carta. De este modo, el alojamiento deberá cumplir, como mínimo, con unas condiciones básicas que aseguren el respeto a la dignidad humana, siguiendo la línea establecida por el TEDH en el caso *M.S.S. c. Grecia y Bélgica*. Otra de las novedades relevantes introducidas por la Directiva 2024 es la posibilidad de que los Estados miembros proporcionen alojamiento a los solicitantes de asilo mediante prestaciones dinerarias, en la línea de lo establecido por el TJUE en el *Asunto Saciri*⁹. Este enfoque podría conferir a los beneficiarios un mayor grado de autonomía y capacidad de decisión res-

⁹ En este caso el Tribunal afirmó que los Estados pueden optar por otorgar las prestaciones vinculadas al alojamiento mediante asignaciones financieras que permitan a los solicitantes proveerse de un alojamiento en el mercado privado de alquiler. Tales asignaciones deben permitir que los hijos menores se alojen con sus padres, de modo que se mantiene la unidad familiar. Pero, no existe el derecho a la elección de un alojamiento según su conveniencia personal. Asunto C-79/13, párrafo 42,43 y 45.

pecto a las características de su vivienda, permitiéndoles elegir aspectos como la ubicación, el espacio y las condiciones, entre otros factores. Sin embargo, este modelo plantea importantes desafíos prácticos. El sector de la vivienda en la Unión Europea enfrenta una intensa presión, caracterizada por fenómenos como la especulación inmobiliaria y una elevada demanda, lo que dificulta el acceso a viviendas adecuadas a precios asequibles. Este contexto se agrava aún más para los solicitantes de asilo, quienes suelen enfrentarse a barreras adicionales de exclusión y discriminación en el acceso al mercado inmobiliario. Así, la posibilidad de satisfacer por cuenta propia una necesidad básica como el alojamiento puede quedar seriamente comprometida, especialmente para los sectores más vulnerables de este colectivo¹⁰.

3. La garantía del nivel de vida adecuado y un nivel de vida conforme al derecho de la Unión

De acuerdo con la normativa comunitaria las condiciones de acogida que los Estados miembros deben garantizar son de naturaleza cualificada. En este sentido, la Directiva 2024 introduce dos conceptos clave: el *nivel de vida adecuado* y el *nivel de vida conforme*. Ambos buscan establecer un estándar mínimo que asegure un nivel básico de protección. El *nivel de vida adecuado* se refiere a las condiciones generales de acogida, mientras que el *nivel de vida conforme* aplica específicamente en situaciones donde las prestaciones son retiradas o reducidas.

3.1. La garantía del nivel de vida adecuado

La acogida debe garantizar un nivel de vida adecuado que cubra las necesidades básicas de subsistencia y proteja la salud física y mental de las personas acogidas (art. 19.2). La referencia al nivel adecuado de vida ya estaba en la Directiva de 2013 y ha sido utilizado como parámetro tanto para el TEDH como para el TJUE. En la *sentencia M.S.S. contra*

¹⁰ Para el caso de Barcelona, un estudio realizado por el Ayuntamiento de Barcelona determinó que la discriminación étnica estaba muy extendida. El 86 % de los agentes inmobiliarios excluyen a la población racializada como inquilina de un inmueble y el 60% de las agencias inmobiliarias encuentran aceptable dicha discriminación. *Informe Discriminació a la carta. Exclusió per motius ètnics del mercat de lloguer d'habitatge de Barcelona*. Ajuntament de Barcelona, 2021. Sobre la discriminación por origen étnico véase también Luca Váradi (et al) «Personally, I feel sorry, but professionally, I don't have a choice.» Understanding the drivers of anti-Roma discrimination on the rental housing market», *Frontiers in Sociology*, Volume 8 (2023). doi.org/10.3389/fsoc.2023.1223205.

Grecia y Bélgica del TEDH, el Tribunal sostuvo que las condiciones de acogida de los solicitantes de protección internacional deben cumplir con un estándar mínimo compatible con el principio de dignidad humana consagrado en el artículo 3 CEDH¹¹. También, en el *Asunto Saciri* el TJUE afirmó que las asignaciones financieras que materializan las condiciones de acogida deben ser suficientes para garantizar la atención sanitaria y un nivel de vida digno para asegurar la subsistencia¹². La garantía de un nivel de vida adecuado como estándar mínimo se aplica a las condiciones materiales, las asignaciones financieras y el alojamiento, abarcando todas las prestaciones relacionadas con la acogida. Además, dicho estándar debe garantizarse tanto para los solicitantes con necesidades especiales como para quienes se encuentren en situación de internamiento. En el caso de los menores, los Estados tienen la obligación específica de asegurar un nivel de vida que promueva su desarrollo físico, psicológico, espiritual y social (art. 26).

El cambio más destacado que introduce la Directiva 2024 respecto a la garantía de un nivel de vida adecuado es la incorporación de una cláusula referida al respeto a los derechos reconocidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 19). La referencia a la Carta en el concepto de nivel de vida adecuado es fruto de la jurisprudencia del TJUE, que ha interpretado la Directiva de acogida a la luz de las obligaciones derivadas de dicha Carta. En el *Asunto Jawo* y *Asunto Bashar* y otros, el Tribunal declaró que los traslados efectuados en el marco del sistema de Dublín no son conformes con el artículo 4 de la Carta si no se garantiza que las condiciones materiales de acogida en el Estado miembro receptor cubrirán un nivel mínimo que evite que los solicitantes de asilo se encuentren en una situación de privación material extrema¹³.

¹¹ María Díaz Crego, «El asunto M.S.S c. Bélgica y Grecia, de 21 de enero de 2011: ¿hacia un replanteamiento del sistema de Dublín tras la condena del TEDH?», *Revista Española de Derecho Europeo* (2012): 523-552; Sílvia Morgades Gil, TEDH - Sentencia de 21.01.2011 (Gran Sala), M.S.S. c. Bélgica y Grecia, 30696/09 - «Artículos 3 y 13 CEDH - Prohibición de tortura y penas o tratos inhumanos o degradantes - Reglamento (CE) N.º 343/2003 de determinación del Estado responsable del examen. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 41 (2012): 183-204.

¹² *Asunto C-79/13 ...op. cit.*,

¹³ *Asunto, C-163/17, Jawo*, de 19 de marzo de 2019; *Asuntos acumulados C-297/17, C-318/17 y C 319/17, Bashar y otros*, de 19 de marzo de 2019. Al respecto, cabe señalar que la referencia a un nivel de vida adecuado, que respete los derechos garantizados por la Carta, así como la limitación a los traslados de solicitantes de asilo entre Estados miembros cuando dicho traslado ponga en peligro la prohibición de tratos inhumanos y degradantes (artículo 4 de la Carta), quedan reflejadas en el artículo 16 del Reglamento (UE) 2024/1351. Esta disposición establece que los traslados no deben efectuarse si el Estado de destino no puede garantizar unas condiciones de vida adecuadas para los solicitantes de asilo.

3.2. La garantía del nivel de vida conforme con el Derecho de la Unión

Otra de las novedades introducidas por la Directiva 2024 es la obligación de que los Estados miembros garanticen un nivel de vida que sea conforme al Derecho de la Unión incluidas las disposiciones de la Carta y las obligaciones internacionales asumidas por los Estados miembros para dos supuestos específicos.

El primero se refiere a los casos de notificación de una orden de transferencia a otro Estado miembro, que aún no ha sido ejecutada. Cuando, en aplicación de las normas que determinan el Estado responsable de evaluar la solicitud de asilo, se emite una orden de transferencia a otro Estado miembro, las condiciones de acogida pueden retirarse, salvo en lo relativo al acceso a la educación para menores. Y, en todos los casos debe garantizarse un nivel de vida compatible con el Derecho de la Unión, incluidas las disposiciones de la *Carta* y las obligaciones internacionales asumidas por los Estados miembros (artículo 21). En el *Asunto Cimane*¹⁴, el TJUE determinó que los Estados miembros son responsables de proporcionar y mantener las condiciones de acogida hasta que se ejecute la orden de traslado. En otras palabras, mientras los solicitantes de asilo no sean efectivamente trasladados al Estado responsable de evaluar su solicitud, el Estado de acogida sigue obligado a garantizar unas condiciones materiales de vida adecuadas, respetando el principio de dignidad consagrado en la Carta. Esta obligación es necesaria, ya que los traslados pueden tardar meses en ejecutarse o, en algunos casos, no llegar a producirse nunca.

El segundo supuesto alude a la reducción o retirada de las condiciones de acogida cuando los solicitantes de asilo incumplen las normas establecidas en la Directiva. Para estos casos, al igual que el supuesto anterior, los Estados miembros deben garantizar un nivel de vida conforme al Derecho de la Unión incluidas las disposiciones de la Carta y las obligaciones internacionales asumidas por los Estados miembros para dos supuestos específicos. El concepto de un nivel de vida conforme refleja, para este caso, la jurisprudencia del TJUE, concretamente el asunto *Haqbin*¹⁵. En este caso, el TJUE afirmó que las sanciones por incumplimiento de las normas de un centro de acogida pueden incluir la reducción o retirada de las prestaciones. No obstante, consideró que una retirada completa, que deje al solicitante de asilo sin hogar, constituye una vulneración de la obligación de garantizar un nivel de vida digno, de conformidad con lo dispuesto en la Carta. En consecuencia, el Estado miembro de acogida debe garantizar, incluso antes de adoptar una decisión de reducción o retirada de las condiciones materiales

¹⁴ Asunto, C- 179/11, *Cimane*, de 27 de septiembre de 2012.

¹⁵ Asunto, C-233/18, *Haqbin*, de 21 de noviembre de 2019

de acogida o de imponer una sanción, que las necesidades básicas del solicitante queden cubiertas. Esto incluye asegurar su subsistencia y unas condiciones de vida dignas y adecuadas para preservar su salud, garantizando acceso a alojamiento, alimentación y vestimenta, además de atender cualquier necesidad particular que pueda tener.

Para los dos supuestos descritos la Directiva opta por reconocer unas condiciones mínimas de acogida, aunque de forma limitada y sin especificar con claridad qué prestaciones y ayudas forman parte del concepto de nivel de vida conforme con el Derecho de la Unión. En todo caso, pese al silencio de la Directiva en este aspecto se pueden extraer algunos elementos esenciales: los Estados no pueden suprimir por completo las ayudas, y el derecho a la educación debe garantizarse para los menores de edad. En ningún caso los solicitantes de asilo pueden quedar en una situación de privación material extrema (*Asunto Jawo*). Además, debe respetarse un estándar mínimo compatible con la dignidad humana, (STEDH *M.S.S. contra Bélgica y Grecia*). Siguiendo la doctrina sentada en *Haqbin* este estándar mínimo debería asegurar la subsistencia e incluir el acceso a alojamiento, la alimentación, la cobertura de las necesidades básicas y los tratamientos médicos que hayan sido iniciados y resulten necesarios según el estado de salud de los solicitantes.

4. *La acogida y las condiciones comparables en todos los Estados miembros*

Junto con la referencia a un nivel de vida adecuado, una mayor concreción de las prestaciones y ayudas que conforman la acogida tiene también como objetivo asegurar unas condiciones comparables en todos los Estados miembros. Concretamente el considerando 11 de la Directiva establece que «deben establecerse unas condiciones generales sobre la acogida de los solicitantes, que sean suficientes para garantizarles un nivel de vida adecuado y unas condiciones de vida comparables en todos los Estados miembros».

Si bien la Directiva 2024 reconoce que las condiciones de acogida siguen variando considerablemente entre los Estados miembros, también representa un avance hacia una mayor armonización. Por ejemplo, se delimitan con mayor precisión las condiciones materiales de acogida y se definen con más detalle las obligaciones relacionadas con los menores, tanto en lo que respecta a su escolarización como a su cobertura sanitaria. En cuanto a las prestaciones económicas, se establece como referencia el marco de rentas mínimas de los Estados miembros. Por otro lado, en lo referente a las prestaciones sanitarias especializadas, se intenta una mayor especificación,

aunque este objetivo no se logra completamente. Por lo tanto, si el propósito de la armonización es disminuir el margen de divergencia entre los Estados para garantizar unas condiciones comparables que beneficien a los solicitantes de asilo, puede afirmarse que la Directiva, con mayor o menor éxito, cumple dicho objetivo. Además, al analizar en su conjunto toda la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo, se concluye fácilmente que la armonización, e incluso la homogeneización del sistema, se ha visto reforzada tras la transformación de las Directivas sobre procedimiento y cualificación en Reglamentos.

No obstante, la equiparación de las condiciones de acogida en beneficio de los solicitantes de asilo no es la única finalidad de la Directiva, e incluso es cuestionable que ese sea uno de los propósitos de la norma comunitaria. La reducción de los márgenes de divergencia tiene, en realidad, como objetivo limitar los movimientos secundarios de los solicitantes ante la disparidad en los niveles de cobertura existentes entre los Estados miembros. Es decir, mediante un marco común de prestaciones, se busca desincentivar que los solicitantes de protección internacional elijan el Estado en el que presentan su solicitud de asilo basándose, entre otros criterios, en el nivel de cobertura social que dicho Estado pueda ofrecerles.

Entonces, si la perspectiva es establecer unas condiciones comparables de la acogida en todos los Estados miembros para evitar los movimientos secundarios, la conclusión es diametralmente distinta. Pese a los avances hacia un modelo con estándares más equivalentes las divergencias en las condiciones de acogida continuarán variando notablemente en cada uno de los Estados miembros. En primer lugar, porque hay cláusulas que habilitan a los Estados a reducir el nivel de prestaciones. En segundo lugar, porque no hay claridad sobre qué elementos configuran la garantía de un nivel de vida adecuado con los derechos reconocidos en la Carta de manera que el abanico de posibilidades a definir y concretar en cada Estado miembro es muy amplio. Pero, además, un trato equivalente de las condiciones de acogida no sólo requiere estandarizar el contenido de las ayudas y prestaciones, sino ir mucho más allá e impulsar una mayor convergencia de los sistemas de protección social y mercado laboral. En este sentido, las probabilidades de encontrar empleo, las condiciones laborales del empleo y en términos más generales el nivel de cobertura de los sistemas de bienestar tiene un papel fundamental a la hora de decidir en qué Estado se presenta la solicitud de asilo. La armonización de las condiciones de acogida puede contribuir a evitar los movimientos secundarios, pero sin una convergencia europea en temas sociales continuará primando el interés de los solicitantes de asilo de elegir un Estado u otro.

5. La acogida como un sistema más reducido y paralelo a los sistemas generales del bienestar

Una vez descrito el contenido y el alcance de cada una de las presentaciones puede apreciarse, desde una perspectiva más integral y amplia, que las prestaciones y ayudas que conforman las condiciones materiales de acogida se caracterizan por su contenido definido y limitado. Dicha delimitación es notablemente distante y muy inferior del nivel de cobertura que garantizan los sistemas de bienestar de los Estados miembros. En la práctica, la acogida para los solicitantes de asilo es considerablemente limitada y se articula a través de sistemas paralelos, en los cuales las ONG desempeñan un papel fundamental en la gestión de dichas ayudas. Con excepción del acceso al sistema educativo, que se gestiona a través del sistema general, el resto de las prestaciones y ayudas quedan al margen de los sistemas generales de bienestar. Por ejemplo, en materia de vivienda, no se garantiza el acceso a las acciones, medidas, políticas públicas que configuran el derecho a la vivienda, sino que se ofrece un alojamiento paralelo. De manera similar, las prestaciones sanitarias se restringen a servicios básicos y, en su caso, especializados, quedando fuera del alcance de los sistemas de cobertura más amplia de los sistemas de salud de cada Estado miembro. Asimismo, en cuanto a las ayudas sociales, las personas solicitantes de asilo no pueden acceder al sistema general de servicios sociales, el cual incluye una cartera de prestaciones mucho más amplia. En su lugar, las ayudas vinculadas a la asistencia social se limitan a aspectos específicos, como la provisión de alimentos, ropa o artículos de higiene personal. Es verdad, que el Tribunal de Justicia en el *Asunto Saciri* abrió la puerta a que los Estados miembros pudieran reconducir a los solicitantes de asilo a organismos dependientes del sistema público de asistencia social pero sólo en los casos en los que el sistema de acogida para solicitantes se encuentre saturado¹⁶. Fuera de este supuesto puntual, no se ha cuestionado que los solicitantes de asilo no se incorporen al sistema general de protección social.

Mientras que la protección internacional derivada del Convenio de Ginebra y la jurisprudencia del TEDH¹⁷ y del CEDS¹⁸ se enfoca principal-

¹⁶ Asunto C-79/1, párrafo 47-51

¹⁷ Ponomaryovi v. Bulgaria; Bah v. The United Kingdom; Bigaeva v. Greece; Niedzwiecki v. Germany; Weller v. Hungary; Saidoun v. Greece; O'Donoghue and Others v. The United Kingdom. Al respecto, véase Natalia Caicedo Camacho, «Social Rights and Migrants before the European Court of Human Rights», in *Aliens before the European Court of Human Rights: Ensuring minimum standards of human rights protection*, Brill/Nijhoff, 2021.

¹⁸ The decision on the merits in International Commission of Jurists (ICJ) and European Council for Refugees and Exiles (ECRE) v. Greece, Complaint No. 173/2018, became public on 12 July 2021; Homeless (FEANTSA) v. the Netherlands, Complaint No. 86/2012,

mente en las personas a quienes ya se les ha reconocido el estatuto de refugiado, respecto de los solicitantes de asilo persiste un vacío en cuanto a las obligaciones de los Estados, especialmente sobre el nivel de protección social vinculante. La ausencia de obligaciones específicas no significa, en todo caso, que los Estados queden desprovistos de responsabilidades. De los postulados del Derecho internacional de los Derechos Humanos se infiere un nivel mínimo de cobertura, un *minum core* en palabras del Comité DESC¹⁹, destinado a evitar situaciones de desprotección extrema, garantizado aquellos derechos íntimamente vinculados con el derecho a la vida y la dignidad humana²⁰. Ejemplo de ello son la Sentencia *M.S.S. c. Grecia y Bélgica* del TEDH, el Dictamen *Homeless (FEANTSA) c. Países Bajos* del CEDS o el *Asunto Jawo* ante el TJUE en donde las obligaciones derivadas del art. 4 de la Carta prohíbe que los Estados dejen a los solicitantes de asilo en una situación de privación material extrema²¹.

El contenido que la Directiva 2024 otorga a las condiciones de acogida parece cumplir con ese nivel mínimo de protección, especialmente al incluirse en cada prestación la cláusula que garantiza un nivel de vida adecuado. No obstante, un análisis detallado de los elementos que conforman este mínimo revela que el objetivo no es otorgar un nivel de protección social a los solicitantes de asilo que les permita vivir en condiciones de dignidad humana, sino evitar que caigan en situaciones de calle o indigencia. La previsión de un sistema de protección asistencial de baja cobertura y paralelo, como es la acogida, busca prevenir que las condiciones de vida de los solicitantes de asilo se degraden hasta comprometer los aspectos más fundamentales de la dignidad humana, pero está lejos de garantizar unas condiciones de vida que permitan a este colectivo desarrollarse en igualdad y libertad²².

Decision on the Merits of 2 July 2014. En esta última decisión el Comité afirmó que «*The Committee considers that certain social rights directly related to the right to life and human dignity are part of a “non-derogable core” of rights which protect the dignity of all people. Those rights therefore must be guaranteed to refugees and should be assured for all displaced persons*».

¹⁹ Obligaciones de los Estados con respecto a los refugiados y los migrantes en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (E/C.12/2017/1), párrafo 9.

²⁰ Véase., Observación General n.º14 sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, E/C.12/2000/4, CESCR; Observación General n.º13 sobre el derecho a la educación, E/C.12/1999/10, CESCR; Observación General n.º 15, sobre el derecho al agua, E/C.12/2002/11, CESCR.

²¹ Asunto, C-163/17, *Jawo*, de 19 de marzo de 2019.

²² En su artículo Tahir Zaman demuestra como frente al carácter claramente reducido de las personas sociales para los solicitantes de asilo de Siria, se construyen y desarrollan estrategias para lograr acceder a un sistema mucho más amplio que cubra las necesidades más allá del nivel básico o mínimo. Tahir Zaman (et al) *Beyond rights-based social protection for refugees*, *Global Social Policy*, V. 23, I. 2 (2023): 224-246

La incorporación al concepto de «nivel de vida adecuado» la cláusula sobre el «respeto a los derechos reconocidos en la Carta» abre la puerta a evaluar si la previsión de este sistema paralelo al sistema de protección social con prestaciones más reducidas es compatible con el art. 21 de la Carta²³. Del principio de igualdad y no discriminación no puede extraerse el reconocimiento de nuevos derechos o prestaciones²⁴, pero sí permite cuestionar la no equiparación del nivel de cobertura con el de otros colectivos que se encuentran en una situación similar, como las personas extranjeras que viven o residen en el territorio del Estado miembro. En este sentido, el TEDH, en el caso *Bah contra el Reino Unido*²⁵, determinó que el estatus migratorio puede ser considerado un motivo de discriminación en el marco de las cláusulas abiertas del artículo 14 del Convenio Europeo. En este punto, resulta clave determinar si existe una justificación objetiva y razonable para mantener un modelo diferenciado y de menor cobertura. Los solicitantes de asilo se encuentran en una situación de vulnerabilidad y la falta de recursos justifica la implementación de un sistema específico que responda a sus necesidades particulares. Sin embargo, el sistema de acogida configura un sistema de trato menos favorable para los solicitantes de asilo porque el alcance de cada una de las prestaciones es más reducido y varias cláusulas de la Directiva no son claras sobre el nivel de acceso o permiten su reducción, como resultado muchas de las necesidades sociales quedan sin una cobertura real. En últimas, disponer de un régimen de acogida menos favorable y que en la práctica restringe o impide el acceso al sistema general de protección social, especialmente cuando este sistema ya está disponible para otros no nacionales (tanto residentes como aquellos en situación irregular) resulta discriminatorio y refuerza las dinámicas de exclusión existentes hacia los solicitantes de asilo.

Las prestaciones sociales reducidas agravan la fragmentación y la estratificación del estatuto de las personas no nacionales²⁶. Esta fragmentación implica que los derechos de las personas migrantes, lejos de ser reconocidos bajo principios de universalidad, se subordinan al estatuto migratorio, del cual se deriva un acceso parcial o segmentado a los derechos sociales.

²³ Cabe recordar que el TJUE en el Asunto Jawo y en el Asunto Haqbin, analiza la Directiva 2013 utilizando como parámetro de enjuiciamiento los artículos 1 y 4 de la Carta.

²⁴ Al respecto es preciso indicar que el considerando 59 se afirma que «el derecho a la igualdad de trato no debe dar lugar a derechos en lo que atañe a las situaciones que no están comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión»

²⁵ *Bah v. The United Kingdom*, 27 September 2011.

²⁶ Sobre la fragmentación y la estratificación de los derechos sociales de las personas migrantes véase, Natalia Caicedo Camacho, «El reconocimiento fragmentado de los derechos sociales de los y las migrantes en la jurisprudencia del TEDH», *Revista Derechos y Libertades*, n.º 31 (2018): 241-247.

Así, se configura un modelo de derechos fragmentado: no se garantiza acceso pleno a la vivienda, sino únicamente al alojamiento; no se ofrece acceso integral a la salud, sino a prestaciones básicas; y no se asegura acceso general a los servicios sociales, sino solo a determinadas ayudas asistenciales. Simultáneamente, la creación de un sistema paralelo y limitado para las condiciones de acogida refuerza la percepción colectiva de que los solicitantes de asilo ocupan el nivel más bajo en la escala de valoración social. Este enfoque contribuye a consolidar la estratificación de derechos entre las personas migrantes, profundizando las dinámicas de exclusión y desigualdad.

III. El sistema común de asilo frente a la guerra de Ucrania y el éxodo masivo de personas en busca de protección internacional

Como es ampliamente conocido, una de las medidas adoptadas tras el inicio de la guerra en Ucrania fue la puesta en marcha de la Directiva 2001/55/CE del Consejo, conocida como la Directiva de Protección Temporal²⁷. Esta norma fue establecida con el propósito de fijar las normas mínimas para la concesión de protección temporal e inmediata a grandes flujos de personas necesitadas de protección internacional y tiene una aplicación temporal²⁸.

La Directiva 2001/55/CE se activó con la Decisión de ejecución 382/2022 del Consejo, de 4 de marzo de 2022 por la que constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE²⁹. Las per-

²⁷ Sobre la activación de la Directiva véase., Sergio Carrera and Maltem Ineli Ciger., *EU responses to the large-scale refugee displacement from Ukraine: an analysis on the temporary protection directive and its implications for the future EU asylum policy*, Migration Policy Centre, 2023. En la doctrina española véase, Nuria Arenas Hidalgo, «La primera activación de la Directiva 2001/55/CE. Entre los límites restrictivos de su ámbito de aplicación personal y las bondades de su modelo de solidaridad interestatal en la acogida de las personas desplazadas desde Ucrania», en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 44, 2022.

²⁸ En su momento, la Directiva nació para dar respuesta a las posibles migraciones que pudieran haber dado en los conflictos surgidos tras la disolución de la antigua Yugoslavia y tras más de 20 años no había sido activada. Al respecto véase Andreu Olesti Rayo., «Algunas reflexiones sobre las Directivas comunitarias en materia de protección internacional», en Giorgos Milios y Natalia Caicedo Camacho, *Sistema de asilo y su regulación multinivel*. Editorial Comares (2023).

²⁹ Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal. DOCE núm de 4 de marzo de 2022.

sonas beneficiarias de las medidas allí previstas son los nacionales ucranianos que residían en Ucrania antes del 24 de febrero del 2022, las personas apátridas y nacionales de terceros países distintos de Ucrania que gozarán de protección internacional, así como los miembros de sus familias. Alternativamente, la Decisión 382/2022 abrió la posibilidad de ampliar el ámbito de aplicación a los nacionales de terceros Estados, es decir, a todas las personas migrantes, que pudieran demostrar que residían legalmente en Ucrania antes del 24 de febrero de 2024 si los Estados miembros en su normativa interna así lo establecieran. En otras palabras, las personas migrantes con autorización de residencia podían acogerse al sistema de protección, pero siempre que los Estados así lo incorporaran en su normativa. Si bien, la Decisión 382/2022 permitió incluir a otros sujetos en la protección, como ha indicado la doctrina, dicha apertura puede traducirse en tratos discriminatorios debido al origen³⁰ o incluso derivados del estatuto migratorio.

La aplicación del mecanismo de protección especial establecido en la Directiva 2001/55/CE, destinado a gestionar la afluencia masiva de personas refugiadas, no constituye un sistema de protección permanente, sino que es necesaria su activación a través de la decisión del Consejo por mayoría cualificada y la protección se otorga por 1 año, ampliable excepcionalmente a dos. Además, este mecanismo está diseñado para proteger a un colectivo específico, ya que la Directiva de Protección Temporal establece que las personas beneficiarias deben proceder de un país o una zona geográfica concreta. Esta condición excluye, por tanto, la aplicación de la Directiva en casos de flujos migratorios originados en múltiples zonas geográficas³¹. Como resultado, la vía general para las personas solicitantes de protección internacional continúa siendo la prevista en el SECA, mientras que la Directiva 2001/55/CE tiene un alcance, no sólo temporal, sino también parcial y excepcional. De hecho, una de las principales críticas hacia esta Directiva radica en su no aplicación en otros contextos de conflicto, como el de Siria, que también ha generado desplazamientos masivos de personas. Esta limitación ha puesto en evidencia el carácter selectivo y restrictivo de su implementación³².

³⁰ Así lo argumenta Sergio Carrera, Meltem Ineli-Ciger, Lina Vosyliute and Leiza Brumat, *EU grants temporary protection for people fleeing war in Ukraine. Time to rethink unequal solidarity in EU asylum policy*, CEPS Policy Insights (2022); Giorgos Milios «La activación de la Directiva sobre protección temporal para las personas desplazadas de Ucrania como consecuencia de la guerra», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 44, (2022): 4.

³¹ *Idem*, p.4.

³² Meltem Ineli, «Time to Activate the Temporary Protection Directive. Why the Directive can Play a Key Role in Solving the Migration Crisis in Europe», *European Journal of Migration and Law*, núm. 18 (2016): 1-33.

Por otra parte, cabe destacar como la activación de la Directiva 2001/55/CE abrió la puerta a un modelo de protección de situaciones o peligro objetivo. Hasta el momento y el marco del Convenio de Ginebra y del sistema común de asilo es necesario comprobar la persecución de tipo subjetivo, es decir, la existencia de temores fundados de ser perseguido o perseguida por alguno de los motivos previstos en la Directiva de reconocimiento. Esta persecución directa requerida por el sistema de protección internacional y comunitario se ha convertido en una de las grandes limitaciones, porque en los conflictos actuales las persecuciones son cada vez más de naturaleza objetiva³³. Es verdad, que de manera excepcional estos movimientos pueden quedar incorporados en la protección subsidiaria o el principio de *non refoulment*, pero el margen de protección de derechos y estatuto jurídico es más reducido y son figuras que tampoco acaban de dar protección adecuada a la totalidad de los flujos de migraciones forzadas.

1. *La acogida para los nacionales ucranianos*

La Directiva 2001/55/CE de protección temporal dio lugar a la implementación de un sistema de acogida excepcional con el que se pretendía dar respuestas concretas y ajustadas a la situación de emergencia. En materia de protección asistencial, la Directiva reconoce el derecho de acceso al trabajo tanto por cuenta propia como por cuenta ajena, incluyéndose la participación en actividades como la educación para adultos, la formación profesional y la formación práctica (art. 12). En esta misma línea, se recoge la garantía de un alojamiento adecuado o la recepción, en su caso, de los medios para obtenerlo. También incorpora las prestaciones vinculadas a los sistemas de ayudas sociales, con especial referencia a la alimentación cuando las personas no tengan los recursos suficientes para hacer frente a las necesidades más básicas (art. 13.1). En materia de salud se garantiza la atención médica, con expresa referencia a las necesidades particulares de los menores no acompañados o las personas que hayan sufrido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia moral, física o sexual (art.13.2). Y, en materia educativa el acceso al sistema educativo para los menores de edad en las mismas condiciones que los nacionales (art. 13.4), dejando en manos de los Estados el acceso al sistema educativo para los mayores de 18 años (art. 14).

El sistema de protección asistencial incluido en la Directiva de protección temporal es a grandes rasgos equivalente al previsto en la Directiva de

³³ Sobre esta crítica en el SECA véase. Bruce Burson, «Refugee Status Determination», in Catherine Costello, Michelle Foster. and Jane McAdam (Ed), *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, Oxford, Oxford University Press (2021): 569-588.

acogida. Seguramente, las diferencias más notorias se encuentran en el acceso inmediato al mercado laboral porque bajo el sistema general se autoriza a trabajar una vez pasados seis meses desde la solicitud y, en cambio, en la protección temporal dicho acceso se garantiza una vez presentada la solicitud. También toma relevancia que la protección internacional fuera prácticamente automática (un plazo de 24 horas), lo cual supuso que los nacionales de Ucrania no pasarán por el estatuto de solicitantes de asilo, pudiendo disfrutar directamente el régimen de reconocimiento amplio de los derechos sociales previsto en ley de asilo.

1.1. Comparativa entre el sistema de protección de la Directiva de protección temporal y la Directiva de acogida

Una de las principales novedades de la Directiva de acogida 2024 radica en la eliminación de la excepción que permitía excluir la aplicación de las condiciones de acogida a la Directiva de protección temporal. Bajo el régimen de la Directiva 2013 las condiciones de acogida no podían extenderse a las personas solicitantes de asilo en el marco de la protección temporal prevista por la Directiva 2001 (art. 3.3). En contraste, la Directiva 2024 suprime esta prohibición, dejando en manos de los Estados miembros la posibilidad de ampliar la cobertura de las condiciones de acogida a este colectivo. Si bien es verdad como ha indicado la doctrina que la eliminación de esta excepción es irrelevante para quienes huyen de la invasión de Ucrania, dado que la protección temporal expira en marzo de 2025, más de un año antes de la fecha límite para la implementación de la Directiva 2024³⁴; ello no impide que pueda tener una aplicación futura frente a un nuevo supuesto de activación de la Directiva de protección temporal.

Desde una perspectiva jurídica, y en relación con la aplicación de la Directiva 2024 al caso de Ucrania, es relevante señalar que dicha Directiva de protección temporal establece un régimen de acogida propio que, en términos generales, resulta equiparable al sistema ordinario. La principal excepción radica en el acceso al mercado laboral, cuyo marco regulatorio bajo la protección temporal es notablemente más amplio y garantista. Por lo demás, las diferencias en cuanto al acceso y disfrute del sistema educativo, el alojamiento, los servicios sanitarios y las ayudas sociales en comparación con el régimen general son relativamente menores. En cambio, el régimen de detención de solicitantes de asilo, así como las sanciones y la posible retirada de ayudas contempladas en la Directiva 2024, no tienen equivalente en la Directiva 2001.

³⁴ Steve Peers, The new EU asylum laws: taking rights half-seriously, *Yearbook of European Law* (2024) 003: 1–71

En efecto, bajo la Directiva de acogida las condiciones de acogida se utilizan también como instrumentos de control y sanción frente al incumplimiento de las normas del SECA relativas a la determinación del Estado responsable de examinar dicha solicitud. Por un lado, los Estados pueden restringir la libertad de circulación de los solicitantes de asilo mediante la imposición de la obligación de residir en una zona geográfica específica, con el fin de garantizar una tramitación más rápida, eficaz y eficiente de la solicitud, o bien debido a la capacidad limitada de las distintas zonas geográficas (artículo 8). Asimismo, los Estados pueden imponer la obligación de residir en un lugar específico por razones de orden público o para prevenir el riesgo de fuga del solicitante (artículo 9). En este contexto, las condiciones de acogida se tornan instrumentales a los objetivos de control de los movimientos secundarios, dado que las prestaciones, como el alojamiento o las ayudas económicas, solo se conceden en el territorio designado por el Estado. Además, el incumplimiento de estas obligaciones de residencia puede conllevar la reducción o retirada de las condiciones materiales de acogida, de acuerdo con lo establecido en el artículo 23.2(a).

Otra medida destinada a penalizar los movimientos secundarios a través del sistema de acogida es la retirada de las condiciones materiales de acogida cuando se adopta una decisión de traslado al Estado miembro competente para examinar la solicitud. A diferencia del supuesto anterior, en este caso no se trata de un incumplimiento de las limitaciones impuestas, sino del inicio de la tramitación de la solicitud en un Estado que no se ajusta a las disposiciones del Reglamento (UE) 2024/1351. La retirada de las condiciones de acogida opera como un mecanismo preventivo que sanciona las decisiones individuales de los solicitantes sobre el Estado en el que presentan su solicitud. Además, esta medida entra en vigor desde el momento en que se notifica al solicitante la decisión de traslado, y no desde la ejecución efectiva de dicha orden, que suele demorarse varios meses. Esto da lugar a un periodo en el que los solicitantes quedan desprovistos de protección, en contravención de las obligaciones impuestas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que exige a los Estados miembros garantizar la protección de los solicitantes hasta la ejecución efectiva del traslado.

En últimas como puede observarse, la posibilidad de aplicar la Directiva 2024 a los casos de protección temporal genera una situación paradójica: aunque la eliminación de la cláusula que excluye la aplicación del régimen de acogida a los solicitantes de asilo en el marco de la protección temporal aparenta ampliar el nivel de protección ofrecido, en la práctica no necesariamente resulta en una mejora efectiva. De hecho, la aplicación de la Directiva 2024 implica la extensión de disposiciones menos garantistas y de carácter sancionatorio, como es la retirada de las ayudas o la restricción

de la libertad de circulación, sin que ello redunde en un incremento sustancial de las prestaciones y ayudas asociadas al régimen de acogida.

2. *La implementación del sistema de acogida para ciudadanos ucranianos en España*

A nivel nacional, la acogida una vez activada la Directiva 2001/55/CE se despliega con la Instrucción, de 8 de abril de 2022, por la que se adoptan medidas de carácter extraordinario para la atención a personas desplazadas desde Ucrania³⁵. Las particularidades de la acogida para los nacionales de Ucrania se centraron en la implementación de un modelo mucho más ágil y flexible que no reproducía los obstáculos del sistema general. Así, por ejemplo, la Instrucción permitió continuar en el sistema de acogida aun cuando se hubiera denegado la protección internacional o subsidiaria, también se autorizó a salir de la fase de primera acogida y, posteriormente, volver a entrar en la tercera de las fases de promoción de la autonomía. Por otra parte, se introdujo la figura de la acogida de tránsito para aquellas personas que se dirigieran a otro país pero que pasarán transitoriamente por territorio español.

Para la gestión de la acogida, la Instrucción creó los Centros de Recepción, Atención y Derivación (CREADE) para facilitar trámites a los desplazados y ofrecer una acogida de emergencia³⁶ y, posteriormente, el Plan de acogida para personas procedentes de Ucrania de 15 de marzo de 2022 configuró la red CREADE con 4 grandes centros de acogida en Madrid, Barcelona, Alicante y Murcia. Estos centros se dedicaron a dar información sobre los servicios disponibles, a tramitar la documentación relativa al estatuto de protección internacional, a asignar las plazas de alojamiento y derivar a otros servicios. Una vez realizada esta primera acogida centrada sobre todo en tareas de información y gestión de la documentación necesaria para iniciar los itinerarios de integración, las personas eran derivadas y seguidas por el sistema de acogida de personas refugiadas general regulado por el Reglamento de acogida.

Uno de los aspectos más destacados del Plan de Acogida en el caso de Ucrania fue la incorporación del alojamiento temporal en hogares particu-

³⁵ Instrucción de la Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal, de 8 de abril de 2022, por la que se adoptan medidas de carácter extraordinario para la atención a personas desplazadas desde Ucrania

³⁶ La Instrucción de 8 de abril de 2022 creó tres tipologías de recursos: los CREADE, los recursos de primera acogida y los centros de emergencia. Los CREADE son definidos como centros integrales de recepción, emergencia, atención y derivación en los que las personas destinatarias permanecen los días imprescindibles para la tramitación de su protección temporal en el mismo centro y posterior derivación a otro recurso. Su objetivo es dar alojamiento y manutención durante los días de estancia.

lares. Antes del inicio de la guerra en Ucrania, el sistema de acogida en España estaba estructurado en dos fases: la primera, basada en albergues públicos o privados, y la segunda, en ayudas económicas para el alquiler. Sin embargo, con la activación de la Directiva de Protección Temporal, se introdujo por primera vez la figura del alojamiento en viviendas particulares. Esta iniciativa surgió inicialmente de la ciudadanía, que se organizó de manera espontánea durante los primeros días del conflicto. Posteriormente, el gobierno integró esta modalidad en la red de acogida a través de un programa formal de acogimiento familiar.

La implementación de los centros de acogida CREADE para la recepción de personas y familias procedentes de Ucrania estableció un circuito único que simplificó significativamente la gestión de todos los trámites en una sola ventanilla. En este marco, procesos como el empadronamiento, la solicitud de protección internacional, el alojamiento temporal o la escolarización de menores se centralizaron, evitando la necesidad de acudir a múltiples administraciones, como ocurre en el régimen general de acogida. Además, las campañas informativas sobre la existencia de estos centros facilitaron que, al llegar a la ciudad, las personas y familias se dirigieran directamente. En términos generales, la atención brindada durante la primera fase fue mucho más ágil que la del sistema general, permitiendo respuestas rápidas a las necesidades urgentes. Aunque las prestaciones sociales fueron muy similares a las del régimen general, resultó clave que los CREADE gestionaran trámites como el empadronamiento, la obtención de la tarjeta sanitaria o la solicitud de protección temporal. Asimismo, como se mencionó anteriormente, las particularidades introducidas en el procedimiento, especialmente la concesión de la protección temporal en un plazo de 24 horas desde la solicitud, mejoraron notablemente el nivel de protección ofrecido.

Los CREADE se diseñaron como centros temporales para responder a la excepcionalidad de la crisis derivada de la guerra en Ucrania. Su función principal era gestionar la fase inicial de valoración, documentación y derivación de las personas refugiadas. Una vez superada esta etapa, el seguimiento posterior se redirigió inicialmente al sistema general de acogida. Sin embargo, a partir de diciembre de 2022, se estableció un sistema de acogida paralelo mediante acciones concertadas, que replicaba las tres fases del sistema general de acogida y añadía dos fases adicionales para atender a colectivos en situación de vulnerabilidad. Este sistema paralelo estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2023, sin llegar a integrarse en el sistema general de acogida³⁷. Posteriormente, durante el 2024 se refuerzan las atencio-

³⁷ Resolución de 8 de noviembre de 2022, de la Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal, por la que se establece la planificación extraordinaria de prestaciones, actuaciones o servicios del sistema de acogida en materia

nes en la fase de autonomía y en el servicio de apoyo, intervención y acompañamiento³⁸.

2.1. La falta de cooperación interadministrativa en la implementación de la acogida

Otro de los puntos relevantes a indicar sobre la implementación del sistema de acogida para las personas refugiadas de Ucrania es la coordinación entre las diferentes administraciones. El funcionamiento de cada uno de los cuatro CREADE dependió de la implicación, coordinación y recursos aportados por las diferentes administraciones involucradas (el Estado central, las comunidades autónomas y los ayuntamientos), así como de la experiencia y presencia de entidades del tercer sector. Esta diversidad de actores y niveles de compromiso generó una notable disparidad en la prestación de los servicios de acogida en cada centro. Por ejemplo, en algunos CREADE, el alojamiento se gestionó a través de hostales, albergues o casas particulares, mientras que en otros se recurrió a campamentos temporales de refugiados. Esta variabilidad reflejó las diferencias en la capacidad y los enfoques de cada administración y entidades/ONG's, lo que influyó en la calidad y las condiciones de la acogida ofrecida.

En la gestión e implementación de la acogida, la coordinación por parte del Gobierno a través de los órganos de coordinación, como las conferencias sectoriales, fue limitada. Estas acciones se concentraron principalmente en la Conferencia Sectorial de Educación, donde se establecieron criterios para la distribución de subvenciones a las comunidades autónomas destinadas a programas de escolarización de menores, y en la Conferencia de Infancia y Adolescencia, que abordó la distribución de fondos vinculados a programas en materia de infancia y adolescencia. Otra iniciativa puntual fue la ampliación del Plan de Salud Mental 2022-2024 en el marco de la Conferencia Sectorial de Salud, con el fin de incluir la atención sanitaria a las personas desplazadas de Ucrania. Sin embargo, más allá de estas actuaciones específicas, centradas principalmente en la territorialización de re-

de protección internacional para atender mediante acción concertada las necesidades derivadas del desplazamiento de personas como consecuencia de la guerra en Ucrania. BOE núm. 271, de 11 de noviembre de 2022,

³⁸ Resolución de 2 de noviembre de 2023, de la Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal, por la que se modifica la de 8 de noviembre de 2022, por la que se establece la planificación de prestaciones, actuaciones o servicios estructurales del sistema de acogida en materia de protección internacional para su gestión mediante acción concertada; y por la que se establece una planificación extraordinaria para atender mediante acción concertada las necesidades derivadas de la llegada de personas a las costas españolas. «BOE» núm. 264, de 4 de noviembre de 2023.

cursos económicos, no se desarrollaron acciones dirigidas a la planificación e implementación de políticas conjuntas que permitieran proyectar un escenario de gestión más eficiente y coordinado en materia de acogida. Esta falta de estrategia integral dejó en evidencia la necesidad de una mayor colaboración interadministrativa y una visión más global para abordar de manera efectiva las necesidades de las personas refugiadas.

La crisis derivada de la guerra en Ucrania y las necesidades de protección y acogida que generó representaban una oportunidad para fortalecer y mejorar la coordinación entre las administraciones públicas. La llegada de más de 200.000 personas solicitantes de protección internacional debería haber impulsado la reactivación de la Conferencia Sectorial de Inmigración, un espacio clave para la coordinación interadministrativa. Sin embargo, durante 2022, esta conferencia no llegó a convocarse, a pesar de que tanto el Gobierno central como las comunidades autónomas estaban implementando el sistema de acogida para las personas desplazadas de Ucrania y activando planes específicos para ofrecer una respuesta rápida y prioritaria³⁹.

2.2. La valoración sobre la acogida a los nacionales ucranianos en el marco del sistema general

Un análisis sobre el sistema de acogida implementado por España lleva a concluir que, si bien era necesario un plan de emergencia para responder al desplazamiento masivo provocado por la guerra en Ucrania, la creación de un sistema paralelo ha derivado en la aplicación de tratos privilegiados basados en la nacionalidad. Esta situación plantea un debate sobre la equidad y la coherencia de las políticas de acogida. En lugar de establecer un tercer modelo de acogida, la crisis debería haber sido una oportunidad para reforzar los medios, la infraestructura y los recursos del sistema general de acogida, así como para avanzar hacia su plena integración en los sistemas de bienestar de las comunidades autónomas. Sin embargo, la configuración de un sistema paralelo no solo ha fragmentado la respuesta, sino que tampoco parece haber alcanzado los resultados esperados. De acuerdo con los datos del propio Minis-

³⁹ Plan de desplazados en Ucrania en Madrid. País Vasco adopta un plan de contingencia para la acogida de las personas refugiadas. El Gobierno de Castilla-La Mancha constituye la Comisión Regional de Respuesta Integral para la Emergencia en Ucrania. En Andalucía Plan de medidas y apoyo: Andalucía con Ucrania. En la Comunidad Valenciana se adoptó un Protocolo de acogida de alumnado recién llegado, especialmente el desplazado, en los centros educativos de la Comunitat Valenciana. En Aragón se adopta el protocolo del Departamento de Educación, cultura y deporte del gobierno de Aragón para la escolarización, acogida e inclusión de alumnado ucraniano.

terio, a diciembre de 2022 sólo un 10% del total de las personas desplazadas desde Ucrania habían pasado por el sistema de acogida⁴⁰.

El hecho de que solo un 10% de las personas desplazadas de Ucrania acudiera al sistema de acogida plantea interrogantes sobre las razones de esta baja participación. La infrutilización del programa de acogida podría explicarse, por un lado, por la existencia de redes propias de apoyo que facilitaron la primera llegada y la integración inicial. Por otro lado, una vez reconocida la protección internacional —un trámite prácticamente automático—, las personas desplazadas pudieron acceder directamente a los servicios asistenciales y sociales ofrecidos por las comunidades autónomas, sin necesidad de recurrir a los servicios específicos del sistema de acogida. Que las diferentes fases del sistema de acogida no fueron utilizadas indica que, en la práctica, no se percibieron como efectivas para cubrir las necesidades sociales y de integración laboral. En consecuencia, se plantea una cuestión clave: determinar si el bajo ratio de acceso a los servicios de acogida específicos se debe a que no los necesitaron, ya que contaban con alternativas suficientes, o si, por el contrario, percibieron que la acogida ofrecida no era efectiva o no respondía a sus necesidades reales.

Trasladar esta reflexión al sistema general de acogida resulta igualmente necesario. Aunque el sistema diseñado para Ucrania se implementó de manera paralela, su funcionamiento era similar, ya que también se basaba en un procedimiento por fases. Por lo tanto, se plantea también la duda de cuanto efectivos son los programas del sistema general. Es posible que las personas solicitantes de asilo accedan y permanezcan en estos programas más por el hecho de que abandonarlos conlleva una penalización y la expulsión del sistema, que por considerar que sean verdaderamente útiles para cubrir sus necesidades de integración y protección⁴¹.

La escasa utilidad del sistema de acogida en el caso de las personas ucranianas está estrechamente relacionada con el hecho de que la acogida en el SECA opera como un mecanismo reducido y paralelo a los sistemas generales de bienestar. Las prestaciones que ofrece son parciales y responden a necesidades genéricas que, en la mayoría de los casos, no se ajustan a las demandas reales de las personas refugiadas. Además, la infraestructura del sistema de acogida resulta insuficiente y poco adecuada. La externalización de los servicios a entidades del tercer sector deja como resultado que las ayudas se presten desde estructuras que abordan cada ámbito de actuación (vivienda, empleo, salud, etc.) de manera fragmentada, como si fueran

⁴⁰ Resolución de 8 de noviembre de 2022, de la Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal *op.cit.*,

⁴¹ En esta línea, GARCÉS-MASCAREÑAS, B., «Ser o no ser: deficiencias del sistema estatal de acogida». *Notes Internacionals CIDOB*, n.º 214, 2019.

compartimentos estancos, lo que dificulta una atención integral. En contraste, las comunidades autónomas cuentan con sistemas consolidados en áreas clave como la sanidad, la educación, los servicios sociales y la integración laboral, que ofrecen una infraestructura mucho más robusta y adecuada para responder a las necesidades de los solicitantes de asilo. Esta desconexión entre el sistema de acogida y los sistemas generales de bienestar evidencia que la lógica en la acogida para las personas solicitantes de asilo es la segmentación.

IV. Reflexiones finales

La reforma de la Directiva de acogida de 2024 se enmarca en un proceso de transformación y fortalecimiento del SECA. Su objetivo principal es garantizar que las condiciones de acogida sean lo más uniformes posible en todos los Estados miembros de la Unión Europea, evitando así los movimientos secundarios de los solicitantes de asilo. Entre los avances más significativos de esta Directiva se encuentra una delimitación más precisa de las obligaciones de los Estados en cuanto a las condiciones de acogida. Se ha definido con mayor claridad el contenido de las prestaciones materiales y los derechos de los menores, especialmente en lo relativo a su acceso a la educación y a la cobertura sanitaria.

No obstante, la existencia de cláusulas abiertas y conceptos jurídicos indeterminados introduce ambigüedad y dificulta una aplicación uniforme de estas disposiciones. La posibilidad de reducir el nivel de prestaciones en función de criterios subjetivos o situacionales pone en duda el objetivo de garantizar unas condiciones de acogida equiparables en toda la Unión Europea. Esta flexibilidad puede emplearse para restringir el acceso a derechos básicos, debilitando el propósito de igualdad en la acogida entre los Estados miembros.

Uno de los aspectos más relevantes de esta reforma es la vinculación del nivel de acogida adecuado con la Carta de Derechos Fundamentales. Gracias a este vínculo, el TJUE puede evaluar las condiciones de acogida y promover una mayor protección de los derechos de los solicitantes de asilo, siguiendo el enfoque ya aplicado en relación con la Directiva de acogida de 2003. Además, esta vinculación permite examinar si la existencia de un sistema paralelo de acogida, separado de los sistemas de bienestar social de los Estados miembros, respeta el artículo 21 de la Carta, que prohíbe la discriminación. Mantener a los solicitantes de asilo en un régimen de protección separado y de menor calidad en comparación con otras personas en situación similar introduce una diferenciación que carece de una justificación objetiva y razonable.

La respuesta a la crisis de Ucrania evidenció que es posible ofrecer una acogida más favorable y eficiente cuando existe voluntad política y coordinación entre los Estados miembros. La experiencia de acoger a los nacionales ucranianos mostró que se pueden eliminar las trabas y dificultades habituales en las dos primeras fases del proceso de acogida. Sin embargo, la efectividad del sistema queda cuestionado cuando el total de personas que accedieron es muy bajo, ello lleva a cuestionar si la estructura del sistema de acogida como un sistema paralelo al sistema de bienestar de las comunidades autónomas es realmente efectivo y eficaz desde el punto de vista de los derechos de las personas solicitantes de asilo.

V. Bibliografía

- Andreu Olesti Rayo, «Algunas reflexiones sobre las Directivas comunitarias en materia de protección internacional», en Giogos Milios y Natalia Caicedo Camacho, *Sistema de asilo y su regulación multinivel*. Editorial Comares (2023): 103-124.
- Blanca Garcés-Masareñas. «Ser o no ser: deficiencias del sistema estatal de acogida». *Notes Internacionals CIDOB*, n.º 214, 2019: 1-5.
- Bruce Burson, «Refugee Status Determination», in Catherine Costello, Michelle Foster. and Jane McAdam (Ed), *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, Oxford, Oxford University Press (2021): 569-588.
- CEAR. Informe CEAR *Sin barreras para nadie: personas migrantes y refugiadas en el acceso a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (DESC). (2023). Comisión Española de Ayuda al Refugiado.
- CEAR. Informe CEAR 2020. Las personas refugiadas en España y en Europa. Comisión Española de Ayuda al Refugiado.
- Giorgos Milios «La activación de la Directiva sobre protección temporal para las personas desplazadas de Ucrania como consecuencia de la guerra», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 44 (2022): 4.
- Informe Discriminació a la carta. Exclusió per motius ètnics del mercat de lloguer d'habitatge de Barcelona. Ajuntament de Barcelona (2021).
- Luca Váradi (*et al.*), «Personally, I feel sorry, but professionally, I don't have a choice.» Understanding the drivers of anti-Roma discrimination on the rental housing market», *Frontiers in Sociology*, Volume 8 (2023). doi.org/10.3389/fsoc.2023.1223205
- Lieneke Slingenbergh, 30 de septiembre 2024, Comentario The new Reception Conditions Directive: More welfare conditionality for asylum seekers, Series of Odysseus Blog on the pact on Migration & Asylum.
- Meltem Ineli, «Time to Activate the Temporary Protection Directive. Why the Directive can Play a Key Role in Solving the Migration Crisis in Europe», *European Journal of Migration and Law*, núm. 18 (2016): 1-33.
- Natalia Caicedo Camacho, «Social Rights and Migrants before the European Court of Human Rights», in *Aliens before the European Court of Human*

- Rights: Ensuring minimum standards of human rights protection*, Brill/Nijhoff (2021):191-210.
- Natalia Caicedo Camacho, «El reconocimiento fragmentado de los derechos sociales de los y las migrantes en la jurisprudencia del TEDH», *Revista Derechos y Libertades*, n.º 31 (2018): 231-269.
- Nuria Arenas Hidalgo, «La primera activación de la Directiva 2001/55/CE. Entre los límites restrictivos de su ámbito de aplicación personal y las bondades de su modelo de solidaridad interestatal en la acogida de las personas desplazadas desde Ucrania», en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 44 (2022): DOI: 10.17103/reei.44.04
- María Díaz Crego, «El asunto M.S.S c. Bélgica y Grecia, de 21 de enero de 2011: ¿hacia un replanteamiento del sistema de Dublín tras la condena del TEDH?», *Revista Española de Derecho Europeo* (2012): 523-552.
- Sergio Carrera and Maltem Ineli Ciger, *EU responses to the large-scale refugee displacement from Ukraine: an analysis on the temporary protection directive and its implications for the future EU asylum policy*, Migration Policy Centre (2023).
- Sílvia Morgades Gil, TEDH - Sentencia de 21.01.2011 (Gran Sala), M.S.S. c. Bélgica y Grecia, 30696/09 - «Artículos 3 y 13 CEDH - Prohibición de tortura y penas o tratos inhumanos o degradantes - Reglamento (CE) N.º 343/2003 de determinación del Estado responsable del examen. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 41 (2012): 183-204.
- Tahir Zaman (*et al.*). Beyond rights-based social protection for refugees, *Global Social Policy*, V. 23, I. 2 (2023): 224-246.
- Sergio Carrera, Meltem Ineli-Ciger, Lina Vosyliute and Leiza Brumat, *EU grants temporary protection for people fleeing war in Ukraine. Time to rethink unequal solidarity in EU asylum policy*, CEPS Policy Insights (2022).
- Steve Peers. The new EU asylum laws: taking rights half-seriously, *Yearbook of European Law* (2024) 003: 1–71.