

LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS

El derecho de las personas a circular y residir libremente dentro de la Unión Europea constituye la piedra angular de la ciudadanía de la Unión que creó el Tratado de Maastricht de 1992. Tras la supresión gradual de las fronteras interiores conforme a los Acuerdos de Schengen, se adoptó la Directiva 2004/38/CE 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. A pesar de la importancia que reviste este derecho, persisten obstáculos notables a la aplicación de la Directiva.

BASE JURÍDICA

Artículo 3, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea; Artículo 21 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); Títulos IV y V del TFUE; y artículo 45 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

OBJETIVOS

El concepto de la libre circulación de personas ha ido evolucionando desde su creación. Las primeras disposiciones en la materia, que se encontraban en el [Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 1957](#), se referían únicamente a la [libre circulación de trabajadores](#) y a la [libertad de establecimiento](#), es decir, a las personas en cuanto empleados o prestadores de servicios. El [Tratado de Maastricht](#) introdujo el concepto de ciudadanía de la Unión Europea; todos los nacionales de un Estado miembro son automáticamente ciudadanos de la Unión. Dicha ciudadanía es la que sustenta el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. El [Tratado de Lisboa](#) confirmó este derecho, que también se incluye en las [disposiciones generales sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia](#).

RESULTADOS

A. Espacio Schengen

El hito fundamental en la creación de un mercado interior con libre circulación de personas fue la celebración de los dos Acuerdos de Schengen: el Acuerdo de Schengen propiamente dicho, de 14 de junio de 1985, y el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, que se firmó el 19 de junio de 1990 y entró en vigor el 26 de marzo de 1995. Inicialmente, el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen (firmado únicamente por Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos) se inscribía en el marco de la cooperación intergubernamental en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior. Un protocolo anejo al Tratado de Ámsterdam dispuso la transferencia del [acervo de Schengen](#) a los Tratados. En la actualidad, con arreglo al Tratado de Lisboa, está sujeto a control parlamentario y judicial. Como la mayor parte de las normas de Schengen ya forman parte del acervo de la Unión, los Estados que se adhieren no pueden optar, desde la ampliación de la Unión Europea

del 1 de mayo de 2004, por acogerse a la cláusula de exclusión (artículo 7 del Protocolo de Schengen).

1. Países participantes

Actualmente veintisiete países participan plenamente en el sistema Schengen: veintitrés Estados miembros de la Unión Europea más Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein (en régimen de países asociados). Irlanda no es parte del Convenio, pero puede optar por la aplicación de determinadas disposiciones del acervo de Schengen. Dinamarca, que forma parte de Schengen desde 2001, puede optar por quedar excluida de cualquier nueva medida en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior, incluidas las relativas a Schengen, aunque está vinculada por determinadas medidas de la política común de visados. El 30 de diciembre de 2023, el Consejo acordó suprimir los controles en las fronteras interiores aéreas y marítimas con Bulgaria y Rumanía. Aún no se han suprimido los controles en las fronteras interiores con Chipre.

2. Alcance

Entre los logros relacionados con el espacio Schengen se cuentan:

- a. la supresión de los controles en las fronteras interiores para todas las personas;
- b. la adopción de medidas de refuerzo y armonización de los controles en las fronteras exteriores (4.2.4): todos los ciudadanos de la Unión pueden acceder al espacio Schengen mediante la mera exhibición de un documento de identidad o pasaporte;
- c. la política común de visados para estancias de corta duración: los nacionales de terceros países incluidos en la lista común de países no miembros cuyos ciudadanos necesitan un visado de entrada [véase el anexo II del Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo] pueden obtener un único visado, válido para todo el espacio Schengen;
- d. la cooperación policial (4.2.7) y judicial (4.2.6): las fuerzas de policía colaboran entre sí para descubrir e impedir delitos y tienen derecho a adentrarse en el territorio de un Estado Schengen limítrofe para perseguir a delincuentes fugitivos; también se ha agilizado el sistema de extradición y el reconocimiento de resoluciones penales;
- e. el establecimiento y desarrollo del Sistema de Información Schengen (SIS) (4.2.4).

3. Retos

Aunque el espacio Schengen se considera en general uno de los principales logros de la Unión Europea, recientemente ha visto amenazada su existencia debido a la pandemia de COVID-19, ya que los Estados miembros se vieron obligados a cerrar sus fronteras a fin de controlar la propagación del virus, antes de introducir el certificado COVID digital de la UE en julio de 2021. Antes de esto, los retos principales eran la considerable afluencia de refugiados y migrantes a la Unión y los ataques terroristas.

B. Libre circulación de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias

1. Primeros pasos

A fin de transformar la Comunidad en un auténtico espacio de libertad y movilidad para todos sus ciudadanos, en 1990 se adoptaron varias directivas para que se pudiera conceder el derecho de residencia a personas que no fueran trabajadores: la Directiva 90/365/CEE del Consejo relativa al derecho de residencia de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional, la Directiva 90/366/CEE del Consejo relativa al derecho de residencia de los estudiantes, y la Directiva 90/364/CEE del Consejo relativa al derecho de residencia (para los nacionales de los Estados miembros que no disfruten de dicho derecho en virtud de otras disposiciones del Derecho comunitario, así como para los miembros de sus familias).

2. Directiva 2004/38/CE

Al objeto de refundir diferentes actos legislativos (incluidos los mencionados anteriormente) incorporando la extensa jurisprudencia en materia de libre circulación de personas, en 2004 se adoptó una nueva directiva de carácter global, la [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, con la intención de alentar a los ciudadanos de la Unión Europea a ejercer su derecho a la libre circulación y residencia en los Estados miembros, reducir al máximo la burocracia y definir mejor la situación de los miembros de las familias, así como limitar los supuestos en que se puede denegar la entrada o poner fin al derecho de residencia. En virtud de la Directiva 2004/38/CE, se consideran miembros de la familia a:

- el cónyuge (también cuando es del mismo sexo, tal como precisó el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su [sentencia Coman, C-673/16](#));
- la pareja registrada, si la legislación del Estado miembro de acogida equipara la relación de pareja registrada al matrimonio;
- los descendientes directos menores de veintiún años o a cargo, incluidos los del cónyuge o de la pareja registrada;
- los ascendientes directos a cargo, incluidos los del cónyuge o de la pareja registrada.

En la gran mayoría de los Estados miembros también se aplica esta Directiva de modo que queden garantizados los derechos de libre circulación de las parejas registradas y parejas estables del mismo sexo.

a. Derechos y obligaciones:

- Para estancias inferiores a tres meses: el único requisito aplicable a los ciudadanos de la Unión Europea es la posesión de un documento de identidad o un pasaporte válidos. El Estado miembro de acogida puede pedir a los interesados que dejen constancia de su presencia en el país.
- Para estancias superiores a tres meses: el ciudadano de la Unión y los miembros de su familia, si no trabajan, deben disponer de recursos suficientes y de

un seguro de enfermedad de manera que no representen una carga para los servicios sociales del Estado miembro de acogida durante su estancia. Aunque los ciudadanos de la Unión Europea no necesiten permiso de residencia, los Estados miembros pueden solicitarles que se registren ante las autoridades. Los familiares de ciudadanos de la Unión que no sean nacionales de un Estado miembro deben solicitar un permiso de residencia, válido para la duración de su estancia o para un período de cinco años.

- Derecho de residencia permanente: los ciudadanos de la Unión adquieren este derecho después de haber residido en el Estado miembro de acogida legalmente durante un período ininterrumpido de cinco años, siempre que no se haya ejecutado ninguna decisión de expulsión contra ellos. Este derecho ya no se encuentra sujeto a ninguna condición. La misma norma se aplica a los miembros de la familia que no sean ciudadanos de un Estado miembro y que hayan residido durante cinco años con un ciudadano de la Unión. El derecho de residencia permanente únicamente se pierde en caso de ausencia del Estado miembro de acogida durante un período superior a dos años consecutivos.
- Restricciones al derecho de entrada y de residencia: los ciudadanos de la Unión o los miembros de sus familias pueden ser expulsados del Estado miembro de acogida por razones de orden público, seguridad pública o salud pública. Se ofrecen garantías para asegurar, entre otras cosas, que estas decisiones de expulsión no se adoptan por motivos económicos, cumplen con el principio de proporcionalidad y se basan en la conducta personal del individuo.

Por último, la Directiva permite a los Estados miembros adoptar las medidas necesarias para denegar, extinguir o retirar cualquier derecho conferido por la Directiva en caso de abuso de derecho o de fraude, como los matrimonios de conveniencia.

b. Aplicación de la Directiva 2004/38/CE

La Directiva ha estado envuelta en problemas y polémicas, y se han constatado graves deficiencias en su aplicación y la persistencia de obstáculos a la libre circulación, como ponen de manifiesto los informes de la Comisión y estudios del Parlamento sobre la aplicación de la Directiva, los procedimientos por incumplimiento contra Estados miembros por transposición incorrecta o incompleta, el gran número de peticiones presentadas al Parlamento y la considerable cantidad de asuntos pendientes ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Las críticas por parte de determinados Estados miembros en los años 2013 y 2014 por, supuestamente, haber ciudadanos de la Unión que abusaban de las normas sobre libre circulación con fines de «turismo de prestaciones sociales» derivaron en debates a nivel de la Unión sobre posibles reformas, los cuales han quedado suspendidos por el momento a raíz de la decisión del Reino Unido de abandonar la Unión.

c. Nacionales de terceros países

Se puede consultar más información sobre las disposiciones aplicables a los nacionales de terceros países que no sean miembros de la familia de un ciudadano de la Unión ([4.2.3](#)).

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento lleva mucho tiempo luchando denodadamente para defender el derecho a la libre circulación, al que considera un principio esencial de la Unión Europea. En su Resolución, de 16 de enero de 2014, sobre el respeto del derecho fundamental a la libre circulación en la UE, el Parlamento rechaza todo intento de menoscabar el derecho a la libre circulación, además de pedir a los Estados miembros que cumplan las disposiciones del Tratado relativas a las normas de la Unión sobre la libertad de circulación y que garanticen el respeto del principio de igualdad y el derecho fundamental a la libre circulación respecto de todos los Estados miembros. Tanto en su Resolución, de 15 de marzo de 2017, sobre los obstáculos a la libertad de los ciudadanos de la Unión de circular y trabajar en el mercado interior, como en la de 12 de diciembre de 2017 relativa al Informe sobre la ciudadanía de la UE de ese mismo año, el Parlamento reitera su petición de que se supriman los obstáculos al derecho de libre circulación. Con la decisión del Reino Unido de abandonar la Unión Europea, la libre circulación se queda sin uno de sus principales críticos.

En lo que respecta al espacio Schengen, el Parlamento, en su Resolución, de 30 de mayo de 2018, sobre el informe anual sobre el funcionamiento del espacio Schengen, «condena el restablecimiento continuo de controles en las fronteras interiores», dado que «son perjudiciales para la unidad del espacio Schengen y nocivas para la prosperidad de los ciudadanos europeos y el principio de libre circulación».

Como consecuencia de la pandemia de COVID-19, la mayoría de los Estados miembros restablecieron los controles en las fronteras interiores o las cerraron y aplicaron restricciones temporales a los viajes desde otros países de la Unión, si bien estas se flexibilizaron parcialmente con la introducción del certificado COVID digital de la UE. En varias resoluciones, el Parlamento expresó reiteradamente su preocupación y pidió una mejor coordinación a escala de la Unión y una rápida vuelta a un espacio Schengen plenamente operativo y reformado. También adoptó una propuesta de reforma del [Código de fronteras Schengen](#), que refuerza la libre circulación, clarifica las normas y reduce los controles fronterizos temporales.

El Parlamento pidió reiteradamente al Consejo que acordara la plena aplicación de las disposiciones del acervo de Schengen en Bulgaria y Rumanía, lo que llevó al Consejo en diciembre de 2023 a suprimir los controles en las fronteras interiores aéreas y marítimas.

Ottavio Marzocchi
04/2024