

XABIER ARZOZ SANTISTEBAN
(COORD.)

LA EFECTIVIDAD DE LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2025

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
RELACIÓN DE AUTORES	15
PRESENTACIÓN, <i>por Xabier Arzoz Santisteban</i>	19

PARTE PRIMERA CIUDADANÍA Y JUSTICIA

LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN EN LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA: LA PIEZA CLAVE EN LA INTEGRACIÓN Y EN LA PROTECCIÓN DE OTROS DERECHOS, <i>por Yolanda López Nieto</i>.....	25
1. Introducción.....	25
2. El origen de la libertad de circulación: la piedra angular de la integración.....	26
3. La concepción de la libre circulación en la carta de derechos fun- damentales de la unión europea.....	31
3.1. La garantía deambulatoria: la diferencia entre circular y residir.....	32
3.2. La titularidad del derecho: los ciudadanos europeos, sus familias y los nacionales de terceros Estados.....	34
3.3. Una aproximación a los límites del ejercicio de la libre circulación.....	36

	Pág.
4. La relación entre la libre circulación y el resto de los derechos de la CDFUE: la unión entre un derecho fundamental y una norma puente	37
4.1. La libertad personal.....	38
4.2. La vida privada y familiar	40
4.2.1. La libre circulación en la Unión Europea y los nuevos modelos de familia	41
4.2.2. La reagrupación familiar.....	44
4.3. El derecho a la protección social.....	45
5. Conclusiones	48
6. Bibliografía.....	50

LA VIABILIDAD DEL DECOMISO EN LA DELINCUENCIA MEDIOAMBIENTAL Y SU INCIDENCIA EN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA, por Celia Carrasco Pérez	53
1. Introducción.....	53
2. El decomiso como instrumento al servicio de la cooperación judicial penal	56
2.1. La evolución del decomiso en el marco de la cooperación judicial penal.....	58
2.2. El refuerzo de las garantías procesales penales como medio para alcanzar un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia	61
3. El decomiso como estrategia de lucha contra la delincuencia medioambiental	63
3.1. El medio ambiente como mercado criminal	65
3.2. La tutela del medio ambiente desde la Unión Europea	67
3.3. El recurso al decomiso en la criminalidad medioambiental	71
4. Garantías procesales en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea a la luz de la Directiva (UE) 2024/1260 sobre recuperación y decomiso de activos	73
4.1. Los derechos fundamentales vinculados al valor «Justicia»	75
4.2. El decomiso en la Directiva 2024/1260 sobre recuperación y decomiso de activos y las posibles vulneraciones al título vi de la Carta de Derechos Fundamentales	76
4.2.1. Decomiso ampliado.....	77

	Pág.
4.2.2. Decomiso no basado en sentencia condenatoria....	78
4.2.3. Decomiso de patrimonio no explicado vinculado a comportamientos delictivos.....	78
5. Conclusiones	80
6. Bibliografía.....	81

**BUENA ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICA EXTERIOR:
DESAFÍOS JURÍDICOS EN LA PROTECCIÓN
DIPLOMÁTICA, por Irene Purificación Lozano López**

85

1. Introducción.....	85
2. El principio de buena administración	86
3. El derecho a una buena administración	88
3.1. El apartado 1 del art. 41 CDFUE.....	89
3.2. El apartado 2 del art. 41 CDFUE.....	90
3.3. El apartado 3 del art. 41 CDFUE.....	92
4. La buena administración en los Estados miembros	93
5. Sobre la buena administración y la política exterior. Especial referencia a la protección diplomática	96
5.1. La protección diplomática.....	96
5.2. El asunto <i>Couso</i>	100
6. Conclusiones	105
7. Bibliografía.....	105

**PARTE SEGUNDA
LIBERTADES**

**DILIGENCIA DEBIDA PARA UN MERCADO MÁS JUSTO
Y SOSTENIBLE: GOBERNANZA RESPONSABLE, por
Pablo Tortajada Chardí**

109

1. Introducción.....	109
2. La Directiva sobre diligencia debida: un instrumento clave para la sostenibilidad empresarial	112
2.1. Evolución y marco normativo	112
2.2. Objetivos y alcance de la Directiva.....	114

	Pág.
3. Integración de la sostenibilidad en materia de Derechos fundamentales.....	115
3.1. Armonización de la libertad de empresa junto a la protección del medio ambiente	115
3.2. Promoción de la transparencia y el cumplimiento normativo	118
3.3. Eficiencia en la reducción del impacto ambiental	121
3.4. Sostenibilidad inteligente	122
4. Gobernanza responsable en la era digital.....	124
4.1. Sistema de gobernanza digital.....	124
4.2. Regulación de la IA en el ámbito empresarial: hacia un marco legal que fomente la innovación y la protección de derechos	127
4.3. El impacto de la IA y la necesaria protección de derechos fundamentales	128
5. Conclusiones	130
6. Bibliografía.....	132

LA EFECTIVIDAD DE LA CARTA DE DERECHOS

FUNDAMENTALES EN LA POLÍTICA DE

PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LA UNIÓN

EUROPEA: UNA PROPUESTA NORMATIVA, por María

***Dolores Requena de Torre***

1. Justificación de la investigación	135
2. El interés de la UE en la regulación del asilo: de la colaboración extracomunitaria al Tratado de Lisboa.....	137
3. Algunas consideraciones respecto a la eficacia del art. 18 de la Carta	144
4. El SECA como sistema ineficaz y poco garantista.....	149
5. El principio de efectividad y la construcción de un estándar común para la tutela de los derechos del solicitante de protección internacional	152
6. Conclusiones	155
7. Bibliografía.....	158

PARTE TERCERA IGUALDAD Y SOLIDARIDAD

EL DERECHO A LA SALUD EN LA UNIÓN EUROPEA: LOS MECANISMOS DE FINANCIACIÓN EUROPEOS TRAS EL COVID-19, *por Amalia Lozano España* 163

1.	Introducción.....	163
2.	El derecho a la asistencia sanitaria y la competencia sobre sanidad en la Unión Europea: Evolución hasta la crisis de 2008.....	167
3.	Los nuevos mecanismos de financiación para una política sanitaria europea: un cambio de paradigma y la apertura a un macroprograma de recursos en salud.....	173
4.	El programa UeproSalud y la reinterpretación de los tratados para ampliar recursos e iniciar reformas en materia de salud.....	177
5.	Conclusiones	184
6.	Bibliografía.....	187

LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA SALUD DE LAS PERSONAS DETENIDAS EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE Estrasburgo, *por Andrea Tigrino*..... 191

1.	Introducción.....	191
2.	Las disposiciones del Convenio Europeo de Derechos Humanos invocadas por el TEDH. Especial referencia al art. 3 CEDH	193
3.	Las condenas por falta de adaptación del régimen penitenciario a las condiciones de salud del recluso	196
4.	El problema de la compatibilidad de la estructura carcelaria y los regímenes especiales de detención	200
5.	La salud psíquica de los detenidos y el fenómeno de los suicidios en la prisión.....	205
6.	Conclusiones	209
7.	Bibliografía.....	210

LA EFICACIA JURÍDICA DEL DERECHO**FUNDAMENTAL A UNA AYUDA SOCIAL ANTE UN
INGRESO MÍNIMO EUROPEO, por Francisco Javier****Moreno Ordoño..... 215**

1.	Introducción.....	215
2.	La profundización de la dimensión social de la UE y la posible expansión de competencias en materia social.....	218
2.1.	La visión tradicional: no existe base competencial en materia de ingresos mínimos	218
2.2.	La renta mínima como pilar europeo	219
2.3.	El art. 153 TFUE como base competencial para la asistencia social	220
2.4.	La base competencial del art. 175 TFUE.....	221
2.5.	La competencia dual	223
2.6.	La importancia de la existencia de competencia para la activación de la Carta.....	223
3.	La eficacia del art. 34.3 CDFUE	224
3.1.	La naturaleza jurídica del art. 34.3 CDFUE	224
3.2.	El potencial efecto anulatorio.....	225
3.3.	El efecto interpretativo del art. 34.3 CDFUE	227
3.4.	La protección de la dignidad humana y el acceso a la asistencia social	228
3.5.	La influencia de otros instrumentos internacionales.....	233
3.5.1.	La influencia del TEDH	233
3.5.2.	La influencia del CEDS.....	240
4.	Conclusiones	243
5.	Bibliografía.....	244

**PARTE CUARTA
MEDIO AMBIENTE****EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE EN LA UNIÓN****EUROPEA, por Arantxa Serrano Cañadas 249**

1.	Introducción.....	249
----	-------------------	-----

	Pág.
2. El derecho ambiental y la protección jurídica del medio ambiente en la Unión Europea	250
2.1. Orígenes del derecho del medio ambiente en la UE.....	250
2.2. Principios generales de Derecho ambiental.....	252
2.3. El medio ambiente en el art. 37 CDFUE	257
3. Análisis jurisprudencial en relación con la protección ambiental.	258
3.1. Recursos por incumplimiento.....	259
3.2. Recursos de anulación.....	260
3.3. Recursos de casación	262
3.4. Cuestiones prejudiciales.....	263
3.4.1. Residuos.....	263
3.4.2. Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres	264
3.4.3. Calidad del aire	266
3.4.4. Sobre prevención y control integrados de la contaminación.....	267
4. Conclusiones	268
5. Bibliografía.....	270

HACIA UNA PROTECCIÓN ELEVADA DEL MEDIO AMBIENTE EN LA UNIÓN EUROPEA: ASPECTOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE ACCESO A LA JUSTICIA, por Mónica Pulgar Lanzaco

1. Introducción.....	271
2. La tutela del medio ambiente en el sistema global multinivel	273
2.1. Enfoques, modelos y vías de protección	273
2.2. El papel de los principios ambientales en el espacio jurídico europeo.....	276
3. El principio de protección del medio ambiente en la Unión Europea. La Carta en la raíz del problema	279
3.1. Consideraciones previas.....	279
3.2. El art. 37 CDFUE: naturaleza y alcance	280
3.3. La relación entre los arts. 37 y 47 CDFUE.....	284
4. El incumplimiento del art. 9.3 del Convenio de Aarhus. La Carta como solución al problema.....	286

	Pág.
4.1. El acceso a la justicia ambiental en perspectiva.....	286
4.2. El incumplimiento del art. 9.3 del Convenio	289
4.2.1. Causas, consecuencias y propuestas.....	289
4.2.2. Una referencia final al caso español.....	292
5. A modo de conclusión	294
6. Bibliografía.....	295

LA PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL EN LA CARTA Y EL DESPLIEGUE DE ENERGÍAS RENOVABLES: ¿UN BINOMIO IRRECONCILIABLE?, por Pilar Talavera Cordero	299
1. Introducción.....	299
2. El derecho de protección del medio ambiente en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea	300
3. La conexión entre los principios derivados del art. 37 de la Carta y la evaluación de impacto ambiental a la luz de la jurisprudencia .	304
3.1. Ámbito de aplicación	306
3.2. Trámite de participación pública.....	308
3.3. Interés público.....	310
4. La legislación del despliegue de energías renovables en relación con los compromisos internacionales, los principios y la jurisprudencia medioambientales.....	312
4.1. Contradicción respecto a los compromisos internacionales: especial referencia al Convenio de Aarhus.....	314
4.2. Contradicción respecto a los principios medioambientales: especial referencia al principio de integración	315
4.3. Contradicción respecto a la jurisprudencia derivada de la DEIA.....	316
5. Conclusiones	318
6. Bibliografía.....	318

RELACIÓN DE AUTORES

CELIA CARRASCO PÉREZ

Contratada predoctoral FPI en la Universidad de Burgos. Su investigación se centra en el estudio de la aplicabilidad y eficacia de la digitalización a los instrumentos de reconocimiento mutuo al servicio de la cooperación judicial europea en materia de criminalidad medioambiental.

YOLANDA LÓPEZ NIETO

Investigadora predoctoral FPU en el área de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de Albacete, Universidad de Castilla-La Mancha. Su investigación se centra en el derecho fundamental a la libre circulación.

AMALIA LOZANO ESPAÑA

Contratada predoctoral de la Fundación Ramón Areces en la Universidad de Granada, adscrita al área de Derecho Constitucional. Su investigación versa sobre el federalismo fiscal, el poder de gasto público y los nuevos mecanismos de financiación europeos.

IRENE PURIFICACIÓN LOZANO LÓPEZ

Contratada predoctoral FPU en la Universidad de Castilla-La Mancha, adscrita al Departamento de Ciencia Jurídica y Derecho Público, área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Su investigación se centra en los mecanismos de control de la política exterior del Estado.

FRANCISCO JAVIER MORENO ORDOÑO

Contratado predoctoral, con beca InPhinit de la Fundación laCaixa, en la Universitat de Barcelona. Es miembro del grupo de investigación consolidado Grupo de Estudios sobre Democracia y Constitucionalismo (GEDECO). Su investigación se centra en la relación entre prestaciones sociales y derecho constitucional.

MÓNICA PULGAR LANZACO

Contratada predoctoral FPU en la Universidad Complutense de Madrid, adscrita al Departamento de Derecho Administrativo. Su investigación se centra en el principio de solidaridad a nivel nacional y comunitario.

MARÍA DOLORES REQUENA DE TORRE

Doctora por la Universidad de Granada y por la Università degli Studi di Milano y profesora de Derecho Constitucional en la Universidad Pontificia Comillas. Ha publicado la monografía *Un estatuto común de derechos para los solicitantes de protección internacional en la Unión Europea* (Aranzadi, 2024).

ARANTXA SERRANO CAÑADAS

Investigadora predoctoral contratada FPI en la Universidad de Castilla-La Mancha, adscrita al área de Derecho Financiero y Tributario, y miembro del equipo de trabajo del proyecto nacional «Reforma Fiscal y Economía Circular: factores claves para la transición ecológica», en el que desarrolla su investigación.

PILAR TALAVERA CORDERO

Contratada predoctoral FPU de la Universidad de Salamanca, adscrita al área de Derecho Administrativo. Sus líneas de investigación son la cadena alimentaria y las problemáticas del medio rural. Es coautora de la monografía *Marco normativo para la dinamización demográfica y territorial* (Colex, 2024).

ANDREA TIGRINO

Doctor cum laude en Studi Giuridici Comparati ed Europei y docente de Derecho penal en la Università degli Studi di Trento (Italia). Ha publicado numerosos artículos en varios idiomas y la monografía *Suicidio assistito e autodeterminazione responsabile. I limiti costituzionali dell'intervento penale* (Editoriale Scientifica, 2024).

PABLO TORTAJADA CHARDÍ

Profesor ayudante doctor en el Departamento de Derecho Mercantil «Manuel Broseta Pont» de la Universitat de València. Aborda en su investigación temas de contratación, derecho societario, sostenibilidad, medios alternativos de resolución de conflictos y nuevas tecnologías.

PRESENTACIÓN

A los quince años de la entrada en vigor de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el 1 de diciembre de 2009, y a los veinticinco de su primera proclamación solemne en Niza por los presidentes de las tres instituciones principales de la Unión Europea, el 7 de diciembre de 2000, tengo el gusto de presentar un excelente y vibrante conjunto de estudios dedicados a ese instrumento jurídico de primer orden del Derecho de la Unión Europea.

Tanto el presente volumen como otro, también coordinado por mí y publicado el año pasado con el título *La irradiación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, ambos disponibles en papel y en edición digital, son el resultado de una de las iniciativas académicas que más satisfacción nos ha proporcionado en los últimos años a mí y a quienes me acompañan en esta singladura. Se trata de la organización de un Seminario de Investigadores en Formación sobre los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, cuya segunda edición tuvo lugar el 14 de junio de 2024, y, como la primera un año antes, en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Madrid. La organización de ambos seminarios se enmarca en las actividades de la Cátedra Jean Monnet *Integration Through Fundamental Rights* que la Comisión Europea me concedió para el periodo 2022-2024.

Previamente, a finales de enero de 2024 habíamos realizado una convocatoria pública, de carácter competitivo, entre investigadores en formación, que se publicó en el número 16 del Boletín Interno de Coordinación Informativa de la UNED y se difundió por todas las vías a nuestro alcance. Las bases de la convocatoria definían la noción «investigador en formación» como la de aquella persona que contara con

un contrato o beca predoctoral o posdoctoral o que hubiera defendido su tesis doctoral en los últimos cuatro años, de cualquier nacionalidad o procedencia, y que no hubiera participado en la primera edición del seminario.

El llamamiento para esta segunda edición tuvo de nuevo una espléndida acogida, superior incluso a la de la primera, que ya había sido muy buena. Los miembros del Comité Científico, compuesto por cuatro docentes de la UNED, los profesores Susana Viñuales Ferreiro, Jesús Ángel Fuentetaja Pastor, Cristina Elías Méndez y quien suscribe, seleccionaron catorce propuestas para su presentación oral.

El seminario se estructuró en cuatro paneles: «Ciudadanía y Justicia», moderado por Jorge García-Andrade Gómez, entonces profesor titular y ahora catedrático de Derecho Administrativo (UNED); «Libertades», moderado por Cristina Elías Méndez, profesora titular de Derecho Constitucional (UNED); «Igualdad y Solidaridad», moderado por Itziar Gómez Fernández, profesora titular de Derecho Constitucional (Universidad Carlos III); y «La Carta y el medio ambiente», moderado por Susana Viñuales Ferreiro, profesora contratada doctora de Derecho Administrativo (UNED).

El presente libro trae causa de dicho seminario, y retomando su estructura incluye un total de once capítulos, que desarrollan las presentaciones orales entonces realizadas. En el centro de atención de esos capítulos está la preocupación por la efectividad de la Carta de Derechos Fundamentales en diversos ámbitos (el derecho a la salud, la protección de un mínimo vital europeo, el medio ambiente, la política exterior o la gobernanza responsable de las empresas), temática que los autores han abordado desde perspectivas y con conocimientos muy diversos (Derecho Administrativo, Constitucional, Mercantil, Penal y Procesal).

Tres de los autores eran doctores en Derecho y se habían iniciado ya en la actividad docente universitaria en el momento en que participaron en el seminario, mientras que los ocho restantes eran y son investigadores predoctorales contratados. Los once se han formado en diversas universidades españolas (Barcelona, Burgos, Castilla-La Mancha, Complutense, Granada, Salamanca y Valencia) o bien en una universidad italiana (Università degli Studi di Trento). Solo dos universidades «repiten» en esta segunda edición en cuanto a la procedencia o formación de los investigadores. Esto acredita la amplitud del interés suscitado por la iniciativa.

Como evidencia la diversidad temática de los capítulos incluidos en este volumen, la Carta tiene ante sí todavía un enorme potencial transformador. Por tanto, es muy importante que los investigadores en formación, sea cual sea su disciplina, la incorporen a sus investigacio-

nes, desde los inicios de sus carreras académicas o a las puertas de su consolidación profesional. Como los tribunales y los ciudadanos de a pie, también los investigadores deben familiarizarse con ese formidable instrumento jurídico que es la Carta. Solo así podrán explorar su significado y fomentar su aplicabilidad en los distintos ámbitos en los que se especialicen.

El presente volumen, como ya lo hiciera el anterior, al que complementa temáticamente, contribuirá por sí mismo a estimular la discusión y a hacer accesible al público interesado conocimiento experto sobre las fortalezas y las debilidades de la Carta, su impacto en el Derecho interno y el papel que le corresponde en la protección de los derechos fundamentales en Europa. A fin y al cabo serán los ciudadanos y los actores sociales los que, con la invocación reiterada de sus disposiciones en muy diversas situaciones, deberán impulsar que la Carta despliegue todas sus posibilidades y se erija en factor unificador de una Unión caracterizada por la diversidad.

En último lugar, no quiero dejar de subrayar una característica que ya advertimos en la primera edición del seminario y que concurre igualmente en los estudios presentados a esta nueva convocatoria. La generación que se incorpora a la academia es, por así decirlo, «jurídicamente bilingüe»: no se aproxima al Derecho de la Unión Europea desde la formación que le ha proporcionado el Derecho interno de procedencia, como si fuera una lengua extranjera aprendida en edad adulta desde la lengua materna, como ocurrió a las generaciones precedentes, sino que asume como propios e intrínsecos a su oficio ambos sistemas jurídicos. Y se caracteriza por una mirada renovada, una forma distinta y más desenvuelta de manejar los Derechos europeo e interno que produce resultados académicamente originales. Por todo ello, podemos congratularnos de que los estudios que ahora se publican reflejen una forma de análisis jurídico más fresca y desprejuiciada que merecerá ser seguida con mucha atención.

Xabier ARZOZ SANTISTEBAN
Catedrático de Derecho Administrativo
Titular de la Cátedra Jean Monnet
Integration through EU Fundamental Rights

PARTE PRIMERA
CIUDADANÍA Y JUSTICIA

LA EFECTIVIDAD DE LA CARTA
DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA
Xabier Arzoz Santisteban (coord.)
ISBN: 978-84-1381-918-1
Madrid, 2025
pp. 23-52

DOI: 10.37417/Efectividad-CDFUE/01
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN EN LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA: LA PIEZA CLAVE EN LA INTEGRACIÓN Y EN LA PROTECCIÓN DE OTROS DERECHOS

Yolanda LÓPEZ NIETO

1. INTRODUCCIÓN

La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, la Carta o CDFUE) representa un pilar esencial en la protección y promoción de los derechos dentro del marco legal europeo. Siendo el instrumento básico de reconocimiento de los derechos fundamentales allá donde el Derecho de la Unión Europea tiene algo que decir, también recoge junto al art. 2 TUE los valores que deben guiar a la Unión Europea en su camino en la integración.

La propia CDFUE es un resultado de este mismo proyecto de integración europea en el que se ha ido profundizando a lo largo de los años desde su comienzo hasta la Unión Europea que concebimos hoy en día. Y si hay algo que se ha mantenido constante en todo este recorrido es una de las bases indiscutibles para hacerlo posible ha sido la libertad de circulación.

El derecho fundamental a la libertad de circulación recogido en el art. 45 CDFUE es un elemento esencial para la construcción de una Unión Europea sin fronteras internas. Ha sido, a su vez, la clave para el traspaso de una integración meramente económica a una integración social con la creación de la ciudadanía europea. Y es, entre otras cosas, la herramienta que permite el acceso a otros derechos fundamentales

amparados por la Carta. El estudio del art. 45 CDFUE resulta indispensable no solo para valorar y entender el funcionamiento del derecho a la libre circulación, sino que, al ocupar un lugar central en la Carta, también nos permite valorar y comprender el proceso de integración europea y su estado actual.

Por ello, en estas páginas se tratará, en primer lugar, el origen de la libre circulación en la Unión Europea y su evolución a través de las diferentes etapas de la integración hasta llegar a la Carta.

En segundo lugar, se analizarán la titularidad, el contenido y los límites del derecho fundamental del art. 45 CDFUE para establecer si existe o no un Derecho común europeo en torno a esta materia, estudiando si pueden diferenciarse circular y residir y si los titulares de ese derecho fundamental son en exclusiva los ciudadanos europeos.

Posteriormente y en último lugar, se establecerá la conexión de la libre circulación con algunos de los demás derechos protegidos por la Carta, especialmente la libertad personal, la vida familiar y los derechos sociales, para poder comprender el lugar central que ocupa en ella, así como en la integración y su especial conexión con la construcción de la ciudadanía europea.

2. EL ORIGEN DE LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN: LA PIEDRA ANGULAR DE LA INTEGRACIÓN

Los antecedentes del art. 45 CDFUE se remontan hasta el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (en adelante, Tratado CECA) en 1951. El art. 69 del Tratado CECA ya establecía un compromiso de los Estados de suprimir cualquier restricción de movimiento a los trabajadores nacionales del resto de Estados miembros por razones de nacionalidad, sin perjuicio de la posibilidad de establecer una limitación a esta libertad por motivos de salud y orden público¹.

Por su parte, el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (en adelante, Tratado CEE o Tratado de Roma), firmado en 1957, también contenía en su art. 39 el derecho de los trabajadores de los Estados miembros a circular libremente por el territorio de estos, así como a residir en ellos, no limitando el concepto de trabajadores a únicamente a aquellos pertenecientes a las industrias del carbón y del acero. Al igual que establecía el Tratado CECA, esta libertad se preveía sin perjuicio de las limitaciones que se pudieran interponer por razones de orden, salud o seguridad públicas, junto con la prohibición de

¹ Los trabajadores a los que hacía referencia el Tratado CECA eran exclusivamente aquellos que desarrollasen sus funciones en las industrias del carbón y del acero.

establecer una discriminación por razón de nacionalidad, eso sí, solo a aquellos asuntos relacionados directamente con el trabajo, es decir, la remuneración o las condiciones de trabajo, entre otros².

A la luz de ambos Tratados, resulta evidente la perspectiva económica con la que se contemplaba la libre circulación en sus inicios, ya que se preveía únicamente para trabajadores cuando el motivo de su desplazamiento era laboral. Esto es, los nacionales de los Estados parte solo podían disfrutar de este derecho por el territorio del resto de Estados si lo hacían como trabajadores, no como nacionales de un Estado miembro. El derecho a la libre circulación se configuraba como un «trabajo, luego existo» a los ojos del Tratado CEE, pero supone un paso muy importante en el progreso del proyecto de integración europea que ya estaba presente en este momento.

En este punto es necesario entender en qué etapa de la integración europea nos encontramos. Existen cuatro etapas en el proceso de creación de una integración económica: la primera, la zona de libre comercio; la segunda, la Unión Aduanera; la tercera, el mercado común; y, la cuarta, la unión económica y monetaria³. La CECA se califica como una zona de libre comercio imperfecta ya que solo existen algunos productos concretos sobre los que se suprimieron los aranceles. Igualmente, cuando la zona de libre comercio, como primera etapa de la integración, se ha consolidado, se pueden realizar ampliaciones en su ámbito sectorial de aplicación, lo que ocurrió con la firma del Tratado CEE seis años más tarde. Ahora bien, el mercado común se caracteriza porque a esta libre circulación de mercancías creada por la zona de libre comercio se le suman la libre circulación de servicios, de capitales y de trabajadores, así como la igualdad en las condiciones de ejercicio del trabajo en todo el territorio de la integración económica. Por tanto, puede verse como el art. 39 del Tratado CEE ya rema en esta dirección⁴, sin olvidar que el objetivo principal del Tratado de Roma, como se ha expuesto, era la creación de un mercado comunitario⁵.

Para garantizar la libertad de circulación de estos trabajadores era necesaria la acción no solo del Tratado CEE sino también del Derecho derivado y, con él, del Tribunal de Justicia. Hasta entonces, los trabajadores nacionales de un Estado miembro que pretendieran circular a otro por motivos laborales tenían el mismo régimen que un trabajador nacional de un Estado no miembro por lo que, entre otras medidas, debían solicitar un permiso de trabajo y residencia dejando la decisión

² STJ de 4 de diciembre de 1974, *Yvonne van Duyn y Home Office*, 41/74.

³ Sigo en este punto a GARCÍA GUERRERO y MARTÍNEZ ALARCÓN (2019) así como a SEVILLA DURO (2023: 214 y ss.).

⁴ Aunque para lograr la plena consolidación del mercado común son necesarias muchas otras medidas, tal y como señala SEVILLA DURO (2023: 238).

⁵ SARRIÓN ESTEVE (2023: 54).