

La Unión Europea: el derecho a la libre circulación de los ciudadanos
y la escasa movilidad de la ciudadanía Europea

*The European Union: The right to free movement of citizens and low
mobility in the European citizenship*

Gemma GARCIALORO BRAVO

Universidad Nacional de Educación a Distancia (España)
ggarcialoro@cee.uned.es

Recepción: Marzo 2012

Aceptación: Junio 2012

RESUMEN

La libre circulación de los ciudadanos de la Unión Europea es un derecho establecido en la Unión y un aspecto fundamental de la integración europea. El Tratado constitutivo de la Unión Europea, firmado en 1992, insiste en un aspecto que ya fue establecido en el Tratado de la Comunidad, firmado en 1957, y que tiene su fundamento en una de las libertades básicas del mercado común: la libre circulación de personas; el Tratado de Maastricht añade íntegramente la Segunda Parte: Ciudadanía de la Unión al Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas. No obstante, el derecho a la libre circulación de personas es un derecho más proclamado que efectivo.

Palabras clave: Ciudadanía, Derecho a la libre circulación.

Clasificación JEL: F22, J61, K3.

ABSTRACT

The free movement of EU citizens is a right established in the Union and a key aspect of European integration. The Treaty establishing the European Union, signed in 1992, insists on an issue that has already been established in the Community Treaty, signed in 1957, and has its foundation in one of the basic freedoms of the common market: the free movement of persons; the Maastricht Treaty adds full Part Two: Citizenship of the Union to the Treaty establishing the European Communities. However, the right to free movement of people is a right proclaimed but not a real right.

Keywords: Citizenship, Right to free movement.

JEL classification: F22, J61, K3.



1. INTRODUCCIÓN

En el ámbito de la Unión, la libre circulación de personas constituye un aspecto primordial en la integración económica, derecho establecido desde la creación de la Comunidad Económica Europea (1957). La libertad de movimiento del factor trabajo entre los miembros de una integración regional permite no sólo la mejor asignación de la mano de obra, sino que da lugar a una reducción de las desigualdades entre las regiones en cuanto al empleo y los salarios. A su vez, la Ciudadanía de la Unión, como parte integrante del Tratado de la Unión Europea (1992), confiere a los nacionales de los Estados miembros una serie de derechos, entre ellos, el derecho a la libertad de circulación en todo el territorio de la Unión.

Por tanto en el espacio europeo la libre circulación de personas es un derecho fundamental de los ciudadanos de la Unión Europea en virtud de los Tratados en los que se sustenta. Se expresa por medio del espacio de libertad, seguridad y justicia exento de fronteras internas.

La supresión de las barreras internas implica una gestión reforzada de las fronteras externas del espacio de la Unión así como la regularización de la entrada y la residencia de personas procedentes de países extracomunitarios.

135

El Proyecto Europeo ha contribuido de forma decisiva en la definición de integración económica, al tiempo que ha permitido a la comunidad internacional ser testigo de un proceso gradual de integración. La creación de la Comunidad Económica Europea ha enriquecido el término de integración económica; con posterioridad, el establecimiento de una Unión Económica y Monetaria, con una moneda común y unas políticas integradas, junto a una política exterior y de defensa comunes ha fortalecido el concepto de integración económica internacional.

Ahora bien, en la Unión Europea, considerada el proceso de integración económica más avanzado del entorno internacional, la libre circulación de personas es una libertad más proclamada que efectiva.

2. EL CONCEPTO DE LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS. APROXIMACIÓN NORMATIVA

Los procesos migratorios de los ciudadanos de los Estados miembros en el ámbito de la Unión se sustentan en el derecho a la libre circulación de personas y en el concepto de Ciudadanía de la Unión Europea.

La libre circulación de personas quedó establecida en el Tratado de la Comunidad Europea, en el Artículo 3 de la Primera Parte: Principios; y en los Artículos del Capítulo Primero: Trabajadores (arts. 39-42) del Título III: Libre Circulación de Personas, Servicios y Capitales, de la Tercera Parte: Políticas de la Comunidad del Tratado de la Comunidad Europea. El Artículo 3 señala que "...la acción de la Comunidad implicará.....c) un mercado interior caracterizado por la supresión entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales".

El Artículo 39 establece que "Quedará asegurada la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad. La libre circulación supondrá la abolición de toda discriminación por razón de nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo. Sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud pública, la libre circulación de trabajadores implica el derecho:

- a) de responder a ofertas efectivas de trabajo;
- b) de desplazarse libremente para este fin por el territorio de los Estados miembros;
- c) de residir en uno de los Estados miembros con objeto de ejercer en él un empleo, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables al empleo de los trabajadores nacionales
- d) de permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él, en las condiciones previstas en los reglamentos de aplicación establecidos por la Comisión".

136

A su vez, el Artículo 43 del Capítulo Segundo: Derecho de Establecimiento del Título III de la Tercera Parte reza que "...quedarán prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro". Sin olvidar que el Capítulo 3: Aproximación de las Legislaciones, del Título VI de la Tercera Parte, señala en su Artículo 94 que "El Consejo adoptará por unanimidad a propuesta de la Comisión y previa petición del Parlamento Europeo y del Consejo Económico y Social directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del Mercado Común".

A este respecto señalar que, si bien los pilares del Mercado que se promulga en el ámbito de la Comunidad son: la libre circulación de mercancías, de servicios, de trabajadores y de capitales, hay que afirmar que en el ámbito comunitario no todas las libertades económicas se encuentran al mismo nivel de desarrollo, se ha avanzado mucho en la libre circulación de mercancías y de capitales, y mucho menos en la libre circulación de personas.



3. EL CONCEPTO CIUDADANIA DE LA UNIÓN EUROPEA. EL DERECHO A LA LIBRE CIRCULACIÓN DE LOS CIUDADANOS DE LA UNIÓN EUROPEA

El Tratado de la Unión Europea (1992) señala en su Artículo 2 que la Unión Europea tendrá por objetivo “reforzar la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos de sus Estados miembros, mediante la creación de una Ciudadanía de la Unión”.

Se debe poner énfasis en que el Tratado de Maastricht ha reformado el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea añadiendo íntegramente a la Segunda Parte del Tratado de la Comunidad Europea: La Ciudadanía de la Unión (art. 17-22). El Artículo 17 señala que “Se crea la Ciudadanía de la Unión. Será Ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional”.

A su vez destaca que “Los Ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y sujetos a los deberes previstos en el presente Tratado” El Artículo 18 expone que “Todo Ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación”.

La Ciudadanía de la Unión está supeditada a la nacionalidad de uno de los Estados miembros. Además de los Derechos y Deberes previstos en el Tratado constitutivo de la Comunidad, la ciudadanía de la Unión reconoce cuatro derechos específicos:

137

1. Libertad de circulación y de residencia en todo el territorio de la Unión
2. El derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y del Parlamento Europeo en el Estado de residencia.
3. La protección diplomática y consular por parte de las autoridades de todo Estado miembro cuando el Estado cuya nacionalidad tiene la persona necesitada de protección no está representado en un tercer Estado.
4. El derecho de petición y de recurso al Defensor del Pueblo Europeo.

Es importante tener en cuenta que la instauración del concepto de Ciudadanía de la Unión no sustituye, sino que se añade a las ciudadanías nacionales. Esta complementariedad pretende profundizar en el sentimiento de pertenencia del ciudadano a la Unión. La igualdad de oportunidades es un principio general en el entorno de la Unión, dos de cuyos aspectos esenciales son la prohibición de la discriminación en razón de la nacionalidad (artículo 12 del Tratado de la CE) y la igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres (artículo 141 del Tratado de la CE). Esta llamado a aplicarse en todos los sectores y en particular en la vida económica, social, cultural y familiar. El Tratado de Ámsterdam, firmado en 1997, ha introducido el

Artículo 13 con el fin de reforzar el principio de no discriminación, estrechamente relacionado con la igualdad de oportunidades.

El principio de no discriminación tiene por objeto garantizar la igualdad de trato ente los individuos cualquiera que sea su nacionalidad, sexo, raza u origen étnico, su religión o sus creencias, discapacidad, edad, u orientación sexual. El Tratado de Ámsterdam dispone que el Consejo pueda tomar las medidas necesarias para luchar contra cualquier tipo de discriminación. En definitiva, la libre circulación de personas está garantizada por el Derecho Comunitario desde la creación del Proyecto Europeo y ha sido un aspecto fundamental en los Tratados; sin embargo, en la práctica continúan existiendo importantes insuficiencias en su funcionamiento.

4. LA PRESENCIA DE LIMITACIONES AL DERECHO DE LIBRE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA DE LOS CIUDADANOS DE LA UNIÓN Y DE LOS MIEMBROS DE SU FAMILIA

La Unión Europea ha aprobado una Directiva sobre el derecho de los ciudadanos europeos a circular y a residir libremente en el espacio de la Unión, en la que se refunden todas las medidas dispersas en el complejo corpus legislativo que había venido regulando hasta la fecha esta materia, ámbito que había estado regulado hasta entonces por dos Reglamentos y nueve Directivas.

138

Esta es la Directiva 2004/38/CE¹ del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1612/68 y se derogan el Reglamento n° 1251/70 y las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE.

Se pretende que la simplificación no sólo beneficie a los ciudadanos sino también a las administraciones de los Estados miembros en la aplicación de estos derechos. Se debe señalar que esta Directiva tiene por objeto reducir al máximo los trámites para el ejercicio del derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión Europea y de sus familias.

En cuanto a las disposiciones generales, la presente Directiva tiene por objetivo regular: 1) las condiciones de ejercicio del derecho de libre circulación y de residencia de los ciudadanos de la UE y de los miembros de sus familias; 2) el derecho de residencia permanente; 3) la restricción de dichos derechos por razones de orden público, seguridad y salud pública. Ahora bien esta Directiva pone de relieve la presencia de



destacadas limitaciones en el ámbito de los Estados miembros a la Ciudadanía de la Unión:

En primer lugar, en lo que respecta al derecho de circulación y de residencia, se considera que en periodos inferiores a tres meses² la única formalidad que se requiere a un ciudadano de la Unión es estar en posesión de un documento de identidad o de un pasaporte válidos. El Estado miembro anfitrión podrá pedir al interesado que demuestre su presencia en su territorio antes de que transcurra el plazo. No obstante, el derecho de residencia de duración superior a tres meses se encuentra sujeto a una de las siguientes condiciones: 1) Ejercer una actividad económica por cuenta ajena o propia. 2) Disponer de recursos suficientes y de un seguro de enfermedad con la finalidad de no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro anfitrión durante su período de residencia. 3) Ser estudiantes y disponer de recursos suficientes y de un seguro de enfermedad para no ser una carga para el Estado comunitario anfitrión. 4) Ser miembro de la familia de un ciudadano de la Unión que reúna alguna de las condiciones ante señaladas.

Asimismo, señalar que, si bien se suprime el permiso de residencia para los ciudadanos de la Unión, los Estados comunitarios podrán pedir al interesado que se registre ante las autoridades competentes en un plazo no inferior a los tres meses a partir de su llegada. Se pone de relieve que se les expedirá un certificado de registro con carácter inmediato, para el que deben presentar la siguiente documentación: a) el documento de identidad o el pasaporte; b) pruebas de que están cumpliendo los requisitos anteriormente mencionados.

139

En segundo lugar, en cuanto al derecho de residencia permanente, se afirma que todo ciudadano de la Unión obtiene el derecho de residencia permanente en el Estado miembro anfitrión; no obstante debe haber residido legalmente en él durante un período no interrumpido de cinco años y tiene que cumplir la condición de no haber sido objeto de ninguna medida de expulsión.

En tercer lugar, en lo que se refiere a las Disposiciones comunes al derecho de residencia y al derecho de residencia permanente, se pone de manifiesto que todo ciudadano de la Unión Europea titular del derecho de residencia o del derecho de residencia permanente, así como los miembros de su familia, tendrán igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado anfitrión en el ámbito de aplicación del Tratado. Ahora bien, se subraya que el Estado miembro anfitrión no estará obligado a conceder el derecho a prestaciones de asistencia social durante los tres primeros meses de residencia a las personas que no sean trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia y a los miembros de su familia.

A su vez, se expone que con carácter previo a la concesión del derecho de residencia permanente, los Estados miembros tampoco estarán obligados a abonar asignaciones por estudios (en forma de becas o de préstamos a dichas personas).

En cuarto lugar, la presencia de limitaciones del derecho de entrada y de residencia por razones de orden público, seguridad pública o sanidad. Todo ciudadano de la Unión o miembro de su familia podrá ser expulsado del territorio del Estado miembro anfitrión por razones de orden público, seguridad o sanidad. Si bien se afirma que la conducta personal del interesado deberá representar una amenaza suficientemente grave y real para el interés fundamental del Estado anfitrión.

En quinto lugar, en las Disposiciones Finales se expone que: “Los Estados comunitarios podrán tomar las medidas que consideren necesarias para denegar, anular o retirar cualquier derecho otorgado en virtud de la presente Directiva en caso de abuso o fraude”.

En definitiva, el proyecto de Ciudadanía de la Unión no ha alcanzado logros apreciables. No solamente debido a que el contenido del concepto Ciudadano presenta notables diferencias entre los Estados miembros, sino que los propios habitantes de los Estados de la Unión Europea no se sienten partícipes.

5. LA ESCASA MOVILIDAD INTRACOMUNITARIA EN EL ESPACIO DE LA UNIÓN

La normativa del Espacio Europeo pone de relieve que el ámbito comunitario es un espacio donde la movilidad se puede ejercer sin restricciones, se considera que es ilimitada; asimismo, se asevera que los costes resultan poco elevados en la migración interna. Sin embargo, se observa una reducida movilidad en el entorno de la Unión Europea.

En la Unión Europea, el principio de libre circulación de los ciudadanos de los Estados miembros coexiste con un volumen muy limitado de migración de mano de obra, pese a que continúan existiendo diferencias muy considerables entre el nivel salarial y el bienestar en los Estados comunitarios. Los flujos migratorios intracomunitarios se caracterizan por ser irrelevantes. Se puede afirmar que la mayor parte de los extranjeros comunitarios en otros países de la Unión Europea son el resultado de los importantes movimientos que tuvieron lugar en la década de los cincuenta y sesenta entre algunos de los actuales socios miembros.

En los últimos años, se han producido el regreso a los Estados miembros de origen de aquellos movimientos migratorios que se produjeron en el ámbito comunitario a mediados del siglo XX. A España, Portugal, Grecia, Italia, Irlanda y Finlandia han retornado estas



corrientes migratorias procedentes de Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo, Reino Unido y Suecia. Al mismo tiempo, se observa que algunos Estados miembros que eran emisores netos en los procesos migratorios en el entorno de la Unión se han convertido en receptores de migración comunitaria, fundamentalmente de personas jubiladas.

Esta situación de atonía en los movimientos de mano de obra entre los Estados miembros cuestiona el principio de establecimiento de un verdadero mercado único de trabajo en el entorno de la Unión Europea.

A pesar de su reciente condición de países receptores de inmigrantes, la mayoría de comunitarios con contratación laboral en otro país del ámbito de la Unión Europea siguen procediendo de los países tradicionales, es decir, de los Estados miembros del sur de Europa (Italia, Portugal, España y Grecia). Entre las principales razones de la reducida movilidad de mano de obra en la Unión Europea cabe destacar las siguientes argumentaciones:

En primer lugar, Faini y Venturini (1993) sostienen que las migraciones laborales no parecen haberse producido atendiendo al potencial incremento de renta que puede conseguirse en el país de destino, sino en función de la renta absoluta de la que se dispone en el país de origen, por lo que, al superarse un determinado umbral de renta en el país emisor se limita la probabilidad de migrar.

141

En segundo lugar, Razin y Sadka (2001) señalan que la generalización del Estado de Bienestar en la Unión Europea, sobre todo, la protección al desempleo, incrementa el salario de reserva y por lo tanto, se convierte en un freno a la migración. Es decir, a menos que los niveles salariales sean suficientemente elevados como para resultar atractivos, los trabajadores no aceptarán determinadas alternativas.

En tercer lugar, la posibilidad de encontrar un puesto de trabajo en el país receptor. Zimmerman (1995) afirma que la existencia de un alto nivel de desempleo en Europa ha desincentivado la movilidad laboral intracomunitaria.

En cuarto lugar, Gros (1996) pone el punto de mira en la existencia de diferencias culturales, en especial idiomáticas, entre los Estados miembros. Los factores culturales se consideran un aspecto determinante a la hora de tomar la decisión de iniciar el proceso migratorio.

En quinto lugar, Straubhaar y Wolter, (1997) se centran en la rigidez del mercado laboral presente en los Estados miembros de la Unión.

En el cuadro 1 respecto al nivel de empleo en los Estados de la UE-15 se observa que el porcentaje de trabajadores nacionales es muy elevado en comparación con el del resto de ciudadanos de la UE-15.

Cuadro 1: Nivel de empleo en los Estados de la UE-15.
Trabajadores nacionales/Trabajadores de la UE-15 (menos nacionales).
 Año 2007. (En porcentaje del empleo total del país).

	UE-15 (menos los Nacionales)	Nacionales
Alemania	2,1%	93,3%
Austria	2,3%	89,9%
Bélgica	5,5%	92,1%
Dinamarca	1,0%	95,5%
España	1,5%	86,4%
Finlandia	0,3%	98,6%
Francia	2,2%	94,8%
Grecia	0,2%	92,9%
Holanda	1,6%	96,5%
Irlanda	4,0%	84,4%
Italia	0,2%	93,5%
Luxemburgo	42,7%	52,6%
Portugal	0,4%	96,2%
Reino Unido	1,8%	92,8%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT y UNECE.

Cuadro 2: Inmigración según nacionalidad en los Estados de la UE-15.

Año 2008. (Miles y porcentajes)

	ENTRADA DE EXTRANJEROS	PAISES DE LA UNION EUROPEA	ESTADOS FUERA DE LA UNION EUROPEA
Alemania	573,8	335,9 (58,5%)	237,9 (41,5%)
Austria	94,4	55,3 (58,6%)	39,1 (41,4%)
Bélgica	-	-	-
Dinamarca	37,5	20,0 (53,3%)	17,5 (46,7%)
España	692,2	193,3 (27,9%)	498,9 (72,1%)
Finlandia	19,7	7,4 (37,6%)	12,3 (62,4%)
Francia	152,9	63,9 (41,8%)	89,0 (58,2%)
Grecia	-	-	-
Holanda	94,3	55,4 (58,7%)	38,9 (41,3%)
Irlanda	45,6	32,1 (70,4%)	13,5 (29,6%)
Italia	496,5	212,9 (42,9%)	283,6 (57,1%)
Luxemburgo	16,7	13,9 (83,2%)	2,8 (16,8%)
Portugal	20,1	4,0 (19,9%)	16,1 (80,1%)
Reino Unido	505,2	197,8 (39,2%)	307,4 (60,8%)
Suecia	83,0	30,4 (36,6%)	52,6 (63,4%)

Fuente: elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT y UNECE.



La Unión Europea: el derecho a la libre circulación de los
ciudadanos y la escasa movilidad de la ciudadanía europea

Cuadro 3: Estados miembros de la UE-15
Los cinco países de origen con mayor presencia de inmigrantes.
Año 2008. (Porcentajes)

EXTRANJEROS		
	PAISES DE LA UNION EUROPEA	ESTADOS FUERA DE LA UNION EUROPEA
Alemania	Polonia (27%) Rep. Checa (5%) Rumania (4%) Hungria (3%)	Turquia (5%)
Austria	Alemania (19%) Polonia (7%) Rumania (5%)	Serbia (9%) Turquia (5%)
Bélgica	Holanda (12%) Francia (11%) Alemania (4%)	Marruecos (12%) Turquia (5%)
Dinamarca	Polonia (10%) Alemania (8%)	Noruega (5%) Estados Unidos (5%) Ucrania (4%)
España	Rumania (16%) Reino Unido (5%)	Ecuador (10%) Marruecos (10%) Colombia (4%)
Finlandia	Estonia (18%) Suecia (5%)	Rusia (15%) China (3%) India (3%)
Francia		Argelia (16%) Marruecos (13%) China (6%) Túnez (6%) Turquia (4%)
Grecia	Bulgaria (15%) Rumania (6%)	Albania (42%) Egipto (5%) Ucrania (3%)
Holanda	Alemania (11%) Polonia (10%) Reino Unido (4%)	Estados Unidos (5%) China (4%)
Irlanda	-	-
Italia	Rumania (19%)	Albania (12%) Ucrania (11%) Marruecos (8%) Ecuador (4%)
	PAISES DE LA UNION EUROPEA	ESTADOS FUERA DE LA UNION EUROPEA
Luxemburgo	Portugal (27%) Francia (18%) Alemania (7%) Bélgica (6%) Italia (4%)	
Portugal	Rumania (5%)	Brasil (31%) Ucrania (27%) Moldavia (12%) Cabo Verde (6%)
Reino Unido	Polonia (13%)	India (13%) China (6%) R. Sudafricana (3%) Australia (5%)
Suecia	Polonia (8%) Dinamarca (6%) Alemania (3%)	Irak (13%) Somalia (3%)

Fuente: elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT y UNECE.

Tapinos (2002) enfatiza que la reducida movilidad de mano de obra entre los Estados de la Unión Europea pone de manifiesto que la migración no es independiente de los niveles absolutos de ingresos y bienestar del propio país y que, a partir de un determinado umbral esta tendencia disminuye hasta desaparecer. Al considerar el impacto que la movilidad de mano de obra debe tener en el funcionamiento de la Unión Monetaria, Schmidt y Salt (2001) observan que los movimientos migratorios no han ejercido el papel de ajuste que cabía esperar; y Decressin y Fatás (1995) han puesto de relieve que esta situación de reducida movilidad puede generar tensiones dentro de la Unión Económica y Monetaria.

Straubhaar y Wolter (1997) apuntan el hecho de que las migraciones de la población con mayor nivel de formación hacia las regiones más desarrolladas puede provocar un mayor crecimiento económico en estas zonas frente a las menos favorecidas, lo que acrecentaría las desigualdades entre países del entorno comunitario.

Daveri y Faini (1996) argumentan que en la Unión Europea se observa que los flujos migratorios intracomunitarios se dirigen a regiones donde ya existe una colonia asentada de esa nacionalidad, y ponen de relieve el poder explicativo que tiene la presencia de redes de acogida en los procesos migratorios intracomunitarios. Ahora bien, destacar que con la Quinta Ampliación, tal y como pone de manifiesto los Cuadros 2 y 3 los movimientos migratorios intracomunitarios representan un destacado porcentaje en relación al total de entrada de extranjeros, gracias a los procesos migratorios de los nuevos Estados miembros.

144

6. UNA REFERENCIA ESPECIAL: LA TRAYECTORIA DE LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS TRAS LA QUINTA AMPLIACIÓN

La Quinta Ampliación (1 de mayo de 2004 y 1 de enero de 2007) ha supuesto un gran desafío para el entorno comunitario, la Unión Europea inicia una nueva fase del proceso de integración europeo marcado por el aumento de la heterogeneidad.

El 1 de mayo de 2004 ocho Estados de Europa Central y Oriental junto a Chipre y Malta se convirtieron en Estados miembros de la Unión Europea, y el 1 de enero de 2007 se produjo la adhesión de Bulgaria y Rumania al espacio de integración europeo. Con la adhesión de éstos dos últimos Estados en enero de 2007 culminó la Quinta Ampliación de la Unión Europea.

La Quinta Ampliación fue precedida de años difíciles de negociaciones; finalmente, se acordó que los nuevos Estados miembros tenían que cumplir los criterios de Copenhague, es decir, aceptar unas condiciones económicas, políticas, y adoptar el acervo comunitario. Ahora bien, en las negociaciones para la Quinta Ampliación de la Unión Europea, los Estados de la UE-15 se garantizaron la posibilidad de limitar



durante un periodo de tiempo transitorio la libre circulación de ciudadanos de los Países de la Ampliación.

El derecho a la libre circulación fue uno de los aspectos más debatidos debido a la preocupación de los Estados miembros de la UE-15. Existía la inquietud de que, considerando las diferencias en el nivel de ingresos y nivel de vida, se produjese un aumento incontrolado de los procesos migratorios de los nuevos países miembros hacia los Estados de la UE-15 tras la adhesión al espacio europeo. La posibilidad de limitar durante un periodo la libre circulación entraba en vigor el día de la adhesión y la duración máxima sería un periodo de siete años.

La moratoria estaba dividida en fases, una primera de dos años, una segunda de tres años, y una última de dos años. Al finalizar la primera fase, los Estados debían indicar a la Comisión Europea si iban a continuar con la moratoria durante la segunda fase (tres años) o deseaban introducir el derecho a la libre circulación de personas. Una vez finalizada esta fase, los países podían mantener la moratoria durante dos años más, la tercera fase: en esta última fase la Comisión Europea establecía como condición para aplicar la moratoria que se observase la existencia de perturbaciones en el mercado de trabajo o riesgo de que se produjesen.

En la Primera Etapa de la Quinta Ampliación todos los Estados miembros concedieron a Chipre y a Malta el derecho a la libre circulación de personas desde el momento de la adhesión; sin embargo, solamente tres Estados comunitarios: Reino Unido, Irlanda y Suecia decidieron no poner en práctica el periodo de moratoria al resto de nuevos Estados que eran parte de la Unión Europea desde el 1 de mayo de 2004. Una vez finalizada la primera fase, España, Finlandia, Grecia, Italia y Portugal tomaron la decisión de abrir sus fronteras a los ciudadanos que eran Estados miembros desde el 2004. Alemania y Austria son los únicos Estados miembros de la Unión Europea (UE-15) que han mantenido la moratoria a la libre circulación para los ciudadanos procedentes de los Estados que forman parte del espacio comunitario desde el 1 de mayo 2004 durante la tercera fase. La moratoria para estos nuevos Estados miembros finalizó el 30 de abril del 2011.

145

La segunda etapa de la Quinta Ampliación tuvo lugar el 1 de enero de 2007 con la adhesión de Bulgaria y Rumania. Solamente dos Estados comunitarios de la Unión Europea (UE-15), Finlandia y Suecia, otorgaron la libre circulación a los ciudadanos búlgaros y rumanos desde el momento de la integración en el espacio comunitario; si bien todos los Estados que son países comunitarios desde el 1 de mayo del 2004 (con la excepción de Hungría) concedieron el derecho a la libre circulación a las personas procedentes de Bulgaria y Rumania. En el año 2009, Dinamarca, España, Grecia, Hungría y Portugal concedieron la libre circulación a los ciudadanos procedentes de Bulgaria y Rumania.

En los años precedentes a la Quinta Ampliación se llevaron a cabo numerosas investigaciones que estudiaban el volumen de flujos de mano de obra desde los nuevos Estados miembros hacia la UE-15, la mayoría estimaba que estas migraciones serían moderadas.

El paso del tiempo ha puesto de relieve que, si bien las previsiones más moderadas han sido las acertadas, no preveían ni pudieron reflejar la complejidad del fenómeno migratorio. En los Cuadros 4 y 5 se observa el número de migrantes de los nuevos países miembros en los Estados de la UE-15 en un estudio realizado en la Comisión Europea por Brücker y Damelang.

Los datos revelan que la apertura de los mercados laborales de los distintos Estados miembros de la Unión (UE-15) ha tenido un impacto desigual en la intensidad de los movimientos migratorios procedentes de los nuevos Estados miembros.

Tras la adhesión en 2004, el 70% de las migraciones de los nuevos Estados socios tuvieron como países de destino: Irlanda y Reino Unido. Irlanda decidió no adoptar la moratoria teniendo en cuenta su creciente demanda de mano de obra. En el año 2007, residían en Irlanda 178.000 personas procedentes de los ocho nuevos Estados miembros que se habían integrado en el 2004, lo que representaba el 4% de su población.

146 En Reino Unido, a partir del 2004 los inmigrantes procedentes de los Estados de la Quinta Ampliación eran los que presentaban las mayores tasas de crecimiento de residentes extranjeros en este país.

Sin embargo, Suecia, país que no aplicó el periodo transitorio de moratoria no tuvo un incremento destacado en el número de personas procedentes de los nuevos Estados comunitarios. En el año 2007 residían en Suecia 42.312 personas procedentes de los Países de la Ampliación que se habían integrado en 2004.

Se pone de relieve que las políticas de empleo presentes en los países receptores y los aspectos culturales condicionan los procesos migratorios de los nuevos socios de la Unión.

A este respecto Brücker y Damelang, (2009) afirman que el incremento del flujo migratorio hacia Reino Unido e Irlanda de los nuevos Estados miembros no es consecuencia única ni decisiva de la libre circulación de personas; sino que este fenómeno es debido a varios factores, entre ellos estos autores destacan dos aspectos: el conocimiento del idioma por las poblaciones más jóvenes de los nuevos países de la Unión, y unas condiciones favorables del mercado de trabajo.



Cuadro 4: Número de Inmigrantes de Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa residentes en los Estados de la UE-15.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Alemania	466.356	480.690	438.828	481.672	525.078	554.372
Austria	57.537	60.255	68.933	77.264	83.978	89.940
Bélgica	14.106	16.151	19.524	25.638	32.199	42.918
Dinamarca	9.805	9.807	11.635	14.282	16.527	22.146
España	41.471	46.710	61.830	77.772	100.832	131.118
Finlandia	14.712	15.825	16.459	18.266	20.801	23.971
Francia	44.857	33.858	43.138	36.237	44.181	36.971
Grecia	14.887	16.413	15.194	19.513	18.357	20.257
Holanda	12.147	13.048	17.814	23.155	28.344	36.317
Irlanda	–	–	–	–	147.900	178.504
Italia	41.431	54.665	66.159	77.889	91.318	117.042
Luxemburgo	1.156	1.574	2.278	3.488	4.217	5.101
Portugal	–	–	–	–	–	–
Reino Unido	93.340	122.465	120.999	19.797	357.468	609.415
Suecia	21.376	21.147	23.257	26.877	33.757	42.312
UE-15	833.181	892.608	949.548	1.195.850	1.504.957	1.910.370

Fuente: Brücker, H. Damelang, A. (2009, 15)

Asimismo, hay que destacar España e Italia, que han registrado un incremento destacado de inmigrantes de los Estados que son comunitarios desde el 2004. Stanek (2009) sostiene que este fenómeno migratorio es debido a las peculiaridades de estos países que se han convertido en destino atractivo de flujos migratorios de distinta procedencia desde la década de los noventa.

España e Italia, son los dos Estados que reciben el mayor número de inmigrantes procedentes de Bulgaria y Rumania. Los países mediterráneos son destino preferente de los movimientos migratorios procedentes de estos dos Estados desde el inicio del siglo XXI. El incremento tan acentuado de la presencia de población procedente de estos Estados en las estadísticas de España e Italia se debe en gran parte a los procesos de regularización de inmigrantes que se encontraban en situación de ilegalidad.

Cuadro 5: Número de inmigrantes de Bulgaria y Rumania residentes en los Estados de la UE-15.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Alemania	131.098	133.404	112.532	112.196	112.406	131.402
Austria	24.926	26.802	28.367	29.573	29.958	36.792
Bélgica	5.900	6.831	8.238	10.814	14.095	23.810
Dinamarca	1.764	1.834	1.987	2.200	2.350	3.316
España	190.185	277.814	410.403	508.776	649.076	828.772
Finlandia	873	887	909	970	1.089	1.388
Francia	7.960	8.840	17.282	12.027	39.069	43.652
Grecia	25.612	30.583	39.220	45.551	49.086	52.567
Holanda	3.720	4.413	4.944	5.082	–	–
Irlanda	–	–	–	–	–	24.496
Italia	102.363	189.279	264.223	315.316	362.124	658.755
Luxemburgo	447	498	545	700	871	1.085
Portugal	–	–	–	–	–	–
Reino Unido	17.494	17.979	17.118	33.578	37.945	40.023
Suecia	3.123	3.148	3.170	3.205	3.080	6.280
UE-15	515.477	702.312	908.938	1.079.988	1.306.576	1.863.610

Fuente: Brücker, H. Damelang, A. (2009, 18)

En definitiva, la libertad de movimiento que se proclama en el ámbito de la Unión Europea tiene una importancia especial en el estudio de las pautas y dinámicas de la migración; era lógico pensar que una vez alcanzada la libre circulación tras la Quinta Ampliación de la Unión Europea, existiera una tendencia a migrar de los nuevos países socios a otros Estados miembros (UE-15) en busca de empleo.

Ahora bien, el atractivo de los mercados de trabajo de la Unión Europea (UE-15) ha disminuido para la fuerza laboral de los nuevos Estados miembros procedentes de los Países de Europa Central y Oriental, por varias razones: En primer lugar, el empleo disponible en el ámbito europeo se enmarca en el segmento inferior del mercado laboral, en el que se carece de mano de obra nacional debido tanto a los bajos salarios como a las difíciles condiciones laborales. En segundo lugar, la existencia de costes directos de la migración y a su vez, costes indirectos, bajo la forma de costes de oportunidad en el país de origen. En tercer lugar, los beneficios de la migración han



disminuido en el ámbito de los nuevos Estados socios, debido principalmente a una disminución del poder adquisitivo que tienen las remesas en el país de origen.

Por ejemplo, con anterioridad a 1990, mil euros equivalían en torno a treinta salarios mensuales en los Países de Europa Central y Oriental, al inicio del siglo XXI pasó a equivaler entre tres y cinco meses de ingresos. Por tanto, teniendo en cuenta estos factores, para muchos potenciales emigrantes los beneficios son muy reducidos para aventurarse en un proceso migratorio.

Cuadro 6: Nivel de Empleo en los Estados de la UE-15
Trabajadores nacionales/Trabajadores de Estados de la Quinta Ampliación.
 Año 2008. (En porcentaje del empleo total del país).

	Nuevos Estados Miembros (UE-10) (1 mayo 2004)	Nuevos Estados Miembros (UE-2) (1 enero 2007)	Nacionales
Alemania	0,6%	0,1%	93,3%
Austria	1,3%	0,3%	89,9%
Bélgica	0,3%	0,2%	92,1%
Dinamarca	0,2%	0	95,5%
España	0,1%	2,5%	86,4%
Finlandia	0,3%	0	98,6%
Francia	0,1%	0,1%	94,8%
Grecia	0,4%	0,7%	92,9%
Holanda	0,2%	0	96,5%
Irlanda	–	–	84,4%
Italia	0,2%	1,2%	93,5%
Luxemburgo	1,2%	0,2%	52,6%
Portugal	0	0,2%	96,2%
Reino Unido	1,5%	0,1%	92,7%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT y UNECE.

En definitiva, como afirma Tapinos (2002) no se puede pensar que las barreras legales son los principales obstáculos al fenómeno migratorio. En el cuadro 6 se observa el porcentaje de trabajadores de los nuevos Estados socios en comparación con los trabajadores nacionales en el nivel de empleo de cada uno de los Estados de la UE-15.

Resaltar dos aspectos: En primer lugar, la incorporación de diez Países de Europa Central y Oriental, junto a Chipre y Malta, ha modificado el panorama migratorio en el ámbito de la Unión Europea, si bien el impacto ha sido limitado y no tan intenso como temían en el ámbito de la Unión. En segundo lugar, el hecho de que Reino Unido e Irlanda se hayan convertido en los principales receptores de los países que son Estados miembros desde el 1 de mayo de 2004, y los modestos flujos migratorios hacia Suecia, país que tampoco aplicó la moratoria, pone de relieve que la limitación impuesta a la libre circulación de la mano de obra no ha sido factor determinante para los procesos migratorios.

Las cifras revelan que la eliminación de las restricciones a la libre circulación de personas en los Estados de la UE-15 que la han establecido no ha sido decisivo ni ha dado lugar a un incremento determinante de los flujos migratorios procedentes de los nuevos Estados miembros.

CONCLUSIONES

Desde la creación del Proyecto Europeo, la normativa europea establece la libre circulación de personas. La Unión Europea proclama la libre circulación de la Ciudadanía europea y afirma que es un derecho establecido en el entorno comunitario y un aspecto fundamental de la integración europea.

150

Sin embargo, se pone de relieve la escasa movilidad intracomunitaria en el espacio europeo a pesar de que la normativa de la Unión establece que el ámbito comunitario es un espacio donde la movilidad se puede ejercer sin restricciones; a este respecto, se apunta la existencia de importantes restricciones al derecho de libre circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de su familia. Asimismo, se pone de relieve la restricción impuesta a la libertad de movimiento de los ciudadanos de los nuevos Estados socios en la Quinta Ampliación (lo mismo que ocurrió en adhesiones precedentes al espacio de la Unión: Grecia, España y Portugal) mediante la puesta en práctica de un periodo transitorio para poder alcanzar la libre circulación de personas

En las negociaciones de la Quinta Ampliación (al igual que en la incorporación de Grecia, España y Portugal), los Estados de la Unión se aseguraron la posibilidad de limitar durante un periodo transitorio el derecho a la libre circulación de ciudadanos procedentes de los nuevos Estados socios, si bien las circunstancias presentes ponían de relieve que no tenía sentido la puesta en práctica de un periodo transitorio para que los nuevos Estados socios alcanzasen la libre circulación de personas.



En la Unión la libre circulación de personas está garantizada por el Derecho Comunitario; no obstante, en la práctica continúan existiendo importantes ineficiencias en su funcionamiento. En el ámbito europeo no todas las libertades económicas se encuentran al mismo nivel de desarrollo, se ha avanzado mucho en la libre circulación de mercancías y de capitales, y mucho menos en la libre circulación de personas.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, J.A. (ed.) (2004): *Emigración, pobreza y desarrollo*, Ed. Catarata, Madrid.
- ARANGO, J. (2006): "Europa y la inmigración: una relación difícil", en Blanco, C. (ed.): *Migraciones. Nuevas moviidades en un mundo en movimiento*, Barcelona, Anthropos, pp. 91-111.
- BACHE, I; BULMER, S, AND GEORGE, S. (2011): *Politics in the European Union*, Oxford University Press, Oxford.
- BALCH, A. (2010): *Managing Labour Migration in Europe "Ideas, Knowledge and Policy Change"*, Manchester University Press, Manchester.
- BARRELL, R., FITZGERALD, J AND RILEY, R. (2007): "EU Enlargement and Migration: Assessing the Macroeconomic Impact", *National Institute of Economic and Social Research Discussion Paper*, No. 292.
- BAUER, T. AND ZIMMERMANN, K. F. (1999): "Assessment of Possible Migration Pressure and Its Labour Market Impact Following European Union Enlargement to Central and Eastern Europe", *IZA Research Report*, No. 3.
- BENEYTO, J. M. (2011) *La Unión Europea como actor global "Las nuevas dimensiones de la política exterior europea"*. Editorial Biblioteca Nueva. Madrid.
- BHABHA, J. (1999) "Belonging in Europe: Citizenship and Post-national Rights". *International Social Science Journal*, No. 159.
- BOERI, T. AND BRÜCKER, H, (2000): "Eastern Enlargement and EU-Labour Markets: Perceptions, Challenges and Opportunities". *IZA Discussion Paper*. No. 256.
- BOSWELL, C. AND GEDDES, A. (2010): *Migration and Mobility in the European Union*. Palgrave. New York.
- BRÜCKER, H. DAMELANG A. (2009): *Labour Mobility within the EU in the Context of Enlargement and the Functioning of the Transitional Arrangements. Analysis of the Scale, Direction and Structure of Labour Mobility*, *Report for the European Commission, Brussels*.

- BRÜCKER, H. AND FRANZMEYER (1997): “The Economic Impact of European Union Enlargement”. *International Migration Review*, No. 32.
- BRUNET, F. (2010): *Curso de Integración Europea*. Alianza Editorial. Madrid.
- CAROLEO, F. AND PASTORE, F. (2010): *The Labour Market Impact of EU Enlargement*. *Springer Verlag*. Heidelberg.
- CASTLES, S. (2004): “Por qué fracasan las políticas migratorias”, *Migraciones*, No. 15, pp. 147-184.
- CASTLES, S., AND DAVIDSON, A. (2000): *Citizenship and Migration: Globalisation and the Politics of Belonging*, Macmillan, London.
- DAVERI, F. AND FAINI, R. (1996): “Where do Migrants Go? Risk-Aversion, Mobility Costs and the Locational Choice of Migrants”, *CERP Discussion Papers*, No. 1540.
- DECRESSIN, J. AND FATAS, A. (1995): “Regional Labour Market Dynamics in Europe” *European Economic Review*. Vol. 39- 9, pp. 1627-1655.
- DUSTMANN, C. (1996): “Return Migration: The European Evidence”, *Economic Policy*, No. 22.
- DUSTMANN, C. (2000): “Temporary Migration and Economic Assimilation”, *IZA Discussion Papers*, No.186.
- EINHORN, B. (2010): *Citizenship in an Enlarging Europe*. *Palgrave*. New York.
- EL-AGRAA, A. (2011): *The European Union “Economics and Policies”*. *Cambridge University Press*. Cambridge.
- EUROSTAT (Various Years): *Yearbook*. *European Commission*. Luxembourg.
- FAINI, R., MELO, J., AND ZIMMERMANN, K.F. (1999): *Migration. The Controversies and the Evidence*. Cambridge University Press. Cambridge.
- FAINI, R., AND VENTURINI, A. (1995): “Migration and Growth: The Experience of Southern Europe”. *Centre for Economic Policy Research Discussion Paper*, No. 964.
- FAIST, T (1997): “From Common Questions to Common Concepts” in Hammar, T. and al. (eds): *International Migration, Immobility and Development. Multidisciplinary Perspectives*. Berg. Oxford, pp. 247-276.



- FASSMANN, H. AND MÜNZ, R. (2002): "EU Enlargement and Future East-West Migration" in Laczko, F., Stacher, I. and Klekowski, A. (eds): *New Challenges for Migration Politic in Central and Eastern Europe*. Asher Press, The Hague.
- FAVELL, A. AND HANSEN, R. (2000): "Markets against Politics. Migration, EU Enlargement and the Idea of Europe". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, No. 28.
- FIHEL, A., KACZMARCZYK, P., AND OKÓLSKI, M. (2006): 'Labour Mobility in the Enlarged European Union: International Migration from the EU8 countries'. *CMR Working Paper*, No. 1.472.
- GOLD, M. (2009): *Employment Policy in the European Union*. Palgrave. New York.
- GROS D (1996): "A Reconsideration of the Optimum Currency Area Approach: The Role of External Shocks and Labour Mobility". *National Institute Economic Review*, No.158, pp.108-117.
- HILL, C. AND SMITH, M. (2011): *International Relations and the European Union*. Oxford University Press. Oxford.
- HÖNEKOPP, E. AND WERNER, H. (2000): "Eastward Enlargement of the European Union. A Wave of Immigration?". *IAB Labour Market Research Topics*, No. 40, pp. 1-9.
- JAYET, H. ; RAGOT, L. ET RAJAONARISON, D. (2001): "L'Immigration: Quels Effets Economiques". *Revue d'Economie Politique*, No. 4/2001.
- JENNISSEN, R. P. (2003): "Economic Determinants of Net International Migration in Western Europe". *European Journal of Population*. Vol. 19, No. 2, pp. 171-198.
- KRASLER, A. AND IGLICKA, K. (2002): "Labour Migration in Central and Eastern European Countries", in Laczko, F., Sacher, I, Klekowski, A. (eds): *New Challenges for Migration Policy in Central and Eastern Europe*. Asher Press, The Hague, pp. 27-58.
- LILEVELDT, H (2011): *The Politics of the European Union*. Cambridge University Press. Cambridge.
- MANGAS, A. Y LIÑAN, D.J. (2010): *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos. Madrid.
- MANGAS, A (2010): *Tratado de la Unión Europea, Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario*. Tecnos. Madrid.

- McCANN, D. (2010): *The Political Economy of the European Union*. Polity Press, Cambridge.
- RAZIN, A. AND SADKA, E. (2001): *Labor, Capital and Finance: International Flows*, Cambridge University Press, Cambridge.
- ROBINSON (2011): *Regionalism and the European Union*, Routledge, New York.
- SCHMIDT, S. AND SALT, J. (2001): “L’Elargissement à l’Est de l’Union, Un Nouveau Défi pour L’Europe Réunifiée”, *Hommes et Migrations*, No. 1230.
- SENIOR, S. (2011): *The European Union “Economics, Policy and History”*. Irwin-McGraw-Hill, Boston.
- STALKER, P (2002): “Migration Trends and Migration Policy in Europe”, *International Migration*, Vol. 40, No. 5, pp. 151-179.
- STANEK, M. (2009): “Patterns of Romanian and Bulgarian Migration to Spain”, *Europe Asia Studies*, Vol. 61, No. 9, pp. 1627-1644.
- STRAUBHAAR, T., WOLTER, A. (1997): “Globalisation, Internal Labour Markets and the Migration of the Highly Skilled”, *Intereconomics*, Vol. 32, No. 4, pp. 174-180.
- 154 TAPINOS, G (2002): “Globalisation, Regional Integration, International Migration”. *International Social Science Journal*, No. 165, pp. 29-306.
- UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (Various Years): *Countries in Figures*, UNECE Statistical Division, United Nations Publication, Geneva.
- WALLACE, C. (2002): “Opening and Closing Borders: Migration in East-Central Europe”. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, No. 28, pp. 603-625.
- ZIMMERMANN, K.F. (1995): “Tackling the European Migration Problem”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, No. 2, pp. 45-62.
- ZAIZEVA, A. AND ZIMMERMANN, K. F. (2008): “Scale, Diversity, and Determinants of Labour Migration in Europe”, IZA Discussion Papers, No. 3595.



REFERENCIAS

¹ Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Diario Oficial L 158, de 30 de abril de 2004.

² Todo ciudadano de la Unión Europea que disponga de un documento de identidad o de un pasaporte válido tiene derecho a desplazarse a otro Estado miembro. En ningún caso se le podrá exigir visado de entrada ni de salida. Si el ciudadano en cuestión no dispone de documento de viaje alguno, el Estado miembro anfitrión le dará todas las facilidades al interesado para que pueda obtener o pueda hacerse mandar los documentos requeridos.

Los miembros de la familia que no tengan la nacionalidad de ningún Estado miembro se benefician del mismo derecho que el ciudadano del que vayan acompañados, pero podrán verse sujetos a la obligación de obtener un visado para residencias de breve duración de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento (CE) n° 539/2001. Las tarjetas de residencia se considerarán equivalentes a los visados para residencias de breve duración.