



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 1 de marzo de 2016\*

«Procedimiento prejudicial — Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra el 28 de julio de 1951 — Artículos 23 y 26 — Espacio de libertad, seguridad y justicia — Directiva 2011/95/UE — Normas relativas al contenido de la protección internacional — Estatuto de protección subsidiaria — Artículo 29 — Protección social — Requisitos de acceso — Artículo 33 — Libertad de circulación en el Estado miembro de acogida — Concepto — Restricción — Obligación de residencia en un lugar determinado — Trato diferente — Comparabilidad de las situaciones — Reparto equilibrado de las cargas presupuestarias entre las colectividades administrativas — Motivos relacionados con la política de migración e integración»

En los asuntos acumulados C-443/14 y C-444/14,

que tienen por objeto las peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania), mediante sendas resoluciones de 19 de agosto de 2014, recibidas en el Tribunal de Justicia el 25 de septiembre de 2014, en los procedimientos entre

**Kreis Warendorf**

e

**Ibrahim Alo** (asunto C-443/14)

y entre

**Amira Osso**

y

**Region Hannover** (asunto C-444/14),

con intervención de:

**Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht** (asuntos C-443/14 y C-444/14),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, los Sres. M. Ilešič, L. Bay Larsen (Ponente) y T. von Danwitz, la Sra. C. Toader y los Sres. D. Šváby, F. Biltgen y C. Lycourgos, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet y M. Safjan y las Sras. M. Berger, A. Prechal y K. Jürimäe, Jueces;

\* Lengua de procedimiento: alemán.

Abogado General: Sr. P. Cruz Villalón;

Secretario: Sr. K. Malacek, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 14 de julio de 2015;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Kreis Warendorf, por el Sr. L. Tepe, en calidad de agente;
- en nombre del Sr. Alo, por el Sr. S. Bulut, Rechtsanwalt;
- en nombre de la Sra. Osso, por las Sras. S. Ziesemer y K.-S. Janutta, Rechtsanwältinnen;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. T. Henze y J. Möller, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno helénico, por la Sra. M. Michelogiannaki, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. M. Condou-Durande y el Sr. W. Bogensberger, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 6 de octubre de 2015;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 Las peticiones de decisión prejudicial versan sobre la interpretación de 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 (DO L 337, p. 9).
- 2 Dichas peticiones se han planteado en el marco de sendos litigios entre el Kreis Warendorf (distrito de Warendorf) y el Sr. Alo, en el asunto C-443/14, y entre la Sra. Osso y la Region Hannover (región de Hannover), en el asunto C-444/14, en relación con la obligación de residencia que llevan aparejada los permisos de residencia del Sr. Alo y de la Sra. Osso.

### **Marco jurídico**

#### *Convención de Ginebra*

- 3 La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra el 28 de julio de 1951 [Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 189, p. 150, n.º 2545 (1954)], entró en vigor el 22 de abril de 1954. Fue completada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967, que a su vez entró en vigor el 4 de octubre de 1967 (en lo sucesivo, «Convención de Ginebra»).

- 4 El artículo 23 de dicha Convención, titulado «Asistencia pública», establece lo siguiente:
- «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 Bajo el título «Libertad de circulación», el artículo 26 de la referida Convención dispone:
- «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.»

#### *Derecho de la Unión*

- 6 Los considerandos 3, 4, 6, 8, 9, 16, 23, 24, 33 y 39 de la Directiva 2011/95 tienen el siguiente tenor:
- «(3) El Consejo Europeo, en su reunión especial en Tampere los días 15 y 16 de octubre de 1999, acordó trabajar con vistas a la creación de un sistema europeo común de asilo, basado en la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra [...]
- (4) La Convención de Ginebra [...] [constituye] la piedra angular del régimen jurídico internacional de protección de refugiados.
- [...]
- (6) Las conclusiones de Tampere establecen, asimismo, que las normas relativas al estatuto de refugiado deben completarse con medidas sobre formas subsidiarias de protección, que ofrezcan un estatuto apropiado a cualquier persona necesitada de tal protección.
- [...]
- (8) En el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, adoptado los días 15 y 16 de octubre de 2008, el Consejo Europeo señaló que persistían considerables disparidades entre distintos Estados miembros en cuanto a la concesión de la protección y las formas de esta, e instó a la adopción de nuevas iniciativas para completar el establecimiento del sistema europeo común de asilo previsto en el Programa de La Haya, a fin de ofrecer un grado de protección superior.
- (9) En el Programa de Estocolmo, el Consejo Europeo reiteró su compromiso con el objetivo de establecer, como muy tarde en 2012, un espacio común de protección y solidaridad, basado en un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme, de conformidad con el artículo 78 [TFUE], para las personas a las que se les conceda protección internacional.
- [...]
- (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. [...]
- [...]
- (23) Deben fijarse normas sobre la definición y el contenido del estatuto de refugiado para guiar a los organismos nacionales competentes de los Estados miembros en la aplicación de la Convención de Ginebra.

(24) Es necesario introducir criterios comunes para reconocer a los solicitantes de asilo la calidad de refugiados en el sentido del artículo 1 de la Convención de Ginebra.

[...]

(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.»

7 El artículo 20, apartados 1 y 2, de dicha Directiva, que se incluye en el capítulo VII de ésta, relativo al contenido de la protección internacional, establece:

«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.»

8 El artículo 29 de dicha Directiva, titulado «Protección social», tiene la siguiente redacción:

«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.»

9 El artículo 32 de la citada Directiva dispone lo siguiente:

«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.»

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

«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.»

### *Derecho alemán*

- 11 El artículo 12 de la Ley reguladora del derecho de residencia, el ejercicio de actividades remuneradas y la integración de los extranjeros en el territorio federal (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet), de 30 de julio de 2004 (BGBl. 2004 I, p. 1950), en la versión aplicable a los litigios principales (en lo sucesivo, «AufenthG»), dispone lo siguiente:

«(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.»

- 12 A tenor de las Directrices Administrativas Generales sobre la AufenthG (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthG) de 26 de octubre de 2009:

#### «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].»

- 13 Según se indica en las resoluciones de remisión, las referidas Directrices Administrativas se aplican únicamente a los extranjeros a quienes se haya concedido un permiso de residencia por razones de Derecho internacional, humanitarias o políticas. De dichas resoluciones se desprende asimismo que, según la jurisprudencia del órgano jurisdiccional remitente, no se puede imponer a los nacionales de terceros países beneficiarios del estatuto de refugiado una obligación de residencia con el único objetivo de asegurar una adecuada distribución de las cargas de la asistencia social.

### **Litigios principales y cuestiones prejudiciales**

- 14 El Sr. Alo y la Sra. Osso son nacionales sirios. Se desplazaron a Alemania en 1998 y 2001, respectivamente, donde presentaron, sin éxito, sendas solicitudes de asilo. Residieron a continuación en dicho Estado miembro al amparo de autorizaciones provisionales. Perciben prestaciones sociales desde el inicio del procedimiento de asilo.
- 15 Tras la presentación de nuevas solicitudes de asilo, la Oficina Federal para la migración y los refugiados (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) les concedió el estatuto de protección subsidiaria.

- 16 Los permisos de residencia otorgados al Sr. Alo y a la Sra. Osso mediante sendas resoluciones del distrito de Warendorf, de 12 de octubre de 2012, y de la región de Hannover, de 5 de abril de 2012, llevan aparejada la obligación de fijar su lugar de residencia, respectivamente, en la ciudad de Ahlen (Alemania) y en la región de Hannover, con excepción de la capital del Land de Baja-Sajonia. En sus resoluciones, las referidas autoridades se basaron en los puntos 12.2.5.2.1 y 12.2.5.2.2 de las Directrices Administrativas Generales sobre la AufenthG.
- 17 En los dos litigios principales, el Sr. Alo y la Sra. Osso impugnan la obligación de residencia que se les ha impuesto. Los recursos que interpusieron fueron desestimados en primera instancia.
- 18 El recurso de apelación interpuesto por el Sr. Alo ante el Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Renania del Norte-Westfalia) fue estimado. El referido órgano jurisdiccional anuló la obligación de residencia, al considerar, en esencia, que la resolución del distrito de Warendorf vulneraba lo dispuesto en el artículo 28, apartado 1, en relación con el artículo 32 de 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), disposiciones que se corresponden con los artículos 29, apartado 1, y 33 de la Directiva 2011/95.
- 19 En cambio, el Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Baja Sajonia) desestimó el recurso de apelación interpuesto por la Sra. Osso. Dicho órgano jurisdiccional consideró, en particular, que la resolución impugnada era conforme con las normas aplicables debido a que la Sra. Osso percibía determinadas prestaciones sociales. Por lo demás, declaró que la referida resolución no contravenía ni el Derecho internacional ni el Derecho de la Unión.
- 20 El distrito de Warendorf y la Sra. Osso, respectivamente, recurrieron en casación ante el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) contra las sentencias dictadas por el Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Renania del Norte-Westfalia) y por el Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Baja Sajonia).
- 21 En estas circunstancias, el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) resolvió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales, redactadas en términos idénticos en los asuntos C-443/14 y C-444/14:
- «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 [...] 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 [...] 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 [...] 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?»

## Sobre las cuestiones prejudiciales

### *Primera cuestión prejudicial*

- 22 Mediante la primera cuestión prejudicial planteada en cada uno de los litigios principales, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 33 de la Directiva 2011/95 debe interpretarse en el sentido de que una obligación de residencia como la controvertida en los litigios principales, impuesta a un beneficiario del estatuto de protección subsidiaria, supone una restricción a la libertad de circulación garantizada por dicho artículo, aun cuando la referida medida no prohíba a ese beneficiario desplazarse libremente por el territorio del Estado miembro que le ha concedido dicha protección ni permanecer temporalmente en su territorio fuera del lugar designado por la obligación de residencia.
- 23 A tenor del artículo 33 de la Directiva 2011/95, 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.
- 24 Por sí solo, el tenor de este artículo no permite determinar si supone únicamente que los beneficiarios de protección internacional deben poder desplazarse libremente por el territorio del Estado miembro que les ha concedido la referida protección o si significa también que tales beneficiarios deben poder escoger su lugar de residencia en dicho territorio.
- 25 El hecho de que el artículo 33 de la Directiva 2011/95 se titule «Libertad de circulación» no puede bastar para disipar las ambigüedades que derivan de su tenor. En efecto, como ha señalado el Abogado General en el punto 34 de sus conclusiones, el uso de esta expresión en Derecho de la Unión no es unívoco, en la medida en que algunas de sus disposiciones diferencian explícitamente la libertad de circulación de la libertad de escoger el lugar de residencia, mientras que otras emplean la expresión «libertad de circulación» en un sentido que engloba también el derecho de escoger el lugar de residencia.
- 26 Además, si bien podría entenderse que, en la versión en lengua alemana de la Directiva 2011/95, el título del artículo 33 —«Freizügigkeit innerhalb eines Mitgliedstaats»— indica que la libertad de circulación que dicho artículo consagra engloba el derecho de escoger el lugar de residencia, otras versiones lingüísticas de esta Directiva —en particular, las versiones en lengua española, danesa, inglesa, francesa e italiana— no confirman tal interpretación.
- 27 Pues bien, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la formulación utilizada en una de las versiones lingüísticas de una disposición de Derecho de la Unión no puede constituir la única base para la interpretación de dicha disposición, ni se le puede reconocer carácter prioritario frente a otras versiones lingüísticas. En efecto, las disposiciones de Derecho de la Unión deben ser interpretadas y aplicadas de modo uniforme a la luz de las versiones en todas las lenguas de la Unión. En caso de divergencia entre las distintas versiones lingüísticas de una disposición de Derecho de la Unión, ésta debe interpretarse en función de la estructura general y de la finalidad de la normativa en la que se integra (sentencia GSV, C-74/13, EU:C:2014:243, apartado 27 y jurisprudencia citada).

- 28 A este respecto, debe señalarse que de los considerandos 4, 23 y 24 de la Directiva 2011/95 se desprende que la Convención de Ginebra constituye la piedra angular del régimen jurídico internacional de protección de los refugiados y que las disposiciones de la referida Directiva relativas a los requisitos para la concesión del estatuto de refugiado y al contenido de éste fueron adoptadas para guiar a las autoridades competentes de los Estados miembros en la aplicación de la citada Convención, sobre la base de conceptos y criterios comunes (véase, por analogía, la sentencia *Abed El Karem El Kott* y otros, C-364/11, EU:C:2012:826, apartado 42).
- 29 Así pues, la interpretación de las disposiciones de la referida Directiva debe efectuarse a la luz de la estructura general y de la finalidad de la misma, con observancia de la Convención de Ginebra y de los demás tratados pertinentes a los que se hace referencia en el artículo 78 TFUE, apartado 1. Según se desprende del considerando 16 de la Directiva 2011/95, tal interpretación debe realizarse también respetando los derechos reconocidos por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (véase, por analogía, la sentencia *Abed El Karem El Kott* y otros, C-364/11, EU:C:2012:826, apartado 43 y jurisprudencia citada).
- 30 Además, del considerando 3 de la Directiva 2011/95 se desprende que, inspirándose en las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, la intención del legislador de la Unión era que el sistema europeo de asilo que esta Directiva ayuda a definir se basase en la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra.
- 31 En principio, estas consideraciones, por lo que se refiere a la Convención de Ginebra, resultan pertinentes únicamente respecto de los requisitos para la concesión del estatuto de refugiado y respecto del contenido de éste, en la medida en que el régimen previsto en dicha Convención sólo se aplica a los refugiados y no a los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria, el cual tiene por objeto, como se desprende de los considerandos 6 y 33 de la Directiva 2011/95, completar la protección de los refugiados consagrada en dicha Convención (véanse, en este sentido, las sentencias *Diakité*, C-285/12, EU:C:2014:39, apartado 33, y *N.*, C-604/12, EU:C:2014:302, apartado 31).
- 32 No obstante, los considerandos 8, 9 y 39 de la Directiva 2011/95 indican que el legislador de la Unión quiso, en respuesta al llamamiento del Programa de Estocolmo, establecer un estatuto uniforme para todos los beneficiarios de protección internacional y que, en consecuencia, optó por conceder a los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria los mismos derechos y prestaciones a que tienen derecho los refugiados, salvo las excepciones que sean necesarias y estén objetivamente justificadas.
- 33 Así, el capítulo VII de la referida Directiva, relativo al contenido de la protección internacional, se aplica, en virtud del artículo 20, apartado 2, de ésta, tanto a los refugiados como a los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria, salvo indicación en contrario.
- 34 Si bien algunos artículos de dicho capítulo incluyen tal indicación, es preciso señalar que no ocurre así con el artículo 33 de la Directiva 2011/95. Al contrario, este artículo puntualiza que la libertad «de circulación» que consagra se garantiza a «los beneficiarios de protección internacional», lo cual implica que los refugiados y los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria están sujetos, a este respecto, al mismo régimen.
- 35 Pues bien, el artículo 26 de la Convención de Ginebra, que garantiza a los refugiados el disfrute de la libertad de circulación, dispone expresamente que tal libertad no solamente engloba el derecho de viajar libremente por el territorio del Estado que les haya concedido el estatuto de refugiado, sino también el derecho de escoger su lugar de residencia en tal territorio. No hay ningún dato que indique que el legislador de la Unión optó por incluir en la Directiva 2011/95 únicamente el primero de dichos derechos y no el segundo.

- 36 En estas circunstancias, interpretar el artículo 33 de esta Directiva en el sentido de que no confiere a los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria el derecho de escoger su lugar de residencia en el territorio del Estado miembro que les ha concedido dicha protección implicaría que tal derecho sólo se garantizaría a los refugiados, creando así —pese a la falta de indicación explícita en este sentido en la referida Directiva— una distinción, contraria al objetivo expuesto en los apartados 32 y 33 de la presente sentencia, entre el contenido de la protección que se garantiza a este respecto a los refugiados, por una parte, y a los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria, por otra.
- 37 Por consiguiente, el artículo 33 de la citada Directiva debe interpretarse en el sentido de que obliga a los Estados miembros a permitir a los beneficiarios de protección internacional tanto desplazarse libremente por el territorio del Estado miembro que les ha concedido dicha protección como escoger su lugar de residencia en dicho territorio.
- 38 No puede desvirtuar esta conclusión la precisión que se recoge en el artículo 32, apartado 2, de la Directiva 2011/95, que autoriza la práctica nacional de dispersión de los beneficiarios de protección internacional.
- 39 En efecto, teniendo en cuenta el objeto del citado artículo, debe entenderse que dicha precisión tiene como objetivo únicamente permitir a los Estados miembros integrar tal práctica en su política de acceso a la vivienda.
- 40 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial planteada en cada uno de los litigios principales que el artículo 33 de la Directiva 2011/95 debe interpretarse en el sentido de que una obligación de residencia como la controvertida en los litigios principales, impuesta a un beneficiario del estatuto de protección subsidiaria, supone una restricción a la libertad de circulación garantizada por dicho artículo, aun cuando la referida medida no prohíba a ese beneficiario desplazarse libremente por el territorio del Estado miembro que le ha concedido dicha protección ni permanecer temporalmente en su territorio fuera del lugar designado por la obligación de residencia.

*Sobre la segunda cuestión prejudicial*

- 41 Mediante la segunda cuestión prejudicial planteada en cada uno de los litigios principales, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 29 y 33 de la Directiva 2011/95 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que se imponga una obligación de residencia como la controvertida en los litigios principales a un beneficiario del estatuto de protección subsidiaria que percibe determinadas prestaciones sociales específicas, con el objetivo de llevar a cabo un reparto adecuado entre las distintas instituciones competentes en la materia de la carga que supone el pago de dichas prestaciones.
- 42 Por lo que respecta al artículo 33 de la referida Directiva, si bien de la respuesta dada a la primera cuestión prejudicial se desprende que la imposición de una obligación de residencia como la controvertida en los litigios principales supone una restricción a la libertad de circulación garantizada por dicho artículo, debe señalarse que el citado artículo admite algunas restricciones a la referida libertad.
- 43 Ahora bien, el artículo 33 de la Directiva 2011/95 puntualiza que el derecho de los beneficiarios de protección internacional de circular libremente debe ejercerse en las mismas condiciones y con las mismas restricciones que rigen para los otros nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio del Estado miembro que les haya concedido dicha protección.

- 44 Por su parte, el artículo 26 de la Convención de Ginebra —que, habida cuenta de las consideraciones que se recogen en los apartados 28 a 37 de la presente sentencia, es pertinente para determinar el alcance de la libertad de circulación de los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria— establece que la libertad de circulación se concede a los refugiados siempre que observen los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias a los extranjeros en general.
- 45 De ello se desprende que, en principio, en virtud del artículo 33 de la Directiva 2011/95, los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria no pueden estar sujetos, por lo que respecta a la elección de su lugar de residencia, a un régimen más restrictivo que el aplicable a otros nacionales de terceros países que residan legalmente en el Estado miembro que les haya concedido dicha protección.
- 46 Pues bien, de las resoluciones de remisión se deduce que la obligación de residencia se impone, con el objetivo de llevar a cabo un reparto adecuado entre las distintas instituciones competentes en la materia de la carga que supone el pago de determinadas prestaciones sociales específicas (en lo sucesivo, «asistencia social»), a aquellos nacionales de terceros países cuya residencia se autoriza por razones de Derecho internacional, humanitarias o políticas, por una parte —a excepción de los refugiados—, y que, por otra parte, reciben asistencia social.
- 47 Así pues, la normativa nacional a la que se refieren los litigios principales somete, a esta respecto, a los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria a un régimen más restrictivo que el aplicable, con carácter general, a los refugiados y a los nacionales de terceros países que residen legalmente en territorio alemán por razones que no son de Derecho internacional, humanitarias o políticas.
- 48 En cuanto al artículo 29 de la Directiva 2011/95, debe señalarse que el apartado 1 de dicho artículo establece la regla general de que los beneficiarios de protección internacional recibirán, en el Estado miembro que les ha concedido tal protección, la misma asistencia social prevista para los nacionales de dicho Estado miembro. Esta regla implica, en particular, que el acceso de tales beneficiarios a la asistencia social no debe supeditarse al cumplimiento de requisitos que no se imponen a los nacionales del Estado miembro que les ha concedido dicha protección.
- 49 El artículo 29, apartado 2, de esa misma Directiva prevé que los Estados miembros puedan apartarse de dicha regla limitando la asistencia social concedida a los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria a las prestaciones básicas de asistencia social. No obstante, de la referida disposición se deduce claramente que, si un Estado miembro decide apartarse de dicha regla, el acceso a tales prestaciones básicas debe supeditarse a los mismos requisitos que se apliquen a los nacionales de ese Estado miembro.
- 50 De ello se desprende que, en los dos supuestos contemplados en el artículo 29 de la Directiva 2011/95, los requisitos a los que se condicione el acceso de los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria a la asistencia social que les ofrece el Estado miembro que les haya concedido dicha protección deben ser los mismos a los que se supedite la concesión de tal asistencia a los nacionales de ese Estado miembro.
- 51 El artículo 23 de la Convención de Ginebra, que, habida cuenta de las consideraciones expuestas en los apartados 28 a 37 de la presente sentencia, es pertinente para interpretar el artículo 29, apartado 1, de la Directiva 2011/95, confirma este análisis, en la medida en que establece que los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en su territorio el mismo trato que a sus nacionales en lo que respecta a asistencia y a socorro públicos.
- 52 Pues bien, de las consideraciones expuestas en el apartado 46 de la presente sentencia se deriva que se imponen obligaciones de residencia como las controvertidas en los litigios principales a los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria desde el momento en que reciben asistencia social.

- 53 Por tanto, a diferencia de los nacionales alemanes, a los que no se aplica tal obligación de residencia, un beneficiario del estatuto de protección subsidiaria únicamente podrá acceder a la asistencia social si está dispuesto a que se le imponga una obligación de residencia.
- 54 Dicho esto, la normativa nacional podría prever válidamente que se impusiese una obligación de residencia a los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria sin imponer tal medida a los refugiados, a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio del Estado miembro de que se trate por razones que no sean de Derecho internacional, humanitarias o políticas y a los nacionales de ese Estado miembro en caso de que tales colectivos no se hallasen en una situación objetivamente comparable en relación con el fin perseguido por dicha normativa.
- 55 A este respecto, debe señalarse, no obstante, que la concesión de prestaciones sociales a una persona determinada supone una carga para la institución encargada de abonar dichas prestaciones, con independencia de que esa persona sea un beneficiario del estatuto de protección subsidiaria, un refugiado, un nacional de un tercer país que resida legalmente en territorio alemán por razones que no sean de Derecho internacional, humanitarias o políticas, o un nacional alemán. Por consiguiente, la circulación de las personas que perciben dichas prestaciones o su concentración desigual en el territorio del Estado miembro afectado puede suponer un reparto inadecuado de esta carga entre las distintas instituciones competentes en la materia, sin que la eventual condición de beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria de dichas personas revista una relevancia particular a este respecto.
- 56 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la segunda cuestión prejudicial planteada en cada uno de los litigios principales que los artículos 29 y 33 de la Directiva 2011/95 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que se imponga una obligación de residencia como la controvertida en los litigios principales a un beneficiario del estatuto de protección subsidiaria que perciba determinadas prestaciones sociales específicas con el objetivo de llevar a cabo un reparto adecuado entre las distintas instituciones competentes en la materia de la carga que supone el pago de dichas prestaciones, si la normativa nacional aplicable no contempla la imposición de tal medida a los refugiados, a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el Estado miembro de que se trate por razones que no sean de Derecho internacional, humanitarias o políticas o a los nacionales de dicho Estado miembro que perciban tales prestaciones.

*Sobre la tercera cuestión prejudicial*

- 57 Mediante la tercera cuestión prejudicial planteada en cada uno de los litigios principales, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 29 y 33 de la Directiva 2011/95 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que se imponga una obligación de residencia como la controvertida en los litigios principales a un beneficiario del estatuto de protección subsidiaria que perciba determinadas prestaciones sociales específicas con el objetivo de facilitar la integración de los nacionales de terceros países en el Estado miembro que le ha concedido dicha protección.
- 58 De las resoluciones de remisión se desprende que, al amparo del objetivo mencionado en el apartado precedente, la obligación de residencia prevista en Derecho alemán tiene como finalidad, por una parte, evitar la concentración en áreas concretas de nacionales de terceros países que reciben asistencia social y la generación de segregación social, con los consiguientes efectos negativos para su integración, y, por otra parte, vincular a los nacionales de terceros países con una especial necesidad de integración a un determinado lugar de residencia, a fin de que puedan aprovechar en él las ofertas de integración existentes.
- 59 A este respecto, debe señalarse que el artículo 29 de la Directiva 2011/95 no es pertinente para el examen de la tercera cuestión prejudicial, al no hallarse los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria y los nacionales alemanes en una situación comparable en relación con el objetivo de facilitar la integración de los nacionales de terceros países.

- 60 Por lo que respecta al artículo 33 de la referida Directiva, de las consideraciones expuestas en los apartados 12 y 13 de la presente sentencia se desprende que la normativa nacional a la que se refieren los litigios principales impone a los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria que reciben asistencia social un trato que difiere del aplicable, con carácter general, a los nacionales de terceros países que residen legalmente en territorio alemán por razones que no son de Derecho internacional, humanitarias o políticas y a los nacionales alemanes.
- 61 Pues bien, de las consideraciones expuestas en el apartado 54 de la presente sentencia se deriva que el artículo 33 de la Directiva 2011/95 únicamente se opone a que por medio de tal normativa se imponga una obligación de residencia a un beneficiario del estatuto de protección subsidiaria que recibe asistencia social si los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria se hallan en una situación objetivamente comparable, en relación con el fin perseguido por dicha normativa, a la de los nacionales de terceros países que residen legalmente en territorio alemán por razones que no son de Derecho internacional, humanitarias o políticas.
- 62 Por consiguiente, corresponde al órgano jurisdiccional remitente verificar si el hecho de que un nacional de un tercer país que recibe asistencia social sea beneficiario de protección internacional — en este caso, de protección subsidiaria— implica que tendrá que hacer frente a mayores dificultades de integración que otro nacional de un tercer país que resida legalmente en Alemania y que reciba asistencia social.
- 63 Así podría ocurrir, en particular, si, por efecto de la norma nacional mencionada por el órgano jurisdiccional remitente —según la cual la residencia de los nacionales de terceros países que residen legalmente en Alemania por razones que no son de Derecho internacional, humanitarias o políticas se supedita con carácter general a un requisito que tiene como fin que éstos estén en condiciones de subvenir a sus propias necesidades—, dichos nacionales no pudiesen recibir asistencia social hasta que hubiesen residido legalmente de manera ininterrumpida durante un determinado período de tiempo en el Estado miembro de acogida. En efecto, tal residencia llevaría a presumir que los nacionales de terceros países afectados están suficientemente integrados en dicho Estado miembro, de modo que no se hallarían en una situación comparable a la de los beneficiarios de protección internacional en relación con el objetivo de facilitar la integración de los nacionales de terceros países.
- 64 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la tercera cuestión prejudicial planteada en cada uno de los litigios principales que el artículo 33 de la Directiva 2011/95 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que se imponga una obligación de residencia como la controvertida en los litigios principales a un beneficiario del estatuto de protección subsidiaria que perciba determinadas prestaciones sociales específicas con el objetivo de facilitar la integración de los nacionales de terceros países en el Estado miembro que le haya concedido dicha protección, aunque la normativa nacional aplicable no prevea la imposición de tal medida a los nacionales de terceros países que residan legalmente en dicho Estado miembro por razones que no sean de Derecho internacional, humanitarias o políticas que perciban tales prestaciones, siempre que los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria no se hallen en una situación objetivamente comparable, en relación con el fin perseguido por dicha normativa, a la de los nacionales de terceros países que residen legalmente en territorio del Estado miembro de que se trate por razones que no son de Derecho internacional, humanitarias o políticas, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente.

### **Costas**

- 65 Dado que el procedimiento tiene, para las partes de los litigios principales, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes de los litigios principales, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

- 1) 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 contenido de la protección concedida, debe interpretarse en el sentido de que una obligación de residencia como la controvertida en los litigios principales, impuesta a un beneficiario del estatuto de protección subsidiaria, supone una restricción a la libertad de circulación garantizada por dicho artículo, aun cuando la referida medida no prohíba a ese beneficiario desplazarse libremente por el territorio del Estado miembro que le ha concedido dicha protección ni permanecer temporalmente en su territorio fuera del lugar designado por la obligación de residencia.
- 2) Los artículos 29 y 33 de la Directiva 2011/95 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que se imponga una obligación de residencia como la controvertida en los litigios principales a un beneficiario del estatuto de protección subsidiaria que perciba determinadas prestaciones sociales específicas con el objetivo de llevar a cabo un reparto adecuado entre las distintas instituciones competentes en la materia de la carga que supone el pago de dichas prestaciones, si la normativa nacional aplicable no contempla la imposición de tal medida a los refugiados, a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el Estado miembro de que se trate por razones que no sean de Derecho internacional, humanitarias o políticas o a los nacionales de dicho Estado miembro que perciban tales prestaciones.
- 3) El artículo 33 de la Directiva 2011/95 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que se imponga una obligación de residencia como la controvertida en los litigios principales a un beneficiario del estatuto de protección subsidiaria que perciba determinadas prestaciones sociales específicas con el objetivo de facilitar la integración de los nacionales de terceros países en el Estado miembro que le haya concedido dicha protección, aunque la normativa nacional aplicable no prevea la imposición de tal medida a los nacionales de terceros países que residan legalmente en dicho Estado miembro por razones que no sean de Derecho internacional, humanitarias o políticas que perciban tales prestaciones, siempre que los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria no se hallen en una situación objetivamente comparable, en relación con el fin perseguido por dicha normativa, a la de los nacionales de terceros países que residen legalmente en territorio del Estado miembro de que se trate por razones que no son de Derecho internacional, humanitarias o políticas, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente.

Firmas