

**EUROPEAN PARLIAMENT
COMMITTEE ON PETITIONS
THE SECRETARIAT
60 RUE Wiertz
B-1047 BRUSSELS**

**DIRECTION GÉNÉRALE DES
POLITIQUES INTERNES DE L'UNION**

Reçu le: 11 avril 2014.

SECRETARIAT PETITIONS

_____, mayor de edad, de nacionalidad española, con DNI _____
y domicilio en _____, Bruselas, Bélgica;

_____, mayor de edad, de nacionalidad española, con DNI _____
y domicilio en _____, Etterbeek, Bélgica;

_____, mayor de edad, de nacionalidad española, con DNI _____ y
domicilio en _____, Bélgica;

_____, mayor de edad, de nacionalidad española, con DNI _____
y domicilio en _____, Bélgica;

_____, mayor de edad, de nacionalidad española, con DNI _____
y domicilio en _____, Madrid, España;

_____, mayor de edad de nacionalidad española, con DNI _____
y domicilio en _____, Bruselas, Bélgica;

Ante la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo comparecen, y como mejor proceda en derecho,

EXPONEN

Que en virtud del artículo 227 del TUE y del artículo 44 de la Carta de derechos fundamentales de la UE, por medio del presente escrito de petición, venimos a ejercitar el derecho reconocido a las personas físicas residentes en un Estado miembro, *“a presentar al Parlamento Europeo, (...) una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Unión que le afecte directamente”*.

Que la petición está relacionada con la vulneración del derecho a la libre circulación de personas, por tanto versa sobre una de las materias que puede ponerse en conocimiento de la Comisión de Peticiones por esta vía.

Que las circunstancias denunciadas en la petición afectan directamente a las personas firmantes, por ser ciudadanas comunitarias, algunas residentes en Bélgica, otras residentes en otros estados miembros de la UE y/o con expectativas de emigración dentro de Europa y que podrían recaer en algún momento en situaciones de precariedad consideradas por autoridades belgas o de otro estado miembro como situaciones de “carga irracional para el sistema de asistencia social” amparadas por la Directiva 2004/38.

Que designamos:

- como representante de las personas peticionarias a _____
- como suplentes, en el siguiente orden de llamamiento, a: _____

-
-
-
-
-
-

Y en virtud del artículo 202 del Reglamento del Parlamento Europeo, **solicitamos expresamente que se convoque** al menos a una de las tres personas designadas como representante y suplentes a las reuniones en las que la Comisión de Peticiones trate el contenido de esta petición, y se les permita intervenir, en su caso.

Que entendemos que la presente petición cumple con todos los requisitos y formalidades enunciados en los artículos 201 y 202 del Reglamento Parlamento. No obstante, solicitamos a esta Comisión de Peticiones que, en el caso de entender incumplida alguna formalidad, nos informe de ello y nos conceda tiempo suficiente para la subsanación.

En virtud de todo ello, formulamos la siguiente

**PETICIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, EN RELACIÓN A LA
VULNERACIÓN DEL DERECHO A LIBRE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA
DE PERSONAS EUROPEAS SIN RECURSOS SUFICIENTES.**

En base a los siguientes

MOTIVOS:

PRIMERO: La ley y práctica administrativa en Bélgica vulneran la Directiva 2004/38 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 (en adelante Directiva 2004/38) y otras disposiciones de derecho comunitario obligatorio, en particular la Carta de derechos fundamentales de la UE y los Tratados.

Bélgica expulsó en 2013 a 2.712 ciudadanos europeos de su territorio. Ciertamente es que la Directiva Europea 2004/38, sobre la que la administración belga dice basar esta medida, incluye cuatro restricciones a la libre circulación de personas y residencia, entre las cuales se encuentra la de no disponer de recursos suficientes y seguro de salud con cobertura suficiente para no convertirse en una "carga excesiva" para la asistencia social del país de acogida.

Sin embargo, entendemos que la ley belga de aplicación (Ley de 15 de diciembre de 1980 sobre acceso al territorio, la estancia, la residencia y el alejamiento de extranjeros) desde su reforma de 2011, así como la práctica administrativa que se ha establecido en paralelo desde 2011 y el Arrêté Royal de 8 de octubre 1981 sobre acceso al territorio, estancia, residencia y alejamiento de extranjeros, están vulnerando el derecho comunitario en varios extremos. Exponemos algunos de los más relevantes a continuación.

- **Vulneración de la Directiva 2004/38 por parte de Bélgica**

- 1) El artículo 14.2 de la Directiva 2004/38 permite a los estados comprobar el cumplimiento de las condiciones para la estancia y residencia, **siempre y cuando no se lleven a cabo de manera sistemática**. Sin embargo, desde 2011 al menos, se está llevando a cabo un control administrativo sistemático en Bélgica sobre todos los ciudadanos europeos que solicitan alguna prestación pública, gracias a un sistema de cruce de datos sistematizado entre las administraciones comunales competentes para otorgar ayudas sociales (CPAS), y l'Office des étrangers, competente para decidir y registrar situaciones administrativas de residencia de los extranjeros en Bélgica. El artículo 42 ter de la Ley 1980 permite que el ministro o su delegado verifiquen arbitrariamente las condiciones sobre el ejercicio del derecho de estancia una vez obtenido reconocido el derecho a residencia durante más de tres meses, sin especificar que este control no puede ser sistemático. Esta arbitrariedad y no prohibición de control sistemático quedan patentes en el artículo 49 del Arrêté Royal 1981 de desarrollo, según el cual "cuando el ministro o su delegado pongan fin a la estancia (de más de tres meses) del ciudadano de la UE o de su familiar en base al artículo 41ter de la Ley 1980 (es decir, en base al argumento de carga irracional para el sistema de ayuda social belga), se notificará dicha decisión mediante un anexo 21 dando orden de abandonar el territorio". Este artículo revela la existencia de un procedimiento de control de oficio por parte de la autoridad, que no está sujeto a limitaciones ni contempla trámite de audiencia o información al interesado antes de recibir la orden de abandonar el territorio. Por tanto, la ley belga no garantiza el respeto de la Directiva.
- 2) El artículo 15. 3 de la Directiva 2004/38 establece que un estado de acogida **no podrá acompañar la decisión de expulsión de una prohibición de entrada** en el territorio. Sin embargo, el artículo 46.bis de la Ley 1980 belga establece un periodo de **dos años** durante el cual un ciudadano europeo o su familiar pueden ser alejados del territorio belga, tras el cual solo podrán solicitar la suspensión de la expulsión si prueban disponer ya de recursos suficientes.
- 3) El artículo 24 de la Directiva 2004/38 afirma que los ciudadanos de la UE que residan en un Estado miembro en base a esta directiva **gozarán de igualdad de trato con respecto a los nacionales** de ese estado. Sin embargo, la práctica belga de cruce de datos de ciudadanos europeos entre administraciones diferentes está dando lugar a un **trato desigual** de los ciudadanos europeos en relación a los nacionales, ya que este control comienza cuando aún se encuentran en situación regular en Bélgica, y en cambio no se efectúa a ciudadanos belgas.
- 4) El artículo 14.3 de la Directiva 2004/38 establece que el recurso a la asistencia social del Estado miembro de acogida por parte de un ciudadano de la UE o miembro de su familia **no tendrá como consecuencia automática una medida de expulsión**. Sin embargo, la práctica de control sistemático en Bélgica implica que la mera solicitud de una prestación pública, como el CPAS, o la prestación por desempleo belga, incluso en situaciones de empleo de reinserción, desencadene automáticamente un riguroso control y una verdadera cuenta atrás hacia la expedición de una *ordre de quitter le territoire* para las personas que ya gozan del derecho de estancia de más de tres meses. De no cumplir con ésta, el

interesado puede ser multado o detenido y conducido a la frontera. Por lo que la solicitud de ayuda social inicia de hecho automáticamente un procedimiento abocado a la expulsión, con lo que se vulnera la Directiva en este extremo.

- 5) El artículo 7.1.a) de la Directiva 2004/38 reconoce expresamente el **derecho de residencia por más de tres meses a todo ciudadano de la UE que sea trabajador** por cuenta ajena o por cuenta propia en el Estado miembro de acogida. Por otra parte, el artículo 45.3.c y d TUE, establece que solo puede limitarse la libre circulación de los trabajadores por razones de orden público, seguridad y salud públicas en su caso, y que **todo trabajador** (con independencia en este caso de que sea o no ciudadano comunitario) **tendrá derecho a residir en otro Estado miembro para ejercer un empleo, o a permanecer en él después de hacer ejercido un empleo**. Sin embargo, la normativa y práctica administrativa belga permite que las personas que prestan trabajo efectivo a través de los programas de inserción laboral previstos en los artículos 60 párrafo 7 y 61 de la Ley orgánica de 8 de julio 1976, de los Centros Públicos de Acción Social (CPAS), y que son remuneradas por ello en su totalidad o en parte por el CPAS, puedan ser obligadas a abandonar el territorio por considerarse una “carga irracional a la ayuda social”, cuando precisamente están cotizando a la seguridad social belga y devengando derecho a prestación por desempleo. Esta práctica, que se están llevando a cabo, vulnera claramente la Directiva 2004/38 y el TUE.
- 6) El artículo 40.ter de la Ley belga de 1980 establece requisitos específicos mucho más exigentes para la prueba de disponer de recursos suficientes en el caso de **miembros de la familia extranjeros de un nacional belga** que en el caso de cualquier otro ciudadano comunitario no vinculado a un nacional belga. Estos requisitos especiales incluyen una definición más estricta de lo que pueden considerarse medios de subsistencia, como “vivienda decente”, especifica que no computarán dentro de los medios de subsistencia ayudas sociales diversas, salvo la prestación por desempleo. Finalmente, exige que **tendrán que demostrarse medios de subsistencia al menos del 120% del importe que se exija para acceder al derecho de integración social**. Sin embargo, el artículo 8.4 de la Directiva 2004/38 establece claramente que **en ningún caso el importe exigido podrá superar el nivel de recursos por debajo del cual el estado pueda conceder asistencia social** a sus nacionales o el nivel de pensión mínima de seguridad social. Por lo tanto, estas exigencias vulneran la directiva y discriminan a un determinado colectivo de extranjeros y ciudadanos europeos en su disfrute del derecho de libre circulación y residencia con respecto a otros, de una forma no permitida por la Directiva.
- 7) El artículo 8.4 de la Directiva establece que “en cualquier caso, dicho importe [exigido al interesado como recursos suficientes] no superará el nivel de recursos por debajo del cual el Estado miembro de acogida puede conceder asistencia social a sus nacionales, o (...) el nivel de la pensión mínima de seguridad social pagada por el Estado miembro de acogida”. El artículo establece así un límite *sine qua non* para los Estados, que no podrán en ningún caso exigir que los ciudadanos comunitarios o sus familiares dispongan de un importe superior al que daría derecho a asistencia social a sus nacionales. En cambio, el artículo 40 de la Ley 1980 tergiversa esa redacción, transformando un

límite pensado para los Estados en una exigencia para las personas: “los recursos suficientes (...) deben al menos corresponder al nivel de recursos por debajo del cual la persona interesada podría ser beneficiaria de una ayuda social”. Esta redacción deja por tanto abierta la posibilidad a que, *de facto*, **el Estado belga pueda requerir a los interesados disponer de recursos superiores al importe que podría dar derecho a asistencia social**. Además, la fijación de los casos concretos en los que un ciudadano de la UE cumple o no con la condición de disponer de recursos suficientes se deja al arbitrio del rey, sin ningún condicionante. Se vulnera de este modo la Directiva.

- 8) El artículo 34 de la Directiva obliga a los Estados a **difundir adecuadamente información sobre los derechos y deberes de los ciudadanos de la UE** y sus familiares en relación al derecho a la libre circulación. Sin embargo, la administración belga (Office des étrangers, administración comunal u otra) no ha realizado ningún tipo de campaña de divulgación, ni tampoco informa de manera puntual o a demanda a los interesados concretos sobre la posibilidad de que recibir una orden de abandono del territorio. Los ciudadanos se encuentran absolutamente desinformados sobre esta posibilidad, así como sobre sus consecuencias jurídicas o económicas. Además, la administración no informa sobre la definición que emplea de “recursos suficientes” o “carga irracional para la asistencia social”, ni sobre las situaciones laborales y socio-económicas que pueden dar lugar a una orden de abandono de territorio o de expulsión, o a controles de la situación administrativa. Esta desinformación, contraria a la Directiva, sume a los ciudadanos comunitarios en una profunda situación de **indefensión**.

- **Vulneración de la Carta de derechos fundamentales de la UE (en adelante, la Carta) y de otras normas de derecho comunitario e internacional por parte de Bélgica**

- 1) Con el sistema de cruce de datos sistemático aplicado por la administración belga desde 2011, se está procediendo de facto al control sistemático y colectivo, y se encubren verdaderas expulsiones colectivas de ciudadanos europeos, que entran en los criterios determinados administrativamente. **Se vulnera con ello la prohibición de expulsiones colectivas** del artículo 19 de la Carta, y disposiciones de derecho internacional como el artículo 22.1 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, así como el artículo 4 del protocolo 4 al Convenio europeo de derechos humanos.
- 2) Se están dando varios casos de expulsiones de ciudadanos comunitarios con familia, cónyuge e hijos con los que convivían en el territorio de Bélgica, sin que esta situación sea tenida en cuenta para suspender la expulsión, velando por el interés del menor y la vida familiar. Este tipo de expulsiones vulneran la garantía de **protección de la familia en los planos jurídico, económico y social** del artículo 33 de la Carta.
- 3) El artículo 41.2 de la Carta reconoce el **derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte**

desfavorablemente. Sin embargo, en los casos de expulsión de Bélgica a los que se refiere el artículo 49 del Arrêté Royal 1981, se vulnera este derecho, ya se están tomando medidas individuales sumamente desfavorables para los ciudadanos afectados, como es la decisión de orden de abandonar el territorio, sin que les informe ni se les de audiencia adecuada antes de recibir la orden de abandonar el territorio, retirada de su tarjeta de residencia, o “radiación” del sistema (dícese de la huella que se deja en el registro administrativo al borrar a un residente del registro, para que salte su situación en el caso de que trate de registrarse en otra comuna en base a las mismas condiciones). No solo la administración no está informando adecuadamente de cuáles son las consecuencias de estas medidas para el ciudadano, sino que tampoco a nivel individual le da trámite de audiencia dentro del procedimiento. La decisión puede ser recurrida y solicitada la suspensión judicialmente, pero esto requiere incurrir en gastos de defensa letrada *a posteriori*, una vez emitida y tomada la decisión administrativa.

- 4) Según el artículo 41.2.c de la Carta, la administración está obligada a **motivar sus decisiones**, lo que supone el reconocimiento del derecho correspondiente para los ciudadanos europeos de recibir decisiones motivadas por parte de las administraciones. Sin embargo, en el caso de las expulsiones de ciudadanos comunitarios en Bélgica sobre la base de ser “carga irracional” para la asistencia social, la motivación no es individualizada, sino que se emplea indistintamente esta fórmula sin hacerse explícito qué se considera irracional ni por qué en la decisión de expulsión. Este modo de proceder es incompatible con una motivación individualizada, que requiere explicaciones en el caso por caso. El procedimiento masificado remite nuevamente a la conexión con las expulsiones colectivas que se ha denunciado anteriormente.
- 5) La normativa y práctica administrativa belga **viola el principio de proporcionalidad**, afectando al contenido esencial del derecho a la libre circulación y residencia. En efecto, el artículo 52.1. TUE establece que “solo podrán introducirse limitaciones [a los derechos y libertades de la Carta] cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general”, pero “siempre dentro del respeto del principio de proporcionalidad”. El objetivo de interés general protegido es aquí el erario público nacional. Para su salvaguarda, se penaliza sistemáticamente con orden de abandonar el territorio, detención y puesta en frontera a quien, residiendo de manera regular, es considerado “carga irracional para la ayuda social”. La razón invocada no es el fraude, sino el mero disfrute y legítimo acceso a una ayuda social conforme a la legalidad y en las mismas condiciones que cualquier ciudadano belga. No obstante, la medida de “expulsión” es **manifiestamente inadecuada** para el fin perseguido: resulta incoherente con la política de supresión de controles en las fronteras interiores que está llevando en paralelo la UE, y por eso no permite garantizar el no retorno. Pero es que además, resulta **excesivamente gravosa** para la persona afectada en relación con el objetivo de interés general perseguido. Una orden de abandono inmediato del territorio, con posibilidad de detención y reconducción a frontera, “radiación” del sistema administrativo y/o negación o imposibilidad de nuevo registro implica para el o la afectado/a la imposibilidad de acceder a derechos básicos como la vivienda u otros servicios comunales públicos, el pago eventual de una multa de 200 euros, gastos de defensa, y la frustración de un

proyecto o expectativa libre de vida que puede haberse forjado tras meses o incluso años (hasta cinco) de arraigo social y residencia regular en el país de expulsión. Frente a estas consecuencias directas y perjudiciales, las ventajas para el erario público son en proporción mínimas: pueden significar el ahorro de una prestación de ayuda social que supone un porcentaje ínfimo de los presupuestos sociales. Por último, la ponderación debe hacerse también entre el interés general nacional y el **interés general comunitario que se ve afectado de lleno en su vertiente simbólica**, pues amparar una medida nacional de este calibre supone un golpe irreversible a uno de los pilares centrales de la construcción europea, como es la libre circulación de personas. Por todo ello, la medida de orden de abandono de territorio resulta a todas luces desproporcionada.

- 6) La práctica belga de cruce de datos entre administraciones que persiguen fines distintos en su recabación, registro y tratamiento de datos personales (una, conceder las ayudas sociales a través CPAS a los residentes comunales, otra, l'Office des étrangers encargada de controlar el estatus administrativo de los extranjeros en territorio belga) sin el consentimiento informado de los ciudadanos cuyos datos son tratados vulnera la **normativa europea sobre protección de datos de carácter personal** y los derechos garantizados por el artículo 8 de la Carta de derechos fundamentales de la UE. En particular, se vulnera la Directiva 95/46/CE de 24 de octubre relativa a la protección de personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos en vigor, teniendo en cuenta que el tratamiento de estos datos no se relaciona con la seguridad del Estado. Asimismo, se vulneran el artículo 8 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos humanos y libertades fundamentales (derecho al respeto de la vida privada) así como el derecho a la intimidad protegido por el Convenio de 28 de enero de 1981 del Consejo de Europa para la protección de las personas en lo que respecta al tratamiento automatizado de datos personales.

SEGUNDO: La Directiva 2004/38 vulnera el principio de igualdad, el contenido esencial del derecho a la libre circulación de personas y residencia de los ciudadanos comunitarios en el espacio de la UE, y ampara el trato discriminatorio de ciudadanos europeos emigrantes, en especial de los que provienen del sur y del este de Europa, que sufren más duramente las consecuencias de la crisis económica.

En la medida en que la Directiva 2004/38 permite que los estados miembros establezcan como restricción al derecho de libre circulación y residencia de ciudadanos comunitarios en la UE la exigencia de disponer de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida así como de un seguro de enfermedad con cobertura de todos los riesgos, la Directiva está amparando una vez más, y desde las propias normas que definen la ciudadanía europea, la **selección migratoria, económica y discriminatoria** dentro de la UE. Esta redacción ampara legislaciones nacionales de transposición profundamente restrictivas de la libre circulación, que en el actual contexto de crisis económica y altísimos niveles de desempleo en muchos países europeos, solo fomenta la justificación legal de la xenofobia, la desigualdad y el desmoronamiento de los pilares de la construcción europea. Citamos a continuación algunos de los principios o derechos que provienen del

derecho comunitario originario (Tratado de la Unión Europea –TUE- y de Funcionamiento de la Unión Europea –TFUE-, y Carta europea de derechos fundamentales, en adelante la Carta) y que se ven afectados por la Directiva 2004/38 en su redacción actual:

- 1) La Directiva 2004/38 permite a los estados miembros de acogida expulsar del sistema de asistencia social y del territorio mediante la puesta en frontera a ciudadanos europeos extranjeros, por razón por tanto de su nacionalidad, ya que se permite su expulsión en situaciones en las que no permitiría en relación a un ciudadano nacional del estado de acogida. Por tanto, la Directiva vulnera en este extremo el **principio de igualdad ante la ley** que establece el artículo 20 de la Carta y el artículo 9 del TUE, así como la **prohibición de toda discriminación por razón de nacionalidad** en el ámbito de aplicación de los Tratados (artículo 21 de la Carta en relación con los artículos 18, 20.2 y 21.1 del TUE). De hecho, además, no todos los ciudadanos europeos se están viendo igual de afectados por estas vulneraciones, ya que son principalmente ciudadanos de países del este y del sur de la UE los afectados (Rumanía, Bulgaria, España, Grecia, Portugal, Francia e Italia, entre otros), con lo que se está afectando a determinadas poblaciones más que a otras en función de su nacionalidad de origen.
- 2) También la "libertad para **buscar un empleo**, trabajar, **establecerse** o prestar servicios en cualquier Estado miembro", garantizada por el artículo 15.2 de la Carta, y que ha sido incorporada a los tratados, se ve vulnerada por esta regulación de la Directiva 2004/38, dado que esta serie de derechos, considerados inherentes a la ciudadanía europea, no se encuentran condicionados de ninguna manera en la Carta.
- 3) Dada la situación de desempleo en Europa, los ciudadanos comunitarios y sus familiares se ven privados de la posibilidad de acogerse al artículo 14. 4.b) de la Directiva 2004/38 para evitar su expulsión, ya que se les impele como prueba diabólica que **demuestren que siguen buscando empleo “y que tienen posibilidades reales de ser contratados”**. Esta posibilidad prevista por la Directiva, carece hoy en día de toda virtualidad.
- 4) Si se entendiera que la práctica y normativa belga es acorde con la Directiva 2004/38, en ese caso, la Directiva permite no respetar el **principio de proporcionalidad, y por tanto vulnera el artículo 52.1 TUE** por las mismas razones antes expuestas.

Por todo ello, **SOLICITAMOS** de esta Comisión de Peticiones que lleve a cabo todas y cada una de las actuaciones necesarias, con su mejor diligencia, para

- **Confirmar si las prácticas administrativas y legislación nacional belgas** en relación con el control de la estancia y residencia de extranjeros comunitarios en su territorio **vulneran la Directiva 2004/38**, entre otros, en los extremos mencionados en esta petición.
- En caso de apreciarse la incorrecta trasposición de la Directiva 2004/38 en Bélgica, **exigir las necesarias modificaciones de la ley y práctica nacional belga para que sea acorde a derecho comunitario**, y hasta que dichas

modificaciones sean adoptadas, **exigir y garantizar la suspensión** inmediata de dichas prácticas, y en su caso, la **reparación** de los casos conocidos de expulsión con vulneración de derechos.

- **Impulsar un cambio legislativo desde el Parlamento Europeo en la Directiva 2004/38** que permita adaptar el texto a la realidad europea, en la cual el derecho a la libre circulación no se verá respetado mientras se permita que millones de personas en situación de precariedad debida a la crisis, puedan verse privadas de la posibilidad de establecerse, buscar un empleo, disfrutar de una vida familiar, fuera de su país de origen. Solicitamos por tanto que se retire la exigencia de “recursos suficientes”, de “seguro de salud con cobertura suficiente”, y toda referencia a “ser una carga para la asistencia social” del texto de la Directiva, de manera que la norma comunitaria garantice el derecho efectivo a la libre circulación y residencia de todas las personas con ciudadanía comunitaria independientemente de su condición económica, así como la efectiva prohibición de toda discriminación a ciudadanos comunitarios considerados “inactivos” por razón de su nacionalidad, y la supresión de toda disposición de la Directiva que ampare la práctica de medidas nacionales atentatorias contra el principio de proporcionalidad.
- Llevar a cabo las actuaciones necesarias para que, hasta que se produzca ese cambio en la normativa comunitaria (Directiva 2004/38), **se suspendan todo tipo de expulsiones a ciudadanos comunitarios basadas en este motivo de “carga al estado social” y falta de recursos suficientes**, en Bélgica como en otros estados miembro que puedan estar aplicando este requisito, entre otros España.