



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 21 de noviembre de 2018\*

«Procedimiento prejudicial — Directiva 2011/95/UE — Normas relativas al contenido de la protección internacional — Estatuto de refugiado — Artículo 29 — Protección social — Trato desigual — Refugiados beneficiarios de un derecho de residencia temporal»

En el asunto C-713/17,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Alta Austria, Austria), mediante resolución de 18 de diciembre de 2017, recibida en el Tribunal de Justicia el 21 de diciembre de 2017, en el procedimiento entre

**Ahmad Shah Ayubi**

y

**Bezirkshauptmannschaft Linz-Land,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. M. Vilaras, Presidente de la Sala Cuarta, en funciones de Presidente de la Sala Tercera, y los Sres. J. Malenovský, L. Bay Larsen (Ponente), M. Safjan y D. Šváby, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Sr. Ayubi, por el Sr. H. Blum, Rechtsanwalt;
- en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. G. Hesse, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. M. Condou-Durande y el Sr. M. Wasmeier, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oída la Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

\* Lengua de procedimiento: alemán.

## Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 29 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 2011, L 337, p. 9).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre el Sr. Ahmad Shah Ayubi, nacional de un tercer país, y la Bezirkshauptmannschaft Linz-Land (autoridad administrativa del distrito de Linz-Land, Austria) en relación con la decisión de esta de conceder al Sr. Ayubi y a su familia una ayuda para asegurar sus necesidades de manutención y alojamiento, en forma de una prestación de base y de un complemento provisional.

### Marco jurídico

#### *Convención de Ginebra*

- 3 La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 [*Recopilación de los Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 189, p. 137, 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 entró en vigor el 4 de octubre de 1967 (en lo sucesivo, «Convención de Ginebra»).
- 4 El artículo 23 de esta 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.»

#### *Derecho de la Unión*

- 5 A tenor del artículo 2, letra a), de la Directiva 2011/95, por «protección internacional» se entiende «el estatuto de refugiado y de protección subsidiaria».
- 6 El artículo 24, apartado 1, párrafo primero, de esta Directiva dispone:  

«Tan pronto como sea posible después de la concesión de la protección internacional, salvo en caso de que se opongan a ello motivos imperiosos de seguridad nacional u orden público, y sin perjuicio del artículo 21, apartado 3, los Estados miembros expedirán a los beneficiarios del estatuto de refugiado un permiso de residencia válido como mínimo por tres años y renovable.»
- 7 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.»

### ***Derecho austriaco***

- 8 El artículo 3, apartado 4, de la Asylgesetz 2005 (Ley de 2005 reguladora del derecho de asilo) está redactado en los siguientes términos:

«El nacional extranjero al que se haya concedido el estatuto de beneficiario del derecho de asilo obtendrá el derecho de residencia temporal en su condición de beneficiario del derecho de asilo. El derecho de residencia será válido durante tres años y se prorrogará por un período indefinido siempre que no concurra ninguna de las causas para la iniciación de un procedimiento de revocación del estatuto de beneficiario del derecho de asilo o que se dé por concluido tal procedimiento de revocación. [...]»

- 9 El artículo 4 de la Gesetz über die bedarfsorientierte Mindestsicherung in Oberösterreich (Ley relativa a la garantía de recursos mínimos para asegurar la cobertura de las necesidades en Alta Austria) establece:

«(1) Siempre que la presente Ley no disponga otra cosa, únicamente se concederá una garantía de recursos mínimos para asegurar la cobertura de las necesidades a aquellas personas que:

1. tengan su residencia habitual en Alta Austria [...] y
2. [...]
  - b) sean beneficiarios del derecho de asilo o de protección subsidiaria,

[...]

(3) No obstante lo dispuesto en el apartado 1, las personas [...] contempladas en el apartado 1, punto 2, letra b), que carezcan de derecho de residencia permanente en Austria [...], en particular los beneficiarios del derecho de asilo titulares de un derecho de residencia temporal [...] y las personas beneficiarias de protección subsidiaria recibirán, para cubrir sus necesidades de manutención y alojamiento, una prestación de base y un complemento provisional con arreglo al artículo 13.»

- 10 Los respectivos importes de las prestaciones concedidas a las personas a que se refiere al artículo 4, apartado 3, de esta Ley y de las concedidas a las personas no comprendidas en el ámbito de aplicación de esta disposición se establecen mediante disposiciones distintas.

### **Litigio principal y cuestiones prejudiciales**

- 11 El 30 de septiembre de 2016, el Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Oficina Federal de Inmigración y Asilo, Austria) concedió al Sr. Ayubi el estatuto de refugiado y, en virtud del derecho de asilo, una autorización de residencia de tres años.
- 12 El 9 de marzo de 2017, el Sr. Ayubi presentó una solicitud de ayuda para cubrir sus necesidades y las de su familia en materia de manutención y alojamiento.

- 13 Mediante resolución notificada el 10 de abril de 2017, la autoridad administrativa del distrito de Linz-Land concedió al Sr. Ayubi una ayuda en forma de prestación dineraria mensual, compuesta por una prestación de base y un complemento provisional. El tribunal remitente expone que de esta resolución se desprende que el Sr. Ayubi, en su condición de beneficiario de una autorización de residencia temporal en virtud del derecho de asilo, solo tenía derecho, con arreglo a la normativa austriaca, al pago de prestaciones mínimas para asegurar la cobertura de sus necesidades.
- 14 El 3 de junio de 2017, el Sr. Ayubi interpuso un recurso contra dicha resolución, alegando, en particular, que el trato desfavorable que esa normativa dispensa a los refugiados que carecen del derecho de residencia permanente es incompatible con el Derecho de la Unión.
- 15 El tribunal remitente señala que, a raíz de la reforma de la normativa nacional pertinente que se realizó en el año 2015, esta categoría de refugiados se equipara, en lo que a la asistencia social se refiere, a los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria, por lo cual reciben ayudas de un importe netamente inferior al de las ayudas previstas para los nacionales austriacos. A su entender, solo los refugiados con derecho de residencia permanente se equiparan a los nacionales austriacos.
- 16 Ese tribunal considera que tal normativa induce que se difiera la concesión a los refugiados que cuentan con un derecho de residencia temporal de los derechos establecidos, de manera precisa e incondicional, en el artículo 29 de la Directiva 2011/95, a pesar de que estos refugiados se encuentran en una situación comparable a la de los refugiados que disfrutaban de un derecho de residencia permanente.
- 17 En estas circunstancias, el Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Alta Austria, Austria) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:
- «1) ¿Debe interpretarse el artículo 29 de la Directiva [2011/95], que establece la obligación de los Estados miembros de velar 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, en el sentido de que cumple los criterios de aplicación directa desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea?
- 2) ¿Debe interpretarse el artículo 29 de la Directiva [2011/95] en el sentido de que se opone a una disposición de Derecho nacional que establece que la asistencia social, en forma de garantía de recursos mínimos para asegurar la cobertura de las necesidades, solo se concede plenamente, es decir, en la misma medida que a los nacionales del Estado miembro, a los beneficiarios del derecho de asilo que son titulares de un derecho de residencia permanente, pero que reduce las prestaciones de asistencia social basadas en dicha garantía de recursos mínimos para aquellos beneficiarios del derecho de asilo cuyo derecho de residencia es únicamente temporal, equiparando por consiguiente a estos últimos, en lo que al importe de la asistencia social se refiere, a los extranjeros beneficiarios de protección subsidiaria?»

## **Sobre las cuestiones prejudiciales**

### ***Sobre la segunda cuestión prejudicial***

- 18 Mediante su segunda cuestión prejudicial, que procede examinar en primer lugar, el tribunal remitente pregunta en esencia si el artículo 29 de la Directiva 2011/95 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que establece que se concederá a los refugiados beneficiarios de un derecho de residencia temporal en un Estado miembro

prestaciones de asistencia social de un importe inferior al de las prestaciones concedidas a los nacionales de ese Estado miembro y a los refugiados beneficiarios de un derecho de residencia permanente en dicho Estado miembro.

- 19 El artículo 29, apartado 1, de la Directiva 2011/95 establece la regla general de que los beneficiarios de protección internacional, entre los que se incluyen los refugiados, con arreglo al artículo 2, letra a), de esta Directiva, recibirán, en el Estado miembro que les haya concedido tal protección, la misma asistencia social que la prevista para los nacionales de ese Estado miembro (sentencia de 1 de marzo de 2016, *Alo y Osso*, C-443/14 y C-444/14, EU:C:2016:127, apartado 48).
- 20 Si bien el artículo 29, apartado 2, de dicha Directiva permite a los Estados miembros establecer una excepción a esta regla general y limitar la asistencia social concedida a los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria a las prestaciones básicas, se desprende del propio tenor de esta disposición que la excepción solo es aplicable a los beneficiarios de dicha protección y no a los refugiados.
- 21 A este respecto, es preciso señalar que el hecho de que el artículo 29, apartado 1, de la misma Directiva disponga que se conceda a los beneficiarios de protección internacional la asistencia social «necesaria» no implica que el legislador de la Unión haya querido autorizar a los Estados miembros a conceder a los refugiados prestaciones sociales de un importe que estimen suficiente para responder a las necesidades de tales refugiados, pero que sea inferior al de las prestaciones sociales concedidas a los nacionales.
- 22 En efecto, por un lado, resulta de la propia estructura del artículo 29 de la Directiva 2011/95 que debe entenderse que la referencia hecha al término «necesaria» en el apartado 1 de este artículo está destinada simplemente a subrayar la oposición entre las prestaciones cubiertas por el principio mencionado en él, por una parte, y las prestaciones «básicas» a las que puede limitarse la asistencia social en virtud del apartado 2 de dicho artículo, por otra.
- 23 Esta afirmación queda corroborada por el hecho de que este último apartado quedaría privado de todo efecto útil si se interpretase que el artículo 29, apartado 1, de esta Directiva permite, de forma general, a los Estados miembros establecer, para limitarlas a lo estrictamente necesario, las prestaciones ofrecidas a los beneficiarios de protección internacional a un nivel inferior al de las prestaciones garantizadas a los nacionales de esos Estados miembros.
- 24 Por otro lado, atribuir tal facultad a los Estados miembros en relación con las prestaciones concedidas a los refugiados sería incompatible con el principio de trato nacional en materia de asistencia y socorro públicos a estos últimos, enunciado en el artículo 23 de la Convención de Ginebra, a la luz del cual debe interpretarse el artículo 29 de la Directiva 2011/95 (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de marzo de 2016, *Alo y Osso*, C-443/14 y C-444/14, EU:C:2016:127, apartado 51).
- 25 De ello se desprende que el nivel de las prestaciones sociales otorgadas a los refugiados por el Estado miembro que haya concedido ese estatuto, ya sea por una duración definida o indefinida, ha de ser el mismo que el ofrecido a los nacionales de ese Estado miembro (véase, por analogía, la sentencia de 1 de marzo de 2016, *Alo y Osso*, C-443/14 y C-444/14, EU:C:2016:127, apartados 48 y 50).
- 26 El principio de trato nacional de que disfrutaban de este modo los refugiados no puede quedar desvirtuado por el artículo 24 de la Directiva 2011/95, que permite a los Estados miembros expedir a los refugiados un permiso de residencia limitado, en su caso, a tres años.
- 27 Efectivamente, dado que los derechos que confiere el capítulo VII de esta Directiva, en el que se incluye el artículo 29 de esta, son la consecuencia de la concesión del estatuto de refugiado y no de la expedición de un permiso de residencia, tales derechos solo pueden limitarse respetando las

condiciones establecidas en ese capítulo, sin que los Estados miembros estén facultados para añadir restricciones que no figuren en él (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de junio de 2015, H. T., C-373/13, EU:C:2015:413, apartado 97).

- 28 Además, tanto el artículo 29 de la Directiva 2011/95 como el artículo 23 de la Convención de Ginebra se refieren a todos los refugiados y no supeditan los derechos que se les reconocen a la duración de su presencia en el Estado miembro de que se trate o a la duración del permiso de residencia de que disponen.
- 29 De lo anterior se desprende que deberá garantizarse a los refugiados que disponen de un permiso de residencia de una duración limitada a tres años el mismo nivel de prestaciones sociales que a los nacionales del Estado miembro que les haya concedido el estatuto de refugiado.
- 30 Esta conclusión no queda desvirtuada por la alegación de que una normativa como la controvertida en el litigio principal es compatible con el artículo 29, apartado 1, de la Directiva 2011/95 en la medida en que los refugiados que residen desde hace varios años en un Estado miembro se encuentran en una situación objetivamente distinta de la de los refugiados que han entrado recientemente en el territorio de ese Estado miembro, que necesitan mayor apoyo concreto.
- 31 En primer lugar, habida cuenta de que esta disposición impone la igualdad de trato entre los refugiados y los nacionales del Estado miembro que ha brindado su protección a los primeros, para aplicar dicha disposición, solo pueden ser eventualmente pertinentes las diferencias objetivas de situación entre esas dos categorías de personas, pero no las diferencias de situación entre dos grupos diferentes de refugiados (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de marzo de 2016, Alo y Osso, C-443/14 y C-444/14, EU:C:2016:127, apartados 54 y 59).
- 32 En segundo lugar, suponiendo que la particularidad de la situación de los refugiados que han entrado recientemente en el territorio de un Estado miembro permita observar que, por lo general, se encuentran en una situación más precaria que los nacionales de ese Estado miembro, no puede considerarse que una medida consistente en tratar desfavorablemente a estos refugiados limitando el nivel de prestaciones que se les concede tenga en cuenta tal diferencia de situación, puesto que una medida de esta índole no podría remediar esa precariedad.
- 33 En tercer lugar, si esta alegación ha de entenderse en el sentido de que, debido a las dificultades que encuentran para acceder al mercado libre de la vivienda los refugiados que han entrado recientemente en Austria, sería más apropiado poner a disposición de estos, en breve plazo, plazas en centros de acogida en vez de concederles una ayuda económica, baste con señalar que, en todo caso, no se desprende de la descripción de la normativa nacional contenida en la resolución de remisión ni de la información aportada por el Gobierno austriaco que la reducción controvertida en el litigio principal del importe de las prestaciones de asistencia social garantizadas a dichos refugiados se compense mediante la concesión a estos de otros tipos de prestaciones sociales.
- 34 Por otra parte, aunque el Gobierno austriaco alega asimismo la importante carga que se deriva del pago de prestaciones sociales a los refugiados, debe recordarse 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 refugiado o un nacional del Estado miembro de que se trate. Por lo tanto, a este respecto, no puede apreciarse una diferencia de situación entre esas dos categorías de personas (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de marzo de 2016, Alo y Osso, C-443/14 y C-444/14, EU:C:2016:127, apartado 55).
- 35 Por consiguiente, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 29 de la Directiva 2011/95 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que establece que se concederá a los refugiados beneficiarios de

un derecho de residencia temporal en un Estado miembro prestaciones de asistencia social de un importe inferior al de las prestaciones concedidas a los nacionales de ese Estado miembro y a los refugiados beneficiarios de un derecho de residencia permanente en dicho Estado miembro.

### ***Sobre la primera cuestión prejudicial***

- 36 Mediante su primera cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta en esencia si un refugiado puede invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales la incompatibilidad de una normativa como la controvertida en el litigio principal con el artículo 29, apartado 1, de la Directiva 2011/95 para que se soslaye la restricción de sus derechos que comporta dicha normativa.
- 37 De reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, en todos aquellos casos en que las disposiciones de una directiva, desde el punto de vista de su contenido, no estén sujetas a condición alguna y sean suficientemente precisas, los particulares están legitimados para invocarlas ante los órganos jurisdiccionales nacionales contra el Estado, bien cuando este no haya adaptado el Derecho nacional a la directiva dentro de los plazos señalados, bien cuando haya hecho una adaptación incorrecta (sentencia de 24 de enero de 2012, Domínguez, C-282/10, EU:C:2012:33, apartado 33 y jurisprudencia citada).
- 38 Si bien es cierto que el artículo 29, apartado 1, de la Directiva 2011/95 confiere a los Estados miembros un cierto margen de apreciación, especialmente en cuanto a la determinación del nivel de la asistencia social que consideren necesaria, no es menos cierto que esta disposición impone a los Estados miembros, en términos inequívocos, una obligación de resultado precisa e incondicional, que consiste en garantizar a todos los refugiados a los que concede su protección la misma asistencia social que la prevista para sus nacionales.
- 39 Además, procede recordar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que disposiciones comparables al artículo 29, apartado 1, de la Directiva 2011/95, que imponen el principio de trato nacional o que prohíben determinadas discriminaciones, tienen efecto directo (véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de mayo de 1999, Sürül, C-262/96, EU:C:1999:228, apartados 63 y 74; de 22 de diciembre de 2010, Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres, C-444/09 y C-456/09, EU:C:2010:819, apartado 78, y de 6 de marzo de 2014, Napoli, C-595/12, EU:C:2014:128, apartados 48 y 50).
- 40 En este contexto, se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que, cuando no resulte posible interpretar y aplicar la normativa nacional con arreglo a las exigencias del Derecho de la Unión, los órganos jurisdiccionales nacionales y los órganos de la Administración están obligados a aplicar íntegramente el Derecho de la Unión y a tutelar los derechos que este concede a los particulares, así como a abstenerse de aplicar, en su caso, cualquier disposición contraria del Derecho interno (sentencia de 7 de septiembre de 2017, H., C-174/16, EU:C:2017:637, apartado 70 y jurisprudencia citada).
- 41 De lo anterior resulta que procede responder a la primera cuestión prejudicial que un refugiado puede invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales la incompatibilidad de una normativa como la controvertida en el litigio principal con el artículo 29, apartado 1, de la Directiva 2011/95 para que se soslaye la restricción de sus derechos que comporta dicha normativa.

### **Costas**

- 42 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

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

- 1) **El artículo 29 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 se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que establece que se concederá a los refugiados beneficiarios de un derecho de residencia temporal en un Estado miembro prestaciones de asistencia social de un importe inferior al de las prestaciones concedidas a los nacionales de ese Estado miembro y a los refugiados beneficiarios de un derecho de residencia permanente en dicho Estado miembro.**
- 2) **Un refugiado puede invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales la incompatibilidad de una normativa como la controvertida en el litigio principal con el artículo 29, apartado 1, de la Directiva 2011/95 para que se soslaye la restricción de sus derechos que comporta dicha normativa.**

Firmas