



# **Límites a la libre circulación y residencia de los ciudadanos de la UE**

**Mención Especial XVIII Premio Andaluz  
de Investigación sobre Integración Europea**

**Ángela Cruz Luna**

Técnica Superior en Proyectos Europeos  
Diputación de Córdoba

# DERECHO INTERNACIONAL Y RELACIONES INTERNACIONALES

## TÍTULOS PUBLICADOS

- Organismos genéticamente modificados y riesgos sanitarios y medioambientales. Derecho de la Unión Europea y de la Organización Mundial del Comercio,** *Justo Corti Varela* (2010).
- La libre circulación de los extranjeros en la Unión Europea: el régimen de movilidad en las Directivas de la UE en materia de inmigración,** *Sara Iglesias Sánchez* (2010).
- Democracia y derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea,** *M.<sup>a</sup> del Carmen Muñoz Rodríguez* (2010).
- Derecho Internacional de los ecosistemas marinos,** *José Luis Meseguer Sánchez* (2011).
- Poder y seguridad energética en las relaciones internacionales,** *Antonio José Sánchez Ortega* (2013).
- La Unión Europea y la cuestión del Sáhara Occidental. La posición del Parlamento Europeo,** *Juan Domingo Torrejón Rodríguez* (2014).
- Cataluña: derecho a decidir y derecho internacional,** *Francesc Xavier Pons Rafols* (2015).
- Las fronteras internacionales de España en África: Melilla,** *Miguel Ángel Acosta Sánchez* (2016).
- Avatares del proceso de adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos,** *José Manuel Cortés Martín* (2018).
- El Estatuto Jurídico de los nacionales de África, Caribe y Pacífico (ACP) en la Unión Europea,** *Michel Remi Njiki* (2019).
- La Corte Internacional de Justicia y la descolonización, 1949-2019,** *Juan Soroeta Licerias* (2020).
- El Reino Unido y Europa, una particular relación (1945-2020),** *Jesús García Bonilla* (2020).
- La política criminal de la Unión Europea. Especial referencia a su influencia en el Derecho penal español,** *Noelia Corral Maraver* (2020).
- La Diplomacia del Clima de la Unión Europea. La Acción Exterior sobre Cambio Climático y el Pacto Verde Mundial,** *Teresa Fajardo del Castillo* (2021).
- La diplomacia digital de la Unión Europea: pandemia y lucha contra la desinformación,** *Pedro Zabala Roldán* (2022).
- Inmigración, Externalización de Fronteras Europeas y Derechos Humanos en Libia,** *Lorena M. Calvo Mariscal* (2023).
- La libertad de circulación de los solicitantes de asilo. Alcance y límites en el Derecho Internacional y Europeo,** *Juan Ruiz Ramos* (2024).
- Límites a la libre circulación y residencia de los ciudadanos de la UE,** *Ángela Cruz Luna* (2024).

**DERECHO INTERNACIONAL Y RELACIONES INTERNACIONALES**

Director

**ALEJANDRO DEL VALLE GÁLVEZ**

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales  
Universidad de Cádiz

**LÍMITES A LA LIBRE  
CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA  
DE LOS CIUDADANOS DE LA UE**

**Mención Especial XVIII Premio Andaluz de  
Investigación sobre Integración Europea**

**Ángela Cruz Luna**

Técnica Superior en Proyectos Europeos  
Diputación de Córdoba

**REUS**  
EDITORIAL

**A**  
Junta de Andalucía  
Consejería de Turismo y Andalucía Exterior

  
UNIVERSIDAD  
DE GRANADA

  
Red de Información  
Europea de Andalucía

Madrid, 2024

Esta publicación ha obtenido el XVII Premio Andaluz de Investigación sobre Integración Europea de la Red de Información Europea de Andalucía.

La Red de Información Europea de Andalucía está compuesta por los siguientes miembros:

- Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa de la Junta de Andalucía.
- Centro de Documentación Europea. Universidad de Granada.
- Centro de Documentación Europea. Universidad de Córdoba.
- Centro de Documentación Europea. Universidad de Sevilla.
- Centro de Documentación Europea. Universidad de Almería.
- Europe Direct Almería. Diputación Provincial de Almería.
- Europe Direct Campo de Gibraltar. Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar.
- Europe Direct Granada. Diputación Provincial de Granada.
- Europe Direct Huelva. Diputación Provincial de Huelva.
- Europe Direct Málaga. Diputación Provincial de Málaga.
- Europe Direct Andalucía Rural. Asociación para el Desarrollo del Guadajoz y Campiña Este de Córdoba (ADEGUA).
- Europe Direct Sevilla. Universidad de Sevilla.
- Europe Direct Córdoba. Diputación Provincial de Córdoba.
- Enterprise Europe Network-CESEAND. Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA).
- Enterprise Europe Network-CESEAND. Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.

© Ángela Cruz Luna, 2024

© Editorial Reus, S. A.

C/ Rafael Calvo, 18, 2º C – 28010 Madrid

Teléfonos: (34) 91 521 36 19 – (34) 91 522 30 54

Fax: (34) 91 445 11 26

reus@editorialreus.es

www.editorialreus.es

1.ª edición REUS, S.A. (2024)

ISBN: 978-84-290-2876-8

Depósito Legal: M-24730-2024

Diseño de portada: Lapor

Impreso en España

Printed in Spain

Imprime: *Ulzama Digital*

Ni Editorial Reus ni sus directores de colección responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan sus propios autores. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley. Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	
<b>LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA DE LOS CIUDADANOS EUROPEOS Y SUS POSIBLES LÍMITES .....</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>MOTIVOS POR LOS QUE PUEDE LIMITARSE LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA.....</b>	<b>11</b>
I. Planteamiento general sobre las limitaciones a la libertad de circulación y residencia .....	11
1. Introducción .....	11
2. Los límites clásicos a la libertad de circulación y residencia .....	13
3. Elementos comunes a las restricciones a la libertad de circulación	16
A) <i>La prohibición de justificación por motivos económicos.....</i>	<i>17</i>
B) <i>La conducta personal e individual del interesado. La existencia de una amenaza real, actual y suficientemente grave.....</i>	<i>21</i>
a) La prohibición de medidas colectivas y de medidas preventivas.....	22
b) La evaluación de la amenaza.....	26
c) La existencia de condenas penales previas.....	30
II. Riesgo para el orden público .....	37
1. Introducción .....	37
2. Concepto de orden público .....	37
III. Riesgo para la seguridad pública .....	53
IV. Riesgo para la salud pública.....	63
1. Concepto de salud pública.....	63
2. Las garantías de esta cláusula.....	64
V. Pérdida sobrevenida de los requisitos necesarios para ejercer el derecho.....	65

1. Introducción .....	65
2. Alteraciones en la condición de familiar .....	66
A) <i>Fallecimiento de un ciudadano de la Unión Europea</i> .....	67
B) <i>Salida del ciudadano de la Unión Europea</i> .....	68
C) <i>Nulidad del vínculo matrimonial, divorcio o cancelación de la inscripción como pareja registrada</i> .....	68
3. Insuficiencia económica y dependencia social .....	71
4. El seguro de salud .....	78
VI. Ostentar ciertos cargos oficiales o ejercer ciertas funciones públicas. La sentencia del TJUE, <i>Hungría/Eslovaquia</i> , as. C-364/10 DE 16 DE OCTUBRE DE 2012 .....	82
1. Introducción .....	82
2. Antecedentes de hecho .....	83
3. Conclusiones del TJUE .....	87
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>TIPOS DE MEDIDAS LIMITATIVAS DE LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA DE LOS CIUDADANOS DE LA UNIÓN EUROPEA</b> .....	
	89
I. Introducción .....	89
II. La prohibición de entrada .....	90
III. La denegación de la inscripción en el Registro Central de Extranjeros .....	96
IV. Otras medidas limitativas de la libertad de circulación .....	97
V. La expulsión de un ciudadano de la Unión EUROPEA del Estado miembro de acogida.....	101
1. Presupuestos necesarios para acordar la expulsión de ciudadanos de la Unión Europea y asimilados.....	101
A) <i>La conducta personal del interesado en la decisión de expulsión. La existencia de una amenaza real, actual y suficientemente grave en la decisión de expulsión</i> .....	104
B) <i>La protección reforzada ante la expulsión de residentes de larga duración</i> .....	105
a) <i>La protección reforzada simple ante la expulsión para los ciudadanos de la Unión Europea y asimilados</i> .....	106
b) <i>La protección ultra-reforzada para los ciudadanos de la Unión Europea y asimilados</i> .....	106
2. El procedimiento para adoptar el orden de expulsión.....	115
3. Las consecuencias de la orden de expulsión .....	117
4. La decisión de expulsión como medida sustitutiva a la pena de prisión .....	118
A) <i>Ámbito subjetivo</i> .....	119

B) <i>Ámbito objetivo</i> .....	123
C) <i>Las consecuencias de la medida de expulsión sustitutiva</i> .....	123
D) <i>Presupuestos para adoptar la orden de expulsión como medida sustitutiva a la pena de prisión</i> .....	124
VI. LA PROHIBICIÓN DE SALIDA.....	130
1. La regla general: la salida voluntaria.....	130
2. La excepción: la prohibición de salida.....	131
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>GARANTIAS PROCEDIMENTALES COMUNES A LA IMPOSICIÓN DE LÍMITES A LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA</b> .....	135
I. Los requisitos de la notificación al interesado de las decisiones limitativas adoptadas .....	135
II. El derecho a una vía de recurso administrativa y judicial.....	136
III. En particular, la motivación de las medidas limitativas .....	139
IV. El principio de proporcionalidad .....	148
V. El principio de prohibición de discriminación por razón de nacionalidad.....	157
CONCLUSIONES .....	159
<b>BIBLIOGRAFÍA CITADA</b> .....	165

El objetivo de esta obra es analizar los límites a la libertad de circulación y residencia que el Derecho de la Unión permite imponer a ciudadanos concretos, atendiendo a sus circunstancias personales. A tales efectos, el presente trabajo se divide en tres capítulos. En el capítulo primero se analizan los motivos que justifican la imposición de límites a la libertad de circulación y residencia, lo que nos remite, en primer lugar, a los conceptos de orden público, seguridad pública y salud pública. Junto a ellos, se trata la situación de pérdida sobrevenida de los requisitos necesarios para ejercer esos derechos; y finalmente, de los límites, ciertamente especiales, que pueden imponerse a quienes ostentan ciertos cargos oficiales o ejercen determinadas funciones públicas en sus Estados de origen.

En el capítulo segundo se estudian los tipos de medidas limitativas de la libertad de circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión. Ello permite prestar atención no solo a las más evidentes y conocidas de tales medidas, como la prohibición de entrada o la expulsión, sino también a otras menos frecuentes, pero igualmente relevantes para la efectividad de estos derechos, como la denegación de la inscripción en el registro central de extranjeros, la prohibición para establecerse o moverse solo por determinadas partes del territorio nacional, o la prohibición de salida del Estado.

Finalmente, en el capítulo tercero se exponen, de manera conjunta, las garantías procedimentales de las que gozan los ciudadanos europeos frente a la posible imposición de tales límites a su derecho a la libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros de la Unión Europea.

**Ángela Cruz Luna** es Licenciada y Doctora en Derecho por la Universidad de Córdoba. Colaboradora honoraria del Departamento de Derecho Público y Económico, y del Aula de Religión y Humanismo de la Universidad de Córdoba. Ha realizado el Master of Arts in European Leisure Studies (Ocio, Cultura, Deportes y Turismo) organizado por las Universidades de Deusto, Libre de Bruselas, Loughborough y Católica de Brabant. Tiene publicaciones sobre Ciudadanía europea y residencia de extranjeros en Europa, y es Coautora de varias Guías sobre Europa editadas por la Diputación y el Ayuntamiento de Córdoba. Premio Córdoba Joven 2006, modalidad de asociacionismo. Posee una amplia experiencia como docente en materia de juventud y Unión Europea. En la actualidad es la responsable, como técnica superior en proyectos europeos, de los centros Europe Direct y Eurodesk en la Diputación de Córdoba.

**REUS**  
EDITORIAL

  
Junta de Andalucía  
Consejería de Turismo y Andalucía Exterior

  
Red de Información  
Europea de Andalucía

  
UNIVERSIDAD  
DE GRANADA

ISBN 978-84-294-0276-9  
  
9 788429 027608