

Europea
protección
derecho de residencia
unión
rote
inversión union euro
ayuda igualdad
integración
pobreza
ayuda

LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN Y EL DERECHO DE RESIDENCIA
EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE
MUJERES Y HOMBRES

REFLEXIONES EN TORNO A LA NUEVA POLÍTICA DE
INVERSIONES DE LA UNIÓN EUROPEA
LA AYUDA HUMANITARIA Y LA PROTECCIÓN CIVIL
COMO RAMAS DE LA COOPERACIÓN EN LA UE

LA POBREZA: ENFOQUE Y COMPARATIVA EN LA UE
CUADERNOSCANTABRIAEUROPA



CUADERNOSCANTABRIAEUROPA

Edita: Dirección General de Economía y Asuntos Europeos
Gobierno de Cantabria

ISSN: 2444-5401

Depósito Legal: SA-19-2014
1ª Edición, diciembre 2015

Imprenta Regional de Cantabria 6/405

LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN Y EL DERECHO DE RESIDENCIA
EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA IGUALDAD ENTRE
MUJERES Y HOMBRES

REFLEXIONES EN TORNO A LA NUEVA POLÍTICA DE
INVERSIONES DE LA UNIÓN EUROPEA
LA AYUDA HUMANITARIA Y LA PROTECCIÓN CIVIL
COMO RAMAS DE LA COOPERACIÓN EN LA UE

LA POBREZA: ENFOQUE Y COMPARATIVA EN LA UE
CUADERNOSCANTABRIAEUROPA

Cuadernos Cantabria Europa es una publicación de la Dirección General de Economía y Asuntos Europeos del Gobierno de Cantabria, que con una periodicidad anual aborda diferentes temáticas de actualidad europea, a través de artículos elaborados por jóvenes investigadores.

Esta serie pretende ser un marco de reflexión y debate, además de conocimiento sobre el proceso de integración europeo, y su objetivo principal no es otro que hacer comprensible la Unión Europea, realidad compleja y cambiante, que con sus políticas y desde múltiples facetas afecta a nuestro presente y nuestro futuro.

Confiamos que con este nuevo número de 2015 podamos seguir contribuyendo a esta tarea de acercar Europa a la ciudadanía de Cantabria.

ÍNDICE

La ciudadanía de la Unión y el derecho de residencia 10

Por Isabel Ramírez Frías

1.	Introducción	14
2.	El concepto de ciudadanía	15
3.	La ciudadanía europea	16
3.1	Elemento subjetivo	17
3.2	Elemento objetivo	18
	a) Derecho de residencia	18
	b) Otros derechos	19
4.	Jurisprudencia en materia de migración y ciudadanía europea	20
4.1	De la protección de los trabajadores a la protección de los ciudadanos	20
	a) Caso Martínez Sala, C-85/96	20
	b) Caso Grzelczyk, C-184/99	21
	c) Caso D'Hoop, C-224/98	21
	d) Caso Bresol, C-73/08	22
4.2	El derecho de residencia y el derecho de residencia derivado	23
	e) Caso Baumbast & R, C-413/99	23
	f) Caso Zhu y Chen, C-200/02	23
	g) Caso Metock, C-127/08	24
	h) Caso Ruiz Zambrano, C-34/09	25
	i) Caso Byankov, C-249/11	26
5.	Conclusiones	28
6.	Bibliografía	29

El proceso de integración de la igualdad entre mujeres y hombres 32

Por Juncal Díez García

1.	Introducción	35
2.	Contexto mundial	36
2.1	Ámbito Internacional	36
	Naciones Unidas	36
	OCDE	38
2.2	Ámbito comunitario	39
2.3	Ámbito nacional	39
3.	¿Igualdad en la Unión Europea?: Perspectiva de género	41
3.1	Acciones de las Instituciones europeas en materia de igualdad de género	41
	Comisión Europea	41
	Parlamento Europeo	43
3.2	Indicadores	44
	Trabajo	44
	Salario	45
	Educación	45
	Tiempo	46
	Poder	47
3.3	Violencia de género	48

4.	Cooperación al desarrollo: No hay desarrollo sin igualdad de género	50
5.	Una economía desigual	51
6.	Conclusión	52
7.	Anexo I - Enlaces de interés	53
8.	Bibliografía	54

“Reflexiones en torno a la nueva política de inversiones de la Unión Europea” **56**

Por María Lina Leiva

1.	Introducción	60
2.	Nueva política de inversiones de la UE a partir del Tratado de Lisboa	61
3.	La Comisión Europea y su nuevo rol en la nueva política de inversiones	64
4.1	Nuevas implicaciones jurídicas para la Unión Europea en relación con el cumplimiento de los compromisos asumidos en materia de inversiones	67
4.2	El debate de los Intra- TBIs	69
4.3	Vigencia de los TBIs en la UE	71
4.4	Reglamento (UE) N° 1219/2012	73
4.5	Responsabilidad Financiera. Reglamento (UE) N° 912/2014	74
5.	Conclusiones	75
6.	Bibliografía	76

La ayuda humanitaria y la protección civil como ramas de la cooperación al desarrollo en la Unión Europea **78**

Por Paula Torre García-Barredo

1.	Introducción	81
2.	Evolución de la acción exterior de la UE en materia de Ayuda Humanitaria y Cooperación al Desarrollo	82
3.	Política de Cooperación al Desarrollo	83
4.	Ayuda humanitaria	87
5.	Protección Civil	89
6.	Políticas concretas	91
7.	Bibliografía	95

La pobreza: Enfoque y comparativa en la Unión Europea y Cantabria **96**

Por Claudia Fuentes de Diego

1.	Introducción	100
2.	Los diferentes enfoques de la pobreza	101
	• Medidas Objetivas	102
	• Medidas Subjetivas	102
3.	Pobreza en la Unión Europea	104
	3.1 Pobreza monetaria en la UE (28)	104
	3.2 Pobreza no monetaria en la UE	107
4.	Tasa de pobreza comparativa España - Cantabria	112
5.	Conclusiones	116
6.	Bibliografía	117



A large, rustic wooden wheel, likely from a cart or carriage, is the central focus of the image. It is leaning against the thick, textured trunk of a tree. The wheel has many spokes and a dark, possibly metal or leather, rim. The background is a soft-focus outdoor scene with some foliage and a light sky. The overall tone is sepia or muted brown, giving it a historical or traditional feel.

**LA CIUDAD DE LA UNIÓN
Y EL DERECHO DE
RESIDENCIA**

Isabel Ramírez Frías

MASTER EN DERECHO POR LA UNIVERSIDAD DE MAASTRICHT

RESÚMEN

El 1 de noviembre de 1993 entró en vigor el Tratado de Maastricht, que introducía la ciudadanía de la Unión Europea en sus artículos 8 y 8 A, actuales artículos 20 y siguientes del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. La ciudadanía europea es ostentada por los nacionales de los Estados miembros, como un status adicional, pero construida de manera muy similar a las ciudadanía nacionales.

Comprende una serie de derechos que permiten a los ciudadanos la participación en el sistema político de la Unión Europea y entre los que destaca el derecho a la libre circulación y residencia. Este derecho, distinto del que ya había sido reconocido para los trabajadores en el actual artículo 45 TFUE, ha servido para ampliar el ámbito de aplicación de los Tratados de una manera imprevista en el momento de su redacción.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha ido elaborando una interesante línea de jurisprudencia que ha servido, en primer lugar, para otorgar a los ciudadanos europeos un reconocimiento de sus derechos y, en particular, del principio de no discriminación del artículo 18 TFUE en situaciones en las que antes no era posible. En segundo lugar, ha creado un derecho de residencia derivado para los progenitores de terceros países que tienen a su cargo a menores de corta edad que ostentan la ciudadanía europea, potencialmente exportable a situaciones asimilables. Por último, la jurisprudencia de la ciudadanía de la Unión, como estatuto fundamental de sus potadores, ha alcanzado situaciones que antes hubieran sido consideradas como puramente nacionales y fuera del ámbito de aplicación de los Tratados.

I. INTRODUCCIÓN

La ciudadanía europea fue introducida mediante el Tratado de Maastricht y ha sido desarrollada por las sucesivas modificaciones de los Tratados. Su firme base legal incluye los derechos que confiere a sus poseedores de una manera abierta y no exhaustiva. Sin embargo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el desarrollo de su jurisprudencia, ha profundizado en el contenido de la ciudadanía europea, y en particular del derecho de libre circulación y de residencia que otorga la ciudadanía europea, independiente del que tradicionalmente se ha reconocido a los trabajadores de la Unión. El derecho de residencia que ostentan los ciudadanos de la Unión, que no requiere de ejercicio previo del derecho de circulación; y el derecho de residencia derivado de los familiares de los ciudadanos de la Unión le han servido al Tribunal de Justicia de la Unión Europea para extender el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión a situaciones que previamente eran consideradas como puramente internas y ajenas a su competencia.

2. EL CONCEPTO DE CIUDADANÍA

La ciudadanía es el “conjunto de derechos de los nacionales de un Estado”¹ que les permite participar del poder del propio Estado, frente al resto de derechos, que implican un límite al poder de dicho Estado. Aunque tradicionalmente ligada a la idea de Estado-Nación, desde finales del siglo XX, el ascenso de nuevas fuerzas políticas locales y globales ha puesto de manifiesto la necesidad de superar dicha asociación². Al comienzo del nuevo milenio, HOPENHAYN afirmó: “Ahora que la vieja centuria se termina y una nueva comienza, muchos sienten que la ciudadanía está siendo reconcebida, reescrita y reinscrita en nuevos espacios, sin perder por ello su contexto histórico”³.

La ciudadanía está compuesta por unos elementos esenciales: pertenencia, derechos, y participación⁴. La pertenencia constituye el elemento subjetivo, los miembros que la ostentan. Además del status legal de ciudadano, puede implicar una cierta identidad cultural compartida. Los ciudadanos, por el hecho de serlo, ostentan una serie de derechos que aparecen recogidos en el sistema legal, y que son reflejo del sistema político. Estos derechos constituyen el elemento objetivo de la ciudadanía. Por último, los ciudadanos participan en el sistema político. Esta participación es posible en parte por los derechos que ostentan, y a su vez sirve para modificar y adecuar dichos derechos y su contenido al interés de los ciudadanos. Para que la ciudadanía tenga un papel importante en el sistema ha de ser participativa y ejercer los derechos que le son conferidos, de modo que los distintos elementos del concepto de ciudadanía se interrelacionan y dependen unos de otros.

La ciudadanía europea, que conlleva la incorporación de los consiguientes derechos de ciudadanía, se ha configurado y entendido de manera asimilable a las ciudadanía nacionales, a pesar de las diferencias evidentes entre la Unión Europea y un Estado.

1 LIÑÁN NOGUERAS, D. J., “La ciudadanía Europea: Una Cuestión Abierta”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 32, 2013, p. 357.

2 IBARROLA-ARMENDARIZ, A. y RUIZ VIEYTEZ, E., “Stretching the concept of citizenship in Spain on the threshold of the 21st century”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm 48, 2013, p. 108.

3 HOPENHAYN, M., “Old and New Forms of Citizenship”, *CEPAL Review*, núm 73, 2001, p. 116.

4 DE JONG, J., “Cultural Citizenship – some critical thoughts on the usefulness and potential risks of the concept”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm 48, 2013, p. 37.

3. LA CIUDADANÍA EUROPEA

La creación de la ciudadanía europea supuso un paso importante en el proceso de integración europea, y refuerza la legitimación democrática del sistema de la Unión Europea, frecuentemente criticada por su carencia⁵. En palabras de Viviane Reding, vicepresidenta de la Comisión Europea y comisaria de Justicia, Derechos Fundamentales y Ciudadanía hasta 2014, “la ciudadanía Europea es la piedra angular de la integración de la Unión Europea. Debería ser a la Unión Política como el euro es a la Unión Económica y Monetaria”⁶. Es un ejemplo de un modelo de ciudadanía pluralista e inclusivo⁷.

La ciudadanía europea es clave para el fomento de la sociedad civil europea⁸, y se aleja de la idea de pura integración económica que inspiraba el Tratado de Roma, donde los sujetos eran tenidos en cuenta meramente como actores económicos⁹. Consecuentemente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha declarado:

“la vocación del estatuto de ciudadano de la Unión es convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros y permitir a aquellos de dichos ciudadanos que se encuentran en la misma situación obtener, independientemente de su nacionalidad y sin perjuicio de las excepciones expresamente previstas a este respecto, el mismo trato jurídico”¹⁰.

Está fuertemente ligada al principio de no discriminación por razón de la nacionalidad, una de las bases del sistema comunitario y ahora recogido en el artículo 18 TFUE, por el que, y con ciertas limitaciones, un ciudadano europeo debe ser tratado como un nacional en otro estado miembro, en las áreas de aplicación del derecho de la Unión Europea¹¹. La ciudadanía de la Unión Europea sirve para recoger una serie de derechos de los individuos que la ostentan que garantizan un trato igual con respecto a las instituciones europeas y con respecto al resto de estados que forman parte de la Unión.

La creación de la ciudadanía europea ha sido posible debido a que, a pesar de la diversidad existente entre los países que conforman la Unión Europea, los estados miembros comparten una cultura política con diversos rasgos comunes y distintivos, como ha defendido MCCORMICK, que ha descrito cinco de ellos¹². En primer lugar, y herencia de su tradición histórica, existe una cierta visión pragmática acerca del sistema democrático, y de las posibilidades de mejora y cambio que ofrece, en oposición a los Estados Unidos. Este pragmatismo se traduce en una consciencia del esfuerzo, tiempo y voluntad política que ha de existir para lograr cambios reales, y tiene como efecto que se priorice que cualquier resultado producido no altere un contexto de igualdad social por encima de lograr un cambio.

5 LIÑÁN NOGUERAS, D. J., “La ciudadanía Europea: Una Cuestión Abierta”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 32, 2013, p. 369.

6 *EU Citizenship Report 2013*, European Commission.

7 DE JONG, J., “Cultural Citizenship – some critical thoughts on the usefulness and potential risks of the concept”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm 48, 2013, p. 41.

8 MEEHAN, E., *Citizenship and the European Community*, Sage, Londres, 1993, p. 16.

9 PREUB, U. K., “Reflexiones preliminares sobre el concepto de ciudadanía europea”, *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 5, 1991, p. 7.

10 Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de septiembre de 2001, C-184/99, Rudy Grzelczyk contra Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, ECLI:EU:C:2001:458, apartado 31.

11 EVANS, A., y Hans-Ulrich Jessurun D'OLIVEIRA, H-U. J., “Nationality and Citizenship”, en CASSESE, A., CLAPHAM, A., y WEILER, J., (eds.), *Human Rights and the European Community: Methods of Protection*, Nomos, Baden-Baden, 1991, pp. 310 y ss.

12 MCCORMICK, J., “Cultural citizenship, political belonging, and the European Union”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm 48, 2013, p. 24.

En segundo lugar, hay una tendencia común a disminuir el uso de las formas de participación política tradicionales propias de la democracia representativa e incrementar las menos tradicionales, pertenecientes a un sistema más cercano a la democracia participativa. Debido a la crisis de confianza existente en los partidos políticos, la participación en los procesos electorales ha disminuido o se ha estancado en el mejor de los casos, y también se ha reducido la participación en actividades relacionadas con campañas políticas. Sin embargo, se ha incrementado la acción política directa, mediante mecanismos como el referéndum, las peticiones populares, y los grupos de interés. Bajo esta perspectiva puede valorarse la creación de la iniciativa ciudadana europea que contempla el artículo 24.1 TFUE.

En tercer lugar, el propio proceso de integración comunitaria ha habituado a los países del ámbito europeo a promover la búsqueda de decisiones mediante el compromiso y el consenso de las partes. Aunque desde un punto de vista práctico el proceso de toma de decisiones puede resultar más prolongado, ha permitido incluir una mayor diversidad de opiniones, intereses y factores a tener en cuenta, lo que no hace sino reforzar las cualidades democráticas del sistema. Los gobiernos en coalición resultan frecuentes en los países europeos, lo que unido a la negociación a escala europea han hecho del consenso un elemento que resulta el corolario natural de la visión política europea.

En cuarto lugar, los gobiernos de los estados europeos están acostumbrados a participar y tener que adecuarse a las demandas de la toma de decisiones internacional. Su participación en organizaciones internacionales y cumplimiento de las obligaciones que se derivan del derecho internacional facilita este factor, aunque esto es también compartido con numerosos estados ajenos a la Unión Europea. Sin embargo, precisamente mediante su pertenencia a la Unión Europea, los estados europeos comparten gran cantidad de normativa común, realizada mediante el compromiso de todos ellos y en ocasiones subordinando los intereses puramente nacionales a los intereses comunes.

Por último, la política europea está más dirigida a proteger el comunitarismo, entendido como “cualquier doctrina que valora los bienes o ideales colectivos y limita las llamadas a la independencia individual y a la autorrealización”¹³. ETZIONI lo describe como el interés por la búsqueda de “el equilibrio entre las fuerzas sociales y la persona, entre la comunidad y la autonomía, entre el bien común y la libertad, entre los derechos individuales y las responsabilidades sociales”¹⁴. Como tal, los sistemas políticos europeos, democráticos, buscan proteger y representar a la colectividad, no solo a la mayoría de la sociedad.

Todas estas similitudes han sido un factor clave para la viabilidad de la creación de la ciudadanía europea, que ha sido elaborada de acuerdo con estos elementos que forman parte del entendimiento existente del sistema político a lo largo de Europa.

3.1 Elemento subjetivo

El elemento subjetivo de la ciudadanía europea, es decir, aquellas personas con status de ciudadano europeo, comprende “toda persona que ostente la nacionalidad de un estado miembro”, de acuerdo con el artículo 20.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Como introdujo el Tratado de Ámsterdam, a modo de aclaración, “la ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla”. Por tanto, la determinación de la ciudadanía europea depende en último término de la legislación nacional en materia de ciudadanía, competencia exclusiva de los estados miembros¹⁵.

13 SELZNICK, P., “The Communitarian Persuasion”, *The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2002*, p. 4.

14 ETZIONI, A., “Introduction”, and “the Responsive Communitarian Platform: Rights and Responsibilities”, in ETZIONI, A., (ed.), *The Essential Communitarian Reader*, Rowman and Littlefield, Lanham, 1998, p. x, p. xix.

15 Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de julio de 1992, C-369/90, Mario Vicente Micheletti y otros contra Delegación del Gobierno en Cantabria, ECLI:EU:C:1992:295, apartado 10.

La ciudadanía europea se establece como un estatuto de derechos adicional y complementario¹⁶ que se adquiere mediante la obtención de la ciudadanía de un estado miembro de la Unión Europea. Esta es, probablemente, la mayor diferencia entre la ciudadanía europea y la ciudadanía de un estado nacional, ya que en el caso europeo existe una dependencia de otro sistema normativo, el de cada uno de los estados miembros.

3.2 Elemento objetivo

El artículo 20 y siguientes del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea contienen, además, un listado abierto de derechos que ostenta el ciudadano europeo y desarrollado en legislación específica. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea incorporó estos mismos derechos mediante el Capítulo V, titulado “Ciudadanía”, lo que sirve, una vez más, para destacar la importancia de la ciudadanía europea y de los derechos vinculados a ella. Sin embargo, no resulta tan claro que compartan el mismo carácter fundamental que el resto de derechos de la Carta, por lo que dicha inclusión respondía principalmente a cuestiones políticas¹⁷.

La doble codificación de los derechos de ciudadanía crea una situación algo compleja. Por una parte, dada su incorporación en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, los derechos de ciudadanía gozan del mismo tratamiento jurídico que las libertades fundamentales y se benefician de un status jurídico más sólido que el resto de derechos fundamentales que aparece en la Carta. Por otra parte, su inclusión en el TFUE permite que se establezcan límites y excepciones a dichos derechos que no serían permisibles para los derechos fundamentales de la Carta.¹⁸

a) Derecho de residencia

En primer lugar, todos los ciudadanos de la Unión tienen el derecho fundamental y personal de circular y residir en todo su territorio, independientemente de la realización de actividades económicas¹⁹. El ejercicio de dicho derecho se encuentra sometido a las condiciones y limitaciones establecidas en los Tratados y en la legislación de desarrollo.

El derecho de residencia y libre circulación había sido tradicionalmente reconocido en la Unión Europea dentro de las libertades fundamentales para los trabajadores²⁰, como sujetos económicos esenciales en el mercado interior. Sin embargo, los derechos derivados de la ciudadanía europea sirvieron para ir confiriendo un derecho de residencia sujeto a ciertos límites a diversos grupos de población que no se encontraban amparados bajo la libre circulación de trabajadores, hasta extenderse a todo ciudadano de la Unión que estuviese en cumplimiento de algunos requisitos.

El marco jurídico para el derecho de residencia, tanto para el referido a los trabajadores como al desprendido de la ciudadanía europea para el resto de sujetos, se encontraba muy fragmentado y comprendido en una serie de instrumentos legislativos que regulaban cues-

¹⁶Anexos del Tratado de Ámsterdam.

¹⁷LIÑÁN NOGUERAS, D.J., “La ciudadanía Europea: Una Cuestión Abierta”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 32, 2013, pp. 363-364.

¹⁸*Ibid.*, p. 364.

¹⁹Arts. 20.2 a) y 21 TFUE.

²⁰Actual artículo 45 TFUE.

ciones específicas²¹, y que reflejaban los avances reconocidos en la jurisprudencia. El 29 de abril de 2004 se aprobó una Directiva unificadora para el 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 miembros²², que junto con el actual Reglamento (UE) núm. 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, componen el marco del derecho de residencia en el ámbito de la Unión Europea.

b) Otros derechos

Además del derecho de residencia, a los ciudadanos de la Unión se les reconoce el derecho de voto y de sufragio pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales en el Estado de residencia²³. Aparece regulado en la Directiva 94/80/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales.

La ciudadanía de la Unión también ostenta el derecho a la protección diplomática y consular en terceros países en los que no esté representado el Estado miembro del que sean nacionales²⁴. De esta manera, dado que estos derechos componen el contenido tradicional de la ciudadanía nacional, si bien elevados al ámbito europeo, sirven para reforzar de hecho el sentimiento de que existe realmente una ciudadanía común en la UE.

Por último, se ha introducido el derecho a formular peticiones al Parlamento Europeo, a recurrir al Defensor del Pueblo Europeo, a dirigirse a las instituciones y a los órganos consultivos de la Unión en cualquiera de las lenguas oficiales de la Unión Europea y a recibir una contestación en esa misma lengua, y a la presentación de iniciativas ciudadanas legislativas europeas²⁵. La introducción de la iniciativa legislativa ciudadana es un buen ejemplo de acción política directa. Además, el propio Tratado contempla la posibilidad de que tales derechos evolucionen, para poder completarlos, delegando su desarrollo a legislación complementaria.

21 Concretamente, en el Reglamento (CEE) núm. 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad; la Directiva 64/221/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1964, para la coordinación de las medidas especiales para los extranjeros en materia de desplazamiento y de residencia, justificadas por razones de orden público, seguridad y salud pública; la Directiva 68/360/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre suspensión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados Miembros y de sus familias dentro de la Comunidad; la Directiva 73/148/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1973, relativa a la supresión de las restricciones al desplazamiento y a la estancia, dentro de la Comunidad, de los nacionales de los Estados Miembros en materia de establecimiento y de prestación de servicios; la Directiva 75/34/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1974, relativa al derecho de los nacionales de un Estado Miembro a permanecer en el territorio de otro Estado Miembro después de haber ejercido en él una actividad por cuenta propia; la Directiva 75/35/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1974, relativa a los nacionales de cualquier Estado Miembro que ejerzan el derecho de permanecer en el territorio de otro Estado Miembro después de haber ejercido en él una actividad no asalariada; la Directiva 90/364/CEE, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia; la Directiva 90/365/CEE relativa al derecho de residencia de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional; y la Directiva 93/196/CEE relativa al derecho de residencia de los estudiantes.

22 Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004.

23 Arts. 20.2 b) y 22 TFUE.

24 Arts. 20.2 c) y 23 TFUE.

25 Arts. 20.2 d) y 24 TFUE.

4. JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE MIGRACIÓN Y CIUDADANÍA EUROPEA

El régimen de derechos que confiere la ciudadanía europea, de acuerdo con los tratados, se establece de manera abierta y sujeta a una continua evolución. Si bien esta práctica permite la fácil actualización de dichos derechos, resulta más complicado establecer los límites a los que deben estar sometidos, y, en particular, hasta qué punto el Tribunal de Justicia de la Unión Europea puede profundizar en ellos cuando entran en conflicto con otras áreas del derecho.

Es de especial interés la jurisprudencia en materia de ciudadanía referida al derecho de libre circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión. Este derecho no sólo ha permitido otorgar una mayor protección frente a desigualdades de trato a los ciudadanos de la Unión que residen en otros estados miembros. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia se ha ido desarrollando para constatar un derecho de residencia derivado a los ciudadanos de terceros países que tienen a menores, ciudadanos de la Unión, a su cargo; y para proteger el estatuto de ciudadano de la Unión y de sus consiguientes derechos en situaciones en las que no se ha producido ejercicio del derecho de libre circulación y que el nexo de la Unión con los Tratados es el propio status como ciudadano de la Unión. A continuación se resume parte de la jurisprudencia más relevante del Tribunal de Justicia en materia de ciudadanía de la Unión.

4.1 De la protección de los trabajadores a la protección de los ciudadanos

a) Caso Martínez Sala, C-85/96

En el asunto C-85/96, la Sra. Martínez Sala, de nacionalidad española, había solicitado al gobierno alemán una prestación por crianza, que fue rechazado por no contar con permiso de residencia y no encontrarse trabajando, lo que era contrario al principio de no discriminación por razón de la nacionalidad, pero podía no ser objeto del ámbito de aplicación de los Tratados. Como resultaba tradicional, las preguntas dirigidas al Tribunal de Justicia en la cuestión prejudicial se centraban en la posible protección que la Sra. Martínez Sala podía encontrar en la legislación comunitaria referida a los trabajadores. Sin embargo, después de analizada la normativa pertinente, el Tribunal destacó que la Sra. Martínez Sala podía encontrar amparo como ciudadana europea, en virtud del entonces artículo 8 A del Tratado CE, lo que aseguraba la aplicabilidad de los tratados *ratione personae*.

Por todo ello, la pretensión del gobierno alemán de tener que presentar un permiso de residencia para recibir la prestación por crianza resultaba contrario al derecho comunitario, y en particular al principio de no discriminación del artículo 12 TCE, dado que dicho requisito no era aplicable a sus nacionales.

En el caso, por primera vez, se recurre al amparo de un ciudadano de la Unión europea residente en otro estado miembro a través del derecho de residencia del actual artículo 20 TFUE, entonces artículo 8 A TCE, en vez de la tradicional protección conferida por el derecho a la libre circulación de los trabajadores del artículo 45 TFUE. Ello fue posible debido a la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea el 1 de noviembre de 1993.

b) Caso Grzelczyk, C-184/99

En el caso Grzelczyk²⁶ se plantea la cuestión de si el derecho de residencia del artículo 8 TC, relativo a la ciudadanía europea, (actual artículo 20 TFEU), permite la estancia cuando el ciudadano de otro estado miembro, estudiante, depende de un subsidio del estado de residencia. El marco jurídico era la Directiva 93/96/CEE del Consejo, de 29 de octubre de 1993, relativa al derecho de residencia de los estudiantes, que permitía límites para evitar que el beneficiario del derecho de residencia constituyera una carga excesiva para el erario del Estado miembro de acogida.

El Sr. Grzelczyk, de nacionalidad francesa, residía en Bélgica, donde estudiaba y había estado trabajando hasta que comenzó el último año de sus estudios. Ante el cambio en su situación económica el gobierno belga intentó retirarle la concesión del minimex, una prestación social financiera para gente con escasos recursos, debido a que el Sr. Grzelczyk había dejado de ser un trabajador y había pasado a ostentar únicamente el status de estudiante. El derecho a esta prestación estaba garantizado para los trabajadores de acuerdo con las libertades fundamentales del mercado interior, pero no para los estudiantes. El Tribunal de Justicia reconoció el derecho al mismo trato que a los estudiantes nacionales belgas, que podían beneficiarse del minimex, en virtud del derecho de residencia de los ciudadanos europeos, en el marco de la Directiva 93/96/CEE. Aunque la Directiva no determinaba las condiciones para ser considerado una carga excesiva, el Tribunal apreció que debe existir una “cierta solidaridad económica, en particular si las dificultades que atraviesa el beneficiario del derecho de residencia tienen carácter temporal²⁷”, y que la solicitud del minimex no era condición suficiente para poder considerar que el Sr. Grzelczyk representaba una carga excesiva para el erario belga.

c) Caso D’Hoop, C-224/98

En el asunto C-224/98²⁸, la Sra. D’Hoop, de nacionalidad belga, había solicitado un “subsidio de espera”, un subsidio establecido en la legislación belga para aquellos jóvenes que han terminado sus estudios y están realizando al búsqueda de su primer empleo. Dicho subsidio le había sido rechazado bajo el pretexto de no cumplir el requisito establecido en la legislación pertinente de haber cursado los estudios del ciclo secundario superior en un centro docente belga, ya que la Sra. D’Hoop había cursado el bachiller en Francia.

Dado que Sra. D’Hoop aún no se había incorporado al mundo laboral, no podía ampararse bajo la protección reconocida a los trabajadores comunitarios, como reconoció el Tribunal de Justicia²⁹. Sin embargo, sí que se le reconoció protección al amparo de los artículos referentes a la ciudadanía de la Unión (entonces artículo 8 del Tratado CE y ahora artículo 20 TFEU), como nacional de un Estado miembro que había residido legalmente en otro Estado miembro para realizar sus estudios³⁰. Como tal, tenía el derecho de no sufrir discriminación por razón de la nacionalidad (Artículo 6 TCE, ahora 18 TFUE), y el hecho de haber cursado sus estudios secundarios en Francia no podía ser causa de negativa para recibir el llamado “subsidio de espera”. Este amparo daba lugar incluso aunque la terminación de sus estudios secundarios en Francia se hubiera producido antes de la entrada en vigor de las disposiciones del Tratado relativas a la ciudadanía de la Unión, pues lo que se estaba

26 Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de septiembre de 2001, C-184/99, Rudy Grzelczyk contra Centre public d’aide sociale d’Ottignies-Louvain-la-Neuve, ECLI:EU:C:2001:458.

27 *Ibid.*, par. 44.

28 Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 2002, C-224/98, Marie-Nathalie D’Hoop contra Office national de l’emploi, ECLI:EU:C:2002:432.

29 *Ibid.*, par. 20.

30 *Ibid.*, par. 21.

juzgando era la situación de discriminación con respecto a nacionales belgas que hubieran cursado sus estudios enteramente en Bélgica, al producirse el rechazo de su petición de subsidio, y que tuvo lugar después de dicha entrada en vigor.

d) Caso Bressol, C-73/08

En el asunto Bressol³¹, el Tribunal de Justicia tuvo que pronunciarse acerca de la compatibilidad con la legislación comunitaria de normativa belga³² que limitaba el acceso a ciertos estudios superiores sanitarios para aquellos estudiantes que no cumplieran con ciertos requisitos de residencia en Bélgica.

Los estudiantes, ciudadanos de la Unión, eran beneficiarios del derecho de circulación y residencia del artículo 21 TFUE, y, por tanto, pueden invocar el derecho a la no discriminación por razón de la nacionalidad en todas las situaciones competencia del derecho de la UE, del artículo 18 TFUE. Este derecho protege tanto de discriminaciones directas como de desigualdades de trato producidas de manera indirecta, cuando una medida “por su propia naturaleza, pueda afectar más a los nacionales de otros Estados miembros que a los propios nacionales e implique por consiguiente el riesgo de perjudicar, en particular, a los primeros”³³.

El requisito de residencia en Bélgica supone una medida de desigualdad de trato, en tanto en cuanto resulta más difícil de cumplir por los nacionales de otros Estados miembros, que suelen tener su residencia principal fijada en su Estado miembro de origen, en detrimento de los nacionales belgas. Como recordó el Tribunal, las desigualdades de trato pueden estar justificadas, pero para ello, “la medida de que se trate tiene que ser adecuada para garantizar la realización del objetivo legítimo que persigue y no exceder de lo que es necesario para alcanzarlo”³⁴.

El gobierno belga había justificado la medida para evitar carga excesiva para la financiación de la enseñanza superior, pero al tratarse de un sistema educativo en el que existían cupos máximos de alumnados, esta justificación carecía de sentido. Por el contrario, la media podía estar justificada mediante la protección de la salud pública, ya que un elevado número de estudiantes no residentes podía dar lugar a una disminución de la calidad de la enseñanza, y a la falta de profesionales sanitarios cualificados que vayan a continuar residiendo en Bélgica. El Tribunal de Justicia permitió esta interpretación siempre que se aportara prueba pertinente, a valorar por el Tribunal nacional que había remitido el asunto, que también debía cerciorarse de que la medida era adecuada y que no excedía de lo necesario para cumplir su objetivo, teniendo en cuenta la posibilidad de recurrir a medidas menos restrictivas.

31 Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de abril de 2010, C-73/08, *Nicolas Bressol y otros y Céline Chaverot y otros contra Gouvernement de la Communauté française*, ECLI:EU:C:2010:181.

32 Decreto de la Comunidad Francesa por el que se regula el número de estudiantes en ciertos estudios de primer ciclo de enseñanza superior, de 16 de junio de 2006.

33 Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de abril de 2010, C-73/08, *Nicolas Bressol y otros y Céline Chaverot y otros contra Gouvernement de la Communauté française*, ECLI:EU:C:2010:181, par. 41.

34 *Ibid.*, p. 48.

4.2 El derecho de residencia y el derecho de residencia derivado

e) Caso Baumbast & R, C-413/99

La Sentencia Baumbast³⁵, C-413/99 concernía una familia compuesta por una mujer de nacionalidad colombiana, su marido, de nacionalidad alemana, y las dos hijas de la familia, la primera de nacionalidad colombiana y la segunda de doble nacionalidad colombiana y alemana. La familia residía legalmente en Reino Unido, donde el señor Baumbast había estado trabajando hasta que perdió su empleo. De acuerdo con la legislación pertinente, las hijas de la familia tenían derecho a seguir residiendo en Reino Unido para continuar con su escolaridad, pero se ponía en duda el derecho de residencia de sus progenitores.

El Tribunal afirmó que el Reglamento n° 1612/68, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, garantizaba la residencia de las menores, hijas de un trabajador migrante, aunque éste ya no trabajara. Unido al artículo 8 del CEDH, sobre el respeto de la vida familiar, “la denegación a dichos progenitores de la posibilidad de permanecer en el Estado miembro de acogida durante la escolaridad de sus hijos podría llevar a privar a éstos de un derecho que el legislador comunitario les ha reconocido”³⁶.

Sin embargo, y de manera adicional, el Tribunal reconoció al Sr. Baumbast la posibilidad de invocar el estatuto de ciudadano de la Unión del entonces artículo 18 TCE, que le confiere el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. De manera explícita, y en oposición a la protección otorgada mediante el derecho de residencia reconocido a trabajadores, el Tribunal indicó:

“El Tratado de la Unión Europea no exige que los ciudadanos de la Unión ejerzan una actividad profesional, por cuenta ajena o por cuenta propia, para poder disfrutar de los derechos previstos en la segunda parte del Tratado CE, relativa a la ciudadanía de la Unión”³⁷.

Este derecho de residencia está sometido a ciertas limitaciones, y la Directiva 90/364 permitía que estuviera subordinado a poseer un seguro de enfermedad y recursos suficientes para no constituir una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida, condiciones que han de valorarse de acuerdo con el principio de proporcionalidad y cumplidas por la familia Baumbast.

f) Caso Zhu y Chen, C-200/02

El 19 de octubre de 2004, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea emitió Sentencia en el caso Zhu y Chen³⁸, que versaba sobre la petición de obtención de permiso de residencia de larga duración en Reino Unido de una ciudadana irlandesa menor de edad, Catherine, y su madre, la Sra. Chen, de nacionalidad china, al amparo de la libertad de prestación de servicios.

La primera problemática subyacía en que Catherine poseía la nacionalidad irlandesa por haber nacido en Belfast, Irlanda del Norte. La solicitud de residencia se refería a Reino Unido, territorio que no había abandonado desde su nacimiento, y, por lo tanto, no había

35 Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de Septiembre de 2002, C-413/99, Baumbast & R contra Secretary of State of Home Department, ECLI:EU:C:2002:493.

36 *Ibid.*, par. 71.

37 *Ibid.*, par. 83.

38 Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de octubre de 2004, C-200/02, Kunqian Catherine Zhu y Man Lavette Chen contra Secretary of State for the Home Department, ECLI:EU:C:2004:639.

ejercido su libertad de movimiento. En segundo lugar, la Sra. Chen, era ciudadana de un tercer estado, por lo que podía no ser beneficiaria de los derechos de libertad de movimiento y residencia propios de los ciudadanos comunitarios.

Por un lado, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea recurrió al estatuto de ciudadano europeo de Catherine, en virtud del artículo 17.1 CE, por tener la nacionalidad de un estado miembro. De este modo, resultaba beneficiaria del derecho de residencia en el territorio de un Estado miembro distinto al de su nacionalidad del artículo 18.1 CE, a pesar de no haber ejercido su derecho a la libre circulación³⁹.

El marco jurídico para el ejercicio de este derecho se encuentra en la Directiva 90/364, que dispone las condiciones del derecho de residencia de los nacionales de Estados miembros que no disfruten de dicho derecho en virtud de otras disposiciones del Derecho comunitario, así como a los miembros de su familia. En primer lugar, y como aparece en su Artículo 1, han de poseer un seguro de enfermedad que cubra la totalidad de los riesgos en el Estado miembro de acogida y de recursos suficientes a fin de que no se conviertan, durante su residencia, en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida. Catherine, a través de su madre, la Sra. Chen, poseía dicho seguro y los recursos suficientes requeridos.

Por otro lado, la situación de la Sra. Chen no se encuentra explícitamente contemplada en la Directiva 90/364. El artículo 1, apartado 2, letra b) se refiere a los ascendientes del titular del derecho de residencia que «estén a su cargo», pero el caso de Catherine y la Sra. Chen es el contrario, ya que es el ascendiente del titular del derecho de residencia quien se encarga del cuidado efectivo del propio titular. Sin embargo, el Tribunal de Justicia consideró que la residencia de la Sra. Chen era necesaria para que Catherine pudiera disfrutar efectivamente de la suya, por lo que habría un derecho para el menor “a ser acompañado por la persona que se encarga de su cuidado efectivo y, por tanto, que esta persona pueda residir con él en el Estado miembro de acogida durante su estancia en éste”⁴⁰.

En este asunto, el Tribunal de Justicia construye un derecho de residencia derivado para nacionales de terceros estados que tienen a su cargo a un menor, titular del derecho de residencia del artículo 18.1 CE. Esta extensión se basa en la relación de dependencia que existe necesariamente entre un menor de corta edad y de su progenitor, que se encarga de cuidar y velar por él. Queda en duda si el derecho de residencia derivado sería extensible a otras situaciones en las que un ciudadano de la Unión tenga una dependencia directa de un familiar con nacionalidad de fuera de la Unión, como podría ser el caso de alguien declarado incapaz con respecto de aquel progenitor que se encuentre a su cargo.

g) Caso Metock, C-127/08

En el asunto C127/08⁴¹, se acumularon un número de casos en los que el gobierno de Irlanda había desestimado diversas solicitudes de residencia como cónyuge de un ciudadano de la Unión. Los solicitantes eran residentes de manera ilegal en Irlanda, y de nacionalidad de países de fuera de la UE. Todos ellos habían contraído matrimonio con ciudadanos de la Unión que residían en Irlanda. La legislación irlandesa pedía que se cumpliera con la residencia legal previa en otro estado de la Unión para conceder la tarjeta de residencia para Irlanda, y se puso en entredicho la legalidad de dicho requisito con respecto al derecho comunitario.

³⁹*Ibid.*, par. 26.

⁴⁰*Ibid.*, par. 45.

⁴¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de julio de 2008, C-127/08, *Blaise Baheten Metock y otros contra Minister for Justice, Equality and Law Reform*, ECLI:EU:C:2008:449.

La cuestión de la residencia de un miembro de la familia de un ciudadano de la Unión se encuentra regulada en la Directiva 2004/38/CE, 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. El Tribunal de Justicia entendió que dado que la Directiva no establece distinción en su aplicación entre nacionales de países terceros, familiares de un ciudadano de la Unión, que ostenten una residencia previa en otro Estado miembro o no, por lo que dicho requisito no es conforme con los Tratados. Además, se pone de manifiesto la importancia de la protección de la vida familiar de los ciudadanos de la Unión como garantía para el libre ejercicio de sus derechos, de acuerdo también con el artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Así, de acuerdo con el Tribunal, el ejercicio del derecho de reunificación familiar contemplado en la Directiva 2004/38/CE, se produce “independientemente del lugar o del momento en que hayan contraído matrimonio, o de las circunstancias en que ese nacional de un país tercero haya entrado en el Estado miembro de acogida”⁴².

Como límite, los Estados miembros siguen pudiendo controlar la entrada de los miembros de la familia de ciudadanos de la Unión de acuerdo con la Directiva, por razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública, de acuerdo con un examen individual de cada caso⁴³; así como revisar supuestos fraudes o abusos de derecho cometidos para beneficiarse de los derechos de la Directiva, como es el caso de los matrimonios de conveniencia.

Curiosamente, en esta sentencia, el Tribunal de Justicia sigue argumentando que la aplicación de la Directiva y del derecho de residencia derivado solo es aplicable en el caso de ciudadanos de la Unión que hayan ejercido su derecho de libre circulación; de lo contrario, el supuesto excedería del ámbito de aplicación de los Tratados. Esta interpretación fue abandonada poco después, y ya se había obviado en el Caso Zhu y Chen.

h) Caso Ruiz Zambrano, C-34/09

En el caso Ruiz Zambrano, C-34/09, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea tuvo que hacer frente a una cuestión prejudicial procedente de los Tribunales belgas, en un caso relativo a los derechos fundamentales de las familias de ciudadanos de la Unión. Concretamente, el Sr. Ruiz Zambrano y su esposa, de nacionalidad colombiana, habían residido en Bélgica de manera irregular desde 1999, tras mediar orden de abandono del territorio, si bien no de repatriación a Colombia. El Sr. Ruiz Zambrano solicitó en diversas ocasiones el derecho a la residencia en dicho país sin éxito, y obtuvo un trabajo estable, a pesar de su situación de irregularidad. Durante el proceso, el matrimonio tuvo dos hijos que adquirieron la nacionalidad belga. Ante el despido, en 2005, del Sr. Ruiz Zambrano, éste reclamó el derecho a prestaciones por desempleo como residente, condición que habría adquirido de manera derivada debido a tener menores de corta edad de nacionalidad de un Estado miembro a su cargo.

Sus pretensiones fueron concedidas por parte del Tribunal de Justicia recurriendo al estatuto como ciudadanos de la Unión del artículo 20 TFUE de sus hijos de corta edad. De acuerdo con el Tribunal, y dado que “el artículo 20 TFUE se opone a medidas nacionales que tengan por efecto privar a los ciudadanos de la Unión del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por su estatuto de ciudadano de la Unión”⁴⁴:

⁴²*Ibid*, par. 99.

⁴³ Título VI, Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004.

⁴⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de marzo de 2010, C-135/08, *Janko Rottman contra Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2010:104, par. 42.

“La denegación del permiso de residencia tendrá como consecuencia que los mencionados menores, ciudadanos de la Unión, se verán obligados a abandonar el territorio de la Unión para acompañar a sus progenitores. Del mismo modo, si no se concede un permiso de trabajo a tal persona, ésta corre el riesgo de no disponer de los recursos necesarios para poder satisfacer sus propias necesidades y las de su familia, lo que tendrá también como consecuencia que sus hijos, ciudadanos de la Unión, se verán obligados a abandonar el territorio de ésta. En tales circunstancias, estos ciudadanos de la Unión se verán, de hecho, en la imposibilidad de ejercer la esencia de los derechos que les confiere su estatuto de ciudadanos de la Unión.”⁴⁵

De no asegurarse la permanencia del Sr. Ruiz Zambrano en el territorio de la Unión Europea, no podría garantizarse la de sus hijos, cuya salida de dicho territorio les impediría ejercer los derechos que ostentan como ciudadanos de la Unión.

Como novedad, en el caso aparece una situación que tradicionalmente se habría considerado como puramente interna, sobre el derecho a residencia de un ciudadano de la Unión Europea en el Estado miembro de su nacionalidad, aunque no haya ejercitado su derecho de circulación entre los Estados miembros. La Abogada General Sharpston⁴⁶ recordó que en anterior jurisprudencia⁴⁷ del Tribunal de Justicia se había considerado que una situación no era puramente interna si los efectos de la acción enjuiciada podían dar lugar a la privación a un ciudadano de sus derechos conferidos en los Tratados⁴⁸. En este caso, “si los progenitores no tienen un derecho derivado de residencia y se les requiere a abandonar Bélgica, con toda probabilidad los menores tendrán que hacerlo también”. Si esto diera lugar a que los menores tengan que abandonar el territorio de la Unión Europea, no podrían ejercer los derechos que les corresponden como ciudadanos de la Unión.

i) Caso Byankov, C-249/11

En el asunto C249/11, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea tuvo que hacer frente a una medida coercitiva de naturaleza administrativa del Gobierno búlgaro por la que se imponía una prohibición de abandono del territorio al Sr. Byankov, de nacionalidad búlgara. El Tribunal de Justicia recordó que el “derecho a la libre circulación comprende tanto el derecho de los ciudadanos de la Unión a entrar en un Estado miembro distinto de aquel del que sean originarios como el derecho a salir de este último”⁴⁹.

Como resulta habitual, cualquier limitación a dicho derecho ha de ser justificada por razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública, de acuerdo con el artículo 27 de la Directiva 2004/38, y nunca de acuerdo a fines económicos⁵⁰. En el caso enjuiciado no se habían puesto de relevancia razones relativas a la seguridad, orden o salud pública, ya que la medida respondía a la existencia de una deuda que el Sr. Byankov poseía con respec-

⁴⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 8 de marzo de 2011, C-34/09, Gerardo Ruiz Zambrano contra Office national de l'emploi (ONEM), ECLI:EU:C:2011:124, par. 44.

⁴⁶ Conclusiones de la Sra. Eleanor presentadas el 30 de septiembre de 2010, Asunto C34/09 Gerardo Ruiz Zambrano contra Office national de l'emploi (ONEM), ECLI:EU:C:2010:560, p. 78 y 93-97.

⁴⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de marzo de 2010, C-135/08, Janko Rottman contra Freistaat Bayern, ECLI:EU:C:2010:104, par. 95-96.

⁴⁸ Conclusiones de la Sra. Eleanor presentadas el 30 de septiembre de 2010, Asunto C34/09 Gerardo Ruiz Zambrano contra Office national de l'emploi (ONEM), ECLI:EU:C:2010:560, p. 95.

⁴⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de octubre de 2012, C-249/11, Hristo Byankov contra Glaven sekretar na Ministerstvo na vatrešnite raboti, ECLI:EU:C:2012:608, p. 31.

⁵⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de noviembre de 2011, C-434/10, Petar Aladzhov contra Zamestnik direktor na Stolichna direktsia na vatrešnite raboti kam Ministerstvo na vatrešnite raboti, ECLI:EU:C:2011:750, p. 29.

to a una persona jurídica privada a la que no podía hacer frente, y que no estaba cubierta por una garantía. Dado que la justificación era puramente económica, la medida resultaba contraria al Derecho de la Unión. La medida de no abandono del territorio impuesta era firme y no había mediado recurso judicial; pero dado que restringía el derecho de libre circulación el Tribunal declaró que era en efecto revisable, haciendo un balance con las garantías de seguridad jurídica que proporciona el carácter de firmeza de una resolución.

En este caso, el Tribunal realizó el análisis esperado acerca de la existencia de una medida restrictiva de la libertad de circulación y de si ésta era justificada y de acuerdo con los correspondientes requisitos de proporcionalidad. Sin embargo, resulta más destacable que el caso comprendía una situación de las que, antes del caso Ruiz Zambrano, C-34/09, hubiera sido considerada puramente interna. La libertad de circulación se veía restringida con carácter a posteriori de la medida, y no se analiza si el Sr. Byankov ha ejercido en el pasado su derecho a la libre circulación. Dicho requisito, antes requerido por el Tribunal de Justicia para ser beneficiario de los derechos otorgados por los Tratados, ha quedado ya relegado del discurso jurídico en pos de la protección de los derechos consagrados mediante la ciudadanía europea.

5. CONCLUSIONES

La introducción de la ciudadanía de la Unión supuso un paso importante en el proceso de integración europeo y especialmente en el proceso de integración política. Esta caracterizada por otorgar una serie de derechos configurados de manera asimilable a los de las ciudadanía nacionales, y por, a su vez, encontrarse limitada en tanto en cuando son ciudadanos de la Unión los ciudadanos de los Estados miembros, es decir, quien los diferentes derechos nacionales configuran como tal.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha tomado un papel muy activo en la delimitación y desarrollo de los derechos que confiere la ciudadanía europea y ha velado por otorgar un carácter fundamental al estatuto de ciudadano de la Unión. Su desarrollo jurisprudencial ha dado lugar a la sucesiva ampliación del ámbito de aplicación de los Tratados en virtud de la ciudadanía europea. Esta ampliación afecta directamente a lo que tradicionalmente se ha entendido como el reparto de competencias entre los Estados miembros y la Unión Europea en materia de derecho de residencia y derecho de migración.

Si bien la Unión Europea es la encargada de regular la circulación y residencia de sus ciudadanos y de los miembros de su familia, se ha producido una ampliación competencial lógica para los supuestos de entrada de nacionales de terceros países que son a su vez familiares de ciudadanos de la Unión. Éstos no solo pueden percibir derechos de entrada de acuerdo con el derecho a la reunificación familiar, si no que pueden ser beneficiarios del derecho de residencia derivado de aquel de los ciudadanos de la Unión.

La jurisprudencia en la materia, con un gran carácter innovador y a su vez muy casuístico, ha resultado contradictoria en ciertos momentos y ha contribuido a una sensación de inseguridad jurídica en lo que respecta a cómo puede seguirse desarrollando el estatuto de ciudadano de la Unión. La Abogado General Sharpston ya destacaba el uso del Tribunal de Justicia del derecho de libre circulación y residencia de la ciudadanía de la Unión del artículo 21 TFUE como medio para la protección de derechos fundamentales, de modo que “al establecer el equilibrio entre seguridad jurídica y protección de derechos fundamentales, el Tribunal de Justicia ha dado preferencia coherentemente a ésta”⁵¹.

Sin embargo, no hay que olvidar el principal límite que sufre la ciudadanía de la Unión y que a su vez otorga un poder adicional a los Estados miembros para evitar consecuencias de la protección de la ciudadanía de la Unión que excedan a sus intereses en materia de derecho de residencia y de migración. Dado que en última instancia son los Estados miembros quienes deciden a quiénes se les aplica el estatuto de ciudadanos de la Unión, tienen en su mano la utilización de su normativa nacional en materia de ciudadanía para reducir las consecuencias derivadas de la protección de los derechos que emanan de la ciudadanía de la Unión. Si bien la herramienta no es la ideal, y la elaboración de leyes en materia de ciudadanía con carácter más severo dista de ser un objetivo acorde con la creación de la ciudadanía de la Unión, la situación pone de manifiesto los inconvenientes de mantener políticas de ciudadanía nacionales tan diversas entre los estados miembros.

⁵¹ Conclusiones de la Sra. Eleanor presentadas el 30 de septiembre de 2010, Asunto C34/09 Gerardo Ruiz Zambrano contra Office national de l'emploi (ONEM), ECLI:EU:C:2010:560, p. 141.

BIBLIOGRAFÍA

Artículos y monografías

- DE JONG, J., “Cultural Citizenship – some critical thoughts on the usefulness and potential risks of the concept”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm 48, 2013, pp. 33-50.
- ETZIONI, A., “Introduction”, and “the Responsive Communitarian Platform: Rights and Responsibilities”, in ETZIONI, A., (ed.), *The Essential Communitarian Reader*, Rowman and Littlefield, Lanham, 1998.
- EVANS, A., y Hans-Ulrich Jessurun D’OLIVEIRA, H-U. J., “Nationality and Citizenship”, en CASSESE, A., CLAPHAM, A., y WEILER, J., (eds.), *Human Rights and the European Community: Methods of Protection*, Nomos, Baden-Baden, 1991, pp. 310 y ss.
- HOPENHAYN, M., “Old and New Forms of Citizenship”, *CEPAL Review*, núm 73, 2001, pp. 115-126.
- IBARROLA-ARMENDARIZ, A. y RUIZ VIEYTEZ, E., “Stretching the concept of citizenship in Spain on the threshold of the 21st century”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm 48, 2013, pp. 107-134.
- LIÑÁN NOGUERAS, D. J., “La ciudadanía Europea: Una Cuestión Abierta”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 32, 2013, pp. 357-372.
- MCCORMICK, J., “Cultural citizenship, political belonging, and the European Union”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm 48, 2013, pp. 19-32.
- MEEHAN, E., *Citizenship and the European Community*, Sage, Londres, 1993.
- PREUB, U. K., “Reflexiones preliminares sobre el concepto de ciudadanía europea”, *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 5, 1991, pp. 5-20.
- SELZNICK, P., “The Communitarian Persuasion”, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2002.

Documentación

- Reglamento (UE) núm. 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011.
- Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de julio de 1992, C-369/90, Mario Vicente Micheletti y otros contra Delegación del Gobierno en Cantabria, ECLI:EU:C:1992:295.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de mayo de 1998, C-85/96, María Martínez Sala contra Freistaat Bayern, ECLI:EU:C:1998:217.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de septiembre de 2001, C-184/99, Rudy Grzelczyk contra Centre public d’aide sociale d’Ottignies-Louvain-la-Neuve, ECLI:EU:C:2001:458.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 2002, C-224/98, Marie-Nathalie D’Hoop contra Office national de l’emploi, ECLI:EU:C:2002:432.

- Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de Septiembre de 2002, C-413/99, Baumbast & R contra Secretary of State of Home Department, ECLI:EU:C:2002:493.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de octubre de 2004, C-200/02, Kunqian Catherine Zhu y Man Lavette Chen contra Secretary of State for the Home Department, ECLI:EU:C:2004:639.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de julio de 2008, C-127/08, Blaise Baheten Mectock y otros contra Minister for Justice, Equality and Law Reform, ECLI:EU:C:2008:449.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de marzo de 2010, C-135/08, Janko Rottman contra Freistaat Bayern, ECLI:EU:C:2010:104.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de abril de 2010, C-73/08, Nicolas Bressol y otros y Céline Chaverot y otros contra Gouvernement de la Communauté française, ECLI:EU:C:2010:181.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de marzo de 2011, C-34/09, Gerardo Ruiz Zambrano contra Office national de l'emploi (ONEm), ECLI:EU:C:2011:124.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de noviembre de 2011, C-434/10, Petar Aladzhev contra Zamestnik direktor na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti, ECLI:EU:C:2011:750.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de octubre de 2012, C-249/11, Hristo Byankov contra Glaven sekretar na Ministerstvo na vatreshnite raboti, ECLI:EU:C:2012:608.
- Conclusiones de la Sra. Eleanor presentadas el 30 de septiembre de 2010, Asunto C34/09 Gerardo Ruiz Zambrano contra Office national de l'emploi (ONEM), ECLI:EU:C:2010:560, p. 78 y 93-97.