

La libre circulación de personas como derecho fundamental de los ciudadanos en la Unión Europea

JOAQUÍN SARRIÓN ESTEVE*

RESUMEN

Entre los derechos fundamentales de ciudadanía europea destaca el de la libre circulación de personas, que implica el derecho de los ciudadanos de los Estados miembros y sus familiares a circular y residir en el territorio de la Unión, al menos hasta tres meses, sin más requisito formal que llevar un documento de identidad o pasaporte válido. Este derecho fundamental es fruto de una evolución desde la libre circulación de trabajadores y profesionales vinculada a una dimensión económica, hacia la libre circulación de ciudadanos vinculada a una dimensión política. En este artículo se expone esta evolución y se describen las características esenciales de la libre circulación ya configurada como un derecho fundamental; asimismo se identifican las semejanzas y diferencias entre este derecho y la libre circulación y supresión de fronteras del conocido como 'espacio Schengen'.

1. INTRODUCCIÓN

El año en el que se celebra la ciudadanía europea parece un buen momento para reflexionar sobre el logro que ha supuesto la libre circulación de personas como derecho fundamental de los ciudadanos europeos. Como es de sobra conocido, desde el primer momento, el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Euro-

* Investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) (jsarrion@der.uned.es).

pea de 1957 (TCEE) contempló la libre circulación de los trabajadores como una de las libertades económicas fundamentales.

Sin embargo, no es lo mismo hablar de libre circulación de trabajadores que de libre circulación de personas. En ambos casos hablamos de una libertad, pero en el primero nos referimos a una libertad vinculada a una actividad económica, al trabajo, mientras que en el segundo nos referimos a una libertad sin contenido económico y que, además, podría configurarse como un derecho fundamental.

Lo cierto es que mientras las cuatro libertades económicas fundamentales han gozado desde el primer momento de un lugar privilegiado en los Tratados y en sus sucesivas reformas, no ha ocurrido lo mismo en relación a los derechos fundamentales, pues el sistema instaurado por el Tratado de Roma perseguía el objetivo esencial de un mercado comunitario, por lo que guardaba silencio respecto a los derechos fundamentales (Sarrión, 2011: 57). Así, estas cuatro libertades han constituido y constituyen el fundamento del mercado (art. 26.2 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en adelante TFUE)¹:

¹ Antes regulado en el art. 3 del Tratado de la Comunidad Europea. Tras la reforma llevada a cabo por el Tratado de Lisboa, los tratados que rigen la Unión Europea son dos: el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Las cuatro libertades, además de una regulación básica en los tratados, han gozado de desarrollo legislativo a través del Derecho derivado.

1) la libre circulación de mercancías (arts. 28-37 TFUE);

2) la libre circulación de trabajadores (arts. 45 a 48 TFUE);

3) la libre circulación de servicios, conformada por el derecho de establecimiento (arts. 49-54 TFUE) y la libre prestación de servicios (arts. 56-62 TFUE); y

4) la libre circulación de capitales, que contempla la libre circulación de capital y pagos (arts. 63-65, y 75 TFUE).

La libre circulación de trabajadores y la de servicios (2 y 3) presentan cierta singularidad, puesto que han posibilitado una evolución hacia la configuración de un derecho fundamental de circulación de todos los ciudadanos europeos. Se ha sostenido que la libre circulación de trabajadores se ha funcionalizado y reconducido a la libre prestación de servicios como una muestra de subordinación del trabajo al mercado (Lo Faro, 2008; Patrino, 2011). En realidad, la libre circulación de trabajadores y la libre prestación de servicios representan dos libertades “íntimamente relacionadas”: la primera constituye “la libre movilidad de personas, súbditas de los Estados miembros que se desplazan a otros Estados miembros a trabajar por cuenta ajena”, y la segunda “la libre movilidad de personas, nacionales de los Estados miembros, que se trasladan a otros Estados miembros a ejercer su profesión o realizar una actividad económica por cuenta propia” (Pérez de las Heras, 2004: 83).

El propósito de este artículo consiste en exponer y analizar la evolución de la libre circulación de trabajadores y profesionales hacia la constitución de un derecho fundamental de los ciudadanos europeos, describiendo asimismo su régimen actual.

2. DE LA LIBRE CIRCULACIÓN DE TRABAJADORES Y PROFESIONALES HACIA LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS

Ciertamente, la libre circulación vinculada a una actividad económica se venía reconociendo desde los Tratados constitutivos, y se vinculaba

a la libre circulación de trabajadores, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios. El ámbito de protección se extendió desde el beneficiario de la misma hacia sus familias primero, y posteriormente hacia otras capas de la población que ya no encajaban propiamente en la dimensión económica, como jubilados y estudiantes (Mangas y Liñán, 2010: 147-148).

¿Pero qué hay de la libre circulación de personas? La aplicación de la libre circulación a las personas, con independencia de que el objetivo sea una actividad económica o no, no surgió de la noche a la mañana, sino fue fruto de un proceso paulatino de integración europea en el que la dimensión económica de la integración ha ido cediendo su protagonismo (Castro Oliveira, 2002; Baldoni, 2003).

En esta evolución adquiere particular importancia el papel desempeñado por el Tribunal de Justicia Europeo desde los años setenta del pasado siglo, realizando una interpretación del art. 39 del Tratado y del Reglamento 1612/68, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad², que enfatizaba la dimensión social e individual de la libre circulación (Baldoni, 2003: 8).

Por otro lado, y tras un largo debate sobre la aplicabilidad del concepto de libre circulación de personas exclusivamente a los ciudadanos comunitarios o a todos, aquellos Estados miembros que optaban por establecer la libre circulación generalizada llegaron al conocido Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985, fuera del ámbito comunitario. Este acuerdo, que recibe su nombre por la ciudad donde se firmó, fue suscrito inicialmente por Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos. Cinco años después, el 19 de junio de 1990, se concluyó el convenio de aplicación de Schengen.

Con el inicio de la aplicación de Schengen en 1995 comenzó la supresión de los controles fronterizos entre los Estados parte, incluyendo de forma progresiva a un mayor número de países: Italia firmó los acuerdos el 27 de noviembre de 1990; España y Portugal, el 25 de junio de 1991; Grecia, el 6 de noviembre de 1992; Austria, el 28 de abril de 1995; Dinamarca, Finlandia y Suecia,

² Reglamento que ha sido sustituido recientemente por el Reglamento UE N° 492/2011, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de trabajadores dentro de la Unión.

el 19 de diciembre de 1996; la República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia, el 21 de diciembre de 2007, y Suiza, como país asociado, el 12 de diciembre de 2008.

Schengen supone: (a) la supresión de los controles de personas en las fronteras interiores (y la creación de una frontera exterior); (b) un conjunto de normas de común aplicación a las personas que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE; (c) la armonización de las condiciones de entrada y de visados para las cortas estancias; (d) una mejora de la coordinación policial; (e) el refuerzo de la cooperación judicial a través de un sistema de extradición más rápido y una mejor transmisión de la ejecución de sentencias penales; y (f) la creación del Sistema de Información Schengen (SIS)³. Y sin duda, la entrada en el espacio Schengen siempre puede suponer el inicio de nuevos periodos que afecten a las migraciones entre países (Benlloch, 2010: 15).

No obstante, debemos volver al Derecho comunitario, que paralelamente, y con el Acta Única Europea de 1 de julio de 1987, había creado un mercado con un área sin fronteras internas. Por su parte, el Tratado de Maastricht de 1992, que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, introdujo el concepto de ciudadanía europea, implicando entre otros, el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (Art. 18 del Tratado de la Comunidad Europea, en adelante TCE). Esta introducción supuso una importante clarificación al quedar reconocido este derecho con rango constitucional y con carácter autónomo, con independencia de la actividad económica (Mangas y Liñán, 2010: 148).

Hay que precisar, sin embargo, que la ciudadanía de la Unión depende de la nacionalidad de los Estados miembros; esto es, son los ciudadanos de estos Estados los que tienen yuxtapuesta la condición de ciudadanos de la Unión, lo que lógicamente hace depender el estatus de ciudadano de la adquisición y el mantenimiento de la nacionalidad estatal.

³ Este sistema permite a las autoridades nacionales en materia judicial y de control de fronteras la obtención de información sobre personas y objetos. Este sistema de transmisión de información se completa con una red llamada SIRENE (información complementaria requerida a la entrada nacional).

El Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1996, ya permitió la incorporación del espacio Schengen al marco de la UE, facilitando así su control parlamentario y jurisdiccional. Ese mismo año, la Comisión Europea encomendó a un grupo de expertos un informe sobre la libre circulación de personas, que se presentó el 18 de marzo de 1997⁴. El Consejo aprobó el 20 de mayo de 1999 el acervo Schengen. A partir de ese momento, la legislación Schengen ha seguido desarrollándose en el ámbito del Derecho comunitario.

El Derecho comunitario ha evolucionado, por otro lado, de una forma sustancial: ha constituido el Tratado de Lisboa, que reforma totalmente el sistema jurídico de la Unión Europea; ha reformado los Tratados constitutivos y dado origen a la nueva UE, que sustituye a las antiguas Comunidades, y al Derecho de la Unión Europea, que se regirá por el TUE y el TFUE.

Desde la perspectiva de los derechos fundamentales, la elaboración de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE desempeña un papel crucial, ya que recoge en un único texto el conjunto de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos europeos y las personas que viven en la UE (Gómez Sánchez, 2008: 499). La Carta fue adoptada en Niza a través de una Declaración de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de 7 de diciembre de 2000⁵; posteriormente se incluyó como una parte del fallido proyecto de Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa; y finalmente fue firmada y proclamada en Estrasburgo el 12 de diciembre de 2007 por las tres instituciones europeas⁶.

⁴ Véase *Report of the High Level Panel on the Free Movement of Persons* (<http://www.uni-mannheim.de/edz/pdf/tin/hlpen.pdf>). El documento influyó en la propuesta de Directiva de 23 de abril de 2001, que pretendía simplificar las formalidades administrativas y restringir las circunstancias limitativas del derecho de residencia (Baldoni, 2003:11).

⁵ La forma que adoptó fue la de una *Declaración de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo*. Esta Carta fue publicada en DOUE C 364/01 de 18 de diciembre de 2000.

⁶ La última versión de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea fue proclamada y firmada por las tres instituciones europeas (Parlamento, Consejo y Comisión) el 12 de diciembre de 2007 y publicada en el Diario Oficial el 14 de diciembre de 2007 (DOUE C 303/01 de 14 de diciembre de 2007). A esta versión se la ha llamado Carta de Estrasburgo, al ser proclamada en dicha ciudad, en contraposición a la versión de Niza (Pagano, 2008).

Conforme a lo previsto en el Tratado de Lisboa, la Carta ha adquirido fuerza jurídica equivalente a la de un tratado. Tras entrar en vigor el 1 de diciembre de 2009, constituye un instrumento al servicio de los ciudadanos europeos (Sarrión, 2009). En efecto, la Carta dedica su capítulo V a “la ciudadanía”⁷, cuyo art. 45, bajo la rúbrica “Libertad de circulación y de residencia”, dispone el derecho de todo ciudadano a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Este artículo queda complementado con el art. 21.2 de la misma Carta, que reconoce el derecho a no ser discriminado por razón de nacionalidad, y tiene su correspondencia en el art. 21.1. del TFUE.

Por tanto, la libre circulación de personas en la UE se halla vinculada a dos niveles o ámbitos: la libre circulación en el espacio Schengen, y la libre circulación como derecho fundamental de los ciudadanos europeos. Este artículo centra la atención en la libre circulación de personas como derecho fundamental de los ciudadanos europeos. A él se dedica el siguiente apartado. Antes, sin embargo, conviene efectuar algunas precisiones respecto al ámbito de Schengen.

Con el Tratado de Lisboa, el Protocolo nº 19 sobre el *Acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea* autoriza a un grupo de Estados miembros de la UE (Bélgica, Bulgaria, República Checa, Dinamarca, Alemania, Estonia, Grecia, España, Francia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia, y Suecia) a establecer entre sí una cooperación reforzada en el marco institucional y jurídico de la UE y respetando las disposiciones de los Tratados (art. 1). El Protocolo contempla, además, que Irlanda y el Reino Unido puedan solicitar en cualquier momento participar en algunas o en todas las disposiciones del mismo (art. 4), así como también la asociación en la ejecución del acervo y su desarrollo futuro de los países de Islandia y Noruega (art. 6). Y es importante resaltar que en las negociaciones de admisión de nuevos Estados como miembros de la Unión

⁷ Es curioso, sin embargo, que si bien este capítulo establece una serie de derechos del ciudadano europeo, la Carta no distingue al ciudadano de la Unión como único sujeto reconocido, toda vez que establece también derechos generalmente ejercibles por cualquier individuo, por ejemplo en el art. 41.

“se considerará que el acervo Schengen y otras medidas adoptadas por las instituciones en su ámbito han de aceptarse en su totalidad como acervo por todo Estado que sea candidato a la adhesión” (art. 7).

Lo primero que conviene considerar respecto al espacio Schengen es que la libre circulación de personas se refiere no solo a los nacionales de los Estados parte, sino también a las personas residentes legalmente en los mismos, por lo que, a diferencia de la libre circulación de personas como derecho fundamental de los ciudadanos europeos (que se circunscribe exclusivamente para los nacionales de los Estados miembros, que son los que tienen el estatus de ciudadanos de la UE), es un derecho general de todo nacional y/o residente legal en los países Schengen.

No obstante, de entre los Estados miembros referidos en el art. 1 del Protocolo, Bulgaria y Rumanía forman parte del acervo Schengen con condiciones específicas⁸. Así, el artículo 4 dispone que el acervo Schengen y la normativa y los actos de desarrollo serán vinculantes para Bulgaria y Rumanía desde la fecha de adhesión, pero solo se aplicarán en cualquiera de estos Estados en virtud de una decisión europea del Consejo a tal efecto, previa comprobación del cumplimiento de las condiciones necesarias para la aplicación. De esta forma, aunque cabe afirmar que Bulgaria y Rumanía están desde la adhesión a la UE integradas y forman parte del acervo Schengen, que les es vinculante, dicho acervo no se aplica, y por tanto tampoco el sistema Schengen, hasta que se tome una decisión al respecto por parte del Consejo Europeo, supeditada a una consulta al Parlamento Europeo, y posteriormente a la aprobación por unanimidad por parte de los Estados miembros a los que ya sea de aplicación el acervo⁹.

⁸ Protocolo relativo a las condiciones y al procedimiento de admisión de la República de Bulgaria y de Rumanía a la Unión Europea (DOUE de 21 de junio de 2005).

⁹ La decisión se está retrasando porque algunos de dichos países, fundamentalmente Alemania, Holanda y Finlandia, consideran que no se dan las circunstancias necesarias, por deficiencias en las medidas de lucha contra el crimen y la corrupción, para entrar en un espacio sin control de fronteras. Véanse en este sentido las siguientes noticias: “Los veintisiete aplazan hasta finales de año el debate sobre la entrada de Bulgaria y Rumanía al espacio Schengen”, *Europapress*, 7 de marzo de 2013; “Alemania veta la entrada de Rumanía y Bulgaria en la zona Schengen”, *El Mundo*, 8 de marzo de 2013.

3. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS COMO DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS CIUDADANOS EUROPEOS

El otro ámbito de la libre circulación de personas, el que interesa específicamente tratar en este artículo, es el que constituye un derecho o una libertad fundamental de los ciudadanos europeos.

Como ya se ha apuntado, este derecho resulta de la evolución de la originaria libertad de circulación de trabajadores, en la que destacaba la dimensión económica, y nace fundamentalmente con el Tratado de Maastricht de 1992. Fue este último el que estableció la ciudadanía europea e incorporó en el art. 18 del TCE el derecho a la libre circulación y residencia que, en todas las reformas, se ha mantenido en los Tratados constitutivos, y tras la aprobación del Tratado de Lisboa, ha quedado recogido en el art. 21.1 del TFUE:

1. Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.

Pero, tal como se indicó en el anterior apartado, también se recoge en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, específicamente en su art. 45:

1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

2. De conformidad con lo dispuesto en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, se podrá conceder libertad de circulación y de residencia a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro.

En cualquier caso, no estamos ante derechos absolutos, pues, conforme al art. 52.2 de la misma Carta, los derechos reconocidos en ella “tienen su fundamento en los Tratados” y “se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites determinados por estos”.

Si acudimos al TFUE, el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados

miembros queda reconocido en el art. 20, eso sí, con referencia explícita a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados.

El régimen jurídico de la libre circulación de personas se encuentra desarrollado en la normativa sobre libre circulación de trabajadores antes referida, y en la Directiva 2004/38/CE sobre ciudadanía¹⁰. Esta regula las condiciones de ejercicio del derecho de libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia. Y lo hace configurando dichas condiciones en torno a tres tipos o categorías de derechos: (a) libre circulación y residencia por periodos inferiores a tres meses, (b) residencia por periodos de más de tres meses, y (c) residencia permanente (Chalmers, Davies y Monti, 2010: 447).

a) Libre circulación y residencia por periodos inferiores a tres meses

Los arts. 4 a 6 de la Directiva disponen que los ciudadanos europeos y sus familiares pueden circular libremente dentro del territorio de la Unión y residir en cualquier Estado hasta tres meses, sin ningún otro requisito de formalidad que estar en posesión de un documento de identidad o pasaporte válido en el caso de los ciudadanos, y de un pasaporte válido en el caso de sus familiares que no sean nacionales de un Estado miembro.

Se mantiene este derecho de residencia siempre que el beneficiario del derecho no se convierta en “una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida” y se mantengan las condiciones previstas para su ejercicio (art. 14.1 y 2 de la Directiva).

b) Residencia por un período superior a tres meses

En este caso, las condiciones son las establecidas en el art. 7 de la Directiva, que se aplica a los ciudadanos de la Unión, siempre que se trate de un trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en el Estado miembro de acogida, o disponga para sí y los miembros de su familia de recursos suficientes para no ser una carga; o que esté matriculado en un centro público o privado

¹⁰ Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, 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 (DOUE L158 de 20 de abril de 2004).

reconocido o financiado por el Estado miembro de acogida y cuente con un seguro de enfermedad; o bien que sea un familiar de un ciudadano de la Unión que cumpla alguno de los supuestos anteriores¹¹.

c) Residencia permanente

Los ciudadanos europeos que hayan residido legalmente en otro Estado miembro por un período de cinco años adquieren el derecho a la residencia permanente (art. 16 de la Directiva), aunque también se prevé la posibilidad de reducir el plazo requerido en determinados supuestos.

En cualquier caso, la Directiva posibilita que los Estados miembros limiten la libertad de circulación y residencia de un ciudadano europeo o de un miembro de su familia por razones de orden público, seguridad o salud públicas, que no podrán alegarse con fines económicos (art. 27.1 de la Directiva).

Pero como ha sostenido el Tribunal de Justicia en la relevante Sentencia *Baumbast* (2002)¹², las limitaciones y condiciones que pueden imponer los Estados miembros al derecho de libre circulación y residencia conforme al Tratado y a la Directiva deben aplicarse de conformidad con los límites previstos por el Derecho europeo y los principios generales del Derecho, en particular el principio de proporcionalidad, por lo que las medidas que se adopten deben ser necesarias y apropiadas para conseguir el objetivo propuesto. Se puede afirmar que quedarían amparadas en el Derecho de la Unión todas las situaciones que impliquen el ejercicio del derecho de circulación, como ha considerado el Tribunal en las sentencias *García Avello* (2003)¹³, *Bidar* (2005)¹⁴ y *Föster* (2008)¹⁵.

¹¹ La finalización de la condición de trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia no lleva necesariamente implícita la pérdida del estatus que le permite permanecer como residente; se entiende que los trabajadores que pierden su trabajo involuntariamente, no pueden continuar por causas de salud o deciden parar de trabajar para formarse, mantienen el estatus a efectos de la residencia (Chalmers, Davies y Monti, 2010: 448).

¹² Sentencia de 17 de septiembre de 2002, *Baumbast c. Secretary of State for the Home Department*, C-413/99.

¹³ Sentencia de 2 de octubre de 2003, *Carlos García Avello c. Bélgica*, C-148/02, apartado 24.

¹⁴ Sentencia de 15 de marzo de 2005, *Dany Bidar*, C-209/03, apartados 32-33.

¹⁵ Sentencia de 18 de noviembre de 2008, *Föster*, C-158/07, apartados 36-37.

La libre circulación de personas y los derechos derivados de la misma dependen, en gran medida, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, puesto que, al fin y al cabo, él se constituye en garante de los derechos fundamentales en la UE (Sarrión, 2013).

La primera limitación a la libre circulación reside en su reconocimiento, en principio, a los ciudadanos europeos. Lógicamente, esto hace depender la ciudadanía europea de la pertenencia a un Estado miembro, que es quien determina la forma de adquisición y pérdida de dicha nacionalidad. Pero esta competencia estatal debe realizarse en absoluto respeto del Derecho de la Unión. Así, el Tribunal de Justicia, en el asunto *Micheletti* (1992)¹⁶, ya manifestó que, al ser una cuestión de competencia nacional, no correspondía a un Estado miembro limitar los efectos de “la atribución de la nacionalidad de otro Estado miembro, exigiendo requisitos adicionales para reconocer dicha nacionalidad en orden al ejercicio de las libertades fundamentales previstas en el Tratado”. Pero en *Janko Rottmann* (2010)¹⁷ resolvió controlar una decisión revocatoria de la naturalización de la nacionalidad de un ciudadano de la Unión, en la medida en que podía afectar a los derechos conferidos y tutelados en el Derecho de la Unión, suponiendo “un afianzamiento de la ciudadanía europea como estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros” (Magallón, 2010: 119).

Por otro lado, al mismo tiempo hay que considerar que el estatus de ciudadanía en relación con la nacionalidad de los Estados miembros también implica que los ciudadanos europeos tienen derecho a ser tratados con igualdad en la misma situación jurídica; se aplica, por tanto, el principio de no discriminación por razón de nacionalidad, de tal forma que los ciudadanos de la Unión en la misma situación tendrían derecho a obtener, con independencia de su nacionalidad (y con las excepciones previstas en el Tratado), el mismo trato jurídico, no pudiendo ser tratadas

¹⁶ Sentencia de 7 de julio de 1992, *Caso Micheletti*, C-360-90. Este caso afectaba a una persona que gozaba de doble nacionalidad, la italiana (y por tanto también gozaba de ciudadanía europea) y la argentina. Quería establecerse en España, pero la legislación española prevé que, en caso de doble nacionalidad, prevalece la del lugar de residencia habitual, que en este caso era Argentina, por lo que, aplicando la nacionalidad argentina, no podía beneficiarse de la ciudadanía europea y, por tanto, establecerse legalmente en España.

¹⁷ Sentencia de 2 de marzo de 2010, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, C-135/08.

de forma diferente en situaciones comparables, tal y como establece el Tribunal de Justicia en la sentencia *Grzelczyk* (2001)¹⁸. A la inversa, tampoco es lícito tratar de forma idéntica situaciones diferentes, como se apunta en *García Avello* (2003)¹⁹.

4. CONCLUSIONES

A través del proceso expuesto en las páginas previas, se ha configurado un auténtico derecho de libre circulación de los ciudadanos en el Derecho de la Unión Europea, que constituye, sin duda, uno de los mayores logros en la construcción europea. Efectivamente, la libre circulación de trabajadores y profesionales vinculada, por tanto, a una actividad económica, ha dado paso a la libre circulación vinculada a la nacionalidad de cualquiera de los Estados miembros, una evolución que marca decisivamente la historia de la ciudadanía europea.

El derecho de libre circulación, que beneficia no solo a los ciudadanos de la Unión, sino también a sus familiares no nacionales, implica la libertad de circular por todo el territorio de la UE y residir en cualquiera de los Estados miembros hasta tres meses, sin otra exigencia formal que la posesión de un documento válido de identidad o pasaporte en el caso de los ciudadanos, y de un pasaporte en el caso de sus familiares no nacionales de un Estado miembro. También prevé el derecho de libre circulación la posibilidad de residir por periodos superiores a tres meses en el caso de trabajadores, estudiantes o personas con suficientes recursos, y de modo permanente tras haber superado legalmente un período de cinco años en un Estado miembro.

Claro es que los Estados miembros pueden establecer límites por razones de orden público, seguridad o salud públicas, pero estos límites no pueden alegarse con fines económicos y, por lo demás, deben ajustarse al principio de proporcionalidad, tal y como confirmó muy pronto el Tribunal de Justicia Europeo en la sentencia *Baumbast* (2002). Ciertamente, este derecho corresponde al estatus de ciudadano de la UE (art. 21.1 TFUE

¹⁸ Sentencia de 20 de septiembre de 2001, *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale de Ottignies-Louvaine-la Neuve*, C-184/99.

¹⁹ Sentencia de 2 de octubre de 2003, *Carlos García Avello c. Bélgica*, C-148/02, apartado 24.

y art. 45 de la Carta), que se halla vinculado a la nacionalidad de los Estados miembros y, en consecuencia, depende de ellos, pero estos deben respetar invariablemente el Derecho de la Unión (sentencia *Janco Rottmann*, 2010). En cualquier caso, el ejercicio del derecho de libre circulación y residencia no puede implicar discriminación por razón de nacionalidad (sentencias *Grzelczyk* [2001] y *García Avello* [2003]). El estatuto de ciudadanía está llamado a desempeñar una función esencial en la construcción e integración de la UE, y es conveniente afianzar su propio papel en la Unión garantizando siempre su ejercicio frente a las legislaciones nacionales.

En paralelo a esta evolución se ha producido el nacimiento y la consolidación del espacio Schengen con el objetivo de posibilitar la libre circulación de personas y la supresión del control de fronteras. Ahora bien, en Schengen no intervienen solo los Estados miembros de la Unión, sino también otros no miembros. Asumido por el Derecho de la Unión Europea, quizá la gran ventaja del espacio Schengen radique en que de la libre circulación de personas disfrutaran tanto los ciudadanos y sus familiares, como los residentes legales en los Estados parte. Schengen rompe, por tanto, con los privilegios del estatus ciudadano. Si la superación del estatus de ciudadanía de la Unión es conveniente o si la integración europea exige particularmente una fuerte posición de dicho estatus es una cuestión sobre la que cabe mantener diferentes posiciones y acerca de la que actualmente no existe consenso.

No cabe obviar que en los últimos años se han suscitado algunos debates en relación a la libre circulación de personas, e incluso algunos Estados miembros han mostrado su interés en limitarla. Se aprecia una especie de nuevo proteccionismo nacional, quizá vinculado a la crisis económica, que afecta, sobre todo, al propio espacio Schengen, y que podría llegar a menoscabar el derecho fundamental de los ciudadanos de la Unión a la libre circulación y residencia. No deja de ser llamativo que este movimiento haya ocurrido poco después de la constitucionalización de la libre circulación de personas como derecho en la Carta de los Derechos Fundamentales.

El logro que ha supuesto la consecución de la libre circulación de personas no puede quedar debilitado por situaciones coyunturales como las que vivimos actualmente; antes bien, con las debidas garantías, deben mejorarse las condicio-

nes en que los ciudadanos de la UE y sus familiares pueden circular y residir en el territorio de los Estados miembros como uno de los instrumentos esenciales para avanzar en la integración europea, que no tiene solo una dimensión económica, sino también política y social.

BIBLIOGRAFÍA

BALDONI, E. (2003), "The free movement of persons in the European Union: A legal-historical overview", *PIONEUR Working Paper* nº 2.

BENLLOCH, C. (2010), "Condiciones de vida de las mujeres búlgaras en España: el caso de Enguera", *Quaderns de ciències socials*, 15.

CASTRO, A. (2002), "Workers and other persons: step-by-step from movement to citizenship", *Common Market Law Review*, 39, 1: 77-127.

CHALMERS, D.; DAVIES, G. y G. MONTI (2010), *European Union Law*, Cambridge, Cambridge University Press.

GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (2008), *Derecho Constitucional Europeo. Derechos y Libertades*, Madrid, Sanz y Torres.

LO FARO, A. (2008), "Diritti sociali e libertà economiche del mercato interno: considerazioni minime in margine ai casi Laval e Viking", *Lavoro e diritto*, 22, 1: 63-98.

MAGALLÓN, N. (2010), "Jurisprudencia española y comunitaria de derecho internacional privado", *Revista Española de Derecho Internacional*, LXII (coord. por S. ÁLVAREZ GONZÁLEZ).

MANGAS, A. y D. J. LIÑÁN (2010), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos.

PAGANO, E. (2008), "Dalla Carta di Nizza alla Carta di Strasburgo dei diritti fondamentali", *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1 (www.dpce.it).

PATRUNO, L. (2011), "Il Caso Ruffert: la Corte di giustizia CE fa un altro passo avanti nella via giudiziaria al dumping sociale" (www.costituzionalismo.it).

PÉREZ DE LAS HERAS, B. (2004), *El Mercado Interior Europeo. Las libertades económicas comunitarias: mercancías, personas, servicios y capitales*, Bilbao, Universidad de Deusto.

SARRIÓN, J. (2009), "La Carta de los Derechos Fundamentales: un instrumento al servicio de los ciudadanos"; en: BENLLOCH DOMÈNECH, C. et al., *Construyendo ciudadanía europea a través de las TICs*, Granada, Comares: 199-224.

— (2011), "El nuevo horizonte constitucional para la Unión Europea: a propósito de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la Carta de los Derechos Fundamentales", *CEFLegal*, 121: 53-102.

— (2013), *El Tribunal de Justicia de Luxemburgo como garante de los derechos fundamentales*, Madrid, Dykinson.