



**La libertad de circulación de los solicitantes de asilo.
Alcance y límites en el Derecho Internacional y Europeo**

**XVIII Premio Andaluz
de Investigación sobre Integración Europea**

Juan Ruiz Ramos

Doctor en Derecho
Universidad de Granada

DERECHO INTERNACIONAL Y RELACIONES INTERNACIONALES

TÍTULOS PUBLICADOS

- Organismos genéticamente modificados y riesgos sanitarios y medioambientales. Derecho de la Unión Europea y de la Organización Mundial del Comercio,** *Justo Corti Varela* (2010).
- La libre circulación de los extranjeros en la Unión Europea: el régimen de movilidad en las Directivas de la UE en materia de inmigración,** *Sara Iglesias Sánchez* (2010).
- Democracia y derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea,** *M.^a del Carmen Muñoz Rodríguez* (2010).
- Derecho Internacional de los ecosistemas marinos,** *José Luis Meseguer Sánchez* (2011).
- Poder y seguridad energética en las relaciones internacionales,** *Antonio José Sánchez Ortega* (2013).
- La Unión Europea y la cuestión del Sáhara Occidental. La posición del Parlamento Europeo,** *Juan Domingo Torrejón Rodríguez* (2014).
- Cataluña: derecho a decidir y derecho internacional,** *Francesc Xavier Pons Rafols* (2015).
- Las fronteras internacionales de España en África: Melilla,** *Miguel Ángel Acosta Sánchez* (2016).
- Avatares del proceso de adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos,** *José Manuel Cortés Martín* (2018).
- El Estatuto Jurídico de los nacionales de África, Caribe y Pacífico (ACP) en la Unión Europea,** *Michel Remi Njiki* (2019).
- La Corte Internacional de Justicia y la descolonización, 1949-2019,** *Juan Soroeta Licerias* (2020).
- El Reino Unido y Europa, una particular relación (1945-2020),** *Jesús García Bonilla* (2020).
- La política criminal de la Unión Europea. Especial referencia a su influencia en el Derecho penal español,** *Noelia Corral Maraver* (2020).
- La Diplomacia del Clima de la Unión Europea. La Acción Exterior sobre Cambio Climático y el Pacto Verde Mundial,** *Teresa Fajardo del Castillo* (2021).
- La diplomacia digital de la Unión Europea: pandemia y lucha contra la desinformación,** *Pedro Zabala Roldán* (2022).
- Inmigración, Externalización de Fronteras Europeas y Derechos Humanos en Libia,** *Lorena M. Calvo Mariscal* (2023).
- La libertad de circulación de los solicitantes de asilo. Alcance y límites en el Derecho Internacional y Europeo,** *Juan Ruiz Ramos* (2024).

DERECHO INTERNACIONAL Y RELACIONES INTERNACIONALES

Director

ALEJANDRO DEL VALLE GÁLVEZ

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Cádiz

**LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN
DE LOS SOLICITANTES DE ASILO.
Alcance y límites en el Derecho
Internacional y Europeo**

**XVIII Premio Andaluz de Investigación sobre
Integración Europea**

Juan Ruiz Ramos

Doctor en Derecho
Universidad de Granada

REUS
EDITORIAL

A
Junta de Andalucía
Consejería de Turismo y Andalucía Exterior


UNIVERSIDAD
DE GRANADA


Red de Información
Europea de Andalucía

Madrid, 2024

Esta publicación ha obtenido el XVII Premio Andaluz de Investigación sobre Integración Europea de la Red de Información Europea de Andalucía.

La Red de Información Europea de Andalucía está compuesta por los siguientes miembros:

- Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa de la Junta de Andalucía.
- Centro de Documentación Europea. Universidad de Granada.
- Centro de Documentación Europea. Universidad de Córdoba.
- Centro de Documentación Europea. Universidad de Sevilla.
- Centro de Documentación Europea. Universidad de Almería.
- Europe Direct Almería. Diputación Provincial de Almería.
- Europe Direct Campo de Gibraltar. Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar.
- Europe Direct Granada. Diputación Provincial de Granada.
- Europe Direct Huelva. Diputación Provincial de Huelva.
- Europe Direct Málaga. Diputación Provincial de Málaga.
- Europe Direct Andalucía Rural. Asociación para el Desarrollo del Guadajoz y Campiña Este de Córdoba (ADEGUA).
- Europe Direct Sevilla. Universidad de Sevilla.
- Europe Direct Córdoba. Diputación Provincial de Córdoba.
- Enterprise Europe Network-CESEAND. Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA).
- Enterprise Europe Network-CESEAND. Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.

© Juan Ruiz Ramos, 2024

© Editorial Reus, S. A.

C/ Rafael Calvo, 18, 2º C – 28010 Madrid

Teléfonos: (34) 91 521 36 19 – (34) 91 522 30 54

Fax: (34) 91 445 11 26

reus@editorialreus.es

www.editorialreus.es

1.ª edición REUS, S.A. (2024)

ISBN: 978-84-290-2875-1

Depósito Legal: M-24729-2024

Diseño de portada: Lapor

Impreso en España

Printed in Spain

Imprime: *Ulzama Digital*

Ni Editorial Reus ni sus directores de colección responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan sus propios autores. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley. Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

*A mi madre, la extraordinaria
Inmaculada Ramos Tapia*

Agradecimientos

“Yo soy yo y mis circunstancias”, decía Ortega y Gasset. La vida es el producto de las propias acciones y decisiones, pero también de las personas, los lugares y el entorno que nos rodean. Lo mismo ocurre con nuestros logros: nunca son completamente nuestros. Esto lo sentí en cada paso del doctorado, fruto del cual surge este libro. Aunque no negaré que escribir la tesis supuso un gran esfuerzo personal, fue el entorno privilegiado que me rodeaba el que realmente la hizo posible. Mis “circunstancias” durante el doctorado estuvieron conformadas por un triángulo académico muy especial, cuyos vértices fueron la Universidad de Granada, la *Vrije Universiteit Amsterdam* y el *Max-Planck-Institut für Völkerrecht*. Pero por mucho que a mi director de tesis, el Profesor Javier Roldán, le guste bromear diciendo que la Universidad de Granada es su “persona jurídica favorita”, en realidad no me estoy refiriendo aquí a las instituciones en sí, sino a las personas que estas han puesto en mi camino.

Empezaré por mi *alma mater*. La Universidad de Granada, con más de 500 años de historia, es el segundo hogar de mi director, el Profesor Dr. Javier Roldán Barbero, quien, como el lector habrá adivinado, tiene un ingenioso sentido del humor, una de las muchas cualidades que lo hacen tan accesible. Para mí es un verdadero *Doktorvater*, como lo llaman los alemanes: me introdujo en el fascinante mundo del Derecho Internacional mucho antes de que empezara mi doctorado, y nunca ha dejado de animarme a profundizar en mis conocimientos en la materia y de asegurarse de que estoy al día en diversos temas más allá del Derecho de los Refugiados. “A veces los árboles no te dejan ver el bosque”, me dice a menudo. He tenido el privilegio de enseñar Derecho Internacional a su lado y me ha inspirado su forma empática y socrática de transmitir conocimientos a los estudiantes. Es el mismo estilo que utilizó para darme su opinión sobre mi tesis durante nuestros encuentros en su “restaurante

académico” favorito, El Botánico, y en sus largos y reflexivos mensajes de voz. Javier mostraba un interés genuino por todo lo que le enviaba, y siempre sentía—y aún siento—que podía confiar en sus sabios consejos para ayudarme a navegar las incertidumbres del proceso de escritura.

A unos 2.000 km al noreste de Granada, en la moderna y acogedora Vrije Universiteit, la Profesora Dra. Lieneke Slingenberg tuvo la amabilidad de aceptarme como su estudiante de doctorado a pesar de las dificultades inherentes al hecho de residir en dos países diferentes. Sin embargo, la dirección a distancia funcionó sorprendentemente bien. Esto fue posible gracias a su atención al detalle cada vez que me escribía comentarios sobre los capítulos que le enviaba, y a las reuniones online intelectualmente estimulantes que tuvimos para discutir sus sugerencias de mejora y aportar ideas. Lieneke siempre me motivaba para que diera lo mejor de mí y se preocupaba de verdad por el proyecto. Su orientación fue crucial para concretar mi tema de investigación, dar forma a la estructura de la tesis y organizar mis ideas. También gracias a ella aprendí la importancia de la justificación en la argumentación jurídica. “Este estudio entiende el Derecho como una disciplina argumentativa”, escribió Lieneke en su tesis. Al insistirme continuamente en la importancia de utilizar la razón para explicar lo que hago y por qué lo hago, me ha proporcionado una herramienta que me acompañará a lo largo de toda mi carrera.

El tercer vértice de mi triángulo académico es el Max Planck, situado en la apacible e intelectual ciudad de Heidelberg. Ya tuve la oportunidad de escribir allí mi Trabajo de Fin de Máster sobre las detenciones de los solicitantes de asilo en verano de 2019. Recuerdo escuchar los acalorados debates de investigadores de todo el mundo en uno de los famosos *Monday Meetings* y pensar “esta es la vida que quiero”. Desde entonces, el Prof. Dr. Armin von Bogdandy, la Dra. Mariela Morales Antoniazzi y las increíblemente eficientes bibliotecarias del Max Planck me han acogido en otras dos estancias de investigación que he compartido con mi querido amigo Daniel González Herrera, profesor de la Universidad de Salamanca. Con más experiencia que yo en esta profesión, pero cercano en edad, ha sido de gran ayuda para enseñarme los entresijos de la Universidad española y me ha dado consejos para sacarle el máximo partido.

He mencionado sólo a algunas personas a las que estoy profundamente agradecido, pero hay muchas más. En primer lugar, me gustaría dar las gracias a mis colegas del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales por confiar en mí cuando solicité la Ayuda para la Formación de Profesorado Universitario (FPU) y por hacerme sentir parte de este extraordinario Departamento. Además, la

mayoría de ellos fueron mis profesores durante el Máster en Altos Estudios Internacionales y Europeos, y todavía utilizo lo que aprendí de ellos en mis clases. Me gustaría dar las gracias a los miembros del *Amsterdam Centre for Migration and Refugee Law*, de quienes tanto aprendí durante mi estancia de investigación. En particular, a Isabella Leroy, cuyos inteligentes comentarios me ayudaron a superar el pequeño bajón que sufrí al final del tercer año. En Granada, me gustaría dar las gracias a mi amiga Juseima Moaid-Azm, con la que he compartido muchos altibajos durante el largo viaje del doctorado; a mi amigo Mariano Navas, por subirme siempre el ánimo; a Mawuto Tossa, mi *frère académique*, cuya tenacidad y amabilidad admiro; a mis amigos de toda la vida—Manu, Clara, Caterina, Inés, Araceli, Darío, Maripaz—y a mi familia—en especial a mi tía Vito y mis primos Pablo, Marta y María—por estar siempre ahí; y a mis amigos de la escuela de teatro, que me ayudaron a mantener un equilibrio razonable entre trabajo y vida privada durante el intenso último año del doctorado. También quiero dar las gracias a mis amigos del *Master in International Migration and Refugee Law*, que siguen inspirándome para trabajar por una Europa más inclusiva. Y, por último, a mis alumnos, que siempre me recuerdan lo que más me gusta de esta profesión.

Me gustaría reservar este último párrafo para las dos personas más importantes de mi vida: mis padres. Probablemente no habría elegido esta profesión si no hubiera visto desde pequeño cuánta pasión y esfuerzo ponían en su trabajo y, lo que es más importante, si no les hubiera visto felices con lo que hacían. Además de su cariño y apoyo incondicional, ambos tuvieron un impacto directo en mi tesis: cuando estaba terminando el Doble Grado en Derecho y Ciencias Políticas, mi padre me animó a profundizar en mi curiosidad por el Derecho de los Refugiados hablándome de un curso de verano sobre el tema en Barcelona—donde conocí de la existencia del programa de prácticas del Max Planck—y, más tarde, mi madre insistió en que hiciera un segundo máster en Ámsterdam. También tuve la suerte de compartir con ellos algunas experiencias memorables durante los años del doctorado: las visitas de mi madre a Ámsterdam y Heidelberg, y mi estancia de investigación de un mes con mi padre en la Jindal Global University de la India. A ambos les estaré siempre profundamente agradecido.

Granada, a 20 de octubre de 2024

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	15
1. Restricciones a la libre circulación dentro del Estado de acogida	15
2. Restricciones a la libre circulación que rozan la privación de libertad	20
3. El derecho a la libre circulación de los solicitantes de asilo.....	23
4. Ámbito de la investigación y metodología.....	27
A. La Convención de Refugiados y el Convenio Europeo de Derechos Humanos	27
B. La exclusión del Derecho de la Unión Europea del estudio	30
5. Dos pilares teóricos	33
A. Normas equivalentes de origen múltiple.....	34
B. Excepcionalismo migratorio o «sistema de dos niveles»	35
6. Estructura del libro.....	37
 CAPÍTULO I	
EL ALCANCE PERSONAL DEL DERECHO: ¿TIENEN DERECHO A LA LIBRE CIRCULACIÓN LOS SOLICITANTES DE ASILO?	41
1. Introducción.....	41
2. El alcance personal del derecho en la Convención de Refugiados ...	44
A. ¿Quién está «legalmente presente» o «regularizado» y, por tanto, le es de aplicación el artículo 26 de la Convención de Refugiados?....	45
a. Sólo refugiados reconocidos.....	46
b. Algunos solicitantes de asilo	51
c. Todos los solicitantes de asilo cuya solicitud haya sido admitida a trámite	57
d. Todos los solicitantes de asilo, incluso antes de que se haya admitido a trámite su solicitud	61

e. Todos los inmigrantes que cumplan la definición de refugiado, incluso antes de solicitar asilo	63
f. La opinión de ACNUR.....	64
B. ¿Tienen derecho a la libre circulación los solicitantes de asilo “penalizables”? La relación entre los apartados 1 y 2 del artículo 31 de la Convención de Refugiados	66
3. El alcance personal del derecho en el Protocolo n° 4 al CEDH	70
4. El principio de “legalidad condicional”	77
A. La fuente del principio en la Convención de Refugiados	78
B. La fuente del principio en Protocolo 4 al CEDH	81
C. Análisis del principio.....	82
5. Conclusiones.....	87
A. Resumen de los resultados.....	87
B. Interpretación propia de la Convención de Refugiados y análisis del TEDH.....	90

CAPÍTULO II

EL ALCANCE MATERIAL DEL DERECHO: LOS LÍMITES ENTRE UNA «RESTRICCIÓN DE MOVIMIENTOS» Y UNA «DETENCIÓN»	97
1. Introducción.....	97
2. La definición de detención en «casos relacionados con la migración» en <i>Ilias y Ahmed</i> y en <i>Z.A. y otros</i> (TEDH, 2019)	101
A. Los hechos de <i>Ilias</i> y <i>Z.A.</i>	102
B. Los principios establecidos en <i>Ilias</i> y <i>Z.A.</i> para determinar la aplicabilidad del artículo 5 en «casos relacionados con migración»....	104
C. Algunas reflexiones sobre el concepto de «protección procesal» ...	111
D. ¿La medida debe ser <i>necesaria</i> para alcanzar el objetivo?	113
E. Sobre el significado de «amenaza directa para la vida o la salud» ...	115
3. Criterios del TEDH para determinar la aplicabilidad del artículo 5 en «casos nacionales»	116
A. La situación particular y la voluntad de los individuos.....	117
B. El régimen jurídico aplicable, su finalidad y la duración a la luz de dicha finalidad y de la protección procesal	120
C. La naturaleza y el grado de las restricciones.....	127
D. La carga de la prueba.....	131
E. Clasificación de la relevancia de los criterios en los «casos nacionales»	132
4. Diferencias entre los criterios de <i>Ilias</i> y <i>Z.A.</i> y los aplicados en los «casos nacionales»	133
A. La situación particular y la voluntad de los individuos.....	134
B. El régimen jurídico aplicable, su finalidad y la duración a la luz de dicha finalidad y de la protección procesal	138

C. Naturaleza y grado de las restricciones	142
D. La carga de la prueba.....	147
E. Excepcionalismo migratorio en el examen de admisibilidad del artículo 5	148
5. La evolución de la jurisprudencia en materia migratoria después de <i>Ilias</i> y <i>Z.A.</i>	149
A. Tendencias que confirman el excepcionalismo migratorio de <i>Ilias/Z.A.</i>	150
B. Tendencias mixtas	152
C. Tendencias que pueden contribuir a invertir el excepcionalismo migratorio de <i>Ilias/Z.A.</i>	153
6. Conclusiones.....	154

CAPÍTULO III

LAS GARANTÍAS CONTRA LAS RESTRICCIONES ARBITRARIAS AL DERECHO A LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN	159
1. Introducción.....	159
2. Las garantías del derecho a la libre circulación de los solicitantes de asilo	162
A. Las garantías para los solicitantes de asilo en situación irregular: Artículo 31.2 de la Convención de Refugiados.....	162
a. ¿Existe una lista numerus clausus de razones para justificar la restricción?.....	163
b. ¿Qué significa “necesario”?.....	171
c. ¿Otras garantías en virtud del artículo 31.2?.....	177
d. La opinión de ACNUR	180
B. Las garantías para los solicitantes de asilo legalmente presentes: Artículo 26 de la Convención de Refugiados.....	187
a. ¿Permite el artículo 26 imponer restricciones de movimientos únicamente a solicitantes de asilo?.....	189
b. ¿Igual a quién? El alcance del principio de no discriminación	194
c. «En las mismas circunstancias»: la compensación de desventajas	198
d. ¿El artículo 26 contiene una garantía numerus clausus y un test de proporcionalidad?	200
e. ¿Otras garantías derivadas del artículo 26 CR?	204
f. ¿Protege el artículo 26 contra las restricciones indirectas a la libre circulación?	205
g. La opinión de ACNUR	208
3. Las garantías del derecho a la libre circulación de los nacionales: el Tribunal Europeo de Derechos Humanos	212
A. De conformidad con la ley.....	213
B. Objetivos legítimos.....	216

C. El principio de proporcionalidad.....	218
D. Garantías procesales.....	223
4. Conclusiones.....	224
A. Comparación: Las garantías del derecho a la libre circulación de los solicitantes de asilo frente a las garantías para los nacionales	224
B. Interpretación propia de la Convención de Refugiados.....	228
CONCLUSIONES	233
1. El alcance personal del derecho a la libre circulación	234
2. El alcance material del derecho: la distinción entre restricción de movimientos y privación de libertad.....	237
3. Garantías contra las restricciones arbitrarias del derecho a la libre circulación	238
Reflexiones finales	240
BIBLIOGRAFÍA CITADA	245
1. Fuentes doctrinales.....	245
2. Fuentes institucionales	251
JURISPRUDENCIA CITADA	253
Introducción.....	253
Capítulo I.....	254
Capítulo II.....	255
Capítulo III	256

En distintos Estados europeos, los solicitantes de asilo se ven sometidos a medidas restrictivas que les hacen sentirse atrapados en una parte concreta del país o que limitan sus movimientos hasta tal punto que situación se asemeja a la de una persona detenida. ¿Cómo pueden responder los derechos humanos a este tipo de políticas? Este libro examina el derecho a la libre circulación dentro del Estado en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y del Protocolo 4 al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Centrándose en los solicitantes de asilo, el estudio analiza esta cuestión desde tres ángulos diferentes: (1) el ámbito de aplicación personal del derecho; (2) su alcance material, es decir, los límites entre la una restricción de movimientos y una privación de libertad; y (3) las garantías que ofrece. Al comparar la protección que el Derecho Internacional otorga a los solicitantes de asilo con la que ofrece a los nacionales, este libro contribuye a la creciente literatura relativa a la teoría del «excepcionalismo migratorio», según la cual los derechos humanos no se aplican por igual a todas las personas. Además, el análisis del estatus jurídico-migratorio de los solicitantes de asilo y la evaluación de la definición de «detención» pueden servir de base para futuras investigaciones.

Juan Ruiz Ramos es doctor en Derecho por la Universidad de Granada y la Vrije Universiteit Amsterdam, habiendo realizado su tesis doctoral en régimen de cotutela. Desde 2021, imparte docencia en Derecho Internacional Público y asignaturas afines en español e inglés en la Universidad de Granada. Sus publicaciones se han centrado principalmente en la Convención de Refugiados, la protección de los solicitantes de asilo por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Tribunal Europeo y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como en el análisis multinivel de los derechos de los migrantes, entre ellos, la prohibición de detenciones arbitrarias, el principio de no devolución, el derecho a la vida y el derecho a la salud. Ha realizado varias estancias en el Max-Planck-Institut de Heidelberg, así como en Ámsterdam y en Nueva Delhi. Ha impartido clases en los Cursos de Derechos Humanos de San Sebastián y participa en el Proyecto sobre el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo EURASYLUM II, dirigido desde la Universidad de Deusto.

REUS
EDITORIAL


Junta de Andalucía
Consejería de Turismo y Andalucía Exterior


Red de Información
Europea de Andalucía


UNIVERSIDAD
DE GRANADA

ISBN 978-84-294-0525-1

9 788429 025251