

LOS DERECHOS A LA LIBRE ELECCIÓN DE RESIDENCIA Y AL LIBRE DESPLAZAMIENTO

Enrique Belda Pérez-Pedrero

*Ayudante de Facultad. Área de Derecho Constitucional
(Universidad de Castilla-La Mancha)*

SUMARIO

- A.- *Consideraciones generales*
Introducción. Derecho histórico y comparado
- B.- *Titularidad del Derecho*
Consideraciones generales. Personas jurídicas. Extranjeros
- C.- *Contenido y ámbito protegido*
Contenido Esencial. Desarrollo legal. Eficacia frente a terceros
- D.- *Límites y conflictos con otros derechos*
Límites. Conflictos con otros derechos
- E.- *Garantías*
Reservas de ley. Garantías Jurisdiccionales: a) Amparo constitucional.
b) Amparo judicial genérico
c) Amparo constitucional
- F.- *Suspensión*
- Apéndices:
 - 1.- *Jurisprudencia. a) TC; b) TEDH; c) TS*
 - 2.- *Legislación*
 - 3.- *Bibliografía*

Art. 19 CE: Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional.

Asimismo, tienen derecho a entrar y salir libremente de España en los términos que la ley establezca. Este derecho no podrá ser limitado por motivos políticos o ideológicos.

A.- Consideraciones generales

El artículo 19 de la Constitución reconoce dos libertades: la libre elección de residencia y la libertad de desplazamiento. La primera es enunciada sin ningún otro elemento configurador y consiste en la posibilidad de elegir el lugar geográfico donde establecerse. La libertad de desplazamiento se compone a su vez de otras dos: la libertad de circulación dentro del territorio nacional (párrafo primero del art. 19 CE), y la entrada y salida del territorio español (párrafo segundo). La libertad de circulación interior no está acompañada de ninguna otra apreciación en el texto constitucional. Por contra, la entrada y salida del territorio nacional contiene, de una parte, una remisión a la ley para regular el ejercicio del derecho, y de otra un límite al legislador para que configure su contenido: la prohibición de las restricciones para la entrada y salida de España, basadas en motivos políticos e ideológicos.

Este precepto guarda una estrecha relación con el art. 139.2 CE que impide a los poderes públicos adoptar medidas que de un modo u otro dificulten el establecimiento y circulación de las personas, y la circulación de bienes, en el interior de España. El art. 139.2 CE introduce al Título VIII de la Carta Magna, y junto al art. 138 CE y el primer apartado del art. 139 CE, sienta unos mandatos y límites que han de estar presentes al tratar el reconocimiento y la regulación del hecho y la autonomía territorial: la organización del Estado en Municipios, Provincias y CC AA debe respetar en todo caso la solidaridad y el equilibrio interterritorial (art.138.1 CE), evitar cualquier privilegio social y económico (art. 138.2 CE), tener presente la igualdad de derechos y obligaciones en cualquier parte del Estado (art. 139.1) y por último, lo que nos interesa a efectos de éste artículo, impedir que la triple división del Estado conlleve restricciones a las libertades reconocidas en el art. 19 CE (art. 139.2 CE).

Derecho histórico y comparado.

La historia antigua y medieval de todas las naciones es prolija en ejemplos sobre las vinculaciones personales de unas personas frente a otras, que se manifestaban especialmente por la permanencia de los vinculados en las propiedades o feudos de sus señores: siervos de la gleba, colonos, villanos..., tenían limitadas las posibilidades de cambiar de domicilio o deambular fuera de ciertos territorios. La llegada de la Edad moderna trae la ruptura de determinadas relaciones personales junto con un movimiento considerable de la estructura social que aumenta la población de las ciudades.

En la primera época del constitucionalismo, es Francia el primer país que contempla este derecho. La Constitución de 1791 señalaba: "*La Constitution garantit pareillement, comme droits naturels et civils: la liberté à tout homme d'aller, de rester, de partir, sans pouvoir être arrêté ni détenu, que selon les formes déterminés par la Constitution (...)*". Los primeros textos constitucionales españoles no reconocen expresamente este derecho, al considerarlo incluido en la libertad personal. Tendremos que esperar a la Constitución de 1869 para encontrar recogido este derecho con carácter autónomo. El citado texto señala que los ciudadanos no pueden ser obligados al cambio de residencia salvo por resolución judicial ejecutoria. Pueden, además, salir y entrar libremente de España, incluso llevando pertenencias. La Carta Magna de la Restauración, la de 1876, mucho más conservadora, se limitó a reconocer la libertad en la fijación de la residencia. En 1931, se vuelve a reconocer y constitucionalizar, junto con la libertad de residencia, la libre entrada y salida del territorio nacional. El avance más significativo de la II República en este campo es la introducción constitucional de la libertad deambulatoria dentro del territorio español. En la etapa de Franco la libertad de residencia, formalmente, también se contemplaba en el Fuero de los españoles.

Los acuerdos internacionales más relevantes de este siglo sobre derechos humanos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Convenio de Roma, han abordado las libertades que contiene nuestro art. 19 CE. Sirva de ejemplo el art. 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 que preceptúa que toda persona tiene derecho a circular libremente, a elegir su residencia en el territorio de cualquier Estado y a abandonar cualquier país, incluso el propio.

La Constitución Italiana de 1947 protege estas libertades (art. 16), si bien contempla que la ley puede limitarlas por motivos de sanidad o seguridad. Otros dos artículos completan la formulación constitucional de la libertad de circulación: en el art. 35 Const. Italiana se reconoce su vertiente extrafronteriza al reconocer la denominada *libertad de emigración*. Por su parte, el art. 120 Const. Italiana consagra la libre circulación intrafronteriza de personas y cosas, prohibiendo a las regiones la interposición de cualquier tipo de obstáculos. En Francia, el reconocimiento de estas libertades, al no expresarse en el texto constitucional de 1958, se afecta indirectamente a través de la aplicación de textos internacionales suscritos por ese Estado (art. 55 Const. Francesa).

Con ello son de aplicación entre otros acuerdos internacionales, el art. 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, enunciado antes, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. En Alemania, se ocupa del tema el art. 11 de la Ley Fundamental. Lo más destacable en la regulación germana es el amplio conjunto de límites inserto en el propio Texto Constitucional respecto del ejercicio de libertad de residencia: afirma el apartado segundo de este artículo de la Ley Fundamental de Bonn que, con base legal, sólo se podrá limitar para aquellas personas que por carecer de medios de vida suficientes fueran una carga para la colectividad, o para aquellos casos en los que la seguridad y defensa del orden democrático de un Land lo requiera, así como para proteger a menores contra el abandono o prevenir conductas criminales. Es, pues, un amplio catálogo de límites que orienta la posterior legislación de desarrollo.

B.- Titularidad del Derecho

Consideraciones generales.

La Constitución se refiere únicamente a los españoles para la atribución de titularidad, si bien los extranjeros pueden disfrutar todas las facultades y posibilidades como más tarde veremos. El poder estar y vivir en un determinado lugar, por un lado, y moverse libremente, por otro, son hechos relacionados, si no derivados, del derecho fundamental a la libertad, del art. 17 CE.

Es necesaria una precisión acerca de un concepto utilizado en este artículo: residencia no es domicilio legal. Residencias puede haber una o varias, no tiene porqué limitarse sólo a una primera residencia o residencia habitual, sino a cualquier otro lugar donde por cuestiones personales, de ocio o de trabajo se viva, con independencia del tiempo de permanencia en ella. El concepto de residente a efectos de este artículo no es igual en otras ramas del derecho, por ejemplo en el ordenamiento administrativo, donde tal condición se asocia a unos plazos de permanencia temporal. La protección constitucional no recae sobre la residencia legal o habitual, concepto base para otras ramas del derecho, sino sobre cualquier residencia, cualquiera que sea el disfrute o utilización temporal de la misma.

Personas jurídicas.

La libertad para fijar la residencia por parte de determinadas personas jurídicas, como las sociedades de carácter mercantil, parece encontrar un mejor aco-

modo en otros artículos de la Constitución como el art. 38 CE, ya que la libertad de empresa encierra como parte de su contenido esencial el libre establecimiento de estas personas jurídicas. En lo que se refiere a asociaciones, fundaciones, sindicatos, etc, disponen de la posibilidad de establecer su sede social, fundacional o centro de operaciones en artículos como el 22 CE, que incluye la disponibilidad de los asociados de fijar una sede para su colectivo, o el art. 34 CE del que se derivaría el libre establecimiento geográfico de una fundación. Por su parte la libertad de fijar la sede de un sindicato, sería una consecuencia de la facultad de fundación (art. 28.1 CE). En resumen, creemos que las personas jurídicas no son titulares del derecho a establecer una residencia, a partir del art. 19 CE.

Respecto de la libertad de desplazamiento la respuesta ha de ser similar. No son titulares de esta faceta. Desplazarse es una posibilidad de las personas jurídicas pero atribuible en otro sentido: como una capacidad en sentido abstracto de operar, organizar, transmitir, actuar... Así, El art. 38 CE permite la actividad y movimiento de las empresas y otras formas societarias. Por su parte, las asociaciones, fundaciones y otras agrupaciones, pueden realizar sus fines en todo el Estado (art. 22, 34.1 CE). En cualquier caso, el art. 139.2 CE contiene un mandato claro y directo a los poderes públicos, que es una amplia garantía, prohibiendo las medidas que directa o indirectamente obstaculicen la circulación de bienes en todo el territorio español, del que se derivan las facultades de muchas de estas personas jurídicas, especialmente las que realizan actividades empresariales.

Extranjeros.

El art. 19 CE se refiere específicamente a los españoles. Los extranjeros son titulares del derecho fundamental pero con los límites, reservas y restricciones que les imponga el legislador y los tratados (art. 13.1 CE). Las facultades de las que gozan en este campo están circunscritas a la regulación contenida en la LO 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España. El artículo 19 de la Constitución debe conectarse siempre con el art. 13. (STC 116/93, de 29 de marzo, (caso *Eugene Cerezo*, f.j. 21). Son derechos, en palabras de Sagarra, sometidos al principio de equiparación (SAGARRA: 1991).

La Ley Sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, en aquellos extremos referidos a las libertades que tratamos, reproduce fielmente el espíritu del art. 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, realizado en el marco de la ONU, de 16 de diciembre de 1966, y que fue ratificado por

España el 13 de abril de 1977. El ejercicio de estos derechos se condiciona a que la presencia del extranjero en España se ajuste al ordenamiento. La adecuación formal a la Constitución y el respeto a la reserva de ley orgánica se observa en la disposición final 10 de esta LO 7/85, que atribuye el carácter orgánico a los artículos más importantes que tratan las materias de entrada y permanencia de extranjeros, como son el 5.6 y 11.1 de la LO 7/85, entre otros.

El Tribunal Constitucional en STC 94/93, (caso *Inmigrante filipina*) afirma que el extranjero: 1º goza de los derechos derivados del art. 19 CE (f.j. 2º); 2º que su derecho se configura por el legislador puesto que no es imprescindible para la garantía de vida y la dignidad humana (f.j. 3º); 3º que la legislación ha de ser acorde con lo estipulado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU (f.j. 3º). La STC 242/94, (caso *Omar Ras*) reitera la titularidad del derecho del extranjero según los tratados y la ley pero añade que la titularidad requiere la autorización de estancia o residencia legal de las autoridades competentes. Tras la promulgación de la LO 7/85, es posible que incluso sin documentación acreditativa de tipo alguno¹ su presencia en nuestro país sea legal y, por tanto, se beneficie de las libertades contenidas en el 19 CE y en otros preceptos.

C.- Contenido y ámbito protegido

Contenido esencial.

El contenido esencial del derecho a la libre elección de residencia se resume en la facultad de elegir donde establecerse, con el consiguiente respeto de los poderes públicos hacia esa decisión, no pudiendo imponerse límites geográficos o temporales a los españoles que fijen su domicilio, habitual o no, dentro del Estado. Como derecho de libertad, impide todas las restricciones no justificadas por parte de los poderes públicos (ATC 276/83). El contenido de la libertad de circulación, permite el movimiento personal a lo largo del país, por aquellos lugares de dominio público o privado a los que tenga acceso. Finalmente, la libertad de entrar y salir libremente de España consiste en la posibilidad de tras-

1. Art. 12.4 de la LO7/85 de 1 de julio: "El Ministerio del Interior podrá autorizar la entrada, tránsito o permanencia en territorio español a los extranjeros con documentación defectuosa o incluso sin ella, o que no hubieren entrado por los puestos habilitados a tal efecto, siempre que medie causa suficiente, pudiéndose adoptar en tales supuestos las medidas cautelares precisas. También podrán adoptarse en el caso de los extranjeros en tránsito, aun cuando posean documentación regular".

pasar nuestras fronteras territoriales, con arreglo a lo que disponga el ordenamiento y el ejercicio de este derecho no podrá verse limitado por circunstancias ideológicas o políticas.

Las libertades contenidas en el art. 19 CE gozan de todos los beneficios protectores que los demás derechos contenidos en el Título I, capítulo II, sección primera. El profesor Espín (López Guerra-Espín y otros: 1994), advierte que existe una gradación de la intensidad de la protección entre los derechos del párrafo primero y segundo del art. 19 CE. Distingue entre las libertades de residencia y desplazamiento dentro del territorio español y la de entrada y salida de España. De los primeros dice que tienen un contenido pleno para los españoles, que sólo se limita por las normas penales (privación de libertad, por ejemplo, tras una sentencia) o por la interposición de medidas preventivas (como el internamiento en un centro psiquiátrico). El segundo se condiciona expresamente por la Constitución en los términos que la ley establezca. En el caso del derecho a la entrada y salida de España, se evidencia la necesidad de que concurren determinadas autorizaciones administrativas para el ejercicio del derecho (obtención de pasaporte, vacunaciones, etc.), por lo que de forma expresa el constituyente marcó una reserva legal que estableciese los términos en los que se han de usar las facultades. También el derecho penal ofrece restricciones en este derecho, como por ejemplo, la retirada del pasaporte a los inculcados en un proceso.

El Tribunal Constitucional nos muestra a través de sus pronunciamientos una delimitación más precisa del contenido, referida a casos concretos. Existen determinadas circunstancias generadas por resoluciones judiciales que impiden residir en algún lugar concreto a un ciudadano, sin que por ello se menoscabe su libertad de residencia. Por ejemplo, los cambios de domicilio generados por resolución judicial tras los procesos de separación, divorcio o nulidad matrimonial, no generan un ataque a la libertad de fijación del domicilio de uno de los cónyuges o de los hijos (ATC 851/85 o ATC 127/86). O cuando se produce una salida obligada de la residencia habitual como consecuencia de la extinción de un contrato de arrendamiento, supuesto éste en el que la ejecución de una decisión judicial adjudicando un inmueble a su legítimo poseedor (o por el cumplimiento de resoluciones en caso de ruina, expropiación, etc.), tampoco constituye un atentado a la libertad de residencia.

El Alto Tribunal también ha tenido ocasión de tratar los supuestos legales por los que se impone un deber de residencia al funcionario público en el lugar

de prestación de sus servicios. Esta obligación no constituye un atentado a la libertad de residencia (ATC 781/85), puesto que el ciudadano ha de barajar sus propias circunstancias personales y laborales cuando se somete a una determinada relación jurídica como la funcionarial. No se trata por tanto de una prohibición sobre la libertad de residencia, sino la consecuencia de los propios actos del individuo². Estas consideraciones son trasladables a las libertades de circulación: es ilógico pensar que se está vulnerando el contenido de la misma porque un ciudadano no pueda desplazarse libremente cuando debe cumplir un horario laboral.

Un caso similar al anterior es el referido a la obligación de comparecencia periódica en un juzgado, circunstancia que puede impedir la realización de un desplazamiento en ciertos días o prolongarlo más allá del tiempo en el que se debe acudir a la sede jurisdiccional asignada. Esta medida cautelar es legal y acordada con arreglo a derecho (STC 85/89 caso *Díez Mier*), y no tiene sentido hablar de vulneración alguna cuando deriva de resoluciones judiciales de base legal generadas por los propios actos del individuo. Otros casos reseñables en las decisiones del Tribunal Constitucional, son los que tratan las medidas de expulsión de extranjeros o la negación de su retorno. Para el Tribunal no afectan al contenido esencial del derecho del art. 19 CE sino que son cuestiones derivadas del derecho y legislación de extranjería art. 13 CE.(ATC 182/85). Volveremos a alguno de estos temas en el epígrafe referido a los límites del derecho.

Desarrollo legal.

La naturaleza de estas libertades contenidas en el art. 19 CE no demanda un texto global que con rango de ley desarrolle y precise, en su caso, las fronteras del ejercicio de las facultades. Como vemos, el contenido de la libertad es fácilmente apreciable, no siendo necesario justificar la posibilidad de fijar una residencia allá donde quiera y pueda, o ir, estar y venir con el único respeto de las posesiones de los demás.

En lo referente a la libertad de entrada y salida de España es necesario hacer algunas precisiones. Cada Estado tiene sus propias normas para protección de sus ciudadanos e intereses, y siendo habitual el desplazamiento extrafronterizo

2. El deber de residencia, en la actualidad, gracias al avance de los medios de transporte, no parece estar muy justificado. La obligación de residencia cercana al lugar de trabajo, entendemos que ha de someterse a una razonabilidad y proporcionalidad.

(en el contexto social internacional, el último siglo ha sido protagonista de enormes corrientes migratorias, de desplazamientos por causa bélica y de esporádicos pasos de frontera para uso del tiempo libre) la comunidad internacional genera un amplio y complicado sistema de Tratados y normas. El carácter, no sólo multilateral y generalizado sino también bi o trilateral, crea un entramado normativo que en ocasiones dificulta el conocimiento de la norma de aplicación directa a un caso o de los efectos de la conjunción de varias de ellas. En el campo de las libertades de entrada y salida, la incidencia de estas normas es evidente. Las disposiciones sobre pasaportes, visados o control de fronteras son imprescindibles para la práctica de estas libertades, si bien su propia naturaleza debe evitar que estos trámites gubernativos se conviertan en modulación o límite del contenido esencial del derecho, siendo sólo meros requisitos cuya finalidad es en último término el asegurar otros principios y bienes jurídicos como la seguridad nacional y el orden público.

De las anteriores consideraciones generales sobre la ausencia de desarrollo legal, hay que exceptuar una norma que sí reviste el rango de Ley Orgánica y que en uno de sus preceptos regula las condiciones del ejercicio de la entrada y salida de España de los nacionales y la salida de los extranjeros: nos referimos a la Ley Orgánica 1/1992 de 21 de diciembre sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, que en realidad constituye más el desarrollo legal del derecho a la seguridad. Este último motivo explica que tan sólo se traten esas manifestaciones parciales de la entrada y salida de España en el art. 10.2 LO 1/92, que son las relevantes desde el punto de vista de la seguridad. Así, para que un ciudadano español pueda entrar en su país, sólo es precisa la acreditación de la nacionalidad mediante pasaporte o documento de identidad. La salida exige los mismos documentos o aquellos reconocidos internacionalmente que los suplan.

En otro orden de cosas, para quienes se desplazan habitualmente en algún medio de transporte propio o colectivo, las leyes de circulación, seguridad vial y transportes de pasajeros introducen en la libertad de circulación nuevas variables (RD Legislativo 339/90 que recoge el texto articulado de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial).

Si sobre el desarrollo legal de las libertades de residencia y desplazamiento, con carácter general, no ha sido preciso un mayor desarrollo legal, sí que ha sido necesario un conjunto de normas que regulen las peculiaridades de su uso por los extranjeros, como consecuencia de las exigencias del art. 13.1 CE. A ello dedicamos un subapartado específico:

Desarrollo legal: el ejercicio por los extranjeros.

La regulación legal somete a diversas condiciones el ejercicio por los no nacionales de las libertades que tratamos:

a) *El derecho de entrada en España* se condiciona a lo establecido en el art.11 y ss. de la LO 7/85, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España: 1º) El extranjero debe poseer la documentación requerida, es decir, pasaporte u otro documento que se considere válido según los convenios internacionales ratificados por España (art. 12). La exigencia, además, de un visado, depende también de los acuerdos bilaterales o multilaterales que suscriba el Estado³. 2º) Ha de demostrarse que se disfruta de medios económicos suficientes para la permanencia en nuestro territorio, que se cuantificarán a través de norma con rango de Reglamento. 3º) No debe tenerse expresamente prohibida la entrada en España (p. ej. por haber sido expulsado con anterioridad y no haber transcurrido un tiempo suficiente, nunca inferior a tres años, según el art. 36 LO 7/85). 4º) Se debe acceder a nuestro territorio por los puestos fronterizos abiertos donde las autoridades podrán realizar los controles administrativos, médicos y de seguridad de acuerdo a las normas y tratados.

Con respecto a estos últimos puntos, hemos de mencionar la extraordinaria amplitud de decisión con la que cuenta el ejecutivo tras esta Ley Orgánica para limitar las facultades de entrada del extranjero. Puede acordar sin motivo la negación del visado pero también olvidar todos los requisitos que hemos enumerado y convertir una entrada ilegal en legal cuando exista una causa suficiente. Esta discrecionalidad se fundamenta en el art. 12.4 de la Ley Orgánica, que permite al Ministerio del Interior dar el visto bueno a la entrada, el tránsito y la permanencia en España sin documentos o con documentos defectuosos. Es una materia donde prima el ámbito político sobre otras consideraciones.

b) *La permanencia, y en su caso la fijación de residencia, y la deambulación por nuestro territorio*, se contemplan por la LO 7/85 bajo dos categorías, realizadas en base a criterios principalmente temporales. Así, en primer lugar, la situación de estancia, es aquella que no puede superar sin prórroga los noventa días. La situación de residencia es aquella que se deriva de un permiso del

3. En el caso de que un extranjero además de pasaporte necesite visado, la concesión del mismo por parte de nuestro gobierno es potestativa, y puede rechazarse la solicitud sin ninguna motivación (art.12.3 LO 7/85). El visado es un permiso, individual o colectivo, que puede consistir en un documento o incluso en un simple sello.

mismo nombre, que puede tener una duración variable y ser prorrogado por tiempo de hasta cinco años. Más allá de este tiempo sólo por situaciones de especial vinculación y arraigo establecidas por Reglamento, se procederá a la continuación de ese permiso. Ambas situaciones, estancia y residencia, permiten el pleno desarrollo de las facultades derivadas del Derecho a circular libremente por España y si se desea, a fijar una residencia. Es evidente que nuestro ordenamiento se preocupa más de regular la segunda situación porque su extensión temporal va a crear mayores relaciones jurídicas en todos los campos del derecho entre el extranjero y terceros o entre aquél y el Estado. Por ello regula los requisitos de concesión del permiso de residencia (arts 13.2 y 3 LO 7/85): la concesión corresponde al poder ejecutivo a través del Ministerio del Interior, que dispone de un registro especial para anotar los permisos. Una vez más, sus decisiones se someten a escasos límites, pues aunque la LO señala que se ha de tener en cuenta la existencia de antecedentes penales o la ausencia de medios económicos del peticionario, en ningún momento obliga a denegar la solicitud por estas causas. Los motivos del solicitante para permanecer en España son determinantes para la concesión del permiso. Si su finalidad no es trabajar, basta que cumpla los requisitos que reglamentariamente se establezcan. En cambio, si como sucede en la mayoría de los casos su finalidad es trabajar, deberá cumplir un requisito adicional establecido en el art. 15 y ss de la LO 7/85, es decir, poseer un permiso de trabajo.

No es este el lugar idóneo para el análisis y evaluación pormenorizada de la duración, prórroga, excepciones, etc, del permiso de trabajo. Sólo diremos que la obtención de este permiso se limita a aquellos que según nuestro ordenamiento pueden trabajar por su edad y aptitud, y que el citado permiso se solicita y en su caso se otorga simultáneamente al de residencia, incluso se expiden en el mismo documento; si bien el órgano competente para la concesión es el Ministerio de Trabajo⁴. El legislador ha otorgado más atención al permiso de trabajo que al de residencia, por la cantidad de peticionarios e importancia de las relaciones jurídicas derivadas del primero.

Tanto si la finalidad del extranjero con permiso de residencia es el trabajo como si no lo es, deben comunicar al Ministerio del Interior los cambios de nacionalidad, domicilio (en este caso se está limitando el derecho a la libre elección de residencia con la carga de un trámite que no se exige a los nacionales), y si fuera el caso, el de situación laboral (art. 14 L.O.). El Ministerio puede

4. Ver los artículos 15 a 19 de la LO7/85.

requerirles también en cualquier momento para que presten esta información.

c) Finalmente, *la salida del territorio español* sólo requiere mostrar el documento válido acreditativo que se mostrara para la entrada, en algún puesto fronterizo. En los casos de salida no voluntaria, esto es, por causa de expulsión o devolución (26 y 36 LO), la salida no es manifestación de la elección del sujeto y no estamos ante el ejercicio de ningún derecho. La LO 7/85 ha sido objeto de polémica social por algunos preceptos referidos a la expulsión y permisos de trabajo. Desde algunos sectores políticos se tachó el texto como restrictivo y cicatero con los derechos de los afectados. En cambio, el articulado que desarrolla las condiciones de entrada y salida y el ejercicio del resto de los derechos del art. 19 de la CE, ni siquiera fue objeto del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo (RI 880/85), analizado por STC 115/87 de 17 de julio.

La faceta de la ley más conocida y temida por los extranjeros que no han conseguido legalizar su situación es precisamente la referida a la expulsión. La STC 94/93, (*caso Inmigrante filipina (ffjj 41 y 51)*) advierte de los requisitos que han de concurrir para proceder a la misma: a) Según causas previstas en la ley de extranjería. b) Con respeto a las garantías mínimas del 13 PIDCP y arts.13, 19 y 24 de CE. c) Con atención a las propias leyes administrativas (no se puede expulsar a quien está esperando respuesta a una solicitud de permiso de residencia antes de contestarle). La LO 7/85, en sus artículos 30 a 36, regula las garantías que han de concurrir en la expulsión de los extranjeros. Este régimen de garantías reposa sobre un procedimiento de carácter administrativo, como es el regulado en la mencionada Ley Orgánica, y no tiene carácter jurisdiccional. Las notas esenciales de todo procedimiento de expulsión son las siguientes:

1º) La tramitación tiene un carácter preferente cuando se persiga la expulsión de un extranjero en situación ilegal por no haber obtenido prórroga de estancia o en su caso permiso de residencia si le fueran exigibles. También procede cuando están implicados en actividades contrarias al orden público o a la seguridad exterior o interior del Estado, o perjudiquen las relaciones de España con otros países. Por último, procede la tramitación preferente cuando se carezca de medios de vida suficientes, se ejerza la mendicidad o se cometan actividades ilegales (art. 30.1 LO 7/85). En los demás casos de expulsión, previstos en el art. 26 LO 7/85, no existe esa preferencia procedimental.

2º) Cuando las autoridades gubernativas decidan iniciar un procedimiento de expulsión y tenga carácter preferente, darán traslado de una propuesta escrita y

motivada al extranjero, para que realice alegaciones en un plazo de cuarenta y ocho horas, a partir del cual puede procederse a la expulsión (art. 30.2 LO 7/85). En los expedientes no preferentes existe un período de prueba y una audiencia al interesado, tras la cual se eleva la propuesta de resolución acerca de la pertinencia de la expulsión (art. 31 LO 7/85).

3º) El procedimiento no se suspende por una posterior petición de asilo, a no ser que las causas de su solicitud se hubieran producido después de iniciados los trámites de expulsión (art. 32 LO 7/85). El extranjero que sea expulsado tiene 72 horas para abandonar el país o será detenido para hacer efectiva la orden gubernativa (art. 33 LO 7/85). Caben los correspondientes recursos administrativos o jurisdiccionales, que en su caso podrían suspender la expulsión. En sus primeros años de vigencia el art. 34 LO 7/85 impedía el efecto suspensivo de los recursos, por lo que fue declarado inconstitucional por STC 115/87 de 7 de julio, (caso *Ley de Extranjería*). Toda expulsión conlleva la prohibición de entrada en España por un mínimo de tres años.

Dejando al margen el tema de la expulsión, cabe por último decir que la LO 7/85 establece otro límite a la salida del territorio nacional, una vez más dimanante de una autoridad gubernativa y no judicial, para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud pública o los derechos y libertades de los españoles. Consiste en la potestad excepcional del Ministro del Interior de impedir el ejercicio de esta libertad de salida a los extranjeros cuando concurren esas causas y ha de efectuarse mediante una resolución administrativa motivada.

d) *Referencia a los ciudadanos de la Unión Europea.* La progresiva incorporación de España en los últimos cuarenta años al concierto internacional ha generado la introducción de múltiples normas internacionales, pero indudablemente cabe resaltar muy por encima de todas, aquellas que se vienen adoptando tras la incorporación de España a la Unión Europea. Por lo que se refiere a las libertades que estudiamos, la entrada y salida a través de las fronteras de los países miembros de la Unión, por parte de los nacionales de uno de ellos, ha sido objeto de importantes cambios, hasta el punto que hoy se puede afirmar que los ciudadanos de los demás Estados de la Unión Europea gozan en igualdad de condiciones que los españoles la libertad de entrada y salida de España. Igual que los españoles en otros Estados miembros, estos ciudadanos de la Unión deben ser admitidos en nuestro territorio y pueden circular libremente por él. Con el único requisito de cruzar las fronteras por un control de inmigración (Lirola: 1994. p. 122). Es importante recalcar que la integración europea no es un simple acuerdo en aras de la facilidad de movimientos entre Estados, y que alcanza a las

libertades de residencia y desplazamiento en toda su extensión, estableciendo una prohibición de discriminación de personas en razón de su nacionalidad (TJCEE asunto *Watson/Belmann* 7-7-76; es el primero en tratar el tema de la prohibición de discriminación).

En la actualidad, el art. 8 A 1 del Tratado de la Unión Europea es la norma que definitivamente reconoce la igualdad de todos los nacionales de los países miembros, en lo referente al ejercicio de las libertades que estudiamos. Señala 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 propio Tratado. Además, en lo que se refiere a los desplazamientos extrafronterizos, el art. 3 d) TUE señala la necesidad de adoptar medidas relativas a la entrada y circulación de personas en el mercado interior.

El Tribunal de Justicia se ha centrado en contenciosos de contenido económico, derivados de la aplicación del Tratado de la Comunidad Económica Europea (por ejemplo, los casos *Castelli*, causa 261/83 o *Diatta*, causa 267/83), lo que no impide extrapolar al campo de las libertades de residencia y circulación de particulares ciertos principios generales de Derecho Comunitario. Así, los jueces y tribunales han de interpretar y aplicar los preceptos relacionados con ellas de la forma más favorable a su efectividad, prima su regulación en los tratados de la Comunidad por encima de las particularidades de los ordenamientos nacionales, son de aplicabilidad directa, obligan a los operadores jurídicos a todos los efectos y gozan de eficacia directa (Muñoz Machado: 1986). Las libertades que evaluamos tienen en el Derecho Comunitario un carácter sustantivo, un contenido propio y subjetivo, no estando sometidas a la faceta económica. Se trata de distinguir un "[...] Contenido propio y específico que si en un primer momento vendrá dado únicamente por relación al juego de las libertades económicas, posteriormente se irá confirmando en otros supuestos al ampliarse progresivamente el ámbito de aplicación subjetivo [...] en el desarrollo del proceso de integración europea [...]. (Lirola: 1994. P.46).

La posibilidad de traspasar las fronteras comunitarias por los ciudadanos de los respectivos países miembros con el documento acreditativo oficial de identidad de su propio Estado generó no pocos problemas, entre otras cosas porque algunos no contenían datos acerca de la nacionalidad o aspecto físico. Los pasaportes tampoco guardaban en todos los casos el mismo formato. Con el tiempo los Estados miembros se han adaptado a unos modelos comunes. En concreto en España, el RD1064/1988 de 16 de diciembre modifica la norma-

tiva de expedición del pasaporte ordinario y se ajusta a un modelo uniforme acorde con las resoluciones de las Comunidades Europeas⁵.

Entre las normas de la Comunidad que han incidido sobre las libertades de estancia y desplazamiento podemos mencionar la Directiva del Consejo 68/360 de 15 de octubre sobre supresión de restricciones al desplazamiento de los trabajadores y sus familias. También del Consejo Europeo, la Directiva 73/148 de 21 de mayo, sobre supresión de restricciones de desplazamiento y estancia. Pero sin duda, entre las normas más directamente relacionadas con este tema de reciente aparición encontramos las Directivas 90/364, 90/365 y 93/96, que regulan el derecho de residencia no vinculado al ejercicio de una actividad económica⁶. Recordemos, no obstante, que la Directiva no reviste para los países miembros la exigencia de una aplicación o adopción inmediata de los contenidos de la misma, a diferencia de lo que ocurre con el Reglamento.

Eficacia frente a terceros.

Los derechos del art. 19 CE tienen eficacia erga omnes. No caben restricciones a la libertad de residencia o desplazamiento intraterritorial por parte de personas ajenas a los poderes públicos si aquellas no tienen título legítimo (p. ej. el derecho de propiedad) para limitarlo. Respecto de la libertad de residencia, al tratar el contenido esencial, percibíamos la existencia de algunos casos en los que se adoptaba una determinada residencia como consecuencia de una relación funcional y ello no constituía una vulneración de la libertad. Cuando se fija una residencia cerca de donde se va a desarrollar un trabajo por cuenta ajena, no se puede hablar tampoco de una falta de respeto a esta libertad, aunque en apariencia un particular condicione a otro en el ejercicio de ciertas facultades: es difícil admitir que un empresario pudiera obligar a un trabajador para que fije la residencia en un determinado lugar, si las condiciones en que se desarrolla el trabajo no van a experimentar cambio alguno o si la producción no se va a ver afectada. Ello no impide que las ofertas privadas de

5. Estos múltiples problemas que las formalidades nacionales sobre controles y visados generan son tratados por la doctrina especializada: -Álvarez Rodríguez, A. El pasaporte comunitario. En *La Ley. Comunidades Europeas*. Año IX, nº 40. Burrows, F.: *Free Movement in European Community*. Claredon Press, Oxford, 1987. Denza, E: *Le passeport européen*. En *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*. 1982.

6. Que tratan respectivamente sobre el derecho de residencia, el derecho de residencia de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional y sobre el derecho de residencia de los estudiantes.

empleo, en base al principio de libertad en la contratación, demanden en un determinado lugar la obligación de residir para sus empleados. No se vulnera la libertad de residencia sino que como veremos más tarde al referirnos a funcionarios públicos, es una carga que se acepta por el empleado y en ningún caso desaparece su derecho, sólo se condiciona. Los ejemplos son numerosos en el campo de las relaciones de trabajo.

D.- Límites y conflictos con otros derechos

Límites.

Como el resto de derechos fundamentales tienen unos límites generales para su ejercicio: el respeto al orden público y a la seguridad. La legislación que configure o desarrolle cualquiera de estas libertades estableciendo límites, deberá hacerlo con carácter general, en ningún caso referido a personas determinadas o circunstancias que sólo concurren en unos sujetos en particular. Su ejercicio se somete a las normas con rango de ley o reglamento que emanen de los poderes públicos, incluidos los de carácter local (piénsese en la necesaria ordenación urbanística que determina la imposibilidad de construir el inmueble que sirve de residencia fuera de los núcleos urbanizables, o las normas que impiden que se permanezca residiendo en un inmueble declarado en ruina o insalubre...).

Respecto de estas libertades, se plantea el problema del límite o condicionamiento que pesa sobre determinados ciudadanos para elegir el lugar de fijación de su residencia, especialmente de su primera residencia, o de emprender un viaje en su tiempo libre. Esto sucede con aquellos que por razón de su cargo, función pública, disponibilidad de horarios, cometidos laborales o circunstancias análogas, necesitan garantizar su presencia física cerca del puesto de trabajo. Debemos distinguir, en principio, dentro de todos estos trabajadores aquellos que desempeñan una función pública y por lo tanto están sujetos a una especial relación con el empleador, que es una Administración; de aquellos otros que mantienen una relación laboral privada.

Respecto de los primeros, los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, los funcionarios de las distintas administraciones, los jueces..., aceptan una situación de vínculo especial con el Estado de manera voluntaria, y es en ese momento cuando en cierta manera rechazan el ejercer las facultades derivadas del derecho, que recuperan en el momento que deseen romper sus vínculos funcionariales. Las notas esenciales para admitir los límites a la libertad de residencia, son a nuestro juicio las siguientes: 1º) Como restricciones a un dere-

cho fundamental deben tener un soporte legal, del que además se deduzca su necesidad. Por ejemplo una ley administrativa, que trate el estatuto de la función pública y justifique la relevancia de la prestación de esos servicios. 2º) Debe ser proporcional, adecuada con la finalidad que pretende cumplir. En la actualidad, con los avances de los transportes, determinadas obligaciones de permanencia en un lugar concreto pueden no tener sentido. Los límites deben ponderar circunstancias como la lejanía o las comunicaciones. 3º) Determinadas funciones públicas pueden estar sujetas a un llamamiento, movilización o actuación fuera de los horarios laborales, por lo que los límites a la fijación de una residencia o a la realización de desplazamientos durante determinados períodos, pueden ser más amplios en razón de lo que hemos calificado como necesidad y siempre que no se pierda el sentido de la proporción. Es el caso de los miembros de las Fuerzas Armadas, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, algunos cargos públicos (por ejemplo los concejales, que tienen que notificar al Alcalde las ausencias prolongadas del municipio), servicios de incendios, etc. A este respecto, el auto del TC 781/85 (caso *Reglamento de policía gubernativa*), en su fundamento jurídico segundo señala la constitucionalidad de la restricción a la libertad de domicilio para ese colectivo policial (...)” para alcanzar mayor perfección (...) en su efectividad” (...) y en general para aquellas profesiones que lo exijan por su naturaleza, alcance y condiciones de la relación de servicio.

Las consideraciones anteriores pueden extenderse a las relaciones jurídico-laborales privadas donde la empresa demande una residencia cercana al lugar de trabajo para favorecer la producción, la integración social del trabajador, etc. o limite los desplazamientos por requerir una disponibilidad fuera del horario de trabajo ante posibles incidencias. Siempre que esa obligación sea racional, fundamentada y no desnaturalice el contenido de las libertades, puede ser admisible como límite. Incluso en determinadas profesiones en las que la relación de trabajo no tiene un empleador público, podría exigirse una dedicación similar a la que se predicaba de las Fuerzas Armadas o el Servicio de Bomberos. Piénsese en un técnico de una central nuclear, el electricista de un Hospital...

Como vemos, los límites al ejercicio de la libertad de residencia y desplazamiento no son sino consecuencias que el ejercicio de otros derechos arrostran. Incluso en ocasiones aparecen límites que son la consecuencia del propio ejercicio del derecho. Es lo que sucede en el caso recogido por la STC 90/89 de 11 de mayo (caso *Romero García*, f.j. 5º) El Sr. Romero vivía en Murcia, y por no ejercer sus labores agrícolas en Andalucía o Extremadura, no podía cobrar un subsidio, establecido en favor de trabajadores del sector de esas Comunidades Autónomas. Entre otras razones para apoyar su derecho aducía el art. 19 CE. El

Tribunal señala que deben aceptarse las consecuencias de la elección de un lugar donde vivir, derivadas de la variedad normativa de los distintos lugares geográficos. Esta resolución continúa con los argumentos de la STC 8/86 de 21 de enero (caso *Contribución urbana de Valencia*, f.j. 31), cuando afirma que la elección de residencia puede traer perjuicios y beneficios, pero todo ello debe ser tenido en cuenta por el sujeto y sólo es responsabilidad del que ejercita su derecho sin que quepa hablar de una vulneración del mismo ante las dificultades o cargas resultantes de esa decisión.

Por lo que se refiere a los límites a la libertad de entrada y salida en España, habría que hacer algunas consideraciones adicionales. Existen una serie de límites generales a la entrada y salida en cualquier país justificados por diversos principios como el de soberanía, integridad territorial... y muy especialmente por el de seguridad nacional. Una complicada trama de convenios, tratados y pactos de carácter bilateral y multilateral condicionados a su vez por reservas, delimitan el ejercicio de este derecho. El límite a su ejercicio por lo que se refiere a nuestro país es la realización de una entrada o salida legal, que consiste en la penetración o abandono en o de nuestro territorio, a través de los puestos fronterizos habilitados al efecto en carreteras, puertos o aeropuertos, disponiendo de la documentación necesaria. Para los españoles, miembros de la Unión Europea y países en los que por tratado está establecido, mostrar un Documento nacional o carta de entidad en vigor, o en su defecto el pasaporte. Para el resto de extranjeros, el pasaporte con o sin un visado, según las naciones de origen.

Algún autor ha denominado limitaciones (González-Trevijano: 1991. p.90.) a las circunstancias que, per se, no constituyen límite a los derechos pero que condicionan notablemente su ejercicio. Por ejemplo, el art. 10.2 de la Ley Orgánica 1/92 de 21 de febrero sobre protección de la seguridad ciudadana dispone que no se puede expedir pasaporte o documento alguno para salir de España a aquellas personas que están condenadas a penas de privación de libertad o medidas de seguridad que conlleven la limitación de su libertad de residencia o movimientos. Es habitual que la autoridad judicial, en el curso de la instrucción de determinados delitos disponga la medida de seguridad encaminada a respaldar la comparecencia en juicio del inculpado, denominada retirada del pasaporte⁷. Los menores de edad también tienen una serie de limitaciones derivadas de su con-

7. No obstante y frente a lo relatado cabe una excepción que señala el propio artículo de la LO1/92: el órgano judicial competente puede autorizar la concesión de los documentos acreditativos oportunos para salir de España a las personas incurso en los supuestos de hecho anteriores.

dición personal en el goce de las libertades de residencia y circulación. Así, para la entrada y salida de España, se concreta en la necesidad de autorización de quienes ejercen la patria potestad, la tutela o en su defecto del Juez, en el momento de obtener el pasaporte o documento imprescindible para usar la libertad. (art. 10.3 LO 1/92).

Colisión con otros derechos.

El derecho de propiedad es el límite más significativo a la libertad de residencia y desplazamiento. El respeto al art. 33 de la Constitución exige que en el ejercicio se deba atender la titularidad privada de los inmuebles o predios. Por extensión, no sólo el derecho de propiedad, sino cualquier otro que manifieste el uso y disfrute por parte del titular (posesión), demanda un comportamiento de abstención en lo que se refiere al tránsito y permanencia por estos lugares, a no ser que se tenga permiso o consentimiento del propietario, usufructuario etc.. El fenómeno actual del “okupa” es un vivo ejemplo de cómo la libertad en la fijación de residencia ha de someterse a este límite, por los resultados antijurídicos y sociales a los que conduciría una interpretación desorbitada del derecho del art. 19 CE.

En esta línea, encontramos también cierta colisión con el art. 45 CE que desarrolla el principio referido al medio ambiente. La creación de espacios o parques naturales puede conllevar la supresión, disminución o restricción del derecho de paso. En este caso es la protección del entorno natural lo que modula la libertad deambulatoria estableciendo algunos límites como fruto de esta colisión.

Al margen de estos límites residenciados en los capítulos II y III del Título I de la CE y que hemos reseñado antes por su importancia cualitativa, surgen también colisiones con algunos derechos fundamentales. El Tribunal Constitucional ha evaluado la colisión entre la libertad de circulación y el derecho de reunión y manifestación en la STC 59/90 de 29 de marzo (caso *Manifestantes en la vía pública*), optando en esta circunstancia concreta a favor del derecho de manifestación siempre que no altere el orden público⁸ ni ponga en peligro la integridad de personas y bienes. Evidentemente porque las alteraciones sobre la libertad de movimiento, por regla general a bordo de un vehículo, no vacían de contenido el derecho del art.19 CE, que puede ejercitarse con alguna variación del itinerario

8. El concepto de alteración del orden público en democracia no se interpreta igual que en un régimen autoritario, como afirma esa misma sentencia

previsto. Estas consideraciones pueden hacerse extensivas a todos los casos en los que se dificulta la circulación vial para el ejercicio de estos derechos políticos.

E.- Garantías

Reservas de ley.

En atención a la reserva del art. 81.1 CE sólo mediante Ley Orgánica puede regularse el ejercicio de estas libertades con respecto al contenido esencial. La faceta referida a la entrada y salida de España se somete para los extranjeros a ciertos requisitos establecidos en la repetida Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, Sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España. Otra Ley Orgánica, la referente a los Estados de Alarma, Excepción y Sitio señala las consecuencias para nacionales y extranjeros en la vigencia de esos estados. Nos remitimos a los epígrafes referidos al desarrollo legal y a la suspensión, para mayores precisiones. Fuera de esta reserva se encuentran sin embargo muchas otras disposiciones normativas sobre circulación intra y extrafronteriza que no constituyen alteración alguna del contenido esencial y que tienen cierta relevancia en la ordenación del ejercicio de los derechos constitucionales y el disfrute de las libertades enunciadas, por ejemplo las normas con rango de ley o reglamento que ordenan determinados modos de ejercicio de las libertades de entrada y salida de España.

Garantías Jurisdiccionales.

Protección específica.

La ausencia de un desarrollo normativo integral para las libertades de residencia y desplazamiento genera que tampoco encontremos un procedimiento de protección específica.

a) Amparo judicial genérico.

La Ley para la Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales y las Libertades Públicas 62/78, de 26 de diciembre, establece en su art. 1.2 que la libertad de residencia es objeto del amparo judicial contenido en la mencionada ley. Las libertades de circulación y entrada y salida de España fueron introducidas como objeto de protección del referido texto legal una vez entró en vigor la Constitución, a través de un Real Decreto Legislativo nº 342/1979 de 20 de febrero, que derivaba del mandato al Ejecutivo contenido en la disposición final de la ley 62/78, y que disponía la necesaria incorporación al ámbito de protección de la ley de los derechos constitucionalmente declarados.

b) Amparo constitucional.

Los titulares de los derechos y libertades del art. 19 CE pueden acudir en amparo ante el Tribunal Constitucional (art. 53.2 CE). Nos remitimos al apéndice de jurisprudencia para destacar las escasas aunque interesantes resoluciones en los campos de las libertades de fijación de residencia y circulación intra o extrafronteriza.

F.- Suspensión

El art. 55.1 CE incluye expresamente al art. 19 CE como susceptible de suspensión durante la vigencia de los estados de excepción y de sitio. La suspensión no es una consecuencia inmediata de la proclamación de estas situaciones de emergencia sino una posibilidad que puede incluirse en el Decreto que elabora el Gobierno y en su caso autoriza o rechaza el Congreso.

Los motivos de la suspensión se encuentran en la necesidad de los poderes públicos y más en concreto del Gobierno, que asume mayor protagonismo en estas situaciones, de acentuar la seguridad interior con el fin de restablecer la normalidad constitucional. La suspensión no implica la absoluta imposibilidad de ejercicio de todas y cada una de las facultades de los derechos y libertades del artículo 19 CE.

a) Respecto de la libertad de desplazamiento cabe decir en primer lugar que vigente el estado de excepción o de sitio, se puede suspender parcialmente la circulación de personas y de los vehículos en que viajen, por determinados lugares y durante algunas horas. Entendemos que la ley no permite, pues si lo hubiese hecho entraría en franca inconstitucionalidad, una paralización del movimiento fuera de los domicilios o durante todas las horas del día. Es claro que la norma pretende la salvaguarda de las personas y de los recintos considerados estratégicos en esos momentos de crisis o catástrofes naturales (centrales eléctricas, cuarteles militares), así como otras finalidades preventivas: la ausencia de aglomeraciones en los momentos del día donde la ausencia de luz natural permitiera el mejor desenvolvimiento de los enemigos del Estado, o que evite el pillaje tras una circunstancia natural de fuerza mayor...

Vigentes estos estados, cabe también la posible exigencia de acreditación de identidad a cualquier transeúnte, se entiende que sin causa que alegar, ya que los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado pueden en situaciones de normalidad realizar estos controles (art. 20.1 LO 4/81 de 1 de junio).

En tercer lugar, puede obligarse a todos los que circulan o transitan por la vía pública que informen a la fuerza actuante sobre su destino, y ésta, según las circunstancias puede señalar un itinerario hacia ese destino que puede o no ser coincidente con la voluntad del intervenido (art. 20.1 LO 4/81). Si el desplazamiento lo realizan determinadas personas que a tenor de las circunstancias reciban una especial consideración por los poderes públicos, por cualquier causa relacionada con la situación generadora del estado (procesados por rebelión, extranjeros de países en conflicto...), puede incluso exigírseles que comuniquen los desplazamientos interurbanos fuera de su localidad de residencia, con dos días de antelación al inicio del viaje (art. 20.3 LO 4/81). Se demanda para aplicar esta última medida que existan fundados motivos del perjuicio o peligrosidad que para el mantenimiento del orden genera la movilidad del sujeto (art. 20.7 LO 4/81). Es posible que el desplazamiento sea ordenado por voluntad de la autoridad, en base a esos mismos motivos (art. 20.4 LO). Finalmente, puede impedirse la permanencia total o parcialmente en determinadas zonas por motivos de seguridad (art. 20.2 LO 4/81).

La libertad deambulatoria puede restringirse específicamente para los extranjeros. El art. 24 LO 4/81, señala que los extranjeros vendrán obligados a realizar las comparecencias que se determinen, vigentes los estados de excepción y sitio.

b) La libertad de residencia se suspende parcialmente para los sujetos a los que nos referimos como potenciales causantes de inestabilidad pública. Es posible que se decida su traslado y con ello el cambio momentáneo de residencia, a una localidad distinta. Se trata de una especie de confinamiento para aquellos cuya actividad no resulta dañina al orden público una vez despegados de su entorno social. Como en casos anteriores, se exige antes de la toma de decisión fundados motivos, que tampoco aclara la Ley Orgánica si se deben reflejar expresamente en el acto gubernativo. El art. 20.7 LO 4/81 se limita a conceder a la autoridad gubernativa la posibilidad de (...) "fijar transitoriamente la residencia de personas determinadas en localidad o territorio adecuado a sus condiciones personales".

Los extranjeros pueden sufrir los controles suplementarios y recortes sobre la vigencia de los permisos de estancia y residencia que se consideren necesarios (art. 24.1 LO 4/81).

c) El derecho a entrar y salir de España es un aspecto no desarrollado por la LO 4/81. En una situación de conflicto con alguna otra nación, parece evidente que las autoridades gubernativas tendrían que reducir la entrada de los naciona-

les del país en cuestión. Un ejemplo referido a ciudadanos extranjeros: con ocasión de la denominada crisis del Fletán, contencioso producido en 1995 con el Canadá por el apresamiento de un barco español, nuestro gobierno impidió la entrada de canadienses a España como medida de presión y contestación diplomática. Evidentemente, con mayor motivo en circunstancias extraordinarias del Estado como las situaciones de excepción o sitio no sólo ha de ser posible, sino que puede ser incluso recomendable en favor de la seguridad personal y colectiva, la restricción de los derechos de entrada y salida del territorio.

Apéndices

1. Jurisprudencia.

a) *TC*: La libertad de residencia se estudia en la STC 90/89 de 14 de mayo (caso *Romero García*).

La libertad de desplazamiento en SSTC 8/86 de 21 de enero; 59/90 de 29 de marzo (caso *ocupación de carretera por manifestantes*); 116/93 de 29 de marzo (caso *Eugene*) y 242/94 de 20 de julio (caso *Omar Ras*).

Sobre extranjeros: STC 115/87, caso *Ley de extranjería*, STC 94/93, (caso *Inmigrante filipina*); 116/93, de 29 de marzo, (caso *Eugene Cerezo*) y 242/94, (caso *Omar Ras*). También tratan el tema de la expulsión.

En cuanto al contenido esencial, se puede consultar la STC 85/89 de 10 de mayo, (caso *Díez Mier*). También el ATC 276/83. Los autos ATC 182/85 y 127/86 sobre expulsión del territorio nacional y las incidencias de los procesos de separación y divorcio en la fijación de domicilio, respectivamente.

Respecto de los efectos que se pueden derivar de la libre elección de residencia en un territorio: STC 8/86 de 21 de enero (caso *contribución urbana de Valencia*). STC 90/89 de 11 de mayo (caso *Romero García*).

La admisión de ciertos límites a la libertad de residencia en ATC 781/85 (caso *Reglamento de policía gubernativa*). La STC 85/89 de 10 de mayo, (caso *Díez Mier*) y la STC 90/89 de 11 de mayo (caso *Romero García*).

La colisión del derecho a la libre circulación con el de reunión y manifiesta-

ción, en la STC 59/90 de 29 de marzo (caso *ocupación de carretera por manifestantes*).

b) *TS.*: Sobre la libertad de residencia, la STS de 17 de febrero de 1992 trata un decreto foral (el 148/86) de la Comunidad Foral de Navarra, sobre deber de residencia de los médicos del servicio de atención primaria de salud. Constata el deber de residencia de los funcionarios en aras del cumplimiento de las obligaciones que le son propias.

Sobre libertad de circulación, la STS de 19 de octubre de 1992 señala (FD 61) que no implica la circulación en todo tipo de vehículos y por cualquier clase de terreno. En este caso se trataba del cauce de un arroyo, por lo que se demandaba una autorización administrativa.

Las SSTS de 30 de abril y 23 de noviembre de 1993, tratan los límites a la libertad de residencia y circulación de extranjeros.

c) *TJUE y TEDH.*: Del TEDH: St. de 18 de diciembre de 1986, caso Brozano. Las sentencias del TJUE, tienen un contenido más económico: St. 12 de julio de 1984, causa 261/83, Castelli. St. 13 de febrero de 1985, causa 267/83, Diatta.

2. Legislación.

Las disposiciones en torno al ejercicio de las libertades por los extranjeros y sus límites en la LO 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

El desarrollo de determinadas facetas del derecho de entrada y salida en España: LO 1/92 de 21 de febrero sobre protección de la seguridad ciudadana.

Tratados Internacionales: cabe destacar la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948.

La normativa de la Comunidad Europea que hemos mencionado, en especial las Directivas del Consejo de Ministros 68/360 de 15 de octubre sobre supresión de restricciones al desplazamiento de los trabajadores y sus familias, y la 73/148 de 21 de mayo, sobre supresión de restricciones de desplazamiento y estancia, pueden encontrarse en el Código de Derecho Comunitario. Obra coordinada por S. Muñoz Machado. Civitas, Madrid, 1988. A partir de esa fecha, existe normativa mencionada y comentada en Lirola Delgado, M.I.: Libre circulación de per-

sonas y Unión Europea. Ed. Fundación Universidad-Empresa y Civitas. Madrid, 1994.

3. Bibliografía.

Una monografía completa: González Trevijano Sánchez, P.J.: *Libertades de circulación, residencia, entrada y salida en España*. Ed. Cívitas-servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho (UCM). Madrid, 1991. Una monografía referida a la libre circulación de personas en la Unión Europea: Lirola Delgado, M.I.: *Libre circulación de personas y Unión Europea*. Ed. Fundación Universidad-Empresa y Civitas. Madrid, 1994. Sobre el mismo tema, más recientemente: Jiménez de Parga y Cabrera, M.: *La libre circulación de personas físicas en la Europa Comunitaria*. Ed. Tecnos. 1996.

Respecto de la titularidad de extranjeros: García Morillo, J.: *Régimen Constitucional Español*. (Obra coordinada por J. De Esteban y L. López Guerra). Tomo I. Labor. Barcelona, 1980. -Sagarra y Trías, E.: *Los derechos fundamentales y las libertades públicas de los extranjeros en España. Protección jurisdiccional y garantías*. J.M. Bosch editor, S.A. Barcelona, 1991. *Los requisitos de entrada y salida para miembros de la Unión Europea*: Álvarez Rodríguez, A. *El pasaporte comunitario*. En La Ley. "Comunidades Europeas". Año IX, nº 40. Burrows, F.: *Free Movement in European Community*. Claredon Press, Oxford, 1987. Pérez de las Heras, B.: *La Libre circulación y el derecho de residencia de los ciudadanos europeos. Alcance jurídico y práctico*. En Comunidad Europea Aranzadi. 1992. -Pérez Gómez M: "El RD 766/1992 de 26 de junio sobre entrada y permanencia en España de los nacionales de Estados miembros de las Comunidades Europeas". En Revista de Documentación. 1992.

Otras facetas del ejercicio de los derechos por extranjeros: Aprell La sagabaster, C.: *Régimen administrativo de los extranjeros en España*. M.Pons, Madrid, 1994. Calvo Sánchez, L: "Expulsión de ciudadano comunitario. Conexión con las libertades de residencia y circulación". La Ley, 1991-3. Escuin Palop, V.: "Entrada y Permanencia de extranjeros en España". La Ley, 1991-3. Pérez Vela, E.: *El derecho español de extranjería*. Ed. UNED. Madrid, 1986. Ferrer Peya: *Los derechos de los extranjeros en España*. Ed. Tecnos, Madrid, 1989. Trinidad García, M.L.: *Expulsión de España de nacionales de Estados miembros de las Comunidades Europeas*. En *La ley, Comunidades Europeas*. 31 de enero de 1992.

Sobre la eficacia de las normas de Derecho Comunitario en esta materia

Abellán Honrubia V.: “Las libertades de establecimiento y de servicios en el Tratado de Roma” y Borrajo Oniesta, I.: “Las libertades de establecimiento y de servicios en el Tratado de Roma”. Ambos trabajos se recogen en la obra colectiva *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, Tomo II. Cívitas, Madrid, 1986. La Jurisprudencia sobre circulación y residencia del Tribunal de Justicia con anterioridad al Tratado de Maastrich: -Durán López: *Libertad de circulación y establecimiento en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la CEE*. Ed. La Ley. Madrid, 1986. -Mangas Martín, A.: *Derecho Comunitario europeo y Derecho español*. Ed. Tecnos. Madrid, 1987. -Muñoz Machado, S.: *El Estado, el derecho interno y la Comunidad Europea*. Civitas, Madrid, 1986.