



Prensa e Información

Tribunal de Justicia de la Unión Europea  
**COMUNICADO DE PRENSA n° 116/15**

Luxemburgo, 6 de octubre de 2015

Conclusiones del Abogado General en los asuntos acumulados C-443/14  
Kreis Warendorf / Ibrahim Alo y C-444/14 Amira Osso / Region Hanover

## **Según el Abogado General Pedro Cruz Villalón, obligar a los beneficiarios de protección subsidiaria a residir en un determinado lugar constituye una restricción a la libre circulación dentro de un Estado miembro**

*Dicha restricción sólo es aceptable en situaciones concretas que respondan a serios motivos de política de inmigración e integración, y no es justificable por razones de reparto territorial de las cargas de seguridad social*

Una Directiva de la Unión <sup>1</sup> establece que los Estados miembros deben permitir en su territorio la libre circulación de los beneficiarios de protección internacional –personas a las que se ha concedido el estatuto de refugiado o el estatuto de protección subsidiaria– <sup>2</sup> en las mismas condiciones y con las mismas restricciones que rigen para los otros nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de los Estados miembros.

Según la normativa alemana, si los beneficiarios de protección internacional perciben prestaciones de la seguridad social, el permiso de residencia concedido por razones de Derecho internacional, humanitarias o políticas se otorgará acompañado de la obligación de residir en un lugar determinado. Esta normativa señala que dicha obligación supone un medio adecuado para evitar una carga fiscal desproporcionada para determinados Länder y municipios debido a las prestaciones sociales concedidas a beneficiarios extranjeros. Asimismo, se intenta prevenir la concentración de extranjeros dependientes de la seguridad social en áreas concretas, lo que generaría problemas de segregación social y de integración, con el fin de facilitar ésta.

El Sr. Alo y la Sra. Osso son nacionales sirios que se desplazaron a Alemania, donde solicitaron asilo. Si bien sus solicitudes fueron denegadas, perciben prestaciones sociales desde el momento en que las cursaron. Posteriormente les fue reconocido el estatuto de beneficiarios de protección subsidiaria, de modo que se les otorgaron sendos permisos de residencia, en los cuales se impusieron obligaciones relativas al lugar en que debían establecerse. Ambos impugnaron esas limitaciones. El asunto ha llegado ante el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal alemán), el cual alberga dudas sobre la compatibilidad de la citada obligación de residencia con la Directiva.

La normativa alemana examinada impone la mencionada limitación a los nacionales de terceros Estados cuya residencia se haya permitido por razones de Derecho internacional, humanitarias o políticas, que perciban prestaciones sociales. Esto incluye tanto a los beneficiarios de protección subsidiaria como a los refugiados. No obstante, el Bundesverwaltungsgericht declaró en 2008 que una condición de residencia como la cuestionada no puede aplicarse a quienes tienen reconocido el estatuto de refugiados si sólo se justifica por la necesidad de asegurar el adecuado reparto territorial de las cargas públicas de asistencia social. El tribunal alemán duda de si lo mismo puede

<sup>1</sup> Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (DO L 337, p. 9).

<sup>2</sup> Por persona «con derecho a protección subsidiaria» se entiende un nacional de un tercer país o un apátrida que no reúne los requisitos para ser refugiado, pero respecto del cual se den motivos fundados para creer que, si regresase a su país de origen o, en el caso de un apátrida, al país de su anterior residencia habitual, se enfrentaría a un riesgo real de sufrir daños graves y que, no puede o, a causa de dicho riesgo, no quiere acogerse a la protección de ese país.

decirse respecto de los beneficiarios de la protección subsidiaria. Añade que, aunque la citada condición de residencia podría estar justificada por razones de política de migración y de integración incluso en el caso de los refugiados, en su opinión las autoridades competentes deben especificar las razones concretas para imponer dicha restricción, de modo que no bastaría aludir simplemente a ellas de manera abstracta.

En sus conclusiones presentadas hoy, el Abogado General Pedro Cruz Villalón considera que el concepto de «libertad de circulación» de la Directiva comprende tanto la libertad de desplazamiento como la libertad de elección del lugar residencia. A esta conclusión llega tras llevar a cabo una interpretación literal, sistemática, teleológica e histórica de dicho concepto. En la medida en que el contenido primordial de la libertad de residencia consiste en la libertad para decidir libremente el lugar donde vivir, es evidente que la condición de establecer la residencia en un área geográfica limitada por parte de un Estado miembro constituye una restricción de la libre circulación, independientemente de que el beneficiario de la protección internacional disponga de la libertad de circular por todo el territorio del Estado miembro y de permanecer en él.

En relación con los dos fines expresamente enunciados en la normativa alemana para justificar la condición de residencia —evitar la desproporcionada carga presupuestaria para determinados Länder y municipios y prevenir la segregación social y sus consecuencias negativas para la integración— el Abogado General indica que constituyen en sí mismos objetivos legítimos. No obstante, debe determinarse si la diferencia de trato resultante entre refugiados y beneficiarios de protección subsidiaria, por una parte, y entre beneficiarios de protección internacional y otros nacionales de terceros Estados, por otra, es proporcionada en relación con dichos objetivos.

En el primer caso, estima que **no responde a las exigencias del principio de proporcionalidad tratar de modo diferente a refugiados y a beneficiarios de protección subsidiaria –siendo ambos perceptores de prestaciones sociales– imponiendo a estos últimos la obligación de residencia justificada por el objetivo de un equilibrado reparto territorial de las cargas de asistencia social**. El Abogado General señala que, siendo concebible el diseño de mecanismos de redistribución y compensación territorial de los desequilibrios presupuestarios, no es aventurado considerar que existen medidas menos restrictivas para el derecho de libre circulación. Además, no se ha demostrado en qué medida el correcto equilibrio de distribución territorial de las cargas de asistencia social puede alcanzarse imponiendo la obligación de residencia por este motivo a los beneficiarios de protección subsidiaria y no a los refugiados. A ello se une la voluntad expresa del legislador de la Unión de avanzar en la unificación de ambas categorías de personas. **Por lo tanto, la obligación de residencia basada en esa justificación resulta contraria a la Directiva.**

**En cuanto a la justificación basada en razones de política de inmigración o de integración, el Abogado General Cruz Villalón considera que la obligación de residencia sólo es compatible con la Directiva si dichas razones son suficientemente serias y están vinculadas a situaciones de hecho concretas.** En efecto, si bien la citada obligación puede resultar adecuada a los imperativos de política de inmigración y de integración, ya que parece difícil evitar la concentración de beneficiarios de protección internacional mediante medidas menos restrictivas, el tribunal alemán deberá examinar la viabilidad de otras medidas, como las políticas de dispersión en materia de acceso a la vivienda. En cualquier caso, aclara que **no son suficientes motivos abstractos vinculados a consideraciones migratorias y de integración, sino que la limitación deberá responder a razones poderosas vinculadas a consideraciones concretas de carácter migratorio y de integración (por ejemplo, en casos de clara tensión social, con alteración del orden público debido a la concentración de un número significativo de beneficiarios de protección internacional perceptores de prestaciones sociales).** También deberán tenerse en cuenta la duración temporal y la extensión territorial de la obligación de residencia. **Además de ello, el ordenamiento nacional, examinado en su conjunto, no debe reducir exclusivamente a los beneficiarios de protección internacional el alcance de esa obligación.**

---

**NOTA:** Las conclusiones del Abogado General no vinculan al Tribunal de Justicia. La función del Abogado General consiste en proponer al Tribunal de Justicia, con absoluta independencia, una solución jurídica al

asunto del que se ocupa. Los jueces del Tribunal de Justicia comienzan ahora sus deliberaciones sobre este asunto. La sentencia se dictará en un momento posterior.

**NOTA:** La remisión prejudicial permite que los tribunales de los Estados miembros, en el contexto de un litigio del que estén conociendo, interroguen al Tribunal de Justicia acerca de la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de un acto de la Unión. El Tribunal de Justicia no resuelve el litigio nacional, y es el tribunal nacional quien debe resolver el litigio de conformidad con la decisión del Tribunal de Justicia. Dicha decisión vincula igualmente a los demás tribunales nacionales que conozcan de un problema similar.

---

*Documento no oficial, destinado a los medios de comunicación y que no vincula al Tribunal de Justicia.*

*El [texto íntegro](#) de las conclusiones se publica en el sitio CURIA el día de su lectura*

*Contactos con la prensa: Cristina López Roca ☎ (+352) 4303 3667*

*Las imágenes de la lectura de las conclusiones se encuentran disponibles en  
«[Europe by Satellite](#)» ☎ (+32) 2 2964106*