



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
PEDRO CRUZ VILLALÓN  
presentadas el 6 de octubre de 2015<sup>1</sup>

**Asuntos acumulados C-443/14 y C-444/14**

**Kreis Warendorf  
contra  
Ibrahim Alo  
y  
Amira Osso  
contra  
Region Hannover**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Bundesverwaltungsgericht (Alemania)]

«Espacio de libertad, seguridad y justicia — Directiva 2011/95/UE — Normas relativas al contenido de la protección internacional — Estatuto de refugiado y estatuto conferido por la protección subsidiaria — Artículos 29 y 33 — Artículos 20 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Convención de Ginebra — Libre circulación en el interior del Estado miembro de acogida — Obligación de residencia en un lugar determinado — Restricción — Justificación — Necesidad de asegurar un reparto equilibrado de las cargas de asistencia social entre las colectividades administrativas — Motivos relacionados con la política de inmigración e integración»

1. El presente asunto tiene su origen en dos resoluciones de remisión por medio de las cuales el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal alemán) plantea tres cuestiones prejudiciales relativas a los artículos 29 y 33 de la 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,<sup>2</sup> artículos cuya interpretación se solicita por primera vez al Tribunal de Justicia.<sup>3</sup>

1 — Lengua original: español.

2 — DO L 337, p. 9. Esta Directiva ha derogado y sustituido, para los Estados miembros por ella vinculados, a la Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida (DO L 304, p. 12).

3 — El Tribunal de Justicia ha interpretado la Directiva 2004/83 en las sentencias Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351); B (C-57/09 y C-101/09, EU:C:2010:661); Y (C-71/11 y C-99/11, EU:C:2012:518); X (C-199/12 a C-201/12, EU:C:2013:720); A y otros (C-148/13 a C-150/13, EU:C:2014:2406); T. (C-373/13, EU:C:2015:413); Shepherd (C-472/13, EU:C:2015:117); Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453) y Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101), analizando además algunos aspectos de la protección subsidiaria en las sentencias Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94); Diakite (C-285/12, EU:C:2014:39); M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452); M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744); Salahadin Abdulla y otros (C-175/08, C-176/08, C-178/08 y C-179/08, EU:C:2010:105); Abed El Karem El Kott y otros (C-364/11, EU:C:2012:826) y N. (C-604/12, EU:C:2014:302).

2. Ambas resoluciones de remisión, de casi idéntico contenido, encuentran su origen en las dudas de la jurisdicción nacional en relación con la compatibilidad con la mencionada Directiva de la imposición de una obligación, prevista por el Derecho nacional, de residir en un determinado lugar (la denominada «Wohnsitzauflage») a los beneficiarios de protección subsidiaria que reciban prestaciones sociales.

3. En definitiva, y expresado de la forma más concisa posible, el presente asunto plantea el problema del grado de reconocimiento del derecho fundamental a fijar libremente el lugar de residencia en el caso de los beneficiarios de la protección subsidiaria y, en particular, el de la legitimidad tanto de una restricción del mismo derivada de la percepción de ayudas sociales como de una diferencia de trato respecto de otros extranjeros legalmente residentes, todo ello con base en los objetivos de distribución territorial de las inherentes cargas sociales entre las corporaciones territoriales de distinto nivel y de impulsión de una adecuada política de inmigración e integración.

## I. Marco jurídico

### A. Derecho internacional

#### 1. Convención de Ginebra

4. El artículo 23 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 (en lo sucesivo, «Convención de Ginebra»),<sup>4</sup> dedicado a la «Asistencia pública», establece que «los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el mismo trato que a sus nacionales en lo que respecta a asistencia y a socorro públicos.»

5. El artículo 26 de la misma Convención, bajo la rúbrica de «Libertad de circulación», establece que «todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio el derecho de escoger el lugar de su residencia en tal territorio y de viajar libremente por él, siempre que observen los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias a los extranjeros en general».

#### 2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

6. El artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>5</sup> establece lo siguiente:

«1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.

[...]

3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.

[...]»

4 — UNTS, vol. 189, p. 150, n° 2545 (1954), que entró en vigor el 22 de abril de 1954. La Convención fue completada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, de 31 de enero de 1967, que entró en vigor el 4 de octubre de 1967.

5 — Adoptado el 16 de diciembre de 1966, y que entró en vigor el 23 de marzo de 1976 (UNTS vol. 999, p. 171; (en lo sucesivo, PIDCP).

### 3. Convenio Europeo de Derechos Humanos

7. El artículo 2 del Protocolo adicional nº 4 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en adelante, «CEDH»),<sup>6</sup> bajo la rúbrica «Libertad de circulación», dispone lo siguiente:

«1. Toda persona que se encuentre legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular libremente por él y a elegir libremente su residencia.

[...]

3. El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, el mantenimiento del orden público, la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades de terceros.

4. Los derechos reconocidos en el párrafo 1 podrán igualmente, en ciertas zonas determinadas, ser objeto de restricciones que, previstas por la ley, estén justificadas por el interés público en una sociedad democrática.»

#### B. Derecho de la Unión

8. El artículo 78 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece en su primer apartado que «la Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a los demás tratados pertinentes.»

9. Los considerandos 4, 16, 17, 33, 39 y 45 de la Directiva 2011/95 tienen el siguiente tenor:

«(4) La Convención de Ginebra y el Protocolo constituyen la piedra angular del régimen jurídico internacional de protección de refugiados.

[...]

(16) La presente Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos, en particular, por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [en lo sucesivo, “Carta”]. En especial, la presente Directiva tiene por fin garantizar el pleno respeto de la dignidad humana y el derecho al asilo de los solicitantes de asilo y los miembros de su familia acompañantes, así como promover la aplicación de los artículos 1, 7, 11, 14, 15, 16, 18, 21, 24, 34 y 35 de la citada Carta, y debe, por lo tanto, aplicarse en consecuencia.

(17) En lo que se refiere al trato de las personas que entran en el ámbito de aplicación de la presente Directiva, los Estados miembros están vinculados por las obligaciones derivadas de los instrumentos del Derecho internacional en los que son parte, incluidos en particular los que prohíben la discriminación.

[...]

6 — El Protocolo nº 4, abierto a la firma el 16 de septiembre de 1963 y que entró en vigor el 2 de mayo de 1968 ha sido ratificado por todos los Estados miembros a excepción de Grecia —que no lo ha firmado ni ratificado— y del Reino Unido —que lo ha firmado pero no ratificado—.

(33) Deben fijarse igualmente normas sobre la definición y el contenido del estatuto de protección subsidiaria. La protección subsidiaria debe ser complementaria y adicional a la protección de refugiados consagrada en la Convención de Ginebra.

[...]

(39) Al mismo tiempo que se responde al llamamiento del Programa de Estocolmo para el establecimiento de un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria, y salvo las excepciones que sean necesarias y estén objetivamente justificadas, a los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria se les deben conceder los mismos derechos y prestaciones a que tienen derecho los refugiados en virtud de la presente Directiva, y deben estar sujetos a las mismas condiciones.

[...]

(45) En particular a efectos de prevenir las penalidades sociales, procede disponer en el ámbito de la asistencia social, para los beneficiarios de protección internacional, la concesión no discriminatoria de las prestaciones sociales y los medios de subsistencia adecuados. Respecto a la asistencia social, se deben determinar en virtud del Derecho interno las modalidades y los detalles en lo tocante a la concesión de las prestaciones básicas a los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria. La posibilidad de limitar dicha asistencia a las prestaciones básicas debe entenderse en el sentido de que este concepto comprende al menos el apoyo para unos ingresos mínimos, la asistencia en caso de enfermedad y embarazo y la asistencia parental, en la medida en que dichas prestaciones se concedan a los nacionales en virtud del Derecho interno.»

10. El artículo 2 de la Directiva 2011/95 establece en sus letras b), f) y g) las siguientes definiciones:

«b) “beneficiario de protección internacional”: una persona a la que se ha concedido el estatuto de refugiado o el estatuto de protección subsidiaria definidos en las letras e) y g);

[...]

f) “persona con derecho a protección subsidiaria”: 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 alguno de los daños graves definidos en el artículo 15, y al que no se aplica el artículo 17, apartados 1 y 2, y que no puede o, a causa de dicho riesgo, no quiere acogerse a la protección de tal país;

g) “estatuto de protección subsidiaria”: el reconocimiento por un Estado miembro de un nacional de un tercer país o de un apátrida como persona con derecho a protección subsidiaria;

[...]»

11. El artículo 20 de la Directiva 2011/95, enmarcado en el capítulo VII de la misma, que está dedicado al contenido de la protección internacional, establece que:

«1. El presente capítulo no afectará a los derechos establecidos en la Convención de Ginebra.

2. El presente capítulo se aplicará tanto a los refugiados como a las personas con derecho a protección subsidiaria, salvo indicación en contrario.

[...]»

12. El artículo 29 de la Directiva 2011/95, que lleva por rúbrica «Protección social», tiene el siguiente tenor:

«1. Los Estados miembros velarán por que los beneficiarios de protección internacional reciban, en el Estado miembro que les haya concedido tal protección, la asistencia social necesaria, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado miembro.

2. No obstante lo dispuesto en la norma general establecida en el apartado 1, los Estados miembros podrán limitar la asistencia social concedida a los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria a las prestaciones básicas, que, en dicho caso, se ofrecerán en el mismo nivel y según los mismos requisitos que a sus propios nacionales.»

13. El artículo 32 de la Directiva 2011/95, destinado al acceso a la vivienda, establece que:

«1. Los Estados miembros velarán por que los beneficiarios de protección internacional tengan acceso a la vivienda en condiciones equivalentes a las de los otros nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de los Estados miembros.

2. Aun permitiendo la práctica nacional de dispersión de los beneficiarios de protección internacional, los Estados miembros procurarán aplicar políticas encaminadas a prevenir la discriminación de los beneficiarios de protección internacional y a garantizar la igualdad de oportunidades de acceso a la vivienda.»

14. El artículo 33 de la Directiva 2011/95, titulado «Libertad de circulación en el Estado miembro», establece que:

«Los Estados miembros permitirán en su territorio la libre circulación de los beneficiarios de protección internacional 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.»

### C. *Derecho alemán*

15. El artículo 5 de la Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Ley reguladora del derecho de residencia, el ejercicio de actividades remuneradas y la integración de los extranjeros en el territorio federal; en lo sucesivo, «AufenthG»)<sup>7</sup> establece lo siguiente en sus apartados 1, punto 1, y 3:

«(1) Para la concesión del permiso de residencia se han de cumplir, en general, los siguientes requisitos:

1. Tener asegurado el sustento.

[...]

(3) En caso de concesión de un permiso de residencia con arreglo al [...] artículo 25, apartados 1 a 3, [...], no se aplicarán los apartados 1 y 2 [...].»

7 — BGBl. 2004 I, p. de 30 de julio de 2004, p. 1050, en su versión de 25 de febrero de 2008, modificada por última vez mediante la Ley de 28 de agosto de 2013.

16. El artículo 12 de la AufenthG establece que:

- «(1) El permiso de residencia se concederá con validez para todo el territorio nacional. Lo anterior no afectará a su validez, con arreglo a las disposiciones del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, en cuanto a la residencia en el territorio de los Estados contratantes.
- (2) El visado y el permiso de residencia podrán concederse y prorrogarse con condiciones. Asimismo, se les podrán imponer obligaciones, incluso retroactivamente; en particular, limitaciones territoriales. »

17. El artículo 25 de la AufenthG, titulado «Residencia por razones humanitarias», establece, en su apartado 2, que «se concederá el permiso de residencia a un extranjero cuando el Bundesamt für Migration und Flüchtlinge le haya reconocido la condición de refugiado [...] o la protección subsidiaria [...]».

18. En virtud de la AufenthG, el Bundesminister des Innern (Ministro del Interior), con la aprobación del Bundesrat, ha adoptado las Directrices Administrativas Generales sobre la AufenthG, de 26 de octubre de 2009 (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthG; en adelante, «Directrices de 2009»), que deberán ser observadas por las autoridades competentes. Conforme a dichas Directrices, en caso de que el beneficiario perciba prestaciones de la seguridad social, el permiso de residencia concedido por razones de Derecho internacional, humanitarias o políticas con arreglo al capítulo 2, sección 5, de la AufenthG se otorgará acompañado de una obligación relativa al lugar de residencia (la denominada «Wohnsitzauflage»). Los apartados relevantes de las citadas Directrices tienen el siguiente tenor:

#### «12.2.5.2.1

La obligación relativa al lugar de residencia constituye, en particular, un medio adecuado para a través de vínculos regionales evitar una desproporcionada carga fiscal para determinados Länder y municipios por las prestaciones sociales de beneficiarios extranjeros. Este tipo de obligaciones también pueden contribuir a prevenir la concentración de extranjeros dependientes de la seguridad social en áreas concretas, con la consiguiente generación de segregación social y sus consecuencias negativas para la integración de los extranjeros. Tales medidas también están justificadas para vincular a los extranjeros con una especial necesidad de integración a un determinado lugar de residencia, a fin de poder aprovechar en él las ofertas de integración existentes.

#### 12.2.5.2.2

Partiendo de estos planteamientos, se impondrán y mantendrán obligaciones relativas al lugar de residencia a los titulares de permisos de residencia expedidos con arreglo al capítulo 2, sección 5, de la AufenthG o de los permisos de establecimiento expedidos con arreglo al artículo 23, apartado 2, siempre y cuando perciban prestaciones de los libros II o XII del Sozialgesetzbuch [Código social] o de la Asylbewerberleistungsgesetz [Ley de prestaciones a los solicitantes de asilo].»

## II. Litigios nacionales, cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

### A. Los hechos

19. El Sr. Alo y la Sra. Osso son nacionales sirios que se desplazaron a Alemania en 1998 y en 2001 respectivamente, donde iniciaron, sin éxito, sendos procedimientos de solicitud de asilo. Las autoridades alemanas permitieron, no obstante, que tanto el Sr. Alo como la Sra. Osso permaneciesen en territorio alemán. Ambos perciben prestaciones sociales desde el inicio de sus procedimientos de asilo.

20. Tras presentar ambos solicitantes una segunda petición de asilo en el año 2012, el Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Oficina Federal para la migración y los refugiados; en lo sucesivo, «Bundesamt») dictó en ambos casos una prohibición de expulsión a Siria, de conformidad con el artículo 60, apartado 2, de la AufenthG. Con fundamento en estas resoluciones, el Sr. Alo y la Sra. Osso poseen el estatuto de beneficiarios de la protección subsidiaria. En consecuencia, el Kreis Warendorf y la Region Hannover otorgaron al Sr. Alo y a la Sra. Osso, respectivamente, los correspondientes permisos de residencia, en los cuales se impusieron obligaciones relativas al lugar de establecimiento de su residencia, con base en los apartados 12.2.5.2.1 y 12.2.5.2.2 de las Directrices de 2009. En particular, el Sr. Alo ha de fijar su residencia en la ciudad de Ahlen, mientras que a la Sra. Osso se le impuso la obligación de fijar su residencia en la Region Hannover, con excepción de la capital del Land de Baja Sajonia. Ambas condiciones han sido reiteradas en los nuevos permisos de residencia concedidos en el año 2014 a ambos solicitantes con arreglo al artículo 25, apartado 2, de la AufenthG.

21. En estas circunstancias, tanto el Sr. Alo como la Sra. Osso interpusieron en febrero de 2013 y en julio de 2012, respectivamente, sendos recursos de anulación en los que impugnaban las citadas limitaciones relativas al lugar de residencia, los cuales fueron desestimados en primera instancia. No obstante, las jurisdicciones de apelación llegaron a resultados distintos. En relación con el Sr. Alo, el Oberverwaltungsgericht del Land de Renania del Norte-Westfalia anuló dicha condición por sentencia de 21 de noviembre de 2013, estimando que la misma era contraria al artículo 28, apartado 1, en relación con el artículo 32 de la Directiva 2004/83. Contra dicha resolución el Kreis Warendorf ha interpuesto un recurso de casación (Revision) ante la jurisdicción de remisión. En relación con la Sra. Osso, mediante sentencia de 11 de diciembre de 2013 el Oberverwaltungsgericht de Baja Sajonia desestimó el recurso de apelación de la demandante. Contra esta resolución la Sra. Osso ha interpuesto un recurso de casación ante la jurisdicción de remisión.

#### B. *Cuestiones prejudiciales*

22. Al considerar que la solución de los litigios dependía de la interpretación de la Directiva 2011/95, el Bundesverwaltungsgericht decidió suspender ambos procedimientos y plantear al Tribunal de Justicia, para cada uno de los asuntos, las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Constituye la obligación de establecer la residencia en un área geográfica limitada (municipio, distrito, región) del Estado miembro una restricción de la libre circulación en el sentido del artículo 33 de la Directiva 2011/95/UE cuando el extranjero, por lo demás, es libre de circular por todo el territorio del Estado miembro y de permanecer en él?
- 2) ¿Es compatible con los artículos 33 y/o 29 de la Directiva 2011/95/UE una obligación relativa al lugar de residencia para personas con un estatuto de protección subsidiaria si se basa en el objetivo de asegurar una adecuada distribución de las cargas de la asistencia social entre los distintos organismos del territorio?
- 3) ¿Es compatible con los artículos 33 y/o 29 de la Directiva 2011/95/UE una obligación relativa al lugar de residencia para personas con un estatuto de protección subsidiaria si se basa en razones de política de migración o de integración, como puede ser evitar que la elevada tasa de asentamientos de extranjeros en determinados municipios o distritos genere segregación social? ¿Bastan a este respecto razones abstractas de política de migración o integración, o es preciso concretar tales razones?»

### *C. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia*

23. Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 23 de octubre de 2014 se acumularon los asuntos C-443/14, C-444/14 y C-445/14 a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia. Por resolución de 1 de abril de 2015 el Bundesverwaltungsgericht informó al Tribunal de Justicia de la retirada de las cuestiones prejudiciales en el asunto C-445/14 por pérdida de objeto del procedimiento principal debido a la concesión por las autoridades competentes al interesado del estatuto de refugiado. Dicho asunto fue archivado por auto del Presidente del Tribunal de 28 de abril de 2015. Han presentado observaciones escritas, con arreglo al artículo 23, apartado 2, del Estatuto del Tribunal de Justicia, el Sr. Alo, la Sra. Osso, el Kreis Warendorf, el Gobierno alemán, el Gobierno griego y la Comisión Europea, todos los cuales, a excepción del Gobierno griego, comparecieron en la vista oral celebrada el 14 de julio de 2015.

### **III. Análisis**

24. Las sucesivas tres preguntas con arreglo a las que se articulan las presentes cuestiones prejudiciales se encuentran inmediatamente conectadas. Si la primera plantea la cuestión de si la obligación de residencia objeto de los presentes asuntos constituye una restricción al derecho a la libre circulación del artículo 33 de la Directiva 2011/95, la segunda y tercera proponen dos posibles justificaciones para el caso de que la primera pregunta sea respondida en sentido positivo.

25. El examen de estas justificaciones se plantea, por lo demás, en el ámbito de determinadas normas de Derecho derivado que reconocen derechos por referencia al estándar aplicable a otros sujetos, a través de distintas manifestaciones del principio de igualdad de trato. Y todo ello con la particularidad de que las disposiciones de Derecho derivado aplicables constituyen una concreción de los derechos fundamentales de los beneficiarios de protección internacional, que entroncan, a su vez, con los derechos específicos reconocidos en la Convención de Ginebra. Ello hace ineludible que el análisis de la compatibilidad de la medida litigiosa con las disposiciones de Derecho derivado invocadas por la jurisdicción de remisión haya de realizarse sin perder de vista las exigencias derivadas de los derechos fundamentales.

#### *A. Sobre la primera cuestión prejudicial*

26. A través de su primera cuestión prejudicial, el Bundesverwaltungsgericht desea saber si la condición de establecer la residencia en un área geográfica limitada, tal como un municipio, un distrito, o una región de un Estado miembro, constituye una restricción de la libre circulación en el sentido del artículo 33 de la Directiva 2011/95, siendo así que la persona afectada, por lo demás, es libre de circular por todo el territorio de dicho Estado miembro y de permanecer en él.

#### **1. Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia**

27. Mientras que el Sr. Alo, la Sra. Osso, el Gobierno griego y la Comisión proponen una respuesta afirmativa a esta primera cuestión, el Gobierno alemán y el Kreis Warendorf abogan, por el contrario, por una respuesta negativa.

28. Tanto la Sra. Osso como el Sr. Alo y el Gobierno griego estiman que el concepto de libre circulación contenido en el artículo 33 de la Directiva 2011/95 comprende el derecho a la elección del lugar de residencia. La Sra. Osso considera que los conceptos de «Bewegungsfreiheit» y de «Freizügigkeit» no son utilizados de manera uniforme en el Derecho de la Unión, añadiendo que el artículo 33 de la Directiva prevé el mismo trato para los beneficiarios de la protección subsidiaria que para los refugiados y que, con respecto a estos últimos, el derecho nacional no permite establecer



obligaciones de residencia fundamentadas en la repartición de la carga de la ayuda social.<sup>8</sup> El Sr. Alo invoca el Reglamento (CEE) n° 1612/68<sup>9</sup> para apoyar el argumento de que el concepto de libre circulación comprende también el derecho de elegir residencia. Asimismo, el Gobierno griego añade, haciendo mención del artículo 21 TFUE, apartado 1, del artículo 26 de la Convención de Ginebra, del artículo 2, apartado 1, del Protocolo n° 4 al CEDH, y del artículo 12, apartado 1, del PIDCP, que la libre circulación comporta dos componentes estrechamente vinculados: la libertad de desplazamiento por el interior del territorio y el derecho de residencia en un lugar de libre elección.

29. La Comisión estima que, si bien el tenor literal del artículo 33 de la Directiva 2011/95 no es concluyente, una interpretación en conformidad con el artículo 26 de la Convención de Ginebra no deja lugar a dudas de que dicho artículo de la Directiva incluye también la libre elección de residencia.

30. Por el contrario, tanto el Gobierno alemán como el Kreis Warendorf se apoyan, en primer lugar, en la literalidad del precepto, señalando que éste únicamente hace referencia a la libre circulación, sin referencia alguna a la libertad de residencia. Indican a este respecto que ello es relevante ya que en otras disposiciones del Derecho de la Unión, cuando se ha querido incluir la libertad de residencia, se ha hecho mención a ella expresamente.<sup>10</sup> Según el Gobierno alemán, otras disposiciones de la misma Directiva apoyarían esta conclusión, en particular, su artículo 32, que admite expresamente las prácticas nacionales de dispersión en materia de vivienda. La consideración de las disposiciones de la Convención de Ginebra no llevaría a una conclusión diferente, ya que su artículo 26 hace también expresa referencia a la libertad de residencia. El Gobierno alemán hace asimismo hincapié en el hecho de que la Directiva 2011/95 no recoge la integralidad de las disposiciones de la Convención de Ginebra. En el mismo sentido, el Kreis Warendorf señala que el artículo 20 de la Directiva indica claramente que las disposiciones de la misma se aplican sin perjuicio de los derechos de la Convención de Ginebra, que completa la Directiva únicamente en relación con los refugiados reconocidos allí donde, como en el caso del artículo 33, ésta proporciona una protección menor a la ofrecida por las garantías de la Convención. Además, tanto el Kreis Warendorf como el Gobierno alemán señalan que el contenido del artículo 33 de la Directiva no coincide con el del artículo 26 de la Convención de Ginebra.

## 2. Apreciación

31. Para ofrecer una respuesta a la presente cuestión prejudicial es necesario, en primer lugar, determinar si el concepto de «libre circulación» que aparece en esta disposición comprende también la libertad de elección del lugar de residencia, siguiendo los criterios de interpretación literal, sistemática, teleológica e histórica y, en segundo lugar, si la medida consistente en la imposición de una obligación de residencia configura una restricción a dicha libertad.

8 — Sentencia del Bundesverwaltungsgericht de 15 de enero de 2008, 1 C 17.07, punto 20.

9 — Reglamento (CEE) del Consejo de 15 de octubre de 1968 relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77).

10 — Apoyarían esta conclusión el artículo 45 TFUE, párrafo 3, letras b) y c), que se refiere al derecho de desplazarse libremente y al derecho de residencia, así como otras disposiciones del Derecho de la Unión, tales como los artículos 20 TFUE, apartado 2, letra a), y 21 TFUE, apartado 1, así como el artículo 45 de la Carta, disposiciones todas ellas que distinguen entre la libertad de circulación y el derecho de residencia. Asimismo, otras normas del Derecho derivado, como el artículo 7 de la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (DO L 180, p. 96), y la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO L 158, p. 77).

a) Sobre la interpretación del concepto «libre circulación» del artículo 33 de la Directiva 2011/95

i) Interpretación literal

32. Como ponen de relieve tanto la jurisdicción de remisión como la Comisión, la mera referencia al tenor literal no es suficiente para ofrecer una interpretación definitiva del precepto que nos ocupa.

33. En primer lugar, el hecho de que en la versión alemana la rúbrica del artículo 33 de la Directiva utilice el término de «Freizügigkeit» y el texto del mismo, el de «Bewegungsfreiheit», no puede considerarse relevante, a la luz de otras versiones lingüísticas, que utilizan mayoritariamente un único término, el de «libre circulación», el cual coincide con el término generalmente empleado en el marco de las libertades fundamentales de la Unión.<sup>11</sup>

34. Ciertamente es que allí donde las disposiciones del Derecho de la Unión regulan específicamente los derechos de los ciudadanos de la Unión, éstas hacen frecuentemente mención expresa al derecho de residencia.<sup>12</sup> No obstante, el concepto de «libre circulación», en particular en Derecho de la Unión, tal y como también admite el Gobierno alemán en sus observaciones escritas, no siempre es utilizado de una manera uniforme. Así, el Derecho de la Unión emplea frecuentemente el concepto de «libre circulación» de forma amplia para referirse genéricamente a un conjunto de derechos estrechamente vinculados, entre los cuales se encuentran la libertad de desplazamiento y la libertad de residencia,<sup>13</sup> así como la libertad de salir del propio Estado, derechos todos ellos que, como señaló elocuentemente el Abogado General Mayras en sus conclusiones en el asunto Rutili, son indisociables.<sup>14</sup>

35. El artículo 202 TFUE ofrece un buen ejemplo de la utilización de la «libre circulación» como concepto que comprende tanto el desplazamiento como la residencia. Este artículo, enmarcado en el capítulo destinado a la asociación con los países y territorios de ultramar, hace referencia a los actos que regirán la «libertad de circulación de los trabajadores de los países y territorios en los Estados miembros», sin que se ponga en duda que dichas normas comprenderían también previsiones relativas al derecho de residencia.

36. Por otra parte, el concepto de «libre circulación» es frecuentemente utilizado como rúbrica que enmarca los distintos derechos de libertad de desplazamiento y de residencia.<sup>15</sup> Del mismo modo, un concepto amplio de libre circulación aparece a menudo en expresiones tales como la de «beneficiarios del derecho a la libre circulación».<sup>16</sup>

11 — Por ejemplo, en las versiones española (*libre circulación*), francesa (*liberté de circulation*), inglesa (*freedom of movement*), italiana (*libertà di circolazione*), neerlandesa (*vrij verkeer*), portuguesa (*liberdade de circulação*), rumana (*libertatea de circulație*), danesa (*Fri bevægighed*), sueca (*fri rörlighet*), búlgara (*Свобода на придвижване*), estonia (*Liikumisvabadus*), griega (*Ελευθέρη κυκλοφορία*), checa (*svoboda pohybu*), eslovaca (*sloboda pohybu*), letona (*pārvietošanās brīvība*), croata (*sloboda kretanja*). La diferencia terminológica se registra, excepcionalmente, por ejemplo, en polaco (*swobodny przepływ / swoboda przemieszczania*).

12 — En particular, artículos 45 TFUE, apartado 3, letras b) y c); 21 TFUE, apartado 1 y 79 TFUE, apartado 2, letra b), así como el artículo 45, apartados 1 y 2, de la Carta y la Directiva 2004/38.

13 — Véase, por ejemplo, A. Olesti Rayo, «La libre circulación de personas: desplazamiento y residencia», en J. M<sup>o</sup> Beneyto Pérez (Ed.), *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea. Tomo VI: Mercado Único Europeo y Unión Económica y Monetaria*, Thomson Reuters Aranzadi, 2009, pp. 325-387.

14 — Conclusiones del Abogado General Mayras en el asunto Rutili (36/75, EU:C:1975:124), en las que se refería a los derechos de los trabajadores de «responder a ofertas efectivas de trabajo» como al «derecho de desplazarse libremente en el territorio de los Estados miembros y de residir en el mismo con objeto de ejercer allí un empleo».

15 — Podemos citar el artículo 3 TUE, apartado 2; la rúbrica del Título IV de la Parte III del Tratado FUE; el artículo 26 TFUE, apartado 2; el artículo 45 TFUE, apartado 1; y los artículos 46 y 48 TFUE.

16 — Esta expresión se encuentra frecuentemente en el ámbito de las disposiciones pertenecientes al acervo de Schengen.

37. Además, la referencia inequívoca por parte del artículo 33 de la Directiva 2011/95 al concepto de la libre circulación, cargado de sentido en el Derecho de la Unión, contrasta con el tenor de los instrumentos destinados a regular el estatuto de los nacionales de terceros Estados, que emplean la expresión de «libre acceso» a la totalidad del territorio de un Estado.<sup>17</sup>

38. Adicionalmente, no puede desconocerse que tanto en la literatura especializada en Derecho de la Unión como en Derecho Internacional se utiliza generalmente al concepto de «circulación» como un concepto jurídico complejo y compuesto por múltiples aspectos que no quedan, en modo alguno, agotados por su identificación con la libertad de viaje o desplazamiento.<sup>18</sup>

39. Por todo ello entiendo que la sola referencia textual a la «libertad de circulación» sin referencia expresa al derecho de residencia en el enunciado del artículo 33 de la Directiva 2011/95 no es suficiente para entender que este último derecho ha quedado excluido del ámbito de dicho precepto.

## ii) Interpretación sistemática y teleológica

40. La anterior conclusión resulta confirmada por una interpretación sistemática y teleológica, en el marco de la cual tanto la Convención de Ginebra como los derechos fundamentales revisten especial relevancia.

41. En particular, es esencial poner aquí de relieve que, tal y como se desprende de sus considerandos 4, 23 y 24, la Directiva 2011/95 —al igual que los considerandos correspondientes de su predecesora, la Directiva 2004/83— se adoptó para guiar a las autoridades nacionales competentes en la aplicación de la Convención de Ginebra, sobre la base de conceptos y criterios comunes, y que dicha Convención constituye la piedra angular del régimen jurídico internacional de protección de los refugiados.<sup>19</sup> En consecuencia, y tal y como reitera la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la interpretación de las disposiciones de esta Directiva «debe efectuarse a la luz de la estructura general y de la finalidad de ésta, con observancia de la convención de Ginebra y otros tratados pertinentes mencionados en el artículo 78 TFUE, apartado 1.»<sup>20</sup>

42. Bien es cierto que la Directiva 2011/95 no incorpora la totalidad de los derechos de la Convención de Ginebra<sup>21</sup> y que se aplica sin perjuicio de los mismos.<sup>22</sup> No obstante, y a pesar de que la protección de la mencionada Convención no sea por completo aplicable a los beneficiarios de la protección subsidiaria, la Convención de Ginebra ha de considerarse como un instrumento de obligada referencia para la interpretación de aquellas disposiciones de la Directiva que contienen derechos coincidentes con los recogidos en ella. La exigencia de interpretación conforme con la Convención de Ginebra, que se desprende tanto de la base jurídica como de la génesis, amén de otras disposiciones de la Directiva

17 — Véanse el artículo 11, apartado 1, letra h), de la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DO 2004, L 16, p. 44); el artículo 14, apartado 1, letra h), de la Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado (DO L 155, p. 17); el artículo 22, letra b), de la Directiva 2014/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros (DO L 94, p. 375); y el artículo 17, letra b), de la Directiva 2014/66/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales (DO L 157, p. 1).

18 — Sólo por citar algunos ejemplos, H. Schermers, *Free Movement of Persons in Europe: Legal Problems and Experiences*, Springer 1993; E. Spaventa, *Free Movement of Persons in the European Union: Barriers to Movement in Their Constitutional Context*, Kluwer Law International, 2007; M. Flory y R. Higgins, *Liberté de circulation des personnes en droit international*, Economica, 1988; C. Beyani, *Human Rights Standards and the Movement of People Within States*, Oxford University Press, 2000, y G. Goodwin-Gill, *International law and the Movement of Persons Between States*, Oxford University Press 2008.

19 — Véase, por ejemplo, en relación con la Directiva 2004/83, la sentencia X y otros (C-199/12 a C-201/12, EU:C:2013:720), apartado 39 y jurisprudencia citada.

20 — Sentencia N. (C-604/12, EU:C:2014:302), apartado 28 y jurisprudencia citada.

21 — Sentencia Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101), apartados 24 y 26.

22 — Tal y como expresamente señala el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2011/95.

2011/95,<sup>23</sup> no desaparece por el hecho de que las disposiciones de la Directiva —como es el caso del artículo que nos ocupa— regulen de manera indistinta los derechos de los refugiados y los de los beneficiarios de protección subsidiaria, según lo dispuesto en el artículo 20, apartado 2, de la Directiva.

43. En este contexto cobra particular importancia el artículo 26 de la Convención de Ginebra, que reconoce conjuntamente, bajo la rúbrica del derecho a la libre circulación, el derecho de residir y de viajar libremente en el territorio del Estado de acogida.<sup>24</sup>

44. Por otro lado, el considerando 16 de la Directiva establece que ésta «respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos, en particular, por la Carta» y que, en especial, tiene por fin «garantizar el pleno respeto de la dignidad humana [...]».

45. Es indudable que la Directiva ha de ser interpretada de conformidad con los derechos fundamentales. Esta obligación alcanza, tal y como se hizo patente en la sentencia Kamberaj,<sup>25</sup> a la determinación del alcance y del contenido de las disposiciones de una directiva que establecen derechos para los nacionales de terceros Estados. En efecto, en esta sentencia, el Tribunal de Justicia declaró la necesidad de observar los derechos del artículo 34 de la Carta para determinar las medidas de seguridad social, asistencia y protección social sujetas al principio de igualdad de trato de la Directiva 2003/109/CE, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.<sup>26</sup>

46. Pues bien, hay que señalar que, si bien el artículo 45 de la Carta se refiere únicamente al derecho de libre circulación en los Estados miembros sin hacer mención específica de la libre circulación y residencia en el interior del territorio de un Estado,<sup>27</sup> la dimensión interior de la libre circulación constituye, conforme al artículo 6 TUE, apartado 3, un principio general del Derecho de la Unión que se desprende tanto de las tradiciones constitucionales de los Estados miembros como del artículo 2 del Protocolo n.º 4 al CEDH.<sup>28</sup> Esta disposición, junto con el artículo 12 del PIDCP, apoya una interpretación del concepto de libre circulación que engloba de forma interconectada e indivisible los diferentes elementos relacionados con la movilidad humana como inextricablemente unidos, de manera que «la negación de uno de ellos hace la afirmación del resto una quimera más que una realidad».<sup>29</sup>

23 — Véanse las conclusiones del Abogado General Mengozzi en los asuntos acumulados B (C-57/09 y C-101/09, EU:C:2010:302), apartado 42.

24 — Resulta ilustrativo a este respecto el comentario del ACNUR sobre el artículo 32 de la Directiva 2004/83 cuando declara que el «UNHCR understands that, in line with Article 26 of the 1951 Convention and Article 2 of Protocol No. 4 to the ECHR, the right to choose the place of residence is included in the right to freedom of movement», UNHCR, *Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC*, 2005.

25 — C-571/10, EU:C:2012:233, apartados 79 y ss.

26 — Directiva del Consejo de 25 de noviembre de 2003 (DO 2004, L 16, p. 44), en su versión modificada por la Directiva 2011/51/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2011 (DO L 132, p. 1).

27 — La importancia del derecho fundamental a la libre circulación dentro de un Estado hace que dicho derecho sea subsumido, en cierta medida, dentro del derecho a la libre circulación en la Unión. Así, el artículo 22 de la Directiva 2004/38 prevé que los Estados miembros sólo podrán establecer limitaciones territoriales al derecho de residencia o al derecho de residencia permanente cuando éstas estén previstas también para sus propios nacionales. En la sentencia Rutili (36/75, EU:C:1975:137) el Tribunal de Justicia declaró que, «en lo relativo a las prohibiciones de residencia limitadas a determinadas circunscripciones del territorio, las personas protegidas por el Derecho comunitario deben recibir, en virtud del artículo 7 del Tratado y dentro del ámbito de aplicación de dicha disposición, el mismo trato que los nacionales del Estado miembro de que se trate» (apartado 49). Esta obligación de igualdad de trato fue matizada en la sentencia Oteiza Olazabal (C-100/01, EU:C:2002:712), en relación con restricciones territoriales por motivos graves de orden público o de seguridad pública basados en un comportamiento individual, que de otro modo pudieran llevar a una medida de prohibición de residencia o de expulsión respecto a todo el territorio nacional. La libre circulación dentro de un Estado queda también indirectamente protegida por el derecho de la Unión en tanto en cuanto una medida nacional restrictiva del mismo sea asimismo susceptible de afectar la libre circulación entre Estados miembros y no esté justificada. Véase la sentencia Libert y otros (C-197/11 y C-203/11, EU:C:2013:288).

28 — Ha de señalarse, tal y como indica la jurisdicción de remisión, que la jurisprudencia del TEDH sobre el artículo 2 del Protocolo n.º 4 al CEDH subsume en ocasiones las condiciones relativas al lugar de residencia en el concepto de libertad de circulación (véanse, por ejemplo, las sentencias Luordo c. Italia de 17 de julio de 2003, n.º 32190/96; Villa c. Italia de 20 de abril de 2010, n.º 19675/06, y Tatishvili c. Rusia de 22 de febrero de 2007, n.º 1509/02).

29 — Véase R. Higgins, «The Right in International Law of an Individual to Enter, Stay in and Leave a Country», *International Affairs*, Vol. 49, No. 31973, pp. 341-357, p. 342, refiriéndose a los derechos de entrada, residencia y salida.

47. Todas estas consideraciones entroncan fundamentalmente con la percepción general de la libertad de circulación como un derecho que incorpora los componentes de desplazamiento y residencia, ya que, de otro modo, el efecto útil del artículo 33 de la Directiva quedaría difícilmente salvaguardado. En suma, el derecho a desplazarse por un determinado espacio territorial, como resulta de sus antecedentes «premodernos», tiene un fuerte componente instrumental, en el sentido de que se trata de una facultad orientada en buena medida hacia la libre elección del lugar de residencia.<sup>30</sup>

48. El hecho de que el artículo 32, apartado 2, de la Directiva 2011/95 haya admitido expresamente la práctica nacional de dispersión de los beneficiarios de protección internacional en materia de acceso a la vivienda no conduce, en último término, a una conclusión diferente. En mi criterio, esta declaración legitima únicamente una eventual práctica de dispersión de los beneficiarios de protección internacional en el marco del cumplimiento de las obligaciones del Estado miembro de implementar políticas públicas encaminadas a prevenir la discriminación en el acceso a la vivienda. Dicho de otro modo, la advertencia con la que se inicia el apartado 2 del artículo 32, de la Directiva debe entenderse únicamente como un modo de salvaguardar el interés de los Estados miembros en prevenir la concentración de beneficiarios de protección internacional a través de la articulación de su propia política de oferta de vivienda.

### iii) Interpretación histórica

49. Finalmente, si bien una interpretación histórica referida exclusivamente a los trabajos preparatorios de la Directiva 2011/95 no resulta concluyente,<sup>31</sup> la consideración conjunta de los trabajos preparatorios de las Directivas 2004/83 y 2003/9/CE, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros,<sup>32</sup> confirma la inclusión de la libertad de residencia en el concepto de libre circulación del artículo 33 de la Directiva 2011/95.

50. En efecto, la propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros, que daría lugar a la Directiva 2003/9,<sup>33</sup> fue precedida por unas Conclusiones del Consejo que contenían orientaciones específicas relativas a las posibles limitaciones a la libertad de residencia de dichos solicitantes.<sup>34</sup> Fundamentándose expresamente en estas instrucciones, la propuesta de la Comisión recogía ya en su artículo 7 importantes limitaciones. Pues bien, a pesar de que, tal y como se desprende del enunciado y de las explicaciones a este artículo,<sup>35</sup> estas limitaciones afectaban claramente a la residencia, el lenguaje empleado en la propuesta se refería genéricamente a «la libre circulación». En sintonía con este lenguaje, la propuesta de la Comisión, presentada pocos meses después, que daría lugar a la Directiva 2004/83,<sup>36</sup> aludía únicamente a la libertad de circulación, lenguaje que será retomado sin discusión tanto en el artículo 32 de la Directiva 2004/83 como en el artículo 33 de la Directiva 2011/95.

30 — Para un detallado estudio histórico de los orígenes de la libertad de circulación en Alemania, véase J. Ziekow, *Über Freizügigkeit und Aufenthalt*, Mohr Siebeck, 1997.

31 — El artículo 33 de la Directiva 2011/95 retoma casi literalmente el tenor del artículo 32 de la Directiva 2004/83 que, a su vez, refleja la terminología de la propuesta de la Comisión COM(2001) 510 final. En respuesta a una pregunta formulada durante la vista oral, la Comisión aclaró que su intención fue la de entender subsumida la libertad de residencia en el concepto de libre circulación. No obstante, ni en las explicaciones contenidas en dicha propuesta, ni en los subsiguientes trabajos preparatorios, se encuentran elementos que constaten la intención del legislador de la Unión en relación con la cuestión que nos ocupa.

32 — Directiva del Consejo de 27 de enero de 2003 (DO L 31, p. 18).

33 — COM(2001) 181 final.

34 — Conclusiones del Consejo de 30 de noviembre y 1 de diciembre 2000, Documento 13865/00, que contienen en anexo unas «Orientaciones para el futuro instrumento comunitario sobre las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo».

35 — En dichas explicaciones se hace asimismo mención a la necesidad de respetar el derecho a la libre circulación del Protocolo nº 4 al CEDH. Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros, COM(2001) 181 final (DO C 213 E, p. 286).

36 — COM(2001) 510 final.

51. De esta forma, la referencia explícita a la libre circulación, por un lado, y a las limitaciones a la residencia, por otro, en el artículo 7 de la Directiva 2003/9, hoy artículo 7 de la Directiva 2013/33/UE,<sup>37</sup> es precisamente el resultado de las complejas negociaciones en las que se pretendió regular de forma precisa las limitaciones de los distintos componentes de la libre circulación que habían sido contemplados conjuntamente en la propuesta de la Comisión.<sup>38</sup> Por el contrario, la noción de libre circulación que pasó a engrosar el texto de la Directiva que nos ocupa no fue objeto de un debate de semejantes características. Así, como señaló la Comisión en la vista oral, en otro caso, hubiera debido explicar expresamente por qué uno solo de los componentes de la libre circulación había sido incluido en su propuesta.

52. Así pues, la consideración conjunta de los trabajos preparatorios de las Directivas 2003/9 y 2004/83, negociadas, por lo demás, en un periodo de tiempo en parte coincidente y sobre la base de propuestas en las que la Comisión había utilizado un lenguaje semejante en lo referente a la libre circulación, conduce a considerar que la libertad de circulación del artículo 33 de la Directiva 2011/95 incluye asimismo, junto a la libertad de desplazamiento, la libertad de residencia. Es, en efecto, difícilmente concebible que, en el marco de dos Directivas negociadas en el mismo período y materialmente conectadas, el legislador de la Unión hubiese decidido excluir sin discusión alguna uno de los componentes esenciales de la libre circulación para los beneficiarios reconocidos de protección internacional que había sido ampliamente discutido en relación con los solicitantes de asilo.

53. En definitiva, puede afirmarse, con arreglo a las consideraciones anteriores, que el concepto de «libertad de circulación» del artículo 33 de la Directiva 2011/95 comprende tanto la libertad de desplazamiento como la libertad de elección del lugar de residencia.

b) Sobre si la obligación de residencia constituye una restricción a la libre circulación

54. Una vez establecido el alcance del artículo 33 de la Directiva 2011/95, no es complicada la respuesta a la cuestión de si la condición relativa al establecimiento de la residencia en un lugar determinado constituye en sí misma una restricción de la libre circulación prevista en esta disposición, todo ello con independencia ahora de la cuestión de si dicha medida respeta además la exigencia de igualdad de trato con otros nacionales de terceros Estados residentes legales, que será examinada en el marco de mi apreciación de la tercera cuestión prejudicial.

55. A estos efectos, basta considerar la naturaleza de la medida, así como sus consecuencias. La medida en cuestión impone, según se desprende de la resolución de remisión, una obligación de ocupar y utilizar una vivienda en un determinado lugar, sin restringir la posibilidad de moverse y permanecer libremente en todo el territorio nacional. Por otra parte, tal y como clarificó el Gobierno alemán en la vista oral, el incumplimiento de dicha obligación lleva aparejadas sanciones que pueden conllevar la imposición de una multa.

37 — Directiva 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 (DO L 180, p. 96).

38 — Pueden verse, por ejemplo, los Documentos del Consejo 11541/01, 6467/02 o 7307/02.

56. En estas circunstancias, teniendo en cuenta que el contenido primordial de la libertad de residencia consiste precisamente en la libertad para decidir libremente el lugar donde vivir, resulta con claridad que la obligación de establecer la residencia en un determinado lugar constituye una restricción a la libre circulación desde un punto de vista sustantivo, con independencia de que la medida en cuestión no prejuzgue la posibilidad de viajar o permanecer por un determinado tiempo en otros lugares y de que se prevean determinadas condiciones para la modificación de dicha obligación.<sup>39</sup>

57. En consecuencia, propongo que la primera de las cuestiones prejudiciales formuladas por el órgano jurisdiccional remitente sea respondida en el sentido de que una condición de establecer la residencia en un área geográfica limitada por parte de un Estado miembro constituye una restricción de la libre circulación prevista en el artículo 33 de la Directiva 2011/95, con entera independencia 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.

#### *B. Sobre las cuestiones prejudiciales segunda y tercera*

58. En el caso de una respuesta positiva a la primera cuestión prejudicial, el Bundesverwaltungsgericht pregunta al Tribunal de Justicia si la condición relativa al lugar de residencia para personas con un estatuto de protección subsidiaria es compatible con los artículos 33 y/o 29 de la Directiva 2011/95/UE si se basa en el objetivo de asegurar una adecuada distribución de las cargas de la asistencia social entre los distintos organismos del territorio (segunda cuestión prejudicial) o en razones de política de inmigración o de integración, como puede ser la de evitar que la elevada tasa de asentamientos de extranjeros en determinados municipios o distritos genere segregación social (tercera cuestión prejudicial). A este último respecto, la jurisdicción de remisión desea también saber si basta aducir razones abstractas de política de inmigración o integración o si, por el contrario, es preciso concretar dichas razones.

59. Para una mejor comprensión del sentido e implicaciones de estas dos cuestiones prejudiciales es necesario traer a colación la sentencia del propio tribunal de remisión, el Bundesverwaltungsgericht, de 15 de enero de 2008,<sup>40</sup> por medio de la cual éste declaró que una condición de residencia tal y como la que nos ocupa en los presentes asuntos no puede ser aplicada en el caso de los refugiados reconocidos, por ser contraria al artículo 23 de la Convención de Ginebra, si la misma únicamente está justificada por la necesidad de asegurar el adecuado reparto territorial de las cargas públicas de asistencia social. La jurisdicción de remisión duda, sin embargo, de la posibilidad de aplicar el mismo razonamiento a los beneficiarios de la protección subsidiaria, ya que el artículo 29 de la Directiva —que se refiere a la «asistencia social necesaria, en las mismas condiciones que los nacionales»— no tiene el mismo tenor literal que el artículo 23 de la Convención de Ginebra —que se refiere a «el mismo trato»—. No obstante, y siempre según la propia jurisprudencia del Bundesverwaltungsgericht, dicha condición de residencia podría estar justificada por razones de política de migración y de integración incluso para los refugiados reconocidos, si bien no bastaría para ello una mera alusión abstracta a dichas razones, siendo por el contrario necesario que las autoridades competentes especifiquen las razones que concretamente impondrían dicha restricción.

39 — En efecto, las Directrices de 2009 prevén la retirada o la revisión de la obligación de residencia en el caso de que exista un contrato de trabajo que cumpla unas determinadas características —principalmente, asegurar medios de vida para toda la familia sin recurso a la asistencia social—, de que se favorezca el establecimiento de la vida familiar con el cónyuge, pareja de hecho o hijos menores o la prestación de cuidados a familiares necesitados por su edad, enfermedad o discapacidad, o para evitar situaciones de peligro provenientes del entorno familiar.

40 — BVerwG (1 C 17.07).

## 1. Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

60. Tanto el Sr. Alo como la Sra. Osso y la Comisión consideran que los artículos 29 y 33 de la Directiva 2011/95 se oponen a la limitación relativa al lugar de residencia.

61. El Sr. Alo considera que la obligación de residencia que nos ocupa impone una limitación de la libre circulación sobre la base de la percepción de una ayuda social, lo que constituye una violación del artículo 29 de la Directiva 2011/95. Estima asimismo que la medida litigiosa es contraria al artículo 12, apartado 1, del PIDCP, ya que constituye una restricción que ni está prevista por la ley, ni puede ser justificada según los criterios del apartado 3 de dicha disposición. Según la Sra. Osso, el artículo 33 de la Directiva contempla la igualdad de trato entre los refugiados y los beneficiarios de la protección subsidiaria, por lo que el hecho de que en Alemania, conforme a la jurisprudencia del Bundesverwaltungsgericht, no esté permitido, de acuerdo con la Convención de Ginebra, imponer restricciones a los refugiados, implica que el mismo tratamiento ha de darse a los beneficiarios de la protección subsidiaria. Asimismo, teniendo en cuenta que el derecho alemán no permite vincular la ayuda social a sus nacionales a un lugar de residencia determinado, la obligación de residencia impuesta a los beneficiarios de la protección subsidiaria también es contraria al artículo 29 de la Directiva. El hecho de que esta disposición se refiera a la «asistencia social necesaria» no permite inferir la autorización de restricciones territoriales. La Sra. Osso señala que los motivos de inmigración y de integración que aparecen en las Directrices de 2009 hacen exclusivamente referencia a los extranjeros acogidos por razones humanitarias, políticas o de Derecho internacional, pero no a la totalidad de los residentes legales, por lo que existe una diferencia de trato que viola el artículo 33 de la Directiva. Adicionalmente, considera que las autoridades competentes no han constatado que los motivos de interés general se apliquen en su caso: no se ha demostrado que su libre elección de residencia pueda suponer ni una carga desproporcionada que amenazaría a determinadas regiones ni que pueda contribuir a la aparición de tensiones sociales. Además, la Sra. Osso pone de relieve que la asignación de la residencia en determinadas zonas puede suponer problemas a la hora de encontrar empleo y «estigmatizar» a los individuos afectados.

62. La Comisión estima que una restricción de la libre circulación a los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria debe cumplir dos condiciones cumulativamente. En primer lugar, no puede entrañar una diferencia de trato entre refugiados y beneficiarios de la protección subsidiaria, lo cual viene impuesto por la designación colectiva de los «beneficiarios de protección internacional». Una diferenciación, de conformidad con el principio enunciado en el artículo 20, apartado 2, de la Directiva 2011/95 se encuentra únicamente permitida en relación con el artículo 29, apartado 2. En segundo lugar, los Estados miembros no pueden restringir la libre circulación más que en las mismas condiciones que en relación con otros residentes legales. Si bien la Comisión considera que corresponde a la jurisdicción nacional examinar la normativa nacional conforme a esas dos condiciones, considera que de la resolución de remisión se desprende que las reglas nacionales operan una doble discriminación, a la que se opone el artículo 33 de la Directiva. Por lo demás, considera que el artículo 29 no es pertinente para justificar una restricción a la libre circulación. Para la hipótesis de que una restricción no fuera aplicable de manera discriminatoria, la Comisión estima que los motivos avanzados podrían constituir objetivos legítimos y que podrían ser admisibles siempre que respetasen el principio de proporcionalidad y fueran conformes con los objetivos de la Directiva.

63. Según el Gobierno griego, el Estado miembro tiene el poder discrecional de determinar los motivos según los cuales las restricciones a la libertad de circulación pueden establecerse. No obstante, estas restricciones tienen que ser aplicadas dentro de los límites y objetivos de la Directiva, así como de manera conforme a los principios generales y al principio de proporcionalidad. La condición de residencia supondría así un medio apropiado de evitar cargas desrazonables para algunas colectividades y para fomentar la integración, por lo que estaría justificada.



64. El Gobierno alemán y el Kreis Warendorf estiman, subsidiariamente, en el caso de que se diera una respuesta positiva a la primera cuestión, que la medida relativa a las limitaciones de la condición de residencia no es contraria a los artículos 29 y 33 de la Directiva. Ambos insisten en la diferencia de enunciado entre el artículo 29 de la Directiva y el artículo 23 de la Convención de Ginebra, lo que demuestra que el legislador de la Unión ha querido establecer una distinción. El Gobierno alemán señala también, en relación con el artículo 33 de la Directiva, que el artículo 12, apartado 2, de la AufenthG prevé limitaciones de residencia con respecto a todos los extranjeros y que el hecho de que las mismas no se impongan a los refugiados no es contrario a la Directiva, ya que la misma no establece la obligación de aplicar el trato de nación más favorecida. En todo caso, las consideraciones fiscales y las relativas a la política migratoria y de integración serían susceptibles de justificar una obligación restrictiva de la residencia, al perseguir un objetivo legítimo y ser conformes al principio de proporcionalidad. El Gobierno alemán señala también que, de considerarse que alguno de los dos aspectos no es suficiente por sí mismo para justificar una obligación de residencia, es decisivo considerar si la presencia simultánea de ambos aspectos podría no obstante justificar tal medida. El Kreis Warendorf no se pronuncia sobre la tercera cuestión en sus observaciones escritas, teniendo en cuenta que su resolución no se fundamentó en consideraciones de carácter migratorio o de integración.

## 2. Apreciación

65. Las cuestiones prejudiciales segunda y tercera plantean la cuestión de la compatibilidad de la obligación de residencia con los artículos 29 y 33 de la Directiva, en tanto en cuanto ésta pueda ser justificada por alguna de las dos siguientes razones: la vinculada al reparto territorial de las cargas de asistencia social, y la derivada de consideraciones de política migratoria y de integración.

66. Antes de proponer una respuesta a cada una de estas cuestiones, considero necesario advertir que, si bien la jurisdicción de remisión ha planteado sus cuestiones con referencia a dos artículos distintos de la Directiva 2011/95, los artículos 29 y 33, situaré en esta última disposición el centro de gravedad de mi análisis. Pues, si bien es concebible que la obligación de residencia pueda traducirse en una limitación al derecho a recibir asistencia social «en las mismas condiciones» que los nacionales, no resulta de ninguno de los elementos de los que dispone el Tribunal de Justicia que la obligación relativa a la residencia conlleve la limitación del acceso a las prestaciones sociales, en el caso, por ejemplo, de un eventual incumplimiento de la misma por parte de los beneficiarios de protección subsidiaria. Por otra parte, teniendo en cuenta que dicha disposición, en su apartado segundo, admite una diferencia de trato en relación con los beneficiarios de protección subsidiaria con respecto a las prestaciones consideradas no básicas, es claro que esta dimensión del precepto debería quedar extramuros de mi análisis desde el momento en que no ha sido establecido si el Estado miembro ha hecho uso de esta excepción y si las prestaciones que motivan la obligación de residencia se encuentran o no en el ámbito de las prestaciones básicas.

67. Por otra parte, el artículo 29 no nos asiste a la hora de examinar la compatibilidad de la medida justificada por las razones aducidas con el Derecho de la Unión, ya que por más que esta disposición admita una diferencia de trato en relación con los solicitantes de protección subsidiaria en materia de acceso a las prestaciones sociales que no se consideren como básicas, ello no implica que pueda establecerse diferencia de trato semejante en relación con las condiciones de ejercicio del derecho a la libre circulación del artículo 33 de la Directiva.

68. Ya en el ámbito del artículo 33 de la Directiva, procede recordar que las cuestiones prejudiciales se plantean además en el marco de un derecho relacional, configurado por referencia a los derechos disfrutados por otras categorías de sujetos. Ello implica que las razones aducidas han de examinarse no únicamente como justificaciones posibles a una limitación a la libre circulación dentro de un Estado desde una perspectiva material, sino que también sea necesario analizar si pueden justificar una diferencia de trato.

69. Antes aún de proceder al examen de las mencionadas justificaciones desde esta doble perspectiva, estimo necesario realizar unas consideraciones sobre el derecho a la libre circulación dentro de un Estado en relación con el principio de no discriminación.

70. En este contexto, no cabrá olvidar que el derecho fundamental a la libertad de circulación guarda una clara conexión con el libre desarrollo de la personalidad,<sup>41</sup> en las circunstancias de nuestros días, donde la movilidad constituye uno de los elementos fundamentales que permiten la realización de los objetivos profesionales y personales de los individuos que viven en las sociedades dinámicas de los Estados miembros de la Unión. Por lo demás, apenas es necesario recordar el valor enorme de la movilidad personal entre los principios fundamentales del derecho de la Unión. Pues bien, en el caso de los beneficiarios de protección internacional, que han debido además abandonar sus Estados, y que se enfrentan, tal y como se pone de relieve en el considerando 41 de la Directiva 2011/95, a retos particulares de integración, la libre circulación dentro del Estado de acogida adquiere un interés específico cuya relevancia no debería ser minusvalorada.

a) Sobre el derecho a la no discriminación en relación con la libertad de circulación dentro de un Estado

71. Con independencia de la compleja interacción del derecho de los refugiados y de los derechos humanos en Derecho internacional, no ofrece duda que en el Derecho de la Unión, tal y como reconoce el considerando 16 de la Directiva 2011/95, los derechos fundamentales constituyen el marco de referencia básico en el que se inserta el estatuto específico de los beneficiarios de protección internacional. Por otra parte, las disposiciones del capítulo VII de la Directiva 2011/95 definen el estatuto de los beneficiarios de la protección internacional a través del principio de igualdad de trato, con distintos enunciados. Dicho principio constituye además un principio general del Derecho de la Unión, recogido hoy en el artículo 20 de la Carta, del que a su vez constituye una manifestación específica el principio de no discriminación previsto en el artículo 21, apartado 1, de la Carta.<sup>42</sup> Conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, «dicho principio exige que no se traten de manera diferente situaciones que son comparables y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica, salvo que este trato esté justificado objetivamente».<sup>43</sup>

72. En este contexto, es claro que los asuntos de autos plantean dos posibles situaciones diferentes de trato desigual en función del estatuto jurídico migratorio: la de los beneficiarios de protección subsidiaria por comparación con los refugiados, por una parte, y la de los beneficiarios de protección internacional en su conjunto por comparación con otros nacionales de terceros Estados residentes legales, por otra.

73. En efecto, la diferencia de trato respecto de los refugiados que sean perceptores de prestaciones sociales, y que, por lo tanto, se encuentren en una situación comparable, sólo podría fundamentarse en el diferente estatuto jurídico.

74. Por otra parte, según se desprende de la resolución de remisión, si bien la *AufenthG* prevé, en su artículo 12, apartado 2, que las restricciones territoriales pueden ser impuestas a los nacionales de terceros Estados en general, las Directrices administrativas de 2009 únicamente establecen que la limitación de residencia ha de imponerse a los nacionales de terceros Estados cuya residencia se haya permitido por razones de Derecho internacional, humanitarias o políticas, que perciban prestaciones sociales. Por esta razón, la diferencia de trato con otros extranjeros que, por lo demás, se encontrarían en una situación comparable en lo que a la recepción de prestaciones sociales respecta, está

41 — Así lo pone particularmente de relieve el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su Observación General n° 27, relativa a la Libertad de circulación (art. 12 del PIDCP), de 2 de noviembre de 1999 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, CCPR OB), cuyo texto se abre con la observación de que «la libertad de circulación es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona».

42 — Sentencia *Glatzel* (C-356/12, EU:C:2014:350), apartado 43 y jurisprudencia citada.

43 — Sentencia *Akzo Nobel Chemicals y Akros Chemicals/Comisión* (C-550/07 P, EU:C:2010:512), apartado 55 y jurisprudencia citada.

fundamentada exclusivamente en el estatus migratorio. No prejuzga la posibilidad de comparar entre beneficiarios de la protección internacional y otros extranjeros el hecho de que estos últimos vean condicionada su admisión, según la *AufenthG*, a la disposición de recursos suficientes, ni tampoco el hecho de que difieran los motivos que justifican su residencia.<sup>44</sup> Baste señalar que es a este respecto el artículo 33 de la Directiva, en consonancia con el artículo 26 de la Convención de Ginebra, el que establece que el término de la comparación viene constituido por otros residentes legales, nacionales de Estados terceros.<sup>45</sup>

75. La caracterización del estatuto jurídico migratorio como uno de los motivos prohibidos de discriminación no parece dudosa. Por un lado, si bien el artículo 21 no hace referencia a este motivo entre los expresamente prohibidos «en particular», es pacífico que la enumeración contenida en esta disposición no tiene carácter exhaustivo. Por otro lado, y complementariamente, el reconocimiento del estatus jurídico migratorio como un motivo prohibido de discriminación se desprende de una interpretación del artículo 21 de la Carta en conformidad con el artículo 14 del CEDH, que resulta obligada, en la medida en que ambas disposiciones coincidan.<sup>46</sup> Y es el caso que el TEDH ha reconocido que el estatus migratorio es una de las categorías incluidas en el concepto de «otro estatus» contemplado en el artículo 14 del CEDH.<sup>47</sup>

76. Por otra parte, la circunstancia de que la situación de los beneficiarios de protección internacional esté desprovista del elemento de libre opción personal que está presente en relación con otro tipo de estatutos migratorios conlleva que únicamente razones muy poderosas puedan ser aducidas para justificar una diferencia de trato, lo que determina un estándar estricto de escrutinio en el examen de la proporcionalidad.<sup>48</sup>

77. La interpretación del artículo 21 de la Carta con referencia al artículo 14 del CEDH resulta obligada desde el momento en que la diferencia de trato que nos ocupa se produce específicamente en el ámbito de aplicación de uno de los derechos fundamentales reconocidos en el ámbito de la Convención, en particular, el derecho a la libre circulación dentro de un Estado del artículo 2 del Protocolo nº 4 al CEDH. Este derecho forma parte, indudablemente, como ya he señalado en el punto 46 de estas conclusiones, de los derechos fundamentales de la Unión, en tanto que principio general.

78. Bien es cierto que el TEDH ha interpretado el derecho a la libre circulación dentro de un Estado en el sentido de que, al cubrir únicamente a los residentes legales, no se aplica a los extranjeros que infringen las condiciones impuestas a su entrada en el Estado en cuestión, dentro de las cuales puede encontrar cabida una condición relativa a la validez territorial de un permiso de residencia.<sup>49</sup> No obstante, ha de precisarse el entendimiento correcto de esta jurisprudencia a la hora de determinar el contenido del derecho fundamental a la libre circulación dentro de un Estado en tanto que principio general del Derecho de la Unión.

44 — Sobre esta cuestión, véase R. Bank, «Rechtsstellung von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen nach der Qualifikationsrichtlinie», en R. Hofmann y T. Löhr (eds.), *Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht. Eine kritische Zwischenbilanz*, Nomos, Baden-Baden, 2008, pp. 169-181, especialmente p. 174. El artículo 6 de la Convención de Ginebra establece que «la expresión “en las mismas circunstancias” significa que el interesado ha de cumplir todos los requisitos que se le exigirían si no fuese refugiado (y en particular los referentes a la duración y a las condiciones de estancia o de residencia) para poder ejercer el derecho de que se trate, excepto los requisitos que, por su naturaleza, no pueda cumplir un refugiado».

45 — Este concepto, que no se encuentra definido en la Directiva, engloba a toda persona que no sea ciudadano de la Unión en el sentido del artículo 20 TFUE, apartado 1 y que, a su vez, cumpla las condiciones necesarias para residir en un Estado miembro. Puede entenderse que la referencia genérica a los otros residentes legales alude a los extranjeros del régimen general, cuya residencia no está fundamentada en motivos excepcionales, o de protección internacional.

46 — Según el texto de las Explicaciones a la Carta, artículo 21.

47 — Véanse TEDH, sentencia Ponomaryovi c. Bulgaria de 21 de junio de 2011, nº 5335/05 y, en particular, sentencia Bah c. Reino Unido de 27 de septiembre de 2011, nº 56328/07.

48 — Véase TEDH, sentencia Bah c. Reino Unido, antes citada, apartado 48.

49 — Véase TEDH, Decisión Omwenyeki c. Alemania de 20 de noviembre de 2007, nº 44294/04. Véanse asimismo las decisiones de la Comisión Europea de Derechos Humanos en los asuntos P. c. Alemania, nº 12068/86; U. y S. c. Alemania, nº 11825/85, y Aygün c. Suecia, nº 14102/88.

79. La jurisprudencia aludida, en efecto, ha recaído en asuntos referidos siempre a situaciones en las que los extranjeros habían sido únicamente admitidos de forma provisional, a la espera de la resolución de su petición de asilo, o porque su expulsión no podía ser llevada a cabo. Ahora bien, lejos de encontrarnos en una situación estrictamente provisional, en los asuntos que nos ocupan, tanto el Sr. Alo como la Sra. Osso disfrutaban del estatuto reconocido de beneficiarios de la protección subsidiaria y son titulares de permisos de residencia otorgados en aplicación del artículo 24 de la Directiva 2011/95, que se renuevan periódicamente desde hace varios años.

80. Muestra, en fin, de la ausencia de naturaleza provisional del estatuto de protección subsidiaria es el hecho de que el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/109 ha sido ampliado con objeto de hacer accesible el estatuto de residencia de larga duración a todos los beneficiarios de protección internacional.<sup>50</sup>

81. Hechas estas consideraciones, conviene inmediatamente recordar, siguiendo la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, y en consonancia con el artículo 52, apartado 1, de la Carta, que la diferencia de trato estará únicamente justificada si se basa «en un criterio objetivo y razonable, es decir, cuando se relaciona con un fin legalmente admisible perseguido por la legislación en cuestión, y esta diferencia es proporcionada al objetivo perseguido por dicho trato.»<sup>51</sup>

82. La condición relativa a la obligación de residencia encuentra, en primer lugar, su fundamento legal en el artículo 12, apartado 2, segunda frase, de la *AufenthG*, con respecto al cual las Directrices de 2009 circunscriben el ejercicio de la discrecionalidad administrativa.<sup>52</sup>

83. Asimismo, en el ámbito del margen que a este respecto puede concederse a los Estados miembros en la apreciación de las medidas necesarias para perseguir fines de distinta naturaleza, los dos expresamente enunciados en las Directrices de 2009 —a saber, evitar la desproporcionada carga presupuestaria para determinados *Länder* y municipios y prevenir la segregación social y sus consecuencias negativas para la integración— constituyen en sí mismos, tanto el uno como el otro, objetivos legítimos. En particular, la promoción de la integración es además un fin expresamente reconocido por la propia Directiva, al establecer, en su considerando 41 que, «para garantizar a los beneficiarios de protección internacional el ejercicio efectivo de los derechos y las prestaciones establecidos en la presente Directiva, es necesario tener en cuenta sus necesidades específicas y los retos particulares de integración a que se enfrentan».

84. A partir de lo anterior, a la hora de examinar si la diferencia de trato es, además, proporcionada en relación con estos objetivos legítimos se imponen una serie de consideraciones específicas proyectadas ya sobre cada una de las justificaciones sugeridas, respectivamente, por las cuestiones prejudiciales segunda y tercera.

50 — Directiva 2011/51/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2011, por la que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo con el fin de extender su ámbito de aplicación a los beneficiarios de protección internacional (DO L 132, p. 1).

51 — Sentencia *Glatzel* (C-356/12, EU:C:2014:350), apartado 43.

52 — Sobre la interacción entre las instrucciones administrativas que circunscriben la discrecionalidad administrativa y los requisitos relativos a «calidad de la ley» cuando precisamente remedian la vaguedad de la ley en la que se fundamentan, véase, por ejemplo, TEDH, sentencia *Silver* y otros c. Reino Unido de 25 de marzo de 1983, n° 5947/72, apartado 88. Las Directrices de 2009 se encuentran accesibles al público. El TEDH ha establecido que la Convención no especifica el modo de publicación, en su sentencia *Spacek* s.r.o. c. República Checa de 9 de noviembre de 1999, n° 26449/95, apartado 57. Sobre la cuestión de las limitaciones previstas por la ley ya me pronuncié extensivamente en mis conclusiones en el asunto *Scarlet Extended* (C-70/10, EU:C:2011:255), puntos 88 y ss.

b) Sobre la obligación de residencia de los beneficiarios de protección subsidiaria justificada por razones de reparto territorial de las cargas de asistencia social (segunda cuestión prejudicial)

85. La proporcionalidad de una diferencia de trato en la imposición de una obligación de residencia basada en el objetivo de un equilibrado reparto territorial de las cargas de asistencia social entre, de un lado, beneficiarios de la protección subsidiaria y, de otro, refugiados, todos ellos perceptores, por otra parte, de prestaciones sociales, es difícilmente defendible.

86. De forma previa, bien puede estimarse que esta razón no parece responder a las exigencias del principio de proporcionalidad, es decir, desde la perspectiva del contenido material del derecho a la libre circulación. En efecto, no parece aventurado afirmar que existen medidas menos restrictivas en el marco de un Estado federal, en el que es concebible el diseño de mecanismos de redistribución y compensación territorial de los desequilibrios presupuestarios. Esta sola consideración permitiría ya descartar que una medida como la obligación de residencia aquí considerada pudiera resultar conforme con las exigencias del principio de proporcionalidad.

87. Pero es que, además, una medida de estas características, que por principio se aplica únicamente a los beneficiarios de protección subsidiaria, y no a los refugiados que perciban el mismo tipo de prestaciones sociales, difícilmente puede cumplir con el criterio de la adecuación al fin perseguido. En efecto, no ha quedado establecido en qué medida un correcto equilibrio de distribución territorial de las cargas de asistencia social puede ser alcanzado en tanto en cuanto la obligación de residencia se imponga, por esta razón, reducida a los beneficiarios de protección subsidiaria, y no a los refugiados.

88. A mayor abundamiento, una diferencia de trato justificada por un motivo no admisible en relación con los refugiados reconocidos sería incompatible con el marco normativo específico de la Directiva 2011/95, que restringe considerablemente el margen de apreciación de los Estados miembros a la hora de establecer cualquier diferencia de trato entre refugiados y beneficiarios de la protección subsidiaria.

89. El Tribunal de Justicia se ha pronunciado en diversas ocasiones en relación con el estatuto de la protección subsidiaria, tal y como quedaba configurado en la Directiva 2004/38, antecesora de la Directiva 2011/95, señalando que, «en el ámbito del concepto de “protección internacional”, la Directiva [2004/83] regula dos regímenes distintos de protección, a saber, el estatuto de refugiado, por un lado, y el estatuto que confiere la protección subsidiaria, por otro, disponiendo el artículo 2, letra e), de la Directiva que la persona con derecho a protección subsidiaria es aquella “que no reúne los requisitos para ser refugiado”». <sup>53</sup> A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que «la protección subsidiaria prevista por la Directiva 2004/83 constituye un complemento de la protección de los refugiados consagrada por la Convención de Ginebra» <sup>54</sup> y que «el estatuto de refugiado ofrece una protección más amplia que el de la protección subsidiaria». <sup>55</sup> Ello resulta también, por lo demás, a partir de lo declarado en el artículo 20, apartado 1, de la Directiva, en el sentido de que las disposiciones de su capítulo VII no afectarán a los derechos establecidos en la Convención de Ginebra.

90. Todo esto tenido en cuenta, y admitido que la protección subsidiaria preserva, como tal figura específica, una cierta autonomía, adquiere especial relevancia la expresa voluntad del legislador de la Unión de avanzar en la unificación de ambos estatutos. En efecto, el artículo 20, apartado 2, de la Directiva 2011/95 establece específicamente que todos los derechos recogidos en el capítulo VII de la Directiva se aplican por igual a los refugiados y a los beneficiarios de protección subsidiaria, salvo

53 — Sentencia Salahadin Abdulla y otros (C-175/08, C-176/08, C-178/08 y C-179/08, EU:C:2010:105), apartado 78.

54 — Sentencia N. (C-604/12, EU:C:2014:302), apartado 32.

55 — Sentencia N. (C-604/12, EU:C:2014:302), apartado 34.

indicación en contrario, estableciendo así la igualdad de trato como regla de principio.<sup>56</sup> De esta forma, la Directiva expresa la clara determinación del legislador de establecer un estatuto uniforme para los beneficiarios de la protección internacional, disponiendo que a los beneficiarios de la protección subsidiaria «se les deben conceder los mismos derechos y prestaciones a que tienen derecho los refugiados en virtud de la presente Directiva, y deben estar sujetos a las mismas condiciones», si bien con las «excepciones que sean necesarias y estén objetivamente justificadas.»<sup>57</sup>

91. Pues bien, dichas excepciones han sido expresamente reguladas por el legislador de la Unión al especificar en los artículos pertinentes del capítulo VII de la Directiva los supuestos particulares en los cuales una diferencia de trato es admisible.

92. Además, no debe tampoco olvidarse que, en contraste con su predecesora, la Directiva 2011/95, como ha puesto de relieve el Abogado General Bot,<sup>58</sup> ha eliminado en gran medida las diferencias existentes entre los derechos conferidos a los refugiados y a los beneficiarios de protección, las cuales subsisten únicamente, y de manera excepcional, en materia de permisos de residencia y documentos de viaje, y en lo relacionado con la protección social.

93. En consecuencia, el contenido de las disposiciones de la Directiva que establecen derechos sin distinción alguna no puede ser descompuesto de nuevo en función de que los beneficiarios de protección internacional estén o no cubiertos por la Convención de Ginebra. En efecto, la interpretación uniforme del Derecho de la Unión y el principio de seguridad jurídica exigen que la interpretación dada a un artículo sea la misma en relación con los titulares de los derechos enunciados por el Capítulo VII de la Directiva, allí donde las disposiciones pertinentes no prevén diferenciación alguna. En último término, no puede desconocerse que el propio artículo 78 TFUE establece que la Unión desarrollará una «política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal», que deberá «ajustarse» a la Convención de Ginebra, reconociendo así el papel de ésta como un estándar común de referencia.<sup>59</sup>

94. Dicho lo anterior, sólo resta señalar que el artículo 33 de la Directiva 2011/95, a diferencia de su artículo 29, no incorpora diferenciación alguna en el trato otorgado a los refugiados y a los beneficiarios de protección subsidiaria al referirse a los «beneficiarios de protección internacional» como titulares del derecho que regula.

95. En conclusión, considero que procede responder a la segunda cuestión prejudicial en el sentido de que una obligación relativa al lugar de residencia para personas con un estatuto de protección subsidiaria como la prevista en la normativa objeto del litigio principal, fundamentada en el objetivo de asegurar una adecuada distribución territorial de las cargas de la asistencia social, no resulta compatible con el artículo 33 de la Directiva 2011/95.

56 — H. Battjes, «Commentary to article 20 – Directive 2011/95/EU», en K. Hailbronner and D. Thym (eds.), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, 2nd ed., C.H. Beck, Hart, Nomos, 2016, en prensa, número marginal 20. Véase asimismo V. Moreno Lax y M. Garlick, «Qualification: Refugee Status and Subsidiary Protection», en S. Peers *et al.* (eds.), *EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary*, 2nd ed., Brill, 2014, pp. 65-210, especialmente p. 158.

57 — Considerando 39 de la Directiva 2011/95.

58 — Conclusiones del Abogado General Bot en el asunto Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2167), nota nº 11, y en el asunto M'Bdoj (C-542/13, EU:C:2014:2113), nota nº 9. Esta tendencia a la supresión de las diferencias entre ambos estatutos es también patente en la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (DO L 180, p. 60). Véase el punto 46 de las conclusiones del Abogado General Bot en el asunto N., C-604/12, EU:C:2013:714.

59 — Sobre esta cuestión, véase K. Hailbronner y D. Thym, «Chapter IV. Asylum. Legal Framework for EU Asylum Policy», en K. Hailbronner and D. Thym, *op. cit* número marginal 9.

c) Sobre la obligación de residencia de los beneficiarios de protección subsidiaria justificada por razones relativas a la política de inmigración y de integración (tercera cuestión prejudicial)

96. A la hora de evaluar, desde una perspectiva material, la proporcionalidad de una restricción como la que nos ocupa con el derecho a la libre circulación dentro de un Estado, desde el punto de vista de una eventual justificación basada en imperativos de política de inmigración y de integración, podrían admitirse sin dificultad, tanto la adecuación de la obligación de residencia al fin perseguido, como la dificultad de evitar la concentración de beneficiarios de protección internacional por medio de medidas menos restrictivas. A este último respecto, corresponderá a la jurisdicción nacional, mejor situada sin duda para apreciar la especificidad del contexto social particular, examinar la disponibilidad y adecuación de medidas tales como la incentivación del establecimiento de la residencia en distintos lugares a través de las ya aludidas políticas de dispersión por medio de la oferta pública de vivienda.

97. En todo caso, a la hora de llevar a cabo el examen de la proporcionalidad en sentido estricto de una medida de estas características con el contenido material del derecho a la libre circulación, será tarea de la jurisdicción de remisión examinar la medida controvertida tomando en consideración, en su ponderación de los intereses en juego, la indiscutible relevancia del derecho a la libre circulación dentro de un Estado para los beneficiarios de protección subsidiaria, que ha sido ya puesta de relieve en el punto 70 de estas conclusiones.

98. A la vista del peso del interés individual y de la necesidad de aplicar un nivel estricto de escrutinio para la apreciación del principio de proporcionalidad, motivos abstractos vinculados con consideraciones migratorias y de integración no pueden ser suficientes para justificar una medida tal como la obligación de residencia. Serán sólo razones poderosas vinculadas a consideraciones concretas de carácter migratorio y de integración las que podrán eventualmente justificar la aplicación a los beneficiarios de protección subsidiaria de una medida como la que nos ocupa. Razones de esta entidad podrán, en particular, concurrir en circunstancias específicas de clara tensión social, con repercusión en el orden público, a raíz, acaso, de la concentración de un número significativo de beneficiarios de protección internacional perceptores de prestaciones sociales.

99. Es igualmente necesario, a la hora de examinar la proporcionalidad de una obligación de residencia, tomar en consideración su duración temporal e incluso su extensión territorial, elementos que habrán de examinarse también por parte de la jurisdicción nacional. En relación con la duración de la condición de residencia impuesta, difícilmente sería compatible con las exigencias del principio de proporcionalidad una medida excesivamente prolongada en el tiempo. Asimismo, es indudable que resulta relevante la extensión territorial del lugar que eventualmente sirva de referencia para una obligación de residencia —un municipio, un distrito o incluso un Land—.

100. Finalmente, y sin perjuicio de que una limitación al derecho a la libre circulación como la que nos ocupa pudiera resultar admisible en los términos que acabamos de señalar, las justificaciones relativas a la política de inmigración y de integración han de examinarse, asimismo, desde la perspectiva de su compatibilidad con el principio de no discriminación.

101. El artículo 33 de la Directiva 2011/95 establece, a estos efectos, una concreción específica del principio de igualdad de trato en relación con la libre circulación dentro de un Estado, al establecer que la misma deberá establecerse «en las mismas condiciones y con las mismas restricciones que rigen para los otros nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de los Estados miembros» sin especificar posibilidad de derogación alguna, a diferencia de otros artículos de la Directiva.

102. La diferencia de trato que nos ocupa en los presentes asuntos se deriva de que, si bien el artículo 12 de la *AufenthG* prevé la posibilidad de establecer limitaciones territoriales a la residencia de los extranjeros, en general, dichas limitaciones únicamente se han concretado a través de las Directrices de 2009 para los beneficiarios de protección internacional.

103. Pues bien, corresponde a la jurisdicción nacional determinar si, en circunstancias comparables a las señaladas más arriba, en las que una limitación al derecho a la libre circulación podría considerarse justificada, el ordenamiento jurídico nacional, examinado en su conjunto, no reduce exclusivamente a los beneficiarios de protección internacional el alcance de la restricción que nos ocupa.

104. Por otra parte, y a diferencia de lo que se señala en la resolución de remisión, las condiciones en cuanto al lugar de residencia impuestas por razones de política de inmigración e integración no encuentran un argumento a su favor, de forma general, en una interpretación histórica del artículo 26 de la Convención de Ginebra. En efecto, si bien la necesidad de evitar la concentración de refugiados en determinadas áreas, en particular, en las áreas fronterizas, fue puesta de relieve por los delegados de diversos Estados, el Comité encargado de la redacción de la Convención no recogió finalmente esta posibilidad.<sup>60</sup> Ello demuestra el firme compromiso de asimilar las condiciones de libre circulación de los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de un Estado a las de los otros extranjeros en general. El artículo 33 de la Directiva 2011/95 refleja este compromiso en relación con los beneficiarios de protección internacional, sin que pueda olvidarse que los Estados miembros disponen de un margen de apreciación mayor a la hora de establecer restricciones a la circulación de los solicitantes de dicha protección.<sup>61</sup>

105. En conclusión, considero que ha de responderse a la tercera cuestión prejudicial que una obligación relativa al lugar de residencia para personas con un estatuto de protección subsidiaria como la prevista en la normativa objeto del litigio principal, justificada por razones de política de inmigración o de integración, es únicamente compatible con el artículo 33 de la Directiva 2011/95, de conformidad con el artículo 21 de la Carta en relación con el derecho fundamental a la libre circulación dentro de un Estado, en el caso de que dichas razones sean lo suficientemente serias, estén vinculadas a situaciones de hecho concretas y de que, dentro del respeto a las exigencias del principio de proporcionalidad, el ordenamiento nacional, examinado en su conjunto, no reduzca exclusivamente a los beneficiarios de protección internacional el alcance de la restricción que nos ocupa, lo que corresponde verificar a la jurisdicción nacional.

#### IV. Conclusión

106. A la vista de las consideraciones expresadas, estimo que ha de responderse a la cuestión prejudicial planteada por el Bundesverwaltungsgericht del siguiente modo:

«1) Una condición de establecer la residencia en un área geográfica limitada por parte de un Estado miembro constituye una restricción de la libre circulación prevista en el artículo 33 de la 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

60 — Véanse J. C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, 2005, pp. 711 y 719; R. Marx, «Article 26 – Freedom of Movement», en A. Zimmermann (ed.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary*, Oxford University Press, 2011, p. 1160, y Division of International Protection of the UNHCR, *Commentary on the Refugee Convention 1951*, 1997.

61 — Ello es así de conformidad con el artículo 7 de la Directiva 2013/33, teniendo asimismo en cuenta que el artículo 31, apartado 2, de la Convención de Ginebra reconoce expresamente la posibilidad de imponer las restricciones a la libre circulación necesarias hasta que se haya regularizado la situación de un solicitante de asilo.



contenido de la protección concedida, con entera independencia 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.

- 2) Una obligación relativa al lugar de residencia para personas con un estatuto de protección subsidiaria como la prevista en la normativa objeto del litigio principal, fundamentada en el objetivo de asegurar una adecuada distribución territorial de las cargas de la asistencia social, no resulta compatible con el artículo 33 de la Directiva 2011/95.
- 3) Una obligación relativa al lugar de residencia para personas con un estatuto de protección subsidiaria como la prevista en la normativa objeto del litigio principal, justificada por razones de política de inmigración o de integración, es únicamente compatible con el artículo 33 de la Directiva 2011/95, de conformidad con el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en relación con el derecho fundamental a la libre circulación dentro de un Estado, en el caso de que dichas razones sean lo suficientemente serias, estén vinculadas a situaciones de hecho concretas y de que, dentro del respeto a las exigencias del principio de proporcionalidad, el ordenamiento nacional, examinado en su conjunto, no reduzca exclusivamente a los beneficiarios de protección internacional el alcance de la restricción que nos ocupa, lo que corresponde verificar a la jurisdicción nacional.»