



# La “libre” circulación de los ciudadanos económicamente inactivos en la Unión Europea. Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de diciembre de 2020, G.M.A, asunto C-710/19.

“FREE” MOVEMENT OF ECONOMICALLY INACTIVE CITIZENS IN THE EUROPEAN UNION. ECJ JUDGMENT OF DECEMBER 17, 2020, G.M.A, CASE C-710/19

**José Manuel Pazó Argibay**

Doctor en Derecho

Universidad de Santiago de Compostela

[josemanuel.pazo@usc.es](mailto:josemanuel.pazo@usc.es) 0000-0003-3718-0247

Recibido: 26.04.2021 | Aceptado: 28.04.2021

## RESUMEN

La libre circulación de los ciudadanos económicamente inactivos se encuentra severamente condicionada por las limitaciones que los Estados miembros, y el propio Tribunal de Justicia, han establecido para evitar un acceso generalizado a las prestaciones de asistencia social. Para los demandantes de empleo, el alcance de la libre circulación se encuentra estrechamente ligado al mantenimiento de la condición de trabajador con los requisitos y límites que establece la Directiva 2004/38/CE. La Sentencia G.M.A. ha venido a fortalecer la libre circulación de este colectivo al precisar el plazo en que debe realizarse la búsqueda de empleo y en qué momento deben acreditarse las verdaderas posibilidades de ser contratados.

## ABSTRACT

Free movement of economically inactive citizens is severely conditioned by limitations that Member States, and ECJ, have set to prevent widespread access to social assistance benefits. For job-seekers, the scope of free movement is closely linked to maintaining the status of worker with the conditions and limits established by Directive 2004/38/EC. The G.M.A. judgment has strengthened the free movement of this group, defining the period in which the job search must be carried out and the moment that the true possibilities of being hired must be accredited.

## PALABRAS CLAVE

Ciudadanía de la Unión Europea  
Demandantes de empleo  
Libre circulación de trabajadores

## KEYWORDS

Citizenship of the European Union  
Job seekers  
Free movement of workers

## SUMARIO

- I. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL DE LA LIBRE CIRCULACIÓN DE LOS CIUDADANOS ECONÓMICAMENTE INACTIVOS. ESPECIAL ATENCIÓN A LOS DEMANDANTES DE EMPLEO
- II. EL DERECHO DE RESIDENCIA DE LOS DEMANDANTES DE EMPLEO: SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE 17 DE DICIEMBRE DE 2020, G.M.A., ASUNTO C-710/19
- III. CONCLUSIONES  
Bibliografía

### I. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL DE LA LIBRE CIRCULACIÓN DE LOS CIUDADANOS ECONÓMICAMENTE INACTIVOS. ESPECIAL ATENCIÓN A LOS DEMANDANTES DE EMPLEO

Consolidada en el artículo 45 del TFUE, la libre circulación de trabajadores constituye la *pedra angular*<sup>1</sup> de la Unión Europea<sup>2</sup>. Sin obviar el derecho a la libre circulación que los artículos 20 y 21 del TFUE<sup>3</sup> reconocen a cualquier ciudadano de la Unión<sup>4</sup>, es en el artículo 45 donde esta libertad aparece especialmente vinculada al empleo<sup>5</sup>, garantizando su ejercicio para responder a ofertas efectivas de trabajo, desplazarse libremente para este fin en el territorio de otros Estados miembros, residir en uno de los Estados miembros con objeto de ejercer en él un empleo, o permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haberlo ejercido<sup>6</sup>. Todo ello, con las únicas limitaciones de justificadas razones de orden público, seguridad y salud públicas<sup>7</sup>(artículo 45.3 TFUE) y

1. Sánchez-Rodas Navarro, C.: “El derecho a la libre circulación y la supresión de cláusulas de residencia”, *Temas Laborales*, núm. 130, 2015, p. 396.

2. Un detallado estudio de su evolución normativa en Maneiro Vázquez, Y.: “La libre circulación de trabajadores”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 122, 2016, pp. 167-182.

3. Artículo 20.2.a) TFUE: “Los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los Tratados. Tienen, entre otras cosas, el derecho: a) de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros”. Artículo 21.1 TFUE: “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 los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación”.

4. Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de febrero de 2013, *L.N.*, asunto C46/12, (ECLI:EU:C: 2013:97): “El artículo 20 TFUE, apartado 1, confiere a toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro el estatuto de ciudadano de la Unión”.

5. En detalle sobre esta dual regulación, Sánchez-Rodas Navarro, C.: *La residencia en España desde el prisma del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*, Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2014, pp. 36-46.

6. Cuestiones ampliamente tratadas por la doctrina. Sin ánimo de exhaustividad, véanse Durán López, F.: “Las libertades fundamentales en la CEE: La libertad de circulación de trabajadores”; en Peláez Marón, J. M. (coord.): *Cuestiones actuales de Derecho Comunitario Europeo*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, 1992, pp. 113-121 y Aussant, J.; Fornasier, R.; Louis, J. V.; Séché, J.C.; Van Raepenbusch, S.: *Commentaire Megret. Libre circulation des personnes, des services et des capitaux*, Editions de L’Université de Bruxelles, Bruxelles, 1990, pp. 22-30.

7. Para una aproximación al concepto y contenido del orden público, seguridad y salud pública, Martín Martínez, M. M: “Límites a la libre circulación de personas en la UE por razones de orden público, seguridad o salud pública en tiempos de crisis: una reevaluación a la luz de la jurisprudencia del TJUE”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 49, 2014, pp. 774-778; Ceinos Suárez, Á.: “Libertad de circulación y limitaciones por razón de seguridad y salud”, en García Murcia, J. (dir.): *Libertades de circulación y derechos de protección social en la Unión Europea*, Juruá, Lisboa, 2016, pp. 91-114.

la expresa exclusión del empleo en la administración pública<sup>8</sup> (artículo 45.4 TFUE). Para ello, el artículo 46 TFUE encomienda al Parlamento Europeo y al Consejo la adopción, mediante Directivas o Reglamentos, de las medidas necesarias a fin de hacer efectiva la libre circulación de los trabajadores.

Con estos mimbres, el Reglamento (UE) nº 492/2011<sup>9</sup>, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión, desarrolla en su Capítulo I, Sección 1, el contenido de dichas disposiciones en lo relativo al *acceso al empleo*<sup>10</sup>. En concreto, garantiza el derecho de cualquier ciudadano de un Estado miembro a acceder a una actividad por cuenta ajena<sup>11</sup> y a ejercerla en el territorio de otro Estado miembro (artículo 1), el intercambio de demandas y ofertas de empleo, así como la formalización de contratos de trabajo, entre Estados miembros (artículo 2), la eliminación de condiciones en el acceso al empleo, no previstas para los nacionales, que limiten o subordinen la oferta y demanda de trabajo respecto a los ciudadanos extranjeros (artículo 3), la eliminación de tasas de empleo por razón de nacionalidad (artículo 4), el derecho al disfrute en igualdad de condiciones de la asistencia por parte de los servicios de empleo (artículo 5) o la eliminación de criterios médicos, profesionales u otros discriminatorios por razón de la nacionalidad con respecto de los aplicados a los nacionales (artículo 6).

El propio título de esta Sección 1 del Reglamento (UE) nº 492/2011, *Del acceso al empleo*, induce ya a pensar que sus disposiciones son aplicables a aquellas personas que se encuentran en búsqueda de empleo. A mayor abundamiento, el propio Tribunal de Justicia se ha pronunciado en multitud de ocasiones a favor de una interpretación amplia del concepto *trabajador*<sup>12</sup>, extendiendo la aplicación del derecho a la libre circulación de trabajadores a aquellas personas que se encuentran en búsqueda de empleo<sup>13</sup>.

8. En mayor profundidad sobre la exclusión de la libre circulación de trabajadores para los empleos en la Administración pública, véase Gómez Muñoz, J. M.: *Libre circulación de trabajadores en el empleo público*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1996, pp. 157-177; Landa Zapirain, J. P.: “La noción de empleo público en el Derecho Comunitario Europeo: las excepciones a la libre circulación de personas contenidas en los artículos 48.4 y 55.1 TCE”, *Revista Noticias de la Unión Europea*, núm. 147, 1997, pp. 75-87 y García Torres, A.: “Libertad de circulación y empleos en la administración pública”, en García Murcia, J. (dir.): *Libertades de circulación y derecho de protección social en la Unión Europea*, Juruá, Lisboa, 2016, pp. 115 y ss.

9. Reglamento (UE) nº 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 (DO L 141, de 27 de mayo de 2011).

10. En conjunción con la Directiva 2014/54/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre medidas para facilitar el ejercicio de los derechos conferidos a los trabajadores en el contexto de la libre circulación de los trabajadores (DO L 128/8, de 30 de abril de 2014).

11. Excepción tácita de los trabajadores por cuenta propia, para quienes rige el principio de libertad de establecimiento, regulado en los artículos 49 y siguientes del TFUE.

12. “El Tratado y el Reglamento nº 3 no se propusieron, por tanto, proteger restrictivamente tan sólo al trabajador actual, sino que lógicamente tratan de proteger también a quien, habiendo dejado un empleo, puede ocupar otro”. Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de marzo de 1964, *Unger*, asunto 75/63, (ECLI:EU:C:1964:19). “La libre circulación de los trabajadores forma parte de los cimientos de la Comunidad. Las normas que consagran esta libertad fundamental y, más concretamente, los conceptos de «trabajadores» y de «actividad por cuenta ajena» que definen su campo de aplicación deben, por ello, interpretarse ampliamente, mientras que las excepciones y los casos de inaplicación del principio de libre circulación de los trabajadores deben interpretarse, por el contrario, con criterio restringido”. Sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de junio de 1986, *Kempf*, asunto 139/85, (ECLI:EU:C:1986:223).

13. “En su condición de nacional de un Estado miembro en busca de trabajo en otro Estado miembro, está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 39 CE y, por tanto, disfruta del derecho a la igualdad de trato que se

Esta amplitud del Reglamento (UE) nº 492/2011 choca con el carácter más restrictivo de la Directiva 2004/38/CE<sup>14</sup>, 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<sup>15</sup>. Pese a que se ha hecho un auténtico esfuerzo de equilibrio normativo para garantizar, por un lado, la libre circulación y, por otro, salvaguardar el sostenimiento de los sistemas nacionales de Seguridad Social<sup>16</sup>, la cambiante línea jurisprudencial del Tribunal de Justicia<sup>17</sup> y la literatura científica al respecto<sup>18</sup> han puesto

---

prevé en el apartado 2 de la mencionada disposición". Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de noviembre de 2006, *Chateignier*, asunto C-346/05, (ECLI:EU:C:2006:711). "El apartado 3 del artículo 48 debe ser interpretado en el sentido de que enuncia con carácter no limitativo determinados derechos de que gozan los nacionales de los Estados miembros en el marco de la libre circulación de los trabajadores y de que esta libertad implica asimismo el derecho de los nacionales de los Estados miembros a circular libremente en el territorio de los demás Estados miembros y a residir en ellos con objeto de buscar empleo". Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de febrero de 1991, *Antonissen*, asunto C-292/89, (ECLI:EU:C:1991:80). "Tanto de la formulación del principio de la libre circulación de los trabajadores como del lugar que ocupan las normas a él referentes en el conjunto del sistema del Tratado, se deduce que dichas normas garantizan tan sólo la libre circulación de las personas que ejercen o desean ejercer una actividad económica". Sentencia del Tribunal de Justicia de 31 de mayo de 1989, *Bettray*, asunto 344/87, (ECLI:EU:C:1989:226). "Procede recordar con carácter previo que, en el marco de la libre circulación de los trabajadores, el artículo 48 del Tratado confiere a los nacionales de los Estados miembros un derecho de residencia en los demás Estados miembros con objeto de ejercer o buscar en ellos un empleo por cuenta ajena". Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de mayo de 1993, *Tsiotras*, asunto C-171/91, (ECLI:EU:C:1993:91) y Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de marzo de 2004, *Collins*, asunto C-138/02, (ECLI:EU:C:2004:172). "Los nacionales de un Estado miembro que buscan empleo en otro Estado miembro entran dentro del ámbito de aplicación del artículo 39 CE y, por consiguiente, tienen derecho a la igualdad de trato regulada en el apartado 2 de dicha disposición". Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de septiembre de 2005, *Ioannidis*, asunto C258/04 (ECLI:EU:C:2005:559).

14. Sánchez-Urán Azaña, Y.: "Derecho Comunitario, libertad de circulación y protección social", *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 124, 2016, p. 122 y ss., señala estas "divergencias y contradicciones en las normas comunitarias".

15. 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 por la que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1612/68 y se derogan 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 (DO L 158/77, de 30 de abril de 2004).

16. Evitando que esta libertad de circulación se convierta en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida, de manera particular, en aquellos supuestos en los que el ciudadano de la Unión que ejerce su derecho a la libre circulación es económicamente inactivo. Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de diciembre de 2011, *Ziolkowski y Szeja*, asuntos acumulados C424/10 y C425/10 (ECLI:EU:C:2011:866).

17. Una visión crítica del giro jurisprudencial del Tribunal de Justicia sobre esta materia en Carrascosa Bermejo, D.: "Libre circulación de ciudadanos comunitarios inactivos y protección social, ¿sufrir la UE de aporofobia?", en Miranda Boto, J. M. (dir.), *El Derecho del Trabajo español ante el Tribunal de Justicia: problemas y soluciones*, Cinca, Madrid, 2018, pp. 507 y ss.

18. A modo de ejemplo del tratamiento que la doctrina ha dado a esta cuestión: Martín Vida, M. A.: "La dimensión social de la Comunidad Europea, con especial referencia a la jurisprudencia comunitaria en materia de libre circulación de los ciudadanos comunitarios y acceso a las prestaciones de asistencia social", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 8, 2007, pp. 95-137. Lirola Delgado, I.: "La Sentencia Dano: ¿el punto final de los "malabarismos" del TJUE en materia de libre circulación de los ciudadanos de la Unión inactivos económicamente", *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 36, 2015. Rodríguez-Rico Roldán, V.: "Las restricciones a la libre circulación de los ciudadanos de la Unión económicamente inactivos: una revisión jurídico-crítica", *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, núm. 47, 2018. Sánchez-Urán Azaña, Y.: "Ciudadanía de la Unión y derechos de protección social. Balance y perspectivas del modelo condicional de solidaridad social comunitaria", *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 56, 2015. Carrascosa Bermejo, D.: "Libre circulación de ciudadanos de la Unión Europea inactivos y su acceso a las prestaciones no contributivas (incluida la asistencia sanitaria): el impacto de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia", *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 127, 2017, pp. 195-226. Guerrero Padrón, T.: "El derecho de residencia como factor limitativo del acceso a prestaciones de Seguridad Social", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 49, 2018. Pérez van Kappel, A.: "La libre circulación de personas sin motivos económicos tras la adopción de la

de manifiesto que este equilibrio no siempre se alcanza de manera no controvertida, especialmente en lo que se refiere a cuestiones de residencia y acceso a prestaciones de asistencia social.

Respecto al tema que nos ocupa, el derecho a la libre circulación se condiciona a una serie de elementos y límites temporales ligados directamente al mantenimiento de la condición de trabajador<sup>19</sup>. Este mantenimiento de la condición de trabajador resulta trascendental para los demandantes de empleo, siendo esta la premisa para la conservación de sus derechos de igualdad de trato y libre circulación<sup>20</sup>.

Con carácter general, el artículo 6 de la Directiva 2004/38/CE reconoce un derecho de residencia de hasta tres meses en otro Estado miembro a cualquier ciudadano de la Unión<sup>21</sup>, con la única condición de estar en posesión de un documento de identidad o pasaporte válidos<sup>22</sup>, y con independencia del motivo del desplazamiento. En consecuencia, una búsqueda de empleo en otro Estado miembro por un período de tiempo inferior a tres meses no estaría sujeta apenas a condiciones<sup>23</sup>.

Seguidamente, el artículo 7 regula el derecho de residencia por un período superior a tres meses, eso sí, sometido ya a ciertas limitaciones causales y temporales. Así, todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a residir en el territorio de otro Estado miembro por un período superior a tres meses si es trabajador por cuenta ajena o propia en el Estado de acogida; si dispone, para sí y los miembros de su familia, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante su período de residencia, así como de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida; si se

---

Directiva 2004/38/CE y a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia CE", en Huelin Martínez de Velasco, J. (dir.): *Libre circulación de personas en el ámbito comunitario*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, pp. 113-160. Miranda Boto, J. M.: "La libre circulación de trabajadores en la Unión Europea", en Cardenal Carro, M. y Pérez Campos. A. I., (dirs.) y Areta Martínez, M. (coord.): *Derecho del Trabajo y protección social en la Unión Europea: situación actual y perspectivas de futuro*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2019, pp. 60-68.

19. "La Directiva 2004/38 estableció un sistema gradual de mantenimiento de la condición de trabajador. De este modo se utiliza una doble noción de trabajador, estricta (referida a quienes ya trabajan en el Estado de acogida o, habiendo trabajado, no están ya vinculados por un contrato laboral) y amplia (nacionales de un Estado miembro de acogida en el que buscan empleo)". Guerrero Vizueté, E.: "La búsqueda de empleo por los trabajadores migrantes y su protección social", en Gorelli Hernández, J. (coord.): *Libre circulación de trabajadores en la Unión Europea. Treinta años de la Unión, XXXV Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2017, pp. 236-237.

20. "La igualdad de trato en lo que se refiere a las ventajas sociales y fiscales que establece el apartado 2 del artículo 7 del Reglamento nº 1612/68 únicamente beneficia a los trabajadores y no a los nacionales de los Estados miembros que se desplazan en busca de un empleo". Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de junio de 1987, *Lebon*, asunto 316/85 (ECLI:EU:C: 1987:302).

21. Como señala Sánchez-Rodas Navarro, C.: "El derecho a la libre circulación y la supresión de cláusulas de residencia", ob. cit., pp. 397-398, "la ciudadanía europea no existe como tal pues es competencia de cada Estado, y no de la UE, regular la adquisición y pérdida de la nacionalidad. Por tanto, hablar de ciudadanos de la Unión Europea no es sino fórmula simplificada de referirse a todas aquellas personas que ostentan la nacionalidad de Estados de la UE". Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de febrero de 2013, *L.N.*, asunto C46/12, (ECLI:EU:C: 2013:97): "El artículo 20 TFUE, apartado 1, confiere a toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro el estatuto de ciudadano de la Unión".

22. Igual condición establece el apartado 2 del artículo 6 para los miembros de la familia que no sean nacionales de un Estado miembro y acompañen al ciudadano de la Unión, o se reúnan con él.

23. Miranda Boto, J. M.: "La búsqueda de empleo transnacional: cuestiones de actualidad.", en Cabeza Pereiro, J. y Fernández Prol, F.: (coords.): *Políticas de Empleo*, Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2013, p. 121.

encuentra matriculado en un centro, público o privado, reconocido o financiado por el Estado miembro de acogida con arreglo a su legislación o a su práctica administrativa, con la finalidad de cursar estudios, incluso de formación profesional, y cuenta, igualmente, para sí y los miembros de su familia, con recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante su período de residencia, así como de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida.

Por tanto, la actividad laboral y formativa, siempre que se dispongan de recursos económicos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida, así como de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en dicho Estado, habilita para un período de residencia superior a los tres meses.

Sin embargo, si el ciudadano de la Unión no ejerce ninguna actividad por cuenta ajena o cuenta propia, el mantenimiento de la condición de trabajador y, en consecuencia, el disfrute de sus derechos de igualdad de trato y libre circulación comienzan a estar seriamente limitados. A tenor de lo dispuesto en el artículo 7.3 de la Directiva 2004/38/CE, mantendrán la condición de trabajador quienes se encuentren en situación de incapacidad temporal por enfermedad o accidente de trabajo, quienes se hayan quedado en situación de paro involuntario y se hayan inscrito en el servicio público competente con el fin de encontrar un trabajo, y quienes se encuentren realizando una formación profesional<sup>24</sup>. No obstante, el mantenimiento de la condición de trabajador en estos casos no es, con carácter general, indefinida, y presenta, en los supuestos de pérdida involuntaria del empleo, una limitación temporal atendiendo a la duración previa del empleo perdido.

Si la situación de paro involuntario se produce tras un período de empleo inferior al año, previa inscripción en el servicio público de empleo competente con el fin de encontrar trabajo, se mantendrá la condición de trabajador únicamente durante seis meses<sup>25</sup>. Transcurrido este período y perdida la condición de trabajador a los efectos de la Directiva 2004/38/CE, el Estado miembro de acogida no está obligado a reconocer prestaciones de asistencia social. Por el contrario, si la situación de paro involuntario se produce después de haber estado empleado por un período superior al año, y se ha inscrito en el servicio público de empleo competente con el fin de encontrar un trabajo, mantendrá la condición de trabajador por tiempo indefinido<sup>26</sup>. Este reconocimiento implica no

24. En este supuesto, salvo que se encuentre en situación de paro involuntario, el mantenimiento de la condición de trabajador exigirá que la formación guarde relación con el empleo previo.

25. “El artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38 dispone que, si el trabajador se encuentra en paro involuntario debidamente acreditado tras concluir un contrato de trabajo de duración determinada inferior a un año o habiendo quedado en paro involuntario durante los primeros doce meses, y se ha inscrito en el servicio de empleo competente con el fin de encontrar un trabajo, la condición de trabajador se mantendrá durante un período que no podrá ser inferior a seis meses. Durante ese mismo período el ciudadano de la Unión interesado conserva su derecho de residencia en el Estado miembro de acogida en virtud del artículo 7 de la Directiva 2004/38 y puede, por tanto, invocar el principio de igualdad de trato reconocido en el artículo 24, apartado 1, de la misma Directiva”. Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de septiembre de 2015, *Alimanovic*, asunto C67/14 (ECLI:EU:C: 2015:597).

26. A este respecto, un sector de la doctrina presenta ciertas reservas al considerar que “más controvertida es la situación si la vinculación laboral previa en el Estado de acogida ha sido de más de un año. En este caso, la respuesta no es tan clara, dado que, a diferencia del supuesto anterior, nada se deriva de la Directiva en este supuesto”. Jiménez

solamente un derecho de residencia, sino también el acceso a las prestaciones sociales dirigidas a su inserción laboral<sup>27</sup>.

Debe prestarse atención a que los límites señalados resultan de aplicación en aquellos supuestos en los que existe un período previo de empleo en el Estado de acogida. Situación distinta es la que contempla el artículo 14.4.b) de la Directiva 2004/38/CE respecto de aquellos ciudadanos de la Unión que acceden a un Estado miembro con la finalidad de buscar un empleo. Para estos supuestos, en los que no existe un período de empleo previo en el Estado de acogida, la Directiva prohíbe su expulsión del territorio de dicho Estado mientras puedan demostrar que siguen buscando empleo y que tienen posibilidades reales de ser contratados<sup>28</sup>.

Esta prohibición condicionada que contempla la Directiva 2004/38/CE en su artículo 14.4.b) fue incorporada a raíz de la Sentencia *Antonissen*<sup>29</sup>, cuya trascendencia en la libre circulación de los demandantes de empleo queda patente no solo por su adaptación normativa en la Directiva 2004/38, sino también por la remisión constante que a ella hace el propio Tribunal en la Sentencia *GMA*, que nos ocupa.

Esta sentencia traía como origen el litigio enfrentó al Sr. Antonissen y al Reino Unido, por la decisión de este Estado de expulsarlo de su territorio al haber superado el período de seis meses sin haber encontrado un empleo ni ejercer actividad profesional alguna, tal y como contemplaba su normativa interna<sup>30</sup>. En posición contrapuesta, el Sr. Antonissen pretendía hacer valer su condición de trabajador y mantener su derecho a residencia como demandante de empleo.

La controversia residía en determinar si las disposiciones de Derecho comunitario que regulaban la libre circulación de los trabajadores eran óbice para que la legislación de un Estado miembro estableciera que todo nacional de otro Estado miembro que hubiera entrado en su territorio para buscar allí un empleo podría ser obligado a abandonar dicho territorio si, transcurridos seis meses, no había encontrado un empleo. En definitiva, si el derecho de residencia ejercitado con objeto de buscar un empleo, podía ser objeto de limitación temporal.

Para ello, el Tribunal incorporó un nuevo elemento temporal, como es el “plazo razonable” que permita al demandante de empleo llegar a conocer, en el territorio del Estado miembro de que se trate, las ofertas de empleo que correspondan a sus calificaciones profesionales, y adoptar, en su caso, las medidas necesarias para ser contratados. Como quiera que en aquel momento no existía ninguna disposición comunitaria que fijase un plazo para la residencia de los nacionales comunitarios en busca

---

nez Blanco, P.: “Los demandantes de empleo en Europa: derecho de residencia y acceso a las prestaciones sociales”, *Bitácora Millennium DIPr*, núm. 2, 2015.

27. Guerrero Vizuete, E.: “La búsqueda de empleo por los trabajadores migrantes y su protección social”, ob. cit., p. 237.

28. Como señala Cabeza Pereiro, J., “La libre circulación en la Unión Europea: entre movilidad económica y ciudadanía”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 122, 2016, p. 26, “la diferencia entre el desempleado que busca empleo sin ostentar la condición de trabajador y el que mantiene esta condición después de haber prestado servicios es importante, pues este último se beneficia *tout court* de todos los derechos inherentes a la misma”.

29. Cit. (ECLI:EU:C:1991:80).

30. Si bien el litigio se había iniciado por una orden de expulsión vinculada a una condena por posesión ilegal de drogas.

de empleo en otro Estado miembro, el Tribunal consideró que el plazo de seis meses establecido por la legislación del Reino Unido era suficiente, en principio, para permitir a los interesados llegar a conocer las ofertas de empleo que correspondieran a sus calificaciones y a adoptar, en su caso, las medidas necesarias para ser contratados, de manera que tal plazo no menoscababa la eficacia del principio de libre circulación.

Además, el propio Tribunal precisó que, si una vez transcurrido dicho plazo el interesado podía acreditar que continuaba buscando empleo y que tenía verdaderas oportunidades de ser contratado, no podría ser obligado a abandonar el territorio del Estado miembro de acogida.

Como se analizará a continuación, la Sentencia *GMA* recupera la doctrina *Antonissen*, fortaleciendo el “plazo razonable” que ha de concederse a los demandantes de empleo para que puedan llegar a conocer las ofertas de empleo que correspondan a sus calificaciones profesionales, precisando, además, cuándo deben acreditarse las “verdaderas posibilidades de ser contratado” y quién debe valorar dichas posibilidades.

En otro orden de cosas, a las limitaciones a la libre circulación de los demandantes de empleo ya mencionadas, el artículo 24.2 de la Directiva 2004/38/CE incorpora una nueva restricción en relación con el acceso a las prestaciones de asistencia social en los supuestos de residencia inicial hasta los tres meses (artículo 6) y en los supuestos de ciudadanos de la Unión que acceden a un Estado miembro con la finalidad de buscar un empleo (artículo 14.4.b). Dicho artículo habilita al Estado miembro de acogida a no conceder el derecho a prestaciones de asistencia social, ni ayudas de manutención consistentes en becas o préstamos de estudios, incluidos los de formación profesional, a personas que no sean trabajadores por cuenta ajena o propia, a personas que mantengan dicha condición o a los miembros de sus familias<sup>31</sup>, sin que quepa un examen individualizado de cada solicitante<sup>32</sup>. De esta forma, este colectivo solo tendría acceso a aquellas que están directamente destinadas a la inserción laboral, pudiendo establecer los Estados miembros exigencias adicionales para acreditar una

31. “El artículo 24 de la Directiva 2004/38 y el artículo 4 del Reglamento nº 883/2004 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa de un Estado miembro que excluye de ciertas «prestaciones especiales en metálico no contributivas», en el sentido del artículo 70, apartado 2, del Reglamento nº 883/2004, y que constituyen también una «prestación de asistencia social», en el sentido del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, a los nacionales de otros Estados miembros que se encuentren en la situación prevista en el artículo 14, apartado 4, letra b), de esa Directiva, mientras que esas prestaciones se conceden a los nacionales de ese Estado miembro que se hallan en la misma situación”. Cit. (ECLI:EU:C:2015:597). “Durante los primeros tres meses de residencia o, si procede, el período de búsqueda de trabajo mencionado en la letra b) del apartado 4 del artículo 14 de la Directiva 2004/38 que se prolongue más allá de ese primer período, el Estado miembro de acogida no estará obligado a conceder el derecho a prestaciones de asistencia social, ni estará obligado, antes de la adquisición del derecho de residencia permanente, a conceder ayudas de manutención consistentes en becas o préstamos de estudios, a personas que no sean trabajadores por cuenta ajena o propia, personas que mantengan dicho estatuto o miembros de sus familias”. Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 2014, *Dano*, asunto C-333/13 (ECLI:EU:C:2014:2358).

32. “La Directiva 2004/38, que establece un sistema gradual de mantenimiento de la condición de trabajador que pretende asegurar el derecho de residencia y el acceso a las prestaciones sociales, toma en consideración, ella misma, los diferentes factores que caracterizan la situación individual de cada solicitante de una prestación social, y en especial la duración del ejercicio de una actividad económica [...] ese examen individual no es exigible sin embargo en un supuesto como el del asunto principal”. Cit. (ECLI:EU:C:2015:597).

vinculación real del solicitante con su mercado laboral<sup>33</sup>, así como la comprobación de la existencia de determinados períodos de residencia previos<sup>34</sup>.

## II. EL DERECHO DE RESIDENCIA DE LOS DEMANDANTES DE EMPLEO: SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE 17 DE DICIEMBRE DE 2020, G.M.A., ASUNTO C-710/19

La Sentencia *G.M.A.*<sup>35</sup> trae origen en el litigio que enfrentó al Sr. G.M.A. y al Estado belga por la negativa de este a reconocerle un derecho de residencia por más de tres meses en territorio belga como solicitante de empleo.

El Sr. G.M.A. solicitó un derecho de residencia por más de tres meses en dicho Estado miembro en calidad de solicitante de empleo, de conformidad la normativa belga de extranjería.

La Oficina de Extranjería denegó dicha solicitud, manifestando que el Sr. G.M.A. no cumplía los requisitos exigidos por la legislación belga para disfrutar de un derecho de residencia por más de tres meses, dado que la documentación aportada por este no permitía suponer que tuviera posibilidades reales de ser contratado en territorio belga. En consecuencia, se dispuso que debía abandonar ese territorio en los treinta días siguientes a la notificación de dicha resolución. Recurrida esta decisión por el Sr. G.M.A., el órgano jurisdiccional competente para conocer en primera instancia de los litigios relativos a la legalidad de las resoluciones de la Oficina de Extranjería, desestimó su recurso.

33. “Los subsidios de espera previstos por la normativa belga, que permiten a sus beneficiarios acceder a programas especiales de colocación, tienen como objetivo facilitar a los jóvenes el paso de la enseñanza al mercado laboral. En tal contexto, resulta legítimo que el legislador nacional desee asegurarse de la existencia de un vínculo real entre el solicitante de dichos subsidios y el mercado geográfico laboral correspondiente”. Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 2002, *D’Hoop*, asunto C-224/98 (ECLI:EU:C: 2002:432). “Resulta legítimo que el legislador nacional solo conceda tal prestación tras asegurarse de la existencia de un vínculo real entre el demandante de empleo y el mercado laboral de este Estado [...]. La existencia de este vínculo podría comprobarse, en especial, mediante la constatación de que la persona de que se trate ha buscado empleo de manera efectiva y real en el Estado miembro en cuestión durante un período razonable [...]. Incumbe a las autoridades nacionales competentes y, en su caso, a los tribunales nacionales no sólo constatar la existencia de un vínculo real con el mercado de trabajo, sino también analizar los elementos constitutivos de dicha prestación, especialmente sus objetivos y los requisitos de su concesión”. Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de junio de 2009, *Vatsouras y Koupatantze*, asuntos acumulados C-22/08 y C-23/08 (ECLI:EU:C:2009:344).

34. “Un ciudadano de la Unión sólo puede reclamar la igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado miembro de acogida en virtud del artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2004/38 si su estancia en el territorio de dicho Estado cumple los requisitos de esta Directiva [...]. En efecto, admitir que personas que no disfrutaran del derecho de residencia en virtud de la Directiva 2004/38 puedan reclamar un derecho a percibir prestaciones de asistencia social en las mismas condiciones que las aplicables a los propios nacionales iría en contra de un objetivo de dicha Directiva, recogido en su considerando 10, consistente en evitar que los ciudadanos de la Unión nacionales de otros Estados miembros se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida [...]. En consecuencia, para determinar si unas prestaciones de asistencia social, como las prestaciones controvertidas, pueden ser denegadas sobre la base de la excepción del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, es preciso comprobar previamente si es posible aplicar el principio de igualdad de trato recordado en el artículo 24, apartado 1, de dicha Directiva y, por lo tanto, la legalidad de la estancia del ciudadano de la Unión interesado en el territorio del Estado miembro de acogida”. Sentencia del Tribunal de Justicia de de 25 de febrero de 2016, *García-Nieto*, asunto C299/14 (ECLI:EU:C: 2016:114).

35. Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de diciembre de 2020, *G.M.A.*, asunto C-710/19 (ECLI:EU:C:2020:1037).

El Sr. G.M.A. interpuso recurso de casación, alegando, en primer lugar, que del artículo 45 TFUE, interpretado a la luz de la sentencia *Antonissen*, se desprendía que los Estados miembros tienen la obligación de conceder un “plazo razonable” a los solicitantes de empleo procedentes de otro Estado miembro, con objeto de que puedan llegar a conocer las ofertas de empleo que puedan convenirles y adoptar las medidas necesarias para ser contratadas. Dicho plazo no puede, en ningún caso, ser inferior a seis meses, como se desprendía de la lectura conjunta por analogía de los artículos 7, apartado 3, 11 y 16 de la Directiva 2004/38/CE, añadiendo además que durante todo ese plazo, el solicitante de empleo no estaría obligado a demostrar que tiene posibilidades reales de ser contratado.

Por otra parte, el Sr. G.M.A. alegó que, con posterioridad a la adopción de la resolución de la Oficina de Extranjería, había sido seleccionado como becario por el Parlamento Europeo, circunstancia que demostraría que tenía posibilidades reales de ser contratado y que, en consecuencia, podría haber disfrutado de un derecho de residencia por más de tres meses.

A la vista de esto, el órgano jurisdiccional de remisión consideró que la solución del litigio principal dependía de la manera en que el Tribunal de Justicia interpretase el artículo 45 TFUE, los artículos 15 y 31 de la Directiva 2004/38/CE y los artículos 41 y 47 de la Carta, contemplando la posibilidad de que, si esas disposiciones debían ser interpretadas en línea con lo alegado por el Sr. G.M.A., este debería gozar de un derecho de residencia por más de tres meses en territorio belga. Por esta razón, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

La primera de ellas, de triple alcance, relativa a si debía interpretarse el artículo 45 TFUE en el sentido de que el Estado miembro de acogida estaría obligado, en primer lugar, a conceder un plazo razonable a un solicitante de empleo con vistas a que pueda llegar a conocer las ofertas de empleo que puedan convenirle y adoptar las medidas necesarias para ser contratado; en segundo lugar, a reconocer que el plazo para buscar trabajo no puede, en ningún caso, ser inferior a seis meses, y, para concluir, a autorizar la presencia de la persona que busca trabajo en su territorio durante todo ese plazo, sin exigirle que acredite que tiene posibilidades reales de ser contratado.

La segunda de las cuestiones estaba directamente relacionada con el hecho concreto alegado por el Sr. G.M.A. y su selección como becario posterior a la adopción de la resolución de la Oficina de Extranjería resolviendo su expulsión del territorio belga. Sobre esta concreta cuestión, el Tribunal de remisión planteó la cuestión de si debían interpretarse los artículos 15 y 31 de la Directiva 2004/38/CE, los artículos 41 y 47 de la Carta y los principios generales de primacía del Derecho de la Unión en el sentido de que los órganos jurisdiccionales nacionales del Estado miembro de acogida tenían la obligación, al resolver un recurso de anulación contra una resolución que denegaba a un ciudadano de la Unión el reconocimiento de un derecho de residencia de más de tres meses, de tener en cuenta hechos nuevos que se hubieran producido posteriormente a la resolución adoptada por las autoridades nacionales, cuando tales hechos podían originar una modificación de la situación de la persona solicitante y que ya no

permitiría limitar sus derechos de residencia en el Estado miembro de acogida. A esta cuestión el Tribunal no llegó a dar respuesta al inferirse de la dada a la primera.

En su respuesta a la primera de las cuestiones planteadas, reformulada por iniciativa propia, el Tribunal de Justicia comenzó por recurrir a su propia doctrina *Antonissen* para recordar que una interpretación estricta del artículo 45 TFUE, apartado 3, comprometería las oportunidades reales de que el nacional de un Estado miembro que busca empleo lo encuentre en los demás Estados miembros, privando de eficacia a dicha disposición. La eficacia de este artículo queda garantizada en la medida en que la legislación de la Unión o, en defecto de esta, la legislación de un Estado miembro, conceda a los interesados un plazo razonable que les permita llegar a conocer, en el territorio del Estado miembro de acogida, las ofertas de empleo que correspondan a sus calificaciones profesionales y adoptar, en su caso, las medidas necesarias para ser contratados.

Por tanto, el Tribunal reforzó de esta manera lo que ya había establecido previamente en su sentencia *Antonissen* al recordar que el Estado miembro de acogida está obligado a conceder a los solicitantes de empleo un plazo razonable que les permita llegar a conocer, en el territorio de dicho Estado miembro, las ofertas de empleo que se correspondan con su capacitación profesional y adoptar, en su caso, las medidas necesarias para ser contratados.

Para la determinación del mencionado “plazo razonable” y, en especial, el momento en que debe comenzar a computarse, el Tribunal de Justicia vuelve a recurrir a lo ya expresado en su sentencia *Antonissen*, en lectura conjunta con lo dispuesto en los artículos 6 y 14 de la Directiva 2004/38/CE. Al respecto, el Tribunal comienza por recordar que el artículo 6 de la Directiva 2004/38/CE otorga a todos los ciudadanos de la Unión el derecho de residencia en el territorio de otro Estado miembro por un período de hasta tres meses sin estar sometidos a otra condición o formalidad que la de estar en posesión de un documento de identidad o pasaporte válidos. Durante este plazo no cabe exigir ningún tipo de acción encaminada a la consecución de un empleo, dado que dicha disposición se aplica a todos los ciudadanos de la Unión, con independencia del motivo de entrada en el Estado de acogida. Por tanto, aunque el motivo de llegada al Estado de acogida sea el de buscar un empleo, durante los tres primeros meses su derecho de residencia está ligado a lo dispuesto en el artículo 6 de la Directiva 2004/38/CE y, en consecuencia, no condicionado a acción alguna.

Consecuencia de lo anterior, el Tribunal establece que el “plazo razonable” que el Estado debe conceder al demandante de empleo para conocer las ofertas de empleo que se correspondan con su capacitación profesional y adoptar, en su caso, las medidas necesarias para ser contratados debe comenzar a computarse en el momento en el que el demandante se inscribe como solicitante de empleo en el Estado miembro de acogida.

Con respecto a la duración de dicho plazo, al Tribunal no aporta elementos nuevos respecto de lo ya dispuesto en la sentencia *Antonissen*, que vuelve a invocar para establecer que, pese a no establecerse expresamente una duración mínima para dicho plazo, “procede considerar que un plazo de seis meses a partir de la fecha de inscripción no resulta insuficiente, en principio, y no menoscaba la eficacia del artículo 45 TFUE”.

Por tanto, el Tribunal de Justicia refuerza de esta manera el plazo mínimo de seis meses como razonable para que el demandante de empleo pueda conocer las ofertas de empleo que se correspondan con su capacitación profesional y adoptar, en su caso, las medidas necesarias para ser contratados precisando, eso sí, que dicho plazo debe empezar a computarse en el momento en el que el demandante realice su inscripción como demandante de empleo.

Otro elemento esencial para el mantenimiento de la residencia del demandante de empleo sobre el que el Tribunal se pronuncia es el que se refiere a la acreditación de la búsqueda de empleo y las posibilidades reales de ser contratado. Esta condición, con origen en la sentencia *Antonissen* y trasladado posteriormente al artículo 14.4.b) de la Directiva 2004/38/CE, conlleva que el demandante no puede ser expulsado del territorio de un Estado miembro si, una vez agotado el plazo razonable, puede acreditar que continúa buscando empleo y que tiene verdaderas oportunidades de ser contratado.

También sobre esta concreta cuestión el Tribunal ha querido precisar y endurecer, siquiera livianamente, la facultad del Estado miembro de acogida de expulsar de su territorio a quienes no puedan cumplir dichas condiciones. Para ello, el Tribunal recuerda que el interesado no puede ser obligado a abandonar el territorio del Estado miembro de acogida si, una vez transcurrido un plazo razonable, prueba que continúa buscando empleo y que tiene verdaderas oportunidades de ser contratado, tal y como ya se había dispuesto en la sentencia *Antonissen*.

Atendiendo al literal de la disposición, el solicitante de empleo debe “continuar” buscando empleo una vez transcurrido ese plazo razonable, por lo que cabe deducir que el Estado miembro de acogida puede, ya durante dicho plazo, exigir que el solicitante de empleo busque trabajo. No obstante, puntualiza el Tribunal, durante dicho plazo, ese Estado miembro no puede exigir al interesado que demuestre que tiene posibilidades reales de ser contratado sino, únicamente, que está buscando empleo, concluyendo que “solo una vez transcurrido ese mismo plazo razonable el solicitante de empleo estará obligado a demostrar, no solo que sigue buscando empleo, sino también que tiene posibilidades reales de ser contratado”.

Para concluir, tal vez como contrapunto a las limitaciones puestas a los Estados, el Tribunal deriva en ellos la competencia para apreciar las pruebas presentadas por el demandante de empleo. Eso sí, el alcance de esta facultad no es libre e ilimitada, sino que debe estar sometida al análisis conjunto de los elementos de juicio aportados por el demandante, como por ejemplo “el hecho de que el solicitante se haya inscrito en el organismo nacional que se ocupa de los solicitantes de empleo, de que se dirija periódicamente a potenciales empleadores mediante cartas de candidatura o de que acuda a entrevistas de trabajo, para lo cual deben tener en cuenta la situación del mercado de trabajo nacional en el sector que corresponda a las aptitudes personales del solicitante de empleo de que se trate”, no pudiendo tenerse en cuenta, a los efectos de considerar que el demandante no cumple los requisitos establecidos en el artículo 14.4.b) de la Directiva 2004/38/CE, “el hecho de que este haya rechazado ofertas de empleo que no se correspondan con su capacitación profesional”.

### III. CONCLUSIONES

La especial configuración de la figura del demandante de empleo en la Unión Europea, a medio camino entre trabajador y ciudadano económicamente inactivo, ha propiciado la aparición de determinadas disposiciones particulares que, si bien suponen una cierta relajación de los estrictos límites que los Estados miembros han impuesto a los ciudadanos inactivos en relación con la residencia y acceso a prestaciones de asistencia social, lo cierto es que este colectivo sigue presentando un derecho a la libre circulación ciertamente limitado.

Pese a la rotunda prohibición de limitar el derecho a la libre circulación por razones económicas, no hay lugar a dudas de que detrás de las distintas restricciones que se han venido produciendo en los últimos años subyacen estas razones. El propio Tribunal de Justicia ha tenido que suavizar su doctrina para admitir determinadas condiciones impuestas por los Estados miembros, tratando de buscar cierto equilibrio entre el derecho a la libre circulación y el sostenimiento de los sistemas de protección social, evitando que esta movilidad no suponga una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida.

Para los demandantes de empleo este derecho está especialmente ligado al mantenimiento de la condición de trabajador y que conlleva una acción de búsqueda de empleo, para cuya labor el demandante de empleo dispone de un plazo de seis meses que el propio Tribunal, en su Sentencia *Antonissen*, ha considerado como razonable. Es en este aspecto donde la Sentencia *G.M.A.* ha venido a flexibilizar y, en cierto modo, reforzar la libre circulación de los demandantes de empleo al precisar aspectos sumamente relevantes para este colectivo. Frente a la interpretación estricta y limitativa con la que los Estados miembros han aplicado el plazo razonable de seis meses instaurado en la Sentencia *Antonissen*, el Tribunal de Justicia ha aclarado, en mi opinión, de manera favorable para los demandantes de empleo, el momento en que empieza a computarse el plazo de seis meses, en qué momento debe acreditarse la búsqueda de empleo, y en qué momento deben acreditarse las posibilidades reales de ser contratados.

Pese a este nuevo espaldarazo del Tribunal de Justicia a la libre circulación de los demandantes de empleo en la Unión Europea, esta continúa sin ser plena, algo que presenta un cuestionado encaje con lo dispuesto en el artículo 45 TFUE.

### Bibliografía

- Aussant, J.; Fornasier, R.; Louis, J. V.; Séché, J.C.; Van Raepenbusch, S.: *Commentaire Megret. Libre circulation des personnes, des services et des capitaux*, Editions de L'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1990.
- Cabeza Pereiro, J., “La libre circulación en la Unión Europea: entre movilidad económica y ciudadanía”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 122, 2016.
- Carrascosa Bermejo, D.: “Libre circulación de ciudadanos comunitarios inactivos y protección social, ¿sufre la UE de aporofobia?”, en Miranda Boto, J. M. (dir.), *El Derecho del Trabajo español ante el Tribunal de Justicia: problemas y soluciones*, Cinca, Madrid, 2018.

- Carrascosa Bermejo, D.: "Libre circulación de ciudadanos de la Unión Europea inactivos y su acceso a las prestaciones no contributivas (incluida la asistencia sanitaria): el impacto de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia", *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 127, 2017.
- Ceinos Suárez, Á.: "Libertad de circulación y limitaciones por razón de seguridad y salud", en García Murcia, J. (dir.): *Libertades de circulación y derechos de protección social en la Unión Europea*, Juruá, Lisboa, 2016.
- Durán López, F.: "Las libertades fundamentales en la CEE: La libertad de circulación de trabajadores"; en Peláez Marón, J. M. (coord.): *Cuestiones actuales de Derecho Comunitario Europeo*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, 1992.
- García Torres, A.: "Libertad de circulación y empleos en la administración pública", en García Murcia, J. (dir.): *Libertades de circulación y derecho de protección social en la Unión Europea*, Juruá, Lisboa, 2016.
- Gómez Muñoz, J. M.: *Libre circulación de trabajadores en el empleo público*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1996.
- Guerrero Padrón, T.: "El derecho de residencia como factor limitativo del acceso a prestaciones de Seguridad Social", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 49, 2018.
- Guerrero Vizueté, E.: "La búsqueda de empleo por los trabajadores migrantes y su protección social", en Gorelli Hernández, J. (coord.): *Libre circulación de trabajadores en la Unión Europea. Treinta años de la Unión, XXXV Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2017.
- Jiménez Blanco, P.: "Los demandantes de empleo en Europa: derecho de residencia y acceso a las prestaciones sociales", *Bitácora Millennium DIPr*, núm. 2, 2015.
- Landa Zapirain, J. P.: "La noción de empleo público en el Derecho Comunitario Europeo: las excepciones a la libre circulación de personas contenidas en los artículos 48.4 y 55.1 TCE", *Revista Noticias de la Unión Europea*, núm. 147, 1997.
- Lirola Delgado, I.: "La Sentencia Dano: ¿el punto final de los "malabarismos" del TJUE en materia de libre circulación de los ciudadanos de la Unión inactivos económicamente", *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 36, 2015.
- Maneiro Vázquez, Y.: "La libre circulación de trabajadores", *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 122, 2016.
- Martín Martínez, M. M.: "Límites a la libre circulación de personas en la UE por razones de orden público, seguridad o salud pública en tiempos de crisis: una reevaluación a la luz de la jurisprudencia del TJUE", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 49, 2014.
- Martín Vida, M. A.: "La dimensión social de la Comunidad Europea, con especial referencia a la jurisprudencia comunitaria en materia de libre circulación de los ciudadanos comunitarios y acceso a las prestaciones de asistencia social", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 8, 2007.
- Miranda Boto, J. M.: "La búsqueda de empleo transnacional: cuestiones de actualidad.", en Cabeza Pereiro, J. y Fernández Prol, F.: (coords.): *Políticas de Empleo*, Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2013.
- Miranda Boto, J. M.: "La libre circulación de trabajadores en la Unión Europea", en Cardenal Carro, M. y Pérez Campos. A. I., (dirs.) y Areta Martínez, M. (coord.): *Derecho del Trabajo y protección social en la Unión Europea: situación actual y perspectivas de futuro*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2019.
- Pérez van Kappel, A.: "La libre circulación de personas sin motivos económicos tras la adopción de la Directiva 2004/38/CE y a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia CE", en Huelin Martínez de Velasco, J. (dir.): *Libre circulación de personas en el ámbito comunitario*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008.
- Rodríguez-Rico Roldán, V.: "Las restricciones a la libre circulación de los ciudadanos de la Unión económicamente inactivos: una revisión jurídico-crítica", *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, núm. 47, 2018.

- Sánchez-Rodas Navarro, C.: “El derecho a la libre circulación y la supresión de cláusulas de residencia”, *Temas Laborales*, núm. 130, 2015.
- Sánchez-Rodas Navarro, C.: *La residencia en España desde el prisma del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*, Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2014.
- Sánchez-Urán Azaña, Y.: “Ciudadanía de la Unión y derechos de protección social. Balance y perspectivas del modelo condicional de solidaridad social comunitaria”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 56, 2015.
- Sánchez-Urán Azaña, Y.: “Derecho Comunitario, libertad de circulación y protección social”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 124, 2016.