

**Nuevas reflexiones sobre la libre circulación
de personas y el derecho de residencia como
derechos fundamentales en la UE.
Un estudio de su origen, titularidad, ámbito de
aplicación y la más reciente jurisprudencia**

New reflections on the free movement of people and
the right to residence as fundamental rights in the EU.
Study on the ownership, scope and the lasted case law

Fecha de recepción: 11/12/2023

Fecha de aceptación: 24/05/2024

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN: LA LIBRE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA COMO DERECHO FUNDAMENTAL.—II. LA LIBRE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA COMO DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS CIUDADANOS EN EL ÁMBITO DEL DERECHO DE LA UE: ORIGEN, TITULARIDAD Y ÁMBITO DE APLICACIÓN.—2.1. Origen de la libre circulación y residencia.—2.2. Ámbito de aplicación personal: titularidad de la libre circulación y residencia.—2.3. Ámbito de aplicación territorial de la libre circulación y residencia.—2.4. Condiciones de ejercicio de la libre circulación y residencia.—2.4.1. El ejercicio de la libre circulación.—2.4.2. El ejercicio de la libertad de residencia por periodos inferiores a tres meses.—2.4.3. Derecho de residencia por un periodo superior a tres meses.—2.4.4. Residencia permanente.—III. CONCLUSIONES.—IV. RECURSOS BIBLIOGRÁFICOS Y JURISPRUDENCIALES.—4.1. Bibliografía.—4.2. Jurisprudencia citada.

★ Departamento de Derecho Constitucional. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).
<https://orcid.org/0000-0002-6803-283X>

¹ El autor forma parte del Grupo de Investigación *Fund-Rights*, Derechos Fundamentales Multinivel, en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), del Grupo Innovación, Investigación y Derechos Fundamentales del IMIENS, así como del *Regulation Group* de la Universitat de València.

Agradece el apoyo a su actividad investigadora de la Cátedra Jean Monnet Gobernanza y Regulación en la era Digital –Proyecto 101127331, *GovReDig*–, financiado por la Unión Europea. Las opiniones y puntos de vista expresados solo comprometen a su autor y no reflejan necesariamente los de la Unión Europea o los de la Agencia Ejecutiva Europea de Educación y Cultura (EACEA). Ni la Unión Europea ni la EACEA pueden ser considerados responsables de ellos.

Por último, agradece también el apoyo de la Cátedra ISAAC. Derechos Individuales, Investigación Científica y Cooperación, UNED – CNR/IFAC.

Asimismo, quiere hacer constar su agradecimiento a las personas que, de forma anónima, evaluaron el trabajo para su publicación, por sus sugerencias de mejora, que sin duda han contribuido a la redacción actual del trabajo; los errores y fallos subsistentes son responsabilidad del autor.

RESUMEN

Tras la consecución del estatuto de ciudadanía de la Unión Europea con ocasión del Tratado de Maastricht, se propició la configuración, en el ordenamiento jurídico de la UE, de un derecho a la libre circulación de carácter autónomo, sin vinculación con la actividad y los fundamentos económicos que lo caracterizaban en el inicio del proceso de integración comunitario, y que ha supuesto la consolidación de dos libertades o derechos fundamentales como son la libre circulación y la libertad de residencia en el territorio de los Estados miembros de la Unión Europea. Estas libertades, consagradas en los Tratados y en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, han tenido también un importante desarrollo legislativo y atención jurisprudencial; todo ello a la vez que se ha producido una consolidación del Espacio Schengen con el objetivo de suprimir el control de fronteras.

En este trabajo realizo una aproximación a los fundamentos y configuración de estas libertades, y su consolidación, atendiendo en particular al ámbito de aplicación personal y el contenido de las libertades fundamentales, además de analizar una selección de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia más reciente que es relevante en este campo para dar respuesta a algunos de los interrogantes que aún se plantean para el ejercicio de estos derechos.

PALABRAS CLAVE: Libre circulación, residencia, ciudadanía, derechos fundamentales, Derecho de la UE.

ABSTRACT

After the achievement of the statute of citizenship in the European Union, after the Treaty of Maastricht, the configuration, in the legal system of the EU, of a right to a free movement with autonomous nature, i.e. without connection with the activity and economic foundations that characterized it at the beginning of the community integration process, and that consolidated two freedoms or fundamental rights such as the free movement and freedom of residence in the territory of the Member States of the European Union. These freedoms, enshrined in the Treaties and in the Charter of Fundamental Rights of the European Union, also had an important legislative development and jurisprudential attention; all this at the same time of the consolidation of the Schengen Area with the aim of eliminating border controls.

In this work I make an approach to the foundations and configuration of these freedoms, and their consolidation, with particular attention to the scope of personal application and the content of the fundamental freedoms, in addition to the analysis of a selection of the most relevant European Court of Justice's case law in this field to give response to the questions that arise currently in the exercise of these freedoms.

KEYWORDS: Freedom of circulation, residence, citizenship, fundamental rights, EU law.

I. INTRODUCCIÓN: LA LIBRE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA COMO DERECHO FUNDAMENTAL

La libertad de circulación y residencia es un derecho vinculado a la libertad personal, en la medida en que implica ausencia de limitaciones, trabas o impedimentos, si bien se concreta, desde el punto de vista del Derecho constitucional de la Unión Europea, en dos libertades fundamentales, la libertad

para moverse y circular por un determinado territorio (Unión Europea, y por tanto el territorio de los Estados miembros) así como la libertad de establecer la residencia en el mismo (véanse art. 3.2 del Tratado de la Unión Europea, TUE²; artículos 20.2 a) y 21 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE³, así como el artículo 45 TFUE con carácter específico para los trabajadores⁴; y artículo 45 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, CDFUE⁵); y tiene su propia entidad respecto a la más general libertad personal (art. 6 CDFUE⁶) que implica en sí misma la libertad de movimiento, pero que no necesariamente conlleva esa libertad de circulación y residencia por todo el territorio de la Unión Europea y, por tanto, de los Estados miembros.

Estas libertades están muy unidas al principio de no discriminación por razón de nacionalidad, permitiendo que las personas que se desplazan dentro del ámbito comunitario no puedan ser objeto de discriminación por razón de nacionalidad (art. 18 TFUE)⁷.

Además, debemos considerar que, al estar reconocidas de forma expresa en los Tratados, estas libertades, como ocurre también con el principio de no discriminación, gozan de efecto directo, tanto vertical como horizontal; así cabe advertir que las disposiciones de los Tratados tienen carácter vinculante

² Artículo 3.2 TUE: «La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia».

³ El artículo 20.2 a) TFUE dispone que los ciudadanos de la Unión Europea tienen el derecho «a) de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros». Y el artículo 21 TFUE que: «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. 2. Cuando una acción de la Unión resulte necesaria para alcanzar este objetivo, y a menos que los Tratados hayan previsto los poderes de acción al respecto, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario disposiciones destinadas a facilitar el ejercicio de los derechos contemplados en el apartado 1. 3. A los efectos contemplados en el apartado 1, y salvo que los Tratados establezcan poderes de actuación para ello, el Consejo podrá adoptar, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, medidas sobre seguridad social o protección social. El Consejo se pronunciará por unanimidad previa consulta al Parlamento Europeo».

⁴ Artículo 45.1 TFUE: «1. Quedará asegurada la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión (...)», no aplicable a la Administración Pública (art. 45.3 TFUE).

⁵ Artículo 45 CDFUE: «1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. 2. Podrá concederse libertad de circulación y de residencia, de conformidad con lo dispuesto en los Tratados, a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro».

⁶ Artículo 6 CDFUE: «Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad».

⁷ Artículo 18 TFUE: «En el ámbito de aplicación de los Tratados, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en los mismos, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad.

El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, podrán establecer la regulación necesaria para prohibir dichas discriminaciones». Además, el artículo 45 hace una mención específica al ámbito de las relaciones laborales. Artículo 45.2 TFUE: «La libre circulación supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo».

y directa aplicación, y así gozan de efecto directo (eficacia vertical y horizontal) cuando contienen derechos y obligaciones⁸.

La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que goza de carácter vinculante equivalente a Tratado, también tiene estos efectos, si bien es necesario que exista una disposición de Derecho de la Unión aplicable que llame a la aplicación de la Carta, pero una vez disponemos de una disposición de Derecho de la UE aplicable, estamos en ese ámbito de aplicación, la Carta puede tener una fuerza expansiva muy importante dado que los derechos contenidos en la Carta son susceptibles de efecto directo incluso horizontal, y aunque la disposición que regula el asunto no pueda por se tener dicho efecto, podría llegar a alcanzarlo a través de la aplicación de la Carta; si bien en el caso de la libre circulación y residencia no sería tan relevante, al gozar de su propio efecto directo al estar contenidos en el artículo 21 TFUE, como ocurre también, por cierto, con el principio de no discriminación por razón de nacionalidad previsto en los artículos 18 TFUE, con carácter general y en el artículo 45 TFUE, con carácter específico para las relaciones profesionales y laborales.

La aplicabilidad directa de estas libertades y del principio de no discriminación por razón de nacionalidad, constituye, indudablemente, una limitación de la soberanía nacional, pero el Tribunal de Justicia parece haberse movido de forma bastante cautelosa realizando una especie de equilibrio para permitir la alegación estatal, en casos justificados, de excepciones vinculadas al orden público la seguridad y la salud pública; y ello sin perjuicio de que el principio de no discriminación por razón de nacionalidad es el fundamento sobre el que se ha llevado a cabo la aplicación directa y la implementación de las libertades y, en la versión específica para las relaciones profesionales y laborales, supone una clave para la construcción y desarrollo tanto de la dimensión social y la del mercado único (Salas Porras, 2019, pp. 56-59).

Ciertamente, y en relación con el concepto de libertad, podemos afirmar que es difícil de definir, pues se trata de una palabra con múltiples significados (Berlin, 2014, pp. 179-190). Por un lado, hay un núcleo común en el concepto que implica ausencia de restricciones que podría ser aplicado al concepto más concreto de libertad de circulación y residencia⁹ y, por otro lado, la libertad —en sentido amplio— se concibe también como el fundamento o base del reconocimiento y protección de los derechos y libertades de la persona, que se manifiestan en determinados ámbitos de la vida que quedan protegidos de la intromisión del poder del Estado o de la acción de

⁸ Véase a este respecto la Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de febrero de 1963, *Van Gend & Loos*, C-26/62, EU:C:1963:11963.

⁹ Y, en este sentido, la libertad (política) se concibe como noción negativa, es decir, es la ausencia de obstáculos y la capacidad de realizar lo que uno desee, frente a una noción positiva de libertad entendida como capacidad de realización, emancipación o salvación (Berlin, 2014, pp. 179-190 y 191 y ss.; Berlin, 2005). Sobre una historia de la idea de libertad en el pensamiento político y la praxis de la misma como derecho, véase el reciente estudio de Miguel Bárcena (2022).

otras personas, a la vez que, en un Estado de Derecho democrático, permite el desarrollo de la persona como sujeto individual, así como su participación como ciudadano en los asuntos públicos (Gómez Sánchez, 2020, pp. 13-14); y en esta segunda concepción la libertad de circulación y residencia que, como hemos dicho antes tendría su propia entidad, constituiría una manifestación de la libertad de la persona en el ámbito de la movilidad.

Además, como se puede apreciar, la llamada libre circulación, en un sentido amplio, engloba en realidad dos libertades, como son la libertad de desplazamiento en el territorio o libre circulación en sentido estricto, y la libertad para elegir la residencia o establecer la residencia en un Estado miembro de la Unión.

Así, se puede hablar de libre circulación —en sentido estricto— y de libertad de residencia, o de libre circulación en un sentido amplio que incorpore ambas libertades.

Conviene también señalar que, si bien es cierto que el Derecho de la Unión Europea no establece, en principio, una diferencia entre «derechos» y «libertades», como tampoco se suele hacer por parte de los textos constitucionales, la dogmática suele identificar las «libertades» como una categoría jurídica que identifica aquellos derechos que se ejercen en el ámbito social y público, es decir, que tienen una trascendencia externa (Gómez Sánchez, 2020, pp. 150-151), o que garantizan en particular ámbitos de autonomía frente al Estado, a diferencia de otros tipos de derechos, como son los derechos de participación (Díez-Picazo, 2021, p. 32), o bien para hacer referencia a las llamadas «libertades públicas» en el sentido de que se proyectan frente al Estado, esto es, frente al poder, y serían «poderes de autodeterminación establecidos en el derecho positivo», lo que hace que sean públicas (Tenorio Sánchez, 2013, pp. 25-26).

Por tanto, podemos decir que, si bien la libre circulación y residencia constituye por un lado un derecho fundamental, también engloba materialmente, por otro, dos libertades fundamentales.

A la hora de clasificar los derechos y libertades se suelen utilizar diferentes criterios y podríamos preguntarnos dónde se ubica la libre circulación y residencia en estas clasificaciones.

Así, se puede atender al momento de reconocimiento y vinculación con la evolución del Estado constitucional, y en efecto, es común en la doctrina hacer referencia a la existencia de diversas generaciones de derechos y libertades, desde la perspectiva de su constitucionalización, es decir, de su reconocimiento e incorporación en la constitución, fruto de las reivindicaciones y de la evolución de la sociedad, y del propio Estado constitucional, desde el Estado liberal pasando por el Estado social hasta su formulación como Estado social y democrático de Derecho.

De este modo, se suele atender a una clasificación en tres generaciones, que se corresponderían con los derechos individuales clásicos, civiles y políticos; los derechos económicos, sociales y culturales, y los derechos colectivos;

sin embargo, y siguiendo a Sánchez Ferriz, a Gómez Sánchez, así como a Torres del Moral, podemos considerar que existen cuatro generaciones, puesto que el Estado liberal acogió las dos primeras generaciones, y el Estado social la tercera y cuarta generación (Sánchez Ferriz, 2005; Gómez Sánchez, 2020, pp. 35 y ss.; Torres del Moral, 2015, pp. 215 y ss.).

En la primera formulación del Estado de Derecho, donde se garantiza una separación entre la sociedad y el Estado, la primera generación de derechos reconocidos e incorporados corresponde a los derechos individuales básicos, derechos-resistencia o libertades frente a los poderes públicos para preservar una esfera para el individuo, incluyendo el derecho a la vida, la propiedad, la seguridad, y un reducido derecho de participación política, y en la que sin duda habría que incluir la libre circulación y residencia como manifestación o concreción de la libertad personal en el ámbito de la movilidad. En la segunda generación, vinculada a la propia evolución del Estado liberal, se extiende el derecho de participación política llegando a alcanzar el sufragio universal masculino, y se incorporan las libertades de contenido político y el reconocimiento de los grupos en los que participa la persona como el derecho de asociación. La tercera generación se vincula con la formulación del Estado social, y del Estado social y democrático de Derecho, donde va a ser importante la participación de los poderes públicos para la realización de algunos derechos (Torres del Moral, 2015, p. 216).

Además de los derechos económicos-sociales, incluyendo el derecho de sindicación, el derecho de huelga, salario mínimo, las vacaciones, la protección de los menores, ancianos, discapacitados, encontramos la transformación de otros derechos en derechos de prestación como la educación o la tutela judicial. Y la cuarta generación de derechos responde a reivindicaciones de los ciudadanos y a las transformaciones tecnológicas, o los nuevos conocimientos científicos, e incluirían tanto los derechos colectivos, relativos a la protección del medio ambiente, el patrimonio cultural, como los derechos que integrarían un nuevo estatuto de la vida humana (desde el inicio hasta el final), y los derechos vinculados a las tecnologías de la comunicación. La libre circulación y residencia constituye un derecho fundamental o unas libertades de primera generación.

También se pueden clasificar los derechos y libertades en función de la fuente de su reconocimiento. Aquí cabe distinguir entre los derechos reconocidos en la constitución (derechos constitucionales), los derechos reconocidos en el ámbito supranacional (así, en el ámbito de la Unión Europea como organización supranacional de integración, en los Tratados, la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y en el Derecho derivado de la Unión Europea), derechos reconocidos o incorporados en los Estatutos de Autonomía (derechos estatutarios, en aquellos Estados de organización interna compleja como España), y derechos reconocidos en la ley cuando no existen menciones expresas a los mismos en la Constitución (derechos de desarrollo legal, derechos legales o de configuración legal).

Podemos encontrar que la libre circulación y residencia está reconocida tanto en el ámbito constitucional nacional como en el ámbito internacional y supranacional. Así, por ejemplo, y en el caso de textos constitucionales de países de la Unión Europea cabe citar:

- el artículo 11.1 de la Ley Fundamental de Alemania,
- el artículo 2.1 de la Constitución de Austria,
- el artículo 35.1 de la Constitución de Bulgaria,
- el artículo 13 de la Constitución de Chipre,
- en los artículos 32, y 146 de la Constitución de Croacia,
- el artículo 19 de la Constitución española,
- el artículo 23.1 de la Constitución de Eslovaquia,
- el artículo 34 de la Constitución de Estonia,
- el artículo 32 de la Constitución de Eslovenia,
- el artículo 9 de la Constitución de Finlandia,
- el artículo 5.4 de la Constitución de Grecia,
- el artículo 58.1 de la Constitución de Hungría,
- el artículo 40.3.3. de la Constitución de Irlanda,
- el artículo 16 de la Constitución de Italia,
- el artículo 97 de la Constitución de Letonia,
- el artículo 32 de la Constitución de Lituania,
- el artículo 44.1 de la Constitución de Malta,
- el artículo 2.4 de la constitución de Países Bajos,
- el artículo 52 de la Constitución de Polonia,
- el artículo 44 de la Constitución de Portugal,
- el artículo 14 de la Constitución de la República Checa,
- el artículo 25.1 de la Constitución de Rumanía.

A nivel internacional general, lo encontramos en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 13)¹⁰, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (art. 12)¹¹, en el ámbito convencional, como en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 2, Protocolo 4)¹². Y en

¹⁰ Artículo 13 DUDH: «1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. 2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país».

¹¹ Artículo 12 PIDCP: «1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia. 2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio. 3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto. 4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país».

¹² Artículo 2, protocolo n.º 4 al CEDHD: «1. Toda persona que se encuentre legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular libremente por él y a escoger libremente su residencia. 2. Toda persona es libre de abandonar un país cualquiera, incluso el suyo. 3. El ejercicio de estos derechos

el ámbito supranacional de la Unión Europea (art. 21 TFUE, y art. 45 CD-FUE), como ya hemos visto¹³.

Asimismo, Y. Gómez distingue entre derechos y libertades con garantías constitucionales, derechos y libertades con garantías internacionales, y derechos y libertades con garantías en el ámbito del Derecho de la UE (Tenorio Sánchez, 2013, pp. 54-55), y luego dentro del ámbito constitucional se suele distinguir en función del nivel de tutela que se otorga a los derechos¹⁴.

Por su naturaleza se distingue entre derechos de libertad o inmunidad y derechos de prestación, mientras que los primeros exigen una abstención de obstáculo impedimentos o limitaciones del poder, los segundos requieren una actuación positiva del Estado para su realización más allá de su reconocimiento y de la existencia de tribunales que los garanticen (Gómez Sánchez, 2020, p. 214).

También se puede clasificar los derechos y libertades por el sujeto titular, entre derechos individuales, que se reconocen a las personas como individuos, y los derechos colectivos, que se reconocen a grupos, ya sean personas jurídicas u otros colectivos (Gómez Sánchez, 2020, p. 214).

En este sentido, la libertad de circulación y residencia son libertades de carácter individual, esto es, que se reconocen a las personas físicas, a los individuos, y ello con independencia de estar vinculadas a una actividad económica, debiendo por tanto distinguir estas libertades de otras, como pueden ser las libertades de establecimiento (art. 49.1 TFUE) y la libre prestación de servicios (art. 56 TFUE) que corresponde tanto a personas físicas (personas físicas que sean activas económicamente y no dependan de un empleador) como jurídicas, y de la libre circulación de trabajadores que corresponde a las personas empleadas y está vinculada a los movimientos por razón de empleo y trabajo (art. 45 TFUE).

Podemos afirmar pues que la libre circulación y residencia es, o, mejor dicho, son dos derechos o libertades de primera generación objeto de reconocimiento en el ámbito constitucional, así como también en el ámbito del Derecho Internacional y en el Derecho de la Unión Europea, gozando en los mismos de relevantes garantías.

Además, se trata de libertades públicas que, en su naturaleza, constituyen una manifestación de la libertad de la persona, que se reconocen por tanto a la perso-

no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyen medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, el mantenimiento del orden público, la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades de terceros. 4. Los derechos reconocidos en el párrafo 1 pueden igualmente, en ciertas zonas determinadas, ser objeto de restricciones previstas por la ley y que estén justificadas por el interés público en una sociedad democrática».

¹³ Cuando se habla de la Unión Europea se suele utilizar la fórmula de ámbito supranacional, en sustitución de la clásica de ámbito internacional, para enfatizar los rasgos específicos que caracterizan el proceso de integración de la Unión Europea frente a organizaciones clásicas de Derecho internacional público.

¹⁴ Así, por ejemplo, en el caso de la Constitución española se distingue entre derechos máximamente tutelados (arts. 15 al 29 CE), de tutela casi máxima (arts. 30 a 38 CE), derechos con garantía de nivel medio (arts. 30 a 38 CE) y derechos y principios de nivel mínimo de tutela (arts. 39 al 52 CE).

na física como sujeto individual, en el ámbito de la movilidad y que permite a la persona tanto moverse por el territorio como fijar su residencia.

Planteado esto, podemos pasar a analizar el marco normativo y jurisprudencial de estas libertades en el ámbito del Derecho de la Unión Europea, actualmente vinculadas al estatuto de la ciudadanía de la Unión Europea¹⁵, lo que requiere, sin embargo, que tengamos en consideración su origen, así como el ámbito de aplicación, tanto personal como territorial, y el régimen de ejercicio de estos derechos. Queremos aclarar ahora que no tratamos, por razones de espacio y tiempo, las cuestiones jurídicas vinculadas al denominado como Brexit. Como es sabido, el Brexit supuso el fin de la libre circulación entre la Unión Europea y el Reino Unido el 31 de diciembre de 2020, y los nacionales británicos perdieron la ciudadanía de la Unión con la salida¹⁶; los ciudadanos de la Unión que vivían y trabajaban en el Reino Unido, como también los británicos que vivían y trabajaban en territorio de la Unión, se sujetan a lo previsto en el Acuerdo de Retirada, que mantiene algunos de los derechos y garantías relativas a la libre circulación y residencia¹⁷.

II. LA LIBRE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA COMO DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS CIUDADANOS EN EL ÁMBITO DEL DERECHO DE LA UE: ORIGEN, TITULARIDAD Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

Aquí vamos a analizar, en primer lugar, el origen de estas libertades fundamentales en el ámbito del Derecho de la Unión Europea, para posteriormente estudiar las condiciones de la titularidad de las mismas y su ámbito de aplicación.

2.1. Origen de la libre circulación y residencia

Como hemos dicho antes las libertades de circulación y residencia son libertades de carácter individual, esto es, que se reconocen a las personas físicas,

¹⁵ Para una aproximación comprensiva del estatuto de ciudadanía de la Unión, véase la reciente obra coordinada por Pizzolo (2023), donde se plantean, desde diferentes perspectivas, las cuestiones relativas a los derechos, obligaciones y estatus como efectos de la libre circulación; el ámbito de aplicación de la libre circulación y residencia, el principio de igualdad de trato y la libre circulación con atención a las prestaciones sociales, los derechos políticos derivados de la ciudadanía, o la iniciativa ciudadana europea. Seguimos, aquí, la aproximación que realizamos en la obra, con cierta actualización y desarrollo.

¹⁶ Véase, a tal respecto, la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala 8.ª) de 15 de junio de 2023, *Recurso de anulación- Acuerdo de retirada*, C-499/21 P, ECLI:EU:C:2023:479.

¹⁷ Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, 2019/C 384 I/01. XT/21054/2019/INIT. DO C 384I de 12.11.2019, pp. 1–177.

a los individuos, y ello con independencia de estar vinculadas a una actividad económica, tal y como se desprende de los artículos 21 TFUE y artículo 45 de la CDFUE, debiendo distinguir estas libertades de otras relevantes como la libertad de establecimiento (art. 49.1 TFUE), la libre prestación de servicios (art. 56 TFUE), o la libre circulación de trabajadores (art. 45 TFUE).

Como ya hemos tenido oportunidad de señalar se puede atisbar que la libre circulación de personas y residencia tienen su origen precisamente en las libertades fundamentales vinculadas a la actividad económica con son la libre circulación de trabajadores y la libertad de establecimiento y libertad de prestación de servicios (Sarrión Esteve, 2013, pp. 33-40).

Y es que, a diferencia de la libre circulación y residencia de personas, la libre circulación de los trabajadores —y el correspondiente derecho de residencia— así como las libertades de establecimiento y de prestación de servicios, sí estaban contempladas, desde los inicios del proceso de integración europea libertades (económicas) fundamentales, al estar vinculadas necesariamente a una actividad económica. Esto tiene relación con el reconocimiento y garantía que, desde un inicio, disfrutaron las libertades económicas fundamentales del mercado en los Tratados, lo que no ocurrió con el reconocimiento y protección de los derechos y libertades fundamentales sino más adelante, pues el sistema instaurado por el Tratado de Roma tenía como objetivo primario la consecución de un mercado comunitario¹⁸.

Así, la libre circulación (y la consecuente residencia) vinculada a una actividad económica se había reconocido, desde un principio, en los Tratados Constitutivos, y se había vinculado a la libre circulación de trabajadores, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios; pero el ámbito de protección que cubría tanto al beneficiario directo de la misma como a sus familias, en un primer momento, se extendió a otras capas que ya no tendrían un encaje preciso en la dimensión económica de estas libertades, como puede ser el caso de jubilados y estudiantes (Mangas Martín y Liñán Noguera, 2020, pp. 162-163).

Por lo que la libre circulación de las personas, con independencia de que el objetivo fuera una actividad económica, no ha surgido de la noche a la mañana, sino que, en realidad, es fruto de una evolución paulatina del proceso de integración europea en el que la dimensión económica de la integración cede su protagonismo (Castro Oliveira, 2002; Baldoni, 2003; Sarrión Esteve, 2013).

En esta evolución tiene un importante papel el Tribunal de Justicia que, desde los años 70, realizó una interpretación de la libre circulación de los

¹⁸ Así, las cuatro libertades han constituido y constituyen el fundamento del mercado (art. 26.2 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en adelante TFUE), estando reguladas sustancialmente en: 1) la libre circulación de mercancías (arts. 28-37 TFUE); 2) la libre circulación de trabajadores (arts. 45 a 48 TFUE); 3) la libertad de establecimiento y libre circulación de servicios (arts. 49-54, y 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).

trabajadores en la que enfatizó la dimensión social e individual de la libre circulación, en la que se enfatizaba la dimensión social e individual de la libre circulación (Baldoni, 2003, p. 8).

Por otro lado, y tras un extenso y largo debate sobre la aplicabilidad del concepto de libre circulación de personas exclusivamente a los ciudadanos comunitarios o a todas las personas redientes, con independencia de su nacionalidad, aquellos Estados miembros que querían establecer la libre circulación para todos llegaron al conocido Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 fuera del ámbito del entonces Derecho comunitario, con el objetivo de suprimir el control de fronteras (Sarrión Esteve, 2013, p. 34).

El nombre se debe a la ciudad donde se firmó el acuerdo por los fundadores, Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos, que se complementa con el Convenio de aplicación de Schengen de 19 junio de 1990, y que, quizá como se ha dicho, constituye la más amplia manifestación del desarrollo de la libre circulación en el ámbito del Derecho de la UE (Gómez Sánchez, 2020, p. 446), en el que se fueron incorporando otros Estado, y sobre el que después volveremos, ya que termina incorporándose al Derecho comunitario (hoy Derecho de la Unión Europea).

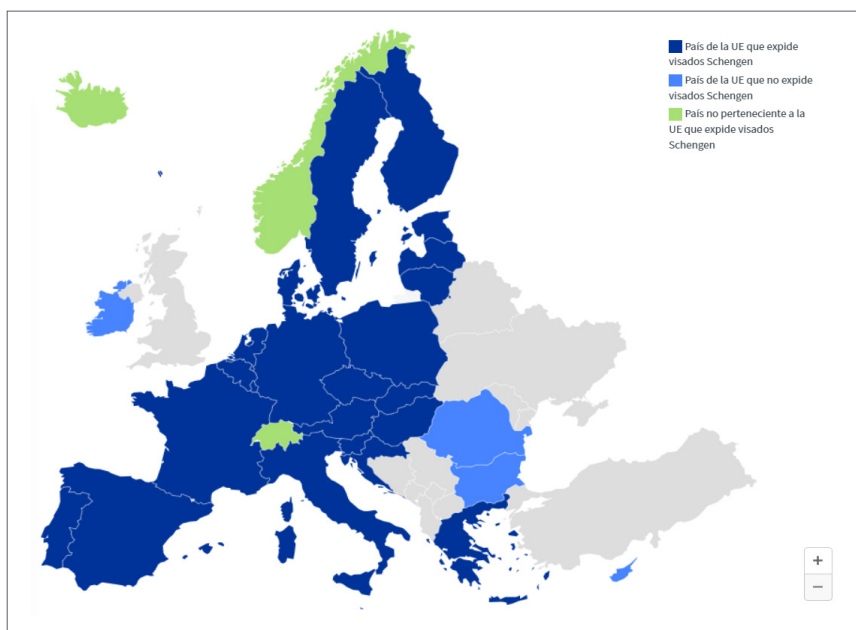
Al mismo tiempo que se daba origen al Acuerdo Schengen, en un principio fuera del ámbito comunitario, en el entonces Derecho comunitario, con el Acta Única Europea de 1 de julio de 1987 se había creado un mercado con un área sin fronteras internas para la actividad económica, y el Tratado de Maastricht 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 entonces Tratado de la Comunidad Europea, TCE); lo que como se ha sostenido supone una clarificación al quedar reconocido este derecho con rango constitucional y con carácter autónomo a una actividad económica (Mangas Martín y Liñán Nogueras, 2020, p. 162).

En 1996 la Comisión Europea encomendó a un grupo de expertos un informe sobre la libre circulación de personas, que se presentó a la Comisión el 18 de marzo de 1997, que influyó en la propuesta de Directiva de 23 de abril de 2001, que pretendía simplificar las formalidades administrativas y limitar las circunstancias de limitación del derecho de residencia (Baldoni, 2003, p. 11).

Es el Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1996 el que permitió la incorporación del espacio *Schengen* al marco jurídico de la UE, facilitando así el control parlamentario y jurisdiccional del mismo. El Consejo aprobó el 20 de mayo de 1999 el acervo *Schengen*. A partir de ese momento la legislación o acervo (*aquis*) Schengen ha seguido desarrollándose en el ámbito del Derecho comunitario, y posteriormente Derecho de la Unión Europea¹⁹.

¹⁹ Acervo de Schengen, accesible aquí: El espacio y la cooperación Schengen (europa.eu) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l33020>

Como se ha comentado con antelación, el Convenio de Schengen tiene por objeto facilitar la circulación con la supresión de los controles transfronterizos²⁰, y se comienza a aplicar en 1995, en lo que va a recibir la denominación del Espacio Schengen, incluyendo cada vez y de forma progresiva a un mayor número de países, no solo Estados miembros, y no todos los Estados miembros²¹.



Fuente: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/schengen-visa/>

²⁰ Schengen supone la supresión de los controles de personas en las fronteras interiores (y la creación de una frontera exterior), así como un conjunto de normas de común aplicación a las personas que cruzan las fronteras exteriores del espacio, y la armonización de las condiciones de entrada y de visados, con una mejora de la coordinación policial y el refuerzo de la cooperación judicial. También cabe señalar la creación del Sistema de Información Schengen (SIS), que permite a las autoridades nacionales en material judicial y de control de fronteras la obtención de información sobre personas y objetos, y el desarrollo de herramientas para la lucha contra la delincuencia y a proteger las fronteras del espacio Schengen como el Sistema de Información de Visados (VIS), el Sistema de Entradas y Salidas (SES), y el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV).

²¹ Así, por ejemplo, Reino Unido nunca formó parte de Schengen durante su pertenencia a la Unión Europea; Bulgaria, Chipre, Irlanda y Rumanía son actuales Estados miembros que no forman parte del Espacio Schengen, sin perjuicio de que Bulgaria, y Rumanía están en proceso y ya aplican algunas normas. Hay otros países que no son miembros de la Unión Europea como Islandia, Noruega, Suiza o Liechtenstein que sí forman parte del Espacio Schengen.

Lo que es importante, por tanto, es apreciar que cuando se habla de la libre circulación y residencia se habla de libertades fundamentales que se pueden ejercer en el territorio de todos los Estados miembros de la Unión, con independencia de que formen parte o no del Espacio Schengen, porque hablamos de libertades públicas fundamentales en el Derecho de la Unión, cuestión distinta es que se puedan ejercer de una forma más libre en el ámbito del Espacio Schengen; cuando se habla de éste, se trata de un espacio dentro del ámbito del Derecho de la Unión en el que se ha suprimido el control de fronteras internas, y reforzado tanto las fronteras externas como también los mecanismos de cooperación para facilitar tanto la circulación de personas en el Espacio Schengen como también la seguridad.

En relación con la libre circulación y residencia, como hemos dicho, constituyen libertades públicas fundamentales en el Derecho de la Unión, en cuyo reconocimiento de carácter constitucional en el Derecho de la Unión Europea tiene un papel fundamental la elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el Tratado de Lisboa, pues con éste adquiere la CDFUE fuerza jurídica equivalente al Tratado²².

Desde la perspectiva de los derechos fundamentales, la elaboración de la CDFUE o la llamada Carta de Niza juega un papel fundamental²³, tanto como instrumento de garantía de su efectividad²⁴, como porque va a recoger 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 Unión Europea, y que recoge, entre otros, los derechos a la libre circulación y residencia en el capítulo V, dedicado a la «ciudadanía», y en cuyo artículo 45, bajo la rúbrica «Libertad de circulación y de residencia», se reconoce el derecho de todo ciudadano a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Y se prevé la posibilidad de que se conceda este derecho a nacionales de terceros Estados; este artículo debemos complementarlo con lo previsto en el artículo 3.2 TUE, así como en el artículo 20.2 a) del TFUE, y la base jurídica competencial del artículo 21 TFUE.

²² Como es conocido, el Derecho comunitario ha evolucionado de una forma sustancial, y es el Tratado de Lisboa ha reformado el sistema jurídico de la Unión Europea, dando origen a la nueva Unión Europea que sustituye a las antiguas Comunidades, y al Derecho de la Unión Europea, que se regirá por el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

²³ En realidad 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 2000; y posteriormente se incluyó como una parte del fallido proyecto de Tratado por lo que se establecía una Constitución para Europa; siendo finalmente firmada y proclamada en Estrasburgo el 12 de diciembre de 2007 por las tres instituciones europeas.

²⁴ Desde el punto de vista de la eficacia de los derechos en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión (Sarrión Esteve, 2023, pp. 59 y ss.)

2.2. **Ámbito de aplicación personal: titularidad de la libre circulación y residencia**

Desde el punto de vista del Derecho constitucional de la Unión Europea se evidencia que la titularidad de las libertades de circulación y residencia está en principio atribuida a los ciudadanos de la Unión Europea. Así se desprende de lo previsto en el artículo 3.2 TUE, los artículos 20.2 a) y 21 TFUE, y el artículo 45.1 CDFUE, aunque el apartado 2 de éste último, en la Carta, prevé que 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, de conformidad con lo dispuesto en los Tratados, lo que permite la configuración legal (reglamentaria) de la titularidad de las libertades de circulación y residencia.

Debemos advertir que el ámbito de aplicación para las libertades de circulación y residencia derivadas del artículo 21 TFUE (que es el que corresponde art. 45 CDFUE) es diferente del ámbito de aplicación del artículo 45 TFUE que es el referido a los trabajadores, de forma que esta dualidad motiva la coexistencia de dos regímenes diferentes en relación con el ejercicio de las libertades de circulación y residencia (Sánchez-Rodas Navarro 2015, p. 397), que evidentemente tienen un desarrollo diferente: el régimen jurídico de la libre circulación y residencia vinculado a la ciudadanía está desarrollado por la Directiva 2004/38/CE de 29 de abril (Directiva de Ciudadanía)²⁵, y el régimen jurídico de la libre circulación de los trabajadores está desarrollado en el Reglamento (UE) N. 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011²⁶.

Nosotros nos vamos a centrar, en este trabajo, en el ámbito de las libertades de circulación y residencia vinculadas al estatuto de ciudadanía, que es el régimen general, sin perjuicio que hagamos referencia a algunos casos del ámbito de la circulación de los trabajadores en las citas de jurisprudencia y de elementos relevantes también para el ejercicio de las libertades de circulación y residencia vinculadas a la ciudadanía. Pero conviene advertir que el régi-

²⁵ Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004, 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 por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CE, DOUE 30.4.2004, L158/77. Esta directiva, conocida como Directiva de la Ciudadanía, entró en vigor el 30 de abril de 2006.

²⁶ Reglamento (UE) n.º 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión. Texto pertinente a efectos del EEE. DOUE 27.5.2011, L 141/1. Habría que considerar aquí también la Directiva 2014/54/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre medidas para facilitar el ejercicio de los derechos conferidos a los trabajadores en el contexto de la libre circulación de los trabajadores. DOUE 30.4.2014, L 128; y la Directiva 2014/66/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales DOUE 27.5.2014, L 157.

men aplicable a la libre circulación vinculado al estatuto de ciudadanía es un régimen general, y en caso de concurrencia en un supuesto concreto con un régimen específico, como puede ser el de la libre circulación de trabajadores, se aplicaría el régimen especial²⁷.

La ciudadanía de la Unión Europea, de acuerdo con lo previsto en el artículo 20.1 TFUE²⁸ está vinculada a la nacionalidad de los Estados miembros, siendo el Estado el que es competente para determinar la forma de adquisición y pérdida de dicha nacionalidad.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia ya tuvo ocasión de manifestar, por un lado, en el caso *Micheletti* (1992)²⁹ que, al ser una cuestión de competencia nacional, no correspondía a un Estado miembro limitar los efectos derivados de la atribución de la nacionalidad por otro Estado miembro «(...) exigiendo requisitos adicionales para reconocer dicha nacionalidad en orden al ejercicio de las libertades fundamentales previstas en el Tratado»; y por otro que, aunque una revocación de una naturalización, se encuentre en el ámbito de las competencias sobre adquisición y pérdida de nacionalidad, competencia exclusiva de los Estados miembros, su ejercicio debe también respetar el Derecho de la Unión.

Es decir, que el ejercicio de esta competencia estatal debe realizarse con absoluto respeto del Derecho de la Unión, y garantizando la efectividad de los derechos conferidos por el mismo; de forma que, como veremos, los Estados miembros, en el ejercicio de sus competencias, incluso en materias en las que la Unión Europea no tiene, en el estado actual del Derecho de la Unión, competencias, no pueden menoscabar o impedir la efectividad del ejercicio de los derechos contemplados en el Derecho de la Unión.

Por ello es tan importante el estatuto de ciudadanía, y ya en *Janco Rottmann* (2010), donde se confirma el principio manifestado en *Michelletti*, el Tribunal de Justicia manifestó que dada la importancia que se otorga por el Derecho primario (de los Tratados) de la Unión al estatuto de ciudadano,

²⁷ Se trata en realidad de la aplicación del conocido principio de que la ley especial tiene preferencia sobre la ley general en el caso de concurrencia de normas, y que en el Derecho de la UE se manifiesta por la prevalencia que se da a las normas sectoriales o especiales, frente a una norma más general. Aunque de forma implícita, la aplicación del principio de especialidad se evidencia en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 6 de octubre de 2020, *Jobcenter Krefeld - Widerspruchsstelle contra JD*, C-181/19, ECLI:EU:C:2020:794, apartados 62 y ss.

²⁸ De acuerdo con lo previsto en el artículo 20.1 TFUE «Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla».

²⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de julio de 1992, *Michelletti c. Delegación del Gobierno de Cantabria*, C-369/90, ECLI: ECLI:EU:C:1992:295, apartado 10. Se trataba de una persona que gozaba de doble nacionalidad, la argentina y la italiana. Esta persona quería establecerse en España, pero la legislación española preveía que en caso de doble nacionalidad cuando una de ellas no es la española, prevalece la del lugar de residencia habitual anterior (art. 9 del Código civil español) que en el caso de autos era Argentina, por lo que aplicando la nacionalidad argentina, no podía establecerse en España al no poder beneficiarse de la libertad de establecimiento contemplada en el Derecho comunitario.

un órgano jurisdiccional nacional, al examinar una decisión de revocación de la naturalización que conlleve la pérdida de la ciudadanía debe tomar en consideración las consecuencias tanto para el interesado como para su ciudadanía, y valorar si esta pérdida está justificada en relación con la gravedad de la infracción cometida y el tiempo transcurrido, así como la posibilidad de recuperación de la nacionalidad de origen³⁰.

En esa misma línea, pero ampliando algo el razonamiento, en *Wiener Landesregierung* (2022)³¹, sostiene el TJUE que cuando una persona, que tiene la nacionalidad de un único Estado miembro, y renuncia a ella y pierde, por este motivo, el estatuto de ciudadano de la Unión, con la finalidad de obtener la nacionalidad de otro Estado miembro, tras la seguridad que dieron las autoridades del segundo de que se le concedería la nacionalidad —que conlleva la ciudadanía—, si no se facilita la nacionalidad, y por tanto se impide la recuperación del estatuto de ciudadanía, se trata de una cuestión que, por su naturaleza y sus consecuencias, se encuentra dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión; obsérvese que hay un salto cualitativo puesto que el TJUE afirma que estamos ante un asunto que recae dentro del ámbito de aplicación del DUE. Por ello, los órganos jurisdiccionales nacionales del Estado miembro tendrán que valorar la compatibilidad de esta pérdida con el principio de proporcionalidad, constatando que no se cumple cuando la decisión está motivada por infracciones administrativas del código de circulación que conlleven únicamente sanciones económicas.

Dicho esto, hay que advertir que la Directiva de la Ciudadanía extiende el ejercicio de las libertades de circulación y residencia a los miembros de la familia del ciudadano que le acompañen o se reúnan con él (art. 3.1 de la Directiva)³² como luego tendremos ocasión de analizar más en detalle con

³⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 2 de marzo de 2010, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104, apartado 56. En este caso un ciudadano austriaco adquirió la nacionalidad alemana por naturalización, con la pérdida de la nacionalidad austriaca. Sin embargo, omitió en el procedimiento administrativo que tenía pendiente un proceso penal iniciado en Austria, lo que motivó que se revocara su nacionalidad alemana, con el consiguiente peligro de quedar como apátrida, por lo que el órgano jurisdiccional alemán encargado de controlar la revocación administrativa de la naturalización planteó la cuestión prejudicial dado el riesgo de apatridia porque podría no recuperar la nacionalidad austriaca, y por tanto tampoco la ciudadanía de la Unión, que ya tenía cuando era nacional austriaco. Si bien el Tribunal de Justicia indica que en principio el Derecho de la Unión no se opone a que un Estado miembro pueda revocar una naturalización que conlleve a una situación de apátrida, indica que el juez nacional debe valorar el caso concreto conforme al principio de proporcionalidad, valorando las consecuencias, así como la gravedad de la infracción.

³¹ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 18 de enero de 2022, *Wiener Landesregierung*, C-118/20, ECLI:EU:C:2022:34, apartados 44 y ss.

³² Además, el concepto de «miembro de la familia», conforme a lo previsto en el artículo 2 de la Directiva de Ciudadanía incluye: «a) el cónyuge; b) la pareja con la que el ciudadano de la Unión ha celebrado una unión registrada, con arreglo a la legislación de un Estado miembro, si la legislación del Estado miembro de acogida otorga a las uniones registradas un trato equivalente a los matrimonios y de conformidad con las condiciones establecidas en la legislación aplicable del Estado miembro de acogida;

ocasión de la aproximación al régimen de ejercicio de las libertades de circulación y residencia en el subapartado 2.3.

2.3. **Ámbito de aplicación territorial de la libre circulación y residencia**

Como hemos dicho, las libertades de circulación y residencia implican el derecho a moverse y fijar la residencia en el territorio de los Estados miembros de la Unión, si bien en la medida en que el titular del derecho se mueve de un Estado a otro, parece que el ámbito de aplicación territorial se refiere al Estado destinatario de esta movilidad, es decir al Estado de acogida de la circulación que no es, e principio, el Estado de procedencia, esto es, el Estado del que se es nacional, que es el Estado de origen.

Sin embargo, la efectividad del Derecho de la Unión Europea puede amparar la invocación de las libertades de libre circulación y residencia frente al propio Estado de origen, cuando existe un elemento transfronterizo que motiva la aplicabilidad del Derecho de la Unión, por ejemplo cuando el ciudadano vuelve al mismo y por tanto ha ejercido la libre circulación. Así se desprende de una dilatada jurisprudencia, véanse los casos *Knoors* (1979)³³, *Bouchoucha* (1990)³⁴, *Kraus* (1993)³⁵, *Thiele Meneses* (2013)³⁶ y *Coman* (2018)³⁷.

Pero teniendo en cuenta que el Tribunal de Justicia ha realizado una interpretación flexible que no exige en muchos supuestos que haya existo

los descendientes directos menores de 21 años o a cargo y los del cónyuge o de la pareja definida en la letra b); d) los ascendientes directos a cargo y los del cónyuge o de la pareja definida en la letra b)». Asimismo, la Directiva prevé la extensión de los beneficios a cualquier otro miembro de la familia que no entre en esta definición y que a) «en el país de procedencia, esté a cargo o viva con el ciudadano de la Unión beneficiario del derecho de residencia con carácter principal, o en caso de que, por motivos graves de salud, sea estrictamente necesario que el ciudadano de la Unión se haga cargo del cuidado personal del miembro de la familia», así como a b) «la pareja con la que el ciudadano de la Unión mantiene una relación estable, debidamente probada» (art. 3.2 Directiva de Ciudadanía).

También hay que tener en consideración que el Tribunal de Justicia ha interpretado con flexibilidad el concepto, si bien con limitaciones cuando la filiación no se ajusta a los criterios de la ley nacional aplicable del Estado miembro, véase Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 26 de marzo de 2019, *SM contra Entry Clearance Officer, UK Visa Section*, C-129/18, ECLI:EU:C:2019:248.

³³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de febrero de 1979, *J. Knoors contra Staatssecretaris van Economische Zaken*, C-115/78, ECLI:EU:C:1979:31, apartado 24.

³⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 3 de octubre de 1990, *Procedimiento penal entablado contra Marc Gaston Bouchoucha*, C-61/89, ECLI:EU:C:1990:343, apartado 13.

³⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 31 de marzo de 1993, *Dieter Kraus c. Land Baden-Württemberg*, C-19/92, ECLI:EU:C:1993:125, apartados 15-16.

³⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 24 de octubre de 2013, *Andreas Ingemar Thiele Meneses c. Region Hannover*, C-220/12, ECLI:EU:C:2013:683.

³⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 5 de junio de 2018, *Coman y otros*, C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385.

ni si quiera un movimiento entre Estados para poder invocar la libre circulación (Sarmiento, 2022, pp. 200-201), como se manifiesta, entre otros, en *García Avello* (2003)³⁸.

Y, sin embargo, no existe el derecho a que se obtenga un trato idéntico de situaciones diferentes, y por tanto no cabe esta invocación cuando no se da el elemento transfronterizo, como se pone de manifiesto en los asuntos *McCarthy* (2011)³⁹ e *Iida* (2012)⁴⁰.

El principio de autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros se puede ver afectado, en gran medida, por la fuerza expansiva del Derecho de la Unión, y de la efectividad de los derechos que el mismo confiere, también, en particular, por la libre circulación.

En efecto, si bien puede que, en el estado actual del Derecho de la Unión Europea, por ejemplo, el estado civil de las personas, donde se incluyen las normas relativas al matrimonio y la filiación, sea una competencia estatal, los Estados deben, en el ejercicio de su libertad competencial, respetar el Derecho de la Unión y la efectividad de los derechos conferidos por el mismo, lo que incluye, evidentemente, la libertad de circulación y residencia, y esto implica también el reconocimiento del estado civil de estas personas aunque pueda afectar al orden público del Estado de acogida (*Coman*, 2018)⁴¹.

Así, en *Pancharevo* (2021) el TJUE determina que un Estado miembro —Bulgaria— estará obligado a expedir un documento de identidad o un pasaporte a una menor nacional de ese Estado miembro, cuando ha nacido en otro Estado miembro —España— en el que el certificado de nacimiento expedido ha designado como progenitores a dos personas del mismo sexo, así como de reconocer el vínculo de filiación entre la menor y sus dos progenitoras, a los efectos del ejercicio de los derechos derivados del Derecho de la Unión, no suponiendo una vulneración del principio de identidad nacional ni menoscabo del orden público, a pesar de que el Estado miembro no permita en su legislación los matrimonios entre personas del mismo sexo ni su parentabilidad, tutelando el derecho a la libre circulación y residencia en conexión con el derecho a la vida privada y familiar, y los derechos del menor (arts. 7 y 24 CDFUE)⁴².

Otra cuestión de interés, desde la perspectiva de la efectividad de los derechos del estatuto de ciudadanía, es el que se ha suscitado en el caso *Sub-*

³⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de octubre de 2003, *Carlos García Avello c. Bélgica*, C-148/02, ECLI:EU:C:2003:539, apartado 24.

³⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 5 de mayo de 2011, *Shirley McCarthy c. Secretary of State for the Home Department*, C-434/09, ECLI:EU:C:2011:277.

⁴⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 8 de noviembre de 2012, *Yoshikazu Iida c. Stadt Ulm*, C-40/11, ECLI:EU:C:2012:691.

⁴¹ *Coman y otros*, C-673/16, *cit.*, apartados 36 a 38.

⁴² Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 14 de diciembre de 2021, *V.M.A. c. Stolična obština, rayon «Pancharevo»*, C-490/20, ECLI:EU:C:2021:1008, apartados 56 y ss. Sobre esta sentencia véase el comentario y análisis de Sánchez Cano (2022).

delegación del Gobierno en Ciudad Real (Cónyuge de un ciudadano de la Unión) (2020)⁴³ en el que un nacional, y por tanto, con ciudadanía, que no ha ejercido el derecho de libre circulación, tiene derecho al amparo del artículo 20 TFUE, para que un Estado miembro no pueda denegar una solicitud de reagrupación familiar de un nacional de un tercer país, por la única razón de que el ciudadano de la Unión no disponga, para sí y su cónyuge, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social, sin que se haya examinado si entre ese ciudadano de la Unión y su cónyuge existe una relación de dependencia que motivaría que en caso de denegarse la residencia del familiar obligaría al ciudadano a abandonar la Unión, privándole por tanto del disfrute de los derechos del estatuto de ciudadanía.

También ha sido objeto de atención, por parte del Tribunal de Justicia, en la sentencia *Ligue des droits humains* (2022)⁴⁴, desde la perspectiva de la libre circulación de personas, una normativa nacional que establece un sistema de transferencia, por parte de transportistas aéreos y de operadores de viaje de datos de pasajeros, en viajes interiores de la Unión con origen, destino o tránsito, con el fin de combatir delitos de terrorismo y delitos graves cuando no hay una amenaza real; puesto que la aplicación del sistema establecido por la conocida como Directiva PNR⁴⁵ debe limitarse a la transferencia y al tratamiento de los datos PNR de los vuelos o de los transportes relativos cuando existan indicios que permitan justificar esta aplicación.

2.4. Condiciones de ejercicio de la libre circulación y residencia

Así, la Directiva de Ciudadanía establece las condiciones de ejercicio del derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de su familia a: a) la libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros; b) el derecho de residencia permanente en el territorio de los Estados miembros; y c) las limitaciones de estos derechos por razones de orden pública, seguridad o salud pública (art. 1 Directiva de Ciudadanía).

Sin embargo, hay que advertir que estas eventuales limitaciones deben ajustarse al principio de proporcionalidad tal y como confirmó muy pronto el Tribunal de Justicia en la *Baumbast* (2002)⁴⁶, donde estableció que las

⁴³ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 27 de febrero de 2020, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Cónyuge de un ciudadano de la Unión)*, C-836/18, ECLI:EU:C:2020:119.

⁴⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 21 de junio de 2022, *Ligue des droits humains*, C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491, apartados 270 y ss.

⁴⁵ Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave. DO L 119 de 4.5.2016, pp. 132-149.

⁴⁶ Sentencia de 17 de septiembre de 2002, *Baumbast c. Secretary of State for the Home Department*, C-413/99, ECLI:EU:C:2002:493.

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 de la Unión y en 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.

Para Chalmers, Davis y Monti, la libre circulación y residencia constituye un derecho que se configura o desarrolla en torno a tres tipos de categorías: derecho de libre circulación y residencia por periodos inferiores a tres meses, derecho de residencia por periodos de más de tres meses, y derecho de residencia permanente (Chalmers, Davies, y Monti, 2014, pp. 476–477).

En realidad, la libre circulación —en un sentido autónomo— no es objeto de restricción en la normativa de desarrollo, sino que únicamente es el ejercicio de la libertad de residencia lo que es objeto de limitaciones. Téngase en consideración que la libre circulación se puede ejercer sin llevar aparejada la fijación de una residencia, aunque sea temporal inferior a tres meses, y podríamos hablar de cuatro categorías o situaciones jurídicas: una para el ejercicio de la libre circulación, y otras tres para el ejercicio de la libertad de residencia.

2.4.1. *El ejercicio de la libre circulación*

Los artículos 4 y 5 de la Directiva disponen que los ciudadanos europeos y sus familiares pueden circular libremente (y por tanto salir y entrar) dentro del territorio de la Unión 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 miembro⁴⁷.

El Estado miembro puede exigir a la persona interesada que notifique su presencia en el territorio en un plazo de tiempo razonable y no discriminatorio, y el incumplimiento puede conllevar sanciones proporcionadas y no discriminatorias (art. 5.5 de la Directiva de Ciudadanía).

2.4.2. *El ejercicio de la libertad de residencia por periodos inferiores a tres meses*

El artículo 6 de la Directiva dispone que los ciudadanos europeos y sus familiares tienen el derecho de fijar la residencia, residir, en cualquier Estado miembro 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

⁴⁷ No obstante, mientras que a los ciudadanos de la Unión no se les puede imponer ningún visado de entrada ni obligación equivalente, los familiares que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro estarán sometidos a la obligación de visado de entrada, conforme a lo previsto en el Reglamento (CE) N. 539/2001, o conforme a la legislación nacional (art. 5 Directiva de Ciudadanía).

no sean nacionales de un Estado miembro. Es lo que Sarmiento denomina «residencia libre» (Sarmiento, 2022, p. 202).

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); si bien como apuntan Chalmers, Davis y Monti, esta limitación tendría poca eficacia práctica dado que hay una posterior limitación en el artículo 14.4 de la Directiva que excluye la asistencia social durante el periodo de residencia inferior a tres meses (Chalmers, Davis y Monti, 2014, p. 476).

2.4.3. *Derecho de residencia por un período superior a tres meses*

En este caso, las condiciones son las establecidas en el artículo 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 y de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida; o estar matriculado en un centro público o privado reconocido o financiado por el Estado miembro de acogida y cuenta con un seguro de enfermedad; o bien es un familiar de un ciudadano de la Unión que cumple alguno de los supuestos anteriores.

Además, el Estado miembro puede exigir la obligación de registrarse ante las autoridades competentes, expidiendo un certificado de registro que precise el nombre y dirección de la persona y fecha de retiro, el plazo para el registro no puede ser inferior a tres meses desde la llegada (art. 8 de la Directiva de Ciudadanía).

Conforme a lo previsto en el artículo 7.3 de la Directiva de Ciudadanía, en los casos de finalización del trabajo o actividad económica no lleva implícita la pérdida de la condición de «trabajador» a los efectos de mantener el derecho de residencia, en los supuestos de a) incapacidad laboral temporal por enfermedad o accidente; b) si se ha quedado en paro involuntario debidamente acreditado tras haber estado empleado durante más de un año si se ha inscrito en el servicio de empleo para obtener un trabajo; c) si habiendo quedado en paro involuntario, debidamente acreditado tras concluir un contrato de trabajo inferior a un año o habiendo quedado en paro involuntario durante los primeros doce meses, se ha inscrito en el servicio de empleo para encontrar trabajo, manteniéndose la condición por un periodo que no puede ser inferior a seis meses; o d) si sigue una formación profesional (si bien salvo que se encuentre en situación de paro involuntario, se exige que la formación guarde relación con el trabajo previo)⁴⁸.

⁴⁸ No obstante, se restringe el concepto de familiar beneficiario, véase el artículo 7.4 de la Directiva de Ciudadanía.

2.4.4. *Residencia permanente*

Los ciudadanos europeos, así como los miembros de su familia, 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 de Ciudadanía), aunque también se prevé la posibilidad de reducir el plazo requerido en determinados supuestos (art. 17 de la Directiva de Ciudadanía).

En cualquier caso, la Directiva posibilita que los Estados miembros podrán limitar 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 de Ciudadanía).

Por otro lado, al mismo tiempo, hay que considerar que las personas que ejercen la libre circulación y residencia (los ciudadanos y sus familiares) tienen derecho a la igualdad de trato (art. 24.1 de la Directiva de la Ciudadanía). Se trata, en realidad, de una concreción o especificación del principio general de no discriminación por razón de nacionalidad previsto el artículo 18 TFUE⁴⁹ y el artículo 21.2 CDFUE⁵⁰, que consagra un «principio de igualdad de trato de aplicación general entre los nacionales de los Estados miembros» (Mangas Martín y Liñán Nogueras, 2020, p. 165).

Así, los ciudadanos de la Unión tienen derecho a la igualdad de trato en situaciones similares, en igualdad de condiciones y con independencia de su nacionalidad (y con las excepciones previstas en el Tratado), no pudiendo ser tratadas de forma diferente situaciones comparables.

Ahora bien, la problemática de la aplicación de este principio a las situaciones de libre circulación y residencia se manifiesta en la posibilidad de su limitación, puesto que el artículo 21.1 TFUE prevé que el ejercicio de la libre circulación y residencia se realice conforme a los Tratados y las disposiciones que se establezcan, de forma que estos derechos pueden ser objeto de limitación.

Esto es importante, porque si bien el Tribunal de Justicia en un principio tuvo una jurisprudencia quizá más garantista o flexible en relación con estas limitaciones, a la postre ha venido a confirmar y avalar las limitaciones fijadas en la Directiva de la Ciudadanía y que posibilitan que los Estados miembros restrinjan ciertos beneficios a los ciudadanos que ejercen la libre circulación y residencia en el ámbito del estatuto de la ciudadanía, como veremos más adelante.

⁴⁹ Artículo 18 TFUE: «En el ámbito de aplicación de los Tratados, y sin perjuicio de las disposiciones articulars previstas en los mismos, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad».

⁵⁰ Artículo 21 CDFUE: «1. Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual. 2. Se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de los Tratados y sin perjuicio de sus disposiciones particulares».

En *Grzelczyk* (2001) el Tribunal de Justicia estimó que era contrario al Derecho de la Unión el régimen establecido en Bélgica por el que una prestación social no contributiva de subsistencia se atribuía únicamente a aquellos ciudadanos comunitarios que estuvieran en Bélgica en el ámbito de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 1612/68, de 15 de octubre, es decir, en el ejercicio de la libre circulación de trabajadores, y no cuando residían en Bélgica en calidad de estudiantes, situación que era manifiestamente discriminatoria dado que los nacionales belgas sí tenían derecho a acceder a la prestación en la misma situación. Y es que aunque el ámbito de aplicación derivado del artículo 21 TFUE (que es el que corresponde art. 45 CDFUE) es diferente del ámbito de aplicación del art. 45 TFUE, esta dualidad que motiva la coexistencia de dos regímenes diferentes en relación con el ejercicio del derecho de circulación y residencia, no puede menoscabar la protección social porque se hayan ejercido las libertades de circulación y residencia al amparo de un régimen en lugar de otro, cuando es aplicable el Derecho de la Unión Europea (Sánchez-Rodas Navarro, 2015, p. 397).

No obstante, es importante señalar que, como hemos adelantado, hay limitaciones previstas en la Directiva. Así, de acuerdo con el artículo 24.2 de la Directiva de Ciudadanía, el Estado de acogida no está obligado a conceder prestaciones de asistencia social durante los primeros tres meses de residencia, ni tampoco en caso de residencia temporal por un periodo superior para buscar un empleo durante el tiempo en que se realiza la búsqueda activa.

Esta previsión tiene como objetivo evitar situaciones de abuso en las que el desplazamiento a otros Estados miembros tiene el único objetivo de beneficiarse de las prestaciones sociales del Estado de acogida (turismo social), si bien se trata de una excepción que debe interpretarse de forma restrictiva, como se desprende de diversos casos como, por ejemplo, se aprecia en *Collins* (2004)⁵¹ en la que el TJUE razona que el derecho a la igualdad de trato no se opone a una normativa nacional que supedita la concesión de un subsidio a la residencia cuando se justifique en consideraciones objetivas independientes de la nacionalidad y proporcionadas al objetivo legítimo que persiga la norma interna; en *Vatsouras* (2009)⁵², en la que el Tribunal de Justicia, manifiesta explícitamente la compatibilidad de la excepción con el principio de igualdad, pues «el Estado miembro de acogida no está obligado a conceder el derecho a prestaciones de asistencia social, entre otros, a quienes busquen empleo durante el período más prolongado en el que tienen derecho a permanecer en dicho Estado» (aparta-

⁵¹ Sentencia del Tribunal de Justicia (Pleno) de 23 de marzo de 2004, *Brian Francis Collins contra Secretary of State for Work and Pensions*, C-138/02, ECLI:EU:C:2004:172.

⁵² Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 4 de junio de 2009, *Athanasios Vatsouras (C-22/08)* y *Josif Koupatantze (C-23/08) c. Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900*, asuntos acumulados 22, y 23/08, ECLI:EU:C:2009:344. En este caso, además, el Tribunal de Justicia constata que el principio de prohibición de discriminación por razón de nacionalidad no se opone a que una ley interna de un Estado miembro prevea la concesión de beneficios a nacionales de terceros Estados mientras excluye a los nacionales de los Estados miembros (apartados 52-53).

do 35); en *Alimanovic* (2014)⁵³ constata que una medida nacional que excluya de la percepción de prestaciones especiales en metálico no contributivas, que constituyen también una prestación de asistencia social, de forma automática y sin examen individual, a los nacionales de otros Estados miembros, mientras que se garantiza a los nacionales del Estado miembro en la misma situación de búsqueda de trabajo es contraria al Derecho de la Unión.

No obstante, exige, eso sí, que se resida legalmente al amparo de las situaciones previstas en la Directiva de la Ciudadanía como se establece en *Dano* (2014)⁵⁴ o que se esté en situación de residencia legal conforme al Derecho interno y exista una situación de vulnerabilidad, véase el asunto *CG c. Department for Communities in Northern Ireland* (2021)⁵⁵.

Tampoco está obligado el Estado de acogida, conforme al artículo 24.2 de la Directiva, a conceder ayudas de manutención en forma de becas o préstamos de estudios, a personas que no sean trabajadoras por cuenta propia o ajena, personas que mantengan este estatuto, o miembros de sus familiares, antes de la adquisición del derecho de residencia permanente; lo que constituye una limitación bastante estricta en relación con los estudiantes que ejercen las libertades de circulación y residencia, limitación que si bien una primera jurisprudencia parece que flexibilizó, ha terminado por confirmarse en el caso *Förster* (2008)⁵⁶.

Hay regímenes especiales a tener en consideración. Así, por ejemplo, cabe considerar la Decisión n.º 1/80 del Consejo de Asociación, de 19 de septiembre de 1980, relativa al desarrollo de la Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, que incluye una serie de derechos, incluyendo el derecho de los residentes de nacionalidad turca con derechos de residencia correlativos, a que no se adopten, por parte de las autoridades del Estado e residencia, decisiones que introduzcan nuevas restricciones, si bien, el Tribunal de Justicia, en *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid y otros* (2023)⁵⁷ ha considerado que cabe justificar en razones de orden público, siempre que se respete el principio de proporcionalidad, el poner fin al derecho de residencia en los supuestos que, a juicio de las autoridades nacionales, constituyan una amenaza real, actual y suficientemente grave.

⁵³ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 15 de septiembre de 2015, *Jobcenter Berlin Neukölln contra Nazifa Alimanovic y otros*, C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597.

⁵⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 11 de noviembre de 2014, *Elisabeta Dano y Florin Dano contra Jobcenter Leipzig*, C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358. Como apunta Sarmiento, si bien una inicial jurisprudencia del Tribunal Justicia parecía más flexible, aplicando el principio general de no discriminación del artículo 18 TFUE, en esta sentencia, el TJUE fue más exigente (Sarmiento, 2022, p. 203).

⁵⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 15 de julio de 2021, *CG contra The Department for Communities in Northern Ireland*, C- 709/20, ECLI:EU:C:2021:602.

⁵⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 18 de noviembre de 2008, *Jacqueline Förster contra Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep*, C-158/07, ECLI:EU:C:2008:630. Apunta Sarmiento que, sin embargo, el Tribunal de Justicia parece más flexible en relación con las ayudas de estudio para realizar los estudios en otros Estados miembros (Sarmiento, 2022, p. 204, nota a pie 42).

⁵⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de febrero de 2023, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid y otros (Retrait du droit de séjour d'un travailleur turc) y otros*, C-402/21, ECLI:EU:C:2023:77.

III. CONCLUSIONES

La integración europea y la consecución de un estatuto de ciudadanía de la Unión, tras el Tratado de Maastricht, ha propiciado la configuración de un derecho a la libre circulación autónomo sin vinculación con la actividad económica, superando por tanto los tintes económicos que envolvían y caracterizaban los inicios de las Comunidades Europeas, y que comprende dos libertades públicas fundamentales como son la libre circulación y la libertad de residencia en el territorio de los Estados miembros de la Unión Europea [art. 3.2 TUE, arts. 20.2 a) y 21 TFUE], que al estar consagradas en los Tratados tienen efecto directo y eficacia tanto vertical como horizontal, si bien contamos además con la consagración en el artículo 45 de la Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea y su desarrollo a través de la Directiva de la Ciudadanía.

Estas libertades benefician (ámbito de aplicación personal) tanto a las personas que son titulares de la ciudadanía de la Unión como también a sus familiares e implica la posibilidad de su ejercicio en el territorio de todos los Estados miembros de la Unión Europea (ámbito de aplicación territorial), implicando el derecho de circular libremente por todo el territorio de la Unión Europea, y por tanto entrar y salir de los Estados miembros, así como elegir y fijar su residencia en cualquiera de los Estados miembros hasta tres meses (residencia libre) 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. También se prevé la posibilidad de residir por periodos superiores a tres meses en el caso de trabajadores, estudiantes o personas con suficientes recursos y, tras haber superado un período de cinco años legalmente, el derecho a la residencia permanente. Si bien es cierto que los Estados miembros pueden establecer límites por razones de orden público, seguridad o salud pública, estas limitaciones deben interpretarse de forma restrictiva.

El ámbito de aplicación de estas libertades de circulación y residencia derivadas del artículo 21 TFUE es diferente del ámbito de aplicación del artículo 45 TFUE que es el referido a los trabajadores, de forma que existe una dualidad motiva y la coexistencia de dos regímenes diferentes en relación con el ejercicio de las libertades de circulación y residencia, siendo la libre circulación y residencia vinculada al estatuto de la ciudadanía el régimen general, lo que en su caso, motivarán la prevalencia del régimen de la libre circulación específica de los trabajadores.

Además, debemos señalar que, junto con la consagración de estas libertades, se ha consolidado el Espacio *Schengen* cuyo objetivo es la supresión del control de fronteras en un espacio en el que intervienen no sólo Estados miembros de la Unión, sino también Estados no miembros, y que finalmente ha sido asumido por el Derecho de la Unión Europea y que sin duda facilita el ejercicio de la libre circulación.

Quizá la gran ventaja del espacio *Schengen* es que la libre circulación de personas se amplifica no sólo a los ciudadanos y sus familiares, sino también a los residentes legales en los Estados parte, por lo que rompe con los privilegios del estatus ciudadano.

Por último, querríamos destacar la importancia que tiene, como se evidencia en este trabajo, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la delimitación del ámbito de aplicación, y del régimen de ejercicio de estas libertades, que sigue siendo, a pesar de la positivización de estas libertades, además de en los Tratados, en la CDFUE, y su desarrollo en la Directiva de la Ciudadanía, muy casuística.

IV. RECURSOS BIBLIOGRÁFICOS Y JURISPRUDENCIALES

4.1. Bibliografía

- BALDONI, E. (2003). The Free Movement of Persons in the European Union: A Legal-historical Overview. *PIONEUR Working Paper*, 2.
- BERLIN, I. (2005). *Dos conceptos de libertad y otros escritos*. Alianza Editorial.
- BERLIN, I. (2014). *Las ideas políticas en la era romántica*. FCE.
- CASTRO OLIVERIA, A. (2002). Workers and other persons: step-by-step from movement to citizenship. *Common Market Law Review*, 39(1), 77-127.
- CHALMERS, D., DAVIES, D., MONTI, G. (2014). *European Union Law*. 3.^a edición. Cambridge University Press.
- DE MIGUEL BÁRCENA, J. (2022). *Libertad. Una historia de la idea*. Athenaica.
- DÍEZ-PICAZO, L. M. (2021). *Sistema de derechos fundamentales*. Tirant lo Blanch.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (2020). *Constitucionalismo Multinivel. Derechos Fundamentales*, 5.^a edición. Sanz y Torres.
- MANGAS MARTÍN, A., LIÑÁN NOGUERAS, D. J. (2020). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. 10.^a edición. Tecnos.
- PIZZOLO, C. coord. (2023). *Ciudadanía de la UE, estatus, derechos y obligaciones*. 1.^a edición. Centro de Excelencia Jean Monnet «Integración Regional & Derechos Humanos» —Facultad de Derecho— Universidad de Buenos Aires.
- SALAS PORRAS, M. (2019). *Las libertades de circulación y establecimiento de trabajadores*. Aranzadi.
- SÁNCHEZ CANO, M. J. (2022). La libertad de circulación de personas a la luz de los nuevos modelos de familia. Una visión desde la sentencia Pancharevo. *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 14(2), 1223-1233.
- SÁNCHEZ FERRIZ, R. (1995). *Estudio sobre las libertades*. 2.^a edición. Tirant lo Blanch.
- SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C. (2015). El derecho a la libre circulación y la supresión de cláusulas de residencia. *Temas laborales*, 130, 395-417.
- SARMIENTO, D. (2022). *El Derecho de la Unión Europea*. 4.^a edición. Marcial Pons.

- SARRIÓN ESTEVE, J. (2013). La libre circulación de personas como derecho fundamental de los ciudadanos en la Unión Europea. *Panorama social*, 17. (Ejemplar dedicado a: La ciudadanía europea en la encrucijada), 33-40.
- SARRIÓN ESTEVE, J. (2023). *Los desafíos para la Justicia Europea en un sistema multinivel. Una aproximación desde la perspectiva de la eficacia de los derechos*, Aranzadi.
- TENORIO SÁNCHEZ, P. (2013). *Libertades Públicas*. Universitas.
- TORRES DEL MORAL, A. (2015). *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*. 5.ª edición. Universitas.

4.2. Jurisprudencia citada

- Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de febrero de 1963, *Van Gend & Loos*, C-26/62, EU:C:1963:11963.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de febrero de 1979, *J. Knoors contra Staatssecretaris van Economische Zaken*, C-115/78, ECLI:EU:C:1979:31.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 3 de octubre de 1990, *Procedimiento penal entablado contra Marc Gaston Bouchoucha*, C-61/89, ECLI:EU:C:1990:343.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de julio de 1992, *Michelletti c. Delegación del Gobierno de Cantabria*, C-369/90, ECLI: EU:C:1992:295.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 31 de marzo de 1993, *Dieter Kraus c. Land Baden-Württemberg*, C-19/92, ECLI:EU:C:1993:125.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de mayo de 1998, *María Martínez Sala contra Freistaat Bayern*, C-85/96, ECLI:EU:C:1998:217.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de septiembre de 2001, *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale de Ottignies-Louvaine-la Neuve*, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458.
- Sentencia de 17 de septiembre de 2002, *Baumbast c. Secretary of State for the Home Department*, C-413/99, ECLI:EU:C:2002:493.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de octubre de 2003, *Carlos García Avello c. Bélgica*, C-148/02, ECLI:EU:C:2003:539.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Pleno) de 23 de marzo de 2004, *Brian Francis Collins contra Secretary of State for Work and Pensions*, C-138/02, ECLI:EU:C:2004:172.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 18 de noviembre de 2008, *Jacqueline Förster contra Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep*, C-158/07, ECLI:EU:C:2008:630.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 4 de junio de 2009, *Athanasios Vatsouras (C-22/08) y Josif Koupatantze (C-23/08) c. Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900*, asuntos acumulados 22, y 23/08, ECLI:E:C:2009:344.

- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 2 de marzo de 2010, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 5 de mayo de 2011, *Shirley McCarthy contra Secretary of State for the Home Department*, C-434/09, ECLI:EU:C:2011:277.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 8 de noviembre de 2012, *Yoshikazu Iida contra Stadt Ulm*, C-40/11, ECLI:EU:C:2012:691.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 24 de octubre de 2013, *Andreas Ingemar Thiele Meneses c. Region Hannover*, C-220/12, ECLI:EU:C:2013:683.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 11 de noviembre de 2014, *Elisabeta Dano y Florin Dano contra Jobcenter Leipzig*, C-333/13, ECLI:E:C:2014:2358.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 15 de septiembre de 2015, *Jobcenter Berlin Neukölln contra Nazifa Alimanovic y otros*, C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 5 de junio de 2018, *Coman y otros*, C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 26 de marzo de 2019, *SM contra Entry Clearance Officer, UK Visa Section*, C-129/18, ECLI:E:C:2019:248.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 27 de febrero de 2020, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Cónyuge de un ciudadano de la Unión)*, C-836/18, ECLI:EU:C:2020:11.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 6 de octubre de 2020, *Jobcenter Krefeld - Widerspruchsstelle contra JD*, C-181/19, ECLI:EU:C:2020:794.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 15 de julio de 2021, *CG contra The Department for Communities in Northern Ireland*, C- 709/20, ECLI:EU:C:2021:602.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 14 de diciembre de 2021, *V.M.A. c. Stoliczna obshtina, rayon «Pancharevo»*, C-490/20, ECLI:E:C:2021:1008.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 18 de enero de 2022, *Wiener Landesregierung*, C-118/20, ECLI:EU:C:2022:34.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 21 de junio de 2022, *Ligue des droits humains*, C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de febrero de 2023, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid y otros (Retrait du droit de séjour d'un travailleur turc) y otros*, C-402/21, ECLI:EU:C:2023:77.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Octava) de 15 de junio de 2023, *Recurso de anulación - Acuerdo de retirada*, C-499/21 P, ECLI:EU:C:2023:479.