



EURIE

Inmigración y Envejecimiento en Europa
Observatorio Europeo de Gerontomigraciones (OEG)



ComentOEG, nº 39, 1 de marzo, 2016

LIBERTAD DE CIRCULACIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS BENEFICIARIOS DEL ESTATUTO DE PROTECCIÓN SUBSIDIARIA: SENTENCIA DEL TJUE DE 1 DE MARZO, 2016

El sistema europeo común de asilo establecido en la Directiva 2011/95/UE contiene dos vías de acceso a la condición de “beneficiario de protección internacional”: a) la clásica institución del estatuto del refugiado, para la protección de los nacionales de un tercer país que se encuentra fuera del país de su nacionalidad debido a fundados temores a ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a determinado grupo social, y b) la más novedosa figura del *estatuto de protección subsidiaria*, para los nacionales de un tercer país que, aún sin reunir los requisitos necesarios para ser refugiados, tengan motivos fundados para creer que, si regresase a su país de origen, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir un daño grave como su ejecución, la condena a pena de muerte, el sometimiento a tortura o a tratos inhumanos y degradantes.

Según lo dispuesto en dicha Directiva, a ambos tipos de beneficiarios de protección internacional se les permitirá la *libre circulación* por el territorio del Estado que les conceda tal reconocimiento, en las mismas condiciones y con las mismas restricciones que los nacionales de terceros países que residan legalmente en el Estado de acogida. También tendrán derecho a prestaciones de asistencia social en las mismas condiciones que los nacionales del Estado de acogida, y en el caso de que a los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria solo se les reconocieran *prestaciones básicas*, estas tendrían que ofrecerse en el mismo nivel y con los mismos requisitos que a sus propios nacionales.

Estas previsiones comunitarias no fueron tenidas en cuenta, sin embargo, en los casos de Ibrahim Alo y Amira Osso, ambos de nacionalidad siria y con el estatuto de protección subsidiaria, a quienes se les concedió sendos permisos de residencia que llevaba

aparejados la obligación de establecer su lugar de residencia en un área geográfica determinada. Obligación de residencia que las autoridades competentes imponían en función de unas directrices administrativas, aplicables en exclusiva a los beneficiarios de protección internacional, que justificaban su imposición en la necesidad de evitar una desproporcionada carga fiscal a determinados *Länder* y municipios por las prestaciones de asistencia social que la concesión del permiso de residencia implicaba, así como para evitar que una elevada tasa de asentamiento de extranjeros en determinados municipios o distritos generase segregación social.

Estas medidas de política migratoria conducirían al planteamiento de tres cuestiones prejudiciales ante el TJUE que serían resueltas del siguiente modo:

1. Ante la cuestión de si la obligación de establecer la residencia en un área geográfica limitada suponía una restricción a la libre circulación contraria a lo dispuesto en la Directiva 2011/95/UE, el TJUE respondería categóricamente en sentido afirmativo. Y ello porque del derecho a la libre circulación de quienes gozan del estatuto de protección subsidiaria ha de interpretarse conforme a lo dispuesto en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, donde se dispone expresamente que la libertad de circulación abarca tanto el derecho a viajar libremente por el territorio del Estado de acogida como el derecho a escoger su lugar de residencia en dicho territorio.
2. Algo menos tajante fue, sin embargo, la respuesta a la segunda cuestión, relativa a si podía quedar justificada esa obligación de residencia en la necesidad de asegurar una adecuada distribución de la carga que supone el pago de prestaciones de



asistencia social entre los distintos organismos del territorio del Estado de acogida. El TJUE entenderá que la mera condición de beneficiario del estatuto de protección subsidiaria era irrelevante a efectos de concentración desigual de las cargas fiscales, por lo que la imposición de una obligación de residencia con ese único objetivo era incompatible con lo establecido en la Directiva 2011/95/UE, pero no en todo caso sino solo cuando la normativa nacional no estableciera esa misma imposición a quienes fuesen nacionales del Estado de acogida, refugiados o nacionales de terceros países que residieran legalmente en el mismo y que estuviesen percibiendo prestaciones asistenciales.

3. Y mucho más ambigua sería, finalmente, la respuesta a la tercera cuestión, en la que se planteaba si dicha obligación de residencia quedaría justificada cuando tuviera como objetivo evitar la segregación social que podría generar una elevada tasa de asentamiento de extranjeros en un determinado municipio o distrito. Dando por sentado que la cuestión no era pertinente en relación con los nacionales del Estado de acogida, que no estaban en una situación comparable a efectos de integración de los nacionales de terceros países, el TJUE indicará que la Directiva 2011/95/UE no se oponía a la imposición de una obligación de residencia que tuviera como finalidad facilitar la integración de los beneficiarios de protección internacional, ya ostentaran el estatuto de refugiados o el de protección subsidiaria, aunque la normativa nacional no previera la imposición de una medida similar a los nacionales de terceros países que residieran legalmente en el

Estado de acogida, siempre que aquéllos tuvieran que hacer frente a mayores dificultades de integración que estos. La determinación de tales circunstancias correspondería al órgano jurisdiccional competente, quien podría validar la obligación de residencia impuesta a un determinado beneficiario de protección internacional cuando su situación no fuese objetivamente comparable a la de los nacionales de terceros países que residieran legalmente en el Estado de acogida.

En teoría, lo que la normativa interna alemana pretende con la obligación de residencia es evitar que se produzca una aglomeración de extranjeros en una determinada zona geográfica, lo que dificultaría su integración, de ahí que se les imponga la obligación de residir en un determinado lugar donde, a juicio de la autoridad competente, no exista ese problema. Se trata, a nuestro juicio, de una justificación endeble y de tinte xenófobo, puesto que similares problemas de integración social plantearía una aglomeración de indigentes de nacionalidad alemana en una determinada zona geográfica, y sin embargo a estos no se les impone una obligación de residencia. Sin entrar en esa diatriba, el TJUE encuentra justificado el argumento de la integración para que la normativa interna imponga a los beneficiarios de protección internacional la obligación de residir en un determinado lugar.

Otro pronunciamiento similar:

- Sentencia *Abed El Karem El Kott y otros*, C-364/11, EU: C: 2012:826¹.

¹ Disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-364/11&language=EN>.

Francisco Lozano Lares
Investigador-miembro del OEG



Inmigración y Envejecimiento en Europa
Observatorio Europeo de Gerontomigraciones
<http://www.gerontomigracion.uma.es>

