

Esta última semana, la noticia de que Bélgica, al igual que otros Estados miembros de la UE, expulsa sin conmiseración a ciudadanos comunitarios por carecer de recursos económicos suficientes y considerarles una “carga” para su estado social ha sido recibida con estupor e indignación. Se tambalea así una convicción profundamente arraigada: la idea de que la Unión Europea era un espacio de igualdad, libertad y justicia para las/os ciudadanas/os de los países integrantes, que podrían moverse libremente por él de manera incondicionada. Nada más lejos de la realidad.

Lo cierto es que la libre circulación de personas y de residencia, proclamada como “pilar angular” del espacio comunitario y del estatuto del ciudadano europeo, fue concebida desde sus orígenes como mero instrumento del Mercado Único, siempre subordinada a la libre prestación de servicios y a los movimientos económicos. Vía libre pues a turistas, inversores, trabajadores cualificados, o mano de obra a precio de saldo dispuesta a desplazarse, con o sin garantía de condiciones de trabajo dignas, allí donde la requiera el mercado. Por el contrario, personas inactivas o estudiantes solo gozan de libertad de circulación y establecimiento de residencia con la garantía de poder adquisitivo por delante.

Esto es así porque así lo prevén las normas comunitarias que han sido transpuestas a derecho nacional interno. En concreto la Directiva 2004/38/CE, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077...>) Esta norma condiciona el derecho de libre circulación de los ciudadanos comunitarios a algunas restricciones y requisitos, desde los tres meses de estancia hasta los cinco años de residencia legal, momento a partir del cual se alcanza la residencia permanente, que no puede ser retirada.

Las restricciones que permiten a un Estado miembro motivar la expulsión de ciudadanos comunitarios son únicamente razones de salvaguarda del orden público, la seguridad y la salud públicas (Art. 1.c). Pero además, a partir de los tres meses, la Directiva solo garantiza el derecho de libre residencia a los ciudadanos de la UE y los miembros de sus familias mientras “no se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida” (Art. 14.1), lo que les exige disponer de recursos suficientes y de seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el estado de acogida (Art. 7.1.b). Aunque los estados no puedan establecer un importe fijo ni exigir recursos superiores a los que determinan la concesión de asistencia social o pensión mínima, la Directiva sí les permite controlar que los requisitos se cumplen durante todo el periodo de residencia no permanente. Si no se cumplen, pueden denegar el registro, el permiso de residencia o su renovación, e incluso acordar la expulsión del territorio, mientras “no sea consecuencia automática del recurso a la asistencia social”, es decir, se haya valorado individualmente la situación personal del afectado.

En cuanto a la expulsión, los estados no suelen prever su ejecución forzosa, ni tampoco el internamiento en CIEs (aunque existen casos, como el de una joven búlgara internada en el CIE de Valencia en febrero de 2011), pero la Directiva tampoco prohíbe expresamente estas medidas. En realidad, no serían demasiado útiles: el control en frontera de los movimientos de ciudadanos comunitarios es impracticable dentro de la UE, pero es que además, la negativa al registro en el país de acogida supone ya de por sí una expulsión muy eficaz, pues se inhabilita al ciudadano para tener una vida normal en el país de acogida, cerrándosele el acceso al disfrute de derechos tan básicos como la vivienda, salud, o educación.

En definitiva, la Directiva 2004/38 garantiza a los Estados miembros la selección económica de los flujos migratorios dentro de las fronteras internas de la UE: una prueba más de que la tan aclamada “movilidad exterior” opera ante todo en beneficio del mercado, y no de las personas.

Desde luego, no han faltado casos de transposición deficiente de la Directiva y extralimitaciones de los Estados miembros. Un ejemplo sangrante: el caso de Francia, que al amparo de una circular de 2006, solo en 2009 expulsó a más de 10.000 ciudadanos búlgaros y rumanos de etnia gitana, incluso antes de transcurridos los tres primeros meses de residencia que garantiza la Directiva. La norma les consideraba expresamente una “amenaza para el orden público”, y una “carga excesiva para el sistema de asistencia social francés”. La sociedad civil solo se puso en pie de guerra cuando la policía francesa llegó al extremo de detener y expulsar a una niña durante una excusión escolar;

solo entonces, la Comisión Europea sacó los colores a Francia por discriminación racial y expulsiones en masa de una determinada minoría étnica, prohibidas por el derecho internacional. Nótese que el toque de atención no se hizo por la mención al orden público o a la carga excesiva para el erario público.

La administración belga es otra de las que ha cometido excesos, por ejemplo, el interpretar que la condición de “recursos suficientes a disposición” obliga al ciudadano europeo a disponer individualmente de recursos propios, sin que bastaran los recursos prestados o el aval de un tercero sin vínculo jurídico con el afectado. Esta interpretación restrictiva, compartida también por el Reino Unido e Irlanda, se atajó en una sentencia de TJCE de 2006 (Comisión vs Bélgica, 2006/83), que consideraba suficiente “disponer” efectivamente de recursos, sin importar su procedencia. También la denegación automática de la residencia por no presentar en plazo los documentos acreditativos de “recursos suficientes” se declaró contraria a derecho comunitario, y una vez más, el acento se puso en “la disposición efectiva y real de los recursos”.

España no es quién tampoco para recriminar a otros una transposición deficiente, ya que la suya distó mucho de ser ejemplar. El Tribunal Supremo, en la conocida sentencia de 1 de junio 2010 (BOE de 3 de noviembre 2010) anuló varias disposiciones del Real Decreto 240/2007, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de Estados miembros de la UE y del EEE, por ser contrarias a la Directiva. Entre otras, la exigencia que se imponía a los familiares de un ciudadano comunitario fallecido residentes en España de demostrar recursos suficientes y seguro de salud para mantener su permiso de residencia, requisito éste que la propia Directiva no exigía si llevaban un año residiendo en el país.

Pero entonces -conviene recordarlo-, el Gobierno, aprovechando la modificación que debía hacer del Real Decreto 240/2007 para adecuarlo a la sentencia, utilizó la disposición final quinta del Real Decreto-Ley 16/2012 de medidas urgentes y sostenibilidad del sistema nacional de salud (...) para modificar completamente el artículo 7 del Real Decreto 240/2007, no solo suprimiendo el derecho a asistencia sanitaria, sino afectando de lleno al derecho de libre circulación y residencia en España de los ciudadanos comunitarios sin actividad económica. El derecho de éstos quedaba así también en España, condicionado a que acreditaran “disponer de recursos suficientes” y de seguro de salud propio para ellos mismos y sus familiares, requisito que no existía en la norma de transposición española antes de la modificación. Llama la atención el desatino de haber aprobado este cambio, cuando la población española emigrante es hoy en día precisamente una de las mayores víctimas de este tipo de expulsiones en otros países de la UE.

En resumen, el TJCE ha reconocido que el derecho a libre circulación puede perfectamente restringirse por razones legítimas y objetivas “de interés general”, valoradas discrecionalmente por los Estados miembros, siempre que no sean genéricas o desproporcionadas en relación a la finalidad perseguida, que en este caso no es otra que “la protección del erario público de los Estados miembros” (sentencia Comisión vs Bélgica 2006/83, y Shu y Chen, 2004/303). El TJCE reconoce la discriminación, pero no la considera vulneradora del principio de igualdad de trato entre nacionales y comunitarios residentes si se basa en criterio distinto del de la nacionalidad y es “proporcionada” al objetivo perseguido.

Podríamos preguntarnos cómo consigue el TJCE medir la proporcionalidad de una medida en una situación tan profundamente asimétrica como la que se da entre la carga sufrida por un ciudadano expulsado o rechazado en el país de acogida, y la carga financiera que pudiera repercutir en las arcas públicas del estado de acogida si ese ciudadano recurriese individualmente a la asistencia social, incluso abusando de ella. La situación resulta en sí misma desproporcionada, pero una discusión sobre la ponderación de principios del derecho se traslada inevitablemente al terreno de la política.

Para terminar, se percibe un incremento espectacular del número de expulsiones a ciudadanos comunitarios basadas en falta de recursos suficientes y carga para el estado social a lo largo de los últimos dos años. Creo que antes de buscar una explicación en un recrudescimiento de las normas nacionales de acceso a la residencia en ciertos países, el dato apunta a un crecimiento exponencial del número de emigrantes europeos sin “recursos suficientes”. Lo que hasta ahora afectaba a una minoría tan pequeña que pasaba inadvertida en los medios de comunicación, ahora puede

La libre circulación no es apta para europeos precarios

Publicado en Periódico Diagonal (<https://www.diagonalperiodico.net>)

convertirse en fenómeno de masas, sobre todo en países europeos como el nuestro, donde se han aplicado más duramente las políticas de ajuste y los índices de desigualdad social y económica se han disparado como consecuencia.

En fin: si el revuelo causado por la noticia de estas expulsiones trae consigo una mayor consideración social y solidaridad hacia lo que significa ser inmigrante “sin papeles” en Europa, o víctima de una expulsión, sea por discriminación racial, nacional o económica; si hace tomar conciencia de la importancia de reivindicar una ciudadanía europea radicalmente inclusiva, y un derecho universal a la asistencia social, independiente de la situación administrativa de la persona; si nos hace tener más presente el papel crucial que juegan las normas e instituciones europeas en la persistencia de las fronteras geográficas, pero también las sociales y económicas, entonces algo habremos avanzado.

Sara Lafuente.

Abogada e investigadora Centre Métices (ULB)

Proyecto Marie Curie ITN FP7 Changing Employment.

Etiquetas:

[derecho](#), [derecho critico](#), [inmigrantes](#), [Europa](#), [Unión Europea](#)