

## Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Cuarta, Sentencia de 12 Jul. 2018, C-89/2017

**Ponente:** Jürimäe, Küllike.

**Nº de Recurso:** C-89/2017

Los nacionales de terceros Estados, miembros de la familia de un ciudadano de la Unión, tienen derecho de residencia derivado

UNIÓN EUROPEA. RESIDENCIA. Derecho de residencia derivado. Interpretación del art. 21 TFUE. El Estado miembro del que es nacional un ciudadano de la Unión debe facilitar la residencia a su pareja no registrada, nacional de un tercer Estado, con la que mantiene una relación estable, cuando dicho ciudadano regresa al Estado del que es nacional tras haber trabajado en otro Estado miembro. La denegación de la autorización debe estar motivada y basarse en un estudio de las circunstancias personales del solicitante. Interpretación del art. 3.2 Directiva 2004/38. Los nacionales de terceros países deben tener una vía de recurso para impugnar la resolución que les deniega la residencia. El juez nacional debe comprobar si la resolución denegatoria tiene una base fáctica sólida y si se han respetado las garantías de procedimiento.

*El TJUE interpreta el art. 21 TFUE y el art. 3.2 Directiva 2004/38 sobre solicitud de la autorización de residencia de la pareja estable de un ciudadano de la Unión Europea.*

En el asunto C-89/17,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE , por el Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo (Sala de Inmigración y Asilo), Reino Unido], mediante resolución de 20 de enero de 2017, recibida en el Tribunal de Justicia el 20 de febrero de 2017, en el procedimiento entre

**Secretary of State for the Home Department**

y

**Rozanne Banger,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. T. von Danwitz, Presidente de Sala, y los Sres. C. Vajda y E. Juhász, la Sra. K. Jürimäe (Ponente) y el Sr. C. Lycourgos, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Bobek,

Secretario: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 17 de enero de 2018;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Sra. Banger, por el Sr. A. Metzger, QC, y la Sra. S. Saifolahi, Barrister;
- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por las Sras. Z. Lavery, J. Kraehling y C. Crane y por el Sr. S. Brandon, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. B. Kennelly, QC;

- en nombre del Gobierno español, por la Sra. V. Ester Casas, en calidad de agente,
- en nombre del Gobierno austriaco, por la Sra. C. Pesendorfer, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de gente;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. E. Montaguti y por el Sr. M. Wilderspin, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de abril de 2018;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

**1.** La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de la 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) n.º 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 2004, L 158, p. 77; corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35).

**2.** Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre el Secretary of State for the Home Department (Ministerio del Interior, Reino Unido) y la Sra. Banger, en relación con la denegación de la expedición de una tarjeta de residencia a la interesada.

### **Marco jurídico**

#### **Derecho de la Unión**

**3.** Los considerandos 6, 25 y 26 de la Directiva 2004/38 indican lo siguiente:

«(6) Para mantener la unidad de la familia en un sentido amplio y sin perjuicio de la prohibición de discriminación por motivos de nacionalidad, los Estados miembros de acogida deben estudiar, basándose en su propia legislación nacional, la situación de las personas no incluidas en la definición de miembros de la familia con arreglo a la presente Directiva y que, por consiguiente, no disfrutan del derecho automático de entrada y residencia en el Estado miembro de acogida, con objeto de decidir si se les podría permitir la entrada y la residencia, teniendo en cuenta su relación con el ciudadano de la Unión o cualquier otra circunstancia, tales como la dependencia financiera o física del ciudadano de la Unión.

[...]

(25) Conviene también precisar las garantías procesales con vistas a proporcionar un elevado nivel de protección de los derechos del ciudadano de la Unión y los miembros de su familia en caso de denegación de entrada o residencia en otro Estado miembro, así como el respeto del principio de motivación suficiente de los actos administrativos.

(26) En cualquier caso, el ciudadano de la Unión y los miembros de su familia a los que se deniegue el derecho de entrada y residencia en otro Estado miembro deberían tener la posibilidad de recurrir ante los tribunales.»

**4.** A tenor del artículo 2 de esta Directiva:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

- 1) "Ciudadano de la Unión": toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro.
- 2) "Miembro de la familia":
  - a) el cónyuge;
  - b) la pareja con la que el ciudadano de la Unión ha celebrado una unión registrada, con arreglo a la legislación de un Estado miembro, si la legislación del Estado miembro de acogida otorga a las uniones registradas un trato equivalente a los matrimonios y de conformidad con las condiciones establecidas en la legislación aplicable del Estado miembro de acogida;
  - c) los descendientes directos menores de 21 años o a cargo y los del cónyuge o de la pareja definida en la letra b);
  - d) los ascendientes directos a cargo y los del cónyuge o de la pareja definida en la letra b).

3) "Estado miembro de acogida": el Estado miembro al que se traslada el ciudadano de la Unión para ejercer su derecho de libre circulación y residencia.»

**5.** El artículo 3 de la referida Directiva dispone lo siguiente:

«1. La presente Directiva se aplicará a cualquier ciudadano de la Unión que se traslade a, o resida en, un Estado miembro distinto del Estado del que tenga la nacionalidad, así como a los miembros de su familia, tal como se definen en el punto 2 del artículo 2, que le acompañen o se reúnan con él.

2. Sin perjuicio del derecho personal de los interesados a la libre circulación y a la residencia, el Estado miembro de acogida facilitará, de conformidad con su legislación nacional, la entrada y la residencia de las siguientes personas:

a) cualquier otro miembro de la familia, sea cual fuere su nacionalidad, que no entre en la definición del punto 2 del artículo 2 que, en el país de procedencia, esté a cargo o viva con el ciudadano de la Unión beneficiario del derecho de residencia con carácter principal, o en caso de que, por motivos graves de salud, sea estrictamente necesario que el ciudadano de la Unión se haga cargo del cuidado personal del miembro de la familia;

b) la pareja con la que el ciudadano de la Unión mantiene una relación estable, debidamente probada.

El Estado miembro de acogida estudiará detenidamente las circunstancias personales y justificará toda denegación de entrada o residencia a dichas personas.»

**6.** A tenor del artículo 8, apartado 5, letras e) y f), de la misma Directiva:

«Para la expedición del certificado de registro a los miembros de la familia de ciudadanos de la Unión que sean asimismo ciudadanos de la Unión, los Estados miembros podrán exigir la presentación de los documentos siguientes:

[...]

e) en los casos contemplados en la letra a) del apartado 2 del artículo 3, todo documento expedido por la autoridad competente del país de origen o procedencia que certifique que están a cargo del ciudadano de la Unión o que vivían con él en ese país o la prueba de la existencia de motivos graves de salud que requieran estrictamente que el ciudadano de la Unión se haga cargo del cuidado personal del miembro de la familia;

f) en los casos contemplados en la letra b) del apartado 2 del artículo 3, la prueba de la existencia de una relación estable con el ciudadano de la Unión.»

**7.** El artículo 10, apartado 2, letras e) y f), de la Directiva 2004/38 es del siguiente tenor:

«Para la expedición de la tarjeta de residencia, los Estados miembros exigirán la presentación de los documentos siguientes:

[...]

e) en los casos contemplados en la letra a) del apartado 2 del artículo 3, todo documento expedido por la autoridad competente del país de origen o procedencia que certifique que están a cargo del ciudadano de la Unión o que vivían con él en ese país o la prueba de la existencia de motivos graves de salud que requieran estrictamente que el ciudadano de la Unión se haga cargo del cuidado personal del miembro de la familia;

f) en los casos contemplados en la letra b) del apartado 2 del artículo 3, la prueba de la existencia de una relación estable con el ciudadano de la Unión.»

**8.** El artículo 15, apartado 1, de la citada Directiva establece:

«Los procedimientos previstos en los artículos 30 y 31 se aplicarán, por analogía, a toda decisión que restrinja la libertad de circulación del ciudadano de la Unión o los miembros de su familia por motivos que no sean de orden público, seguridad pública o salud pública.»

**9.** El artículo 31 de dicha Directiva dispone:

«1. Cuando se tome una decisión contra él por razones de orden público, seguridad pública o salud pública, el interesado podrá interponer los recursos judiciales y, en su caso, administrativos del Estado miembro de acogida o solicitar la revisión de la misma.

[...]

3. El procedimiento de recurso permitirá el examen de la legalidad de la decisión, así como de los hechos y

circunstancias en que se basa la medida propuesta. Garantizará asimismo que la decisión no sea desproporcionada, en particular, respecto de los requisitos establecidos en el artículo 28.

[...]

### **Derecho del Reino Unido**

**10.** La Directiva 2004/38 se transpuso al Derecho del Reino Unido mediante el Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 [Reglamento de 2006 relativo a la Inmigración (Espacio Económico Europeo)]; en lo sucesivo, «Reglamento de 2006», aplicable cuando se produjeron los hechos del litigio principal. El artículo 7 del Reglamento de 2006 disponía lo siguiente:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2, a efectos del presente Reglamento se considerarán miembros de la familia de una persona:

a) su cónyuge o su pareja registrada;

[...]

**11.** El artículo 8 de este Reglamento establecía:

«1. A los efectos del presente Reglamento, por "miembro de la familia extensa" se entenderá toda persona que no sea miembro de la familia de un nacional de un Estado miembro del [Espacio Económico Europeo (EEE)] en virtud del artículo 7, apartado 1, letras a), b) o c), y cumpla los requisitos establecidos en los apartados 2, 3, 4 o 5.

[...]

5. Se considerará que la persona cumple el requisito contemplado en el presente apartado si es la pareja de un nacional de un Estado miembro del EEE (distinto de una pareja registrada) y puede demostrar ante el órgano competente para adoptar la decisión que mantiene una relación estable con dicho nacional.

[...]

**12.** El artículo 9 de dicho Reglamento disponía:

«1. Si se cumplen los requisitos establecidos en el apartado 2, el presente Reglamento se aplicará a la persona que sea miembro de la familia de un ciudadano británico como si este último fuera nacional de un Estado miembro del EEE.

2. Los requisitos son los siguientes:

a) el ciudadano británico debe residir en un Estado miembro del EEE en calidad de trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia o haber estado residiendo en tal calidad antes de regresar al Reino Unido; y

b) si el miembro de la familia del ciudadano británico es su cónyuge o pareja registrada, los interesados deben convivir en el Estado miembro del EEE o haber contraído matrimonio o haberse inscrito como pareja registrada y haber estado conviviendo en dicho Estado antes de que el ciudadano británico regresara al Reino Unido.

[...]

### **Litigio principal y cuestiones prejudiciales**

**13.** La Sra. Banger tiene nacionalidad sudafricana. Su pareja, el Sr. Philip Rado, es nacional del Reino Unido. De 2008 a 2010 convivieron en Sudáfrica. En mayo de 2010, el Sr. Rado aceptó un puesto de trabajo en los Países Bajos, Estado miembro en el que convivió con la Sra. Banger hasta 2013 y en el que se expidió a esta una tarjeta de residencia como «miembro de la familia extensa» de un ciudadano de la Unión.

**14.** En 2013, la Sra. Banger y el Sr. Rado decidieron instalarse en el Reino Unido. La Sra. Banger *solicitó al Ministerio del Interior de este Estado miembro que se le expidiese una tarjeta de residencia, la cual le fue denegada por ser la pareja no casada del Sr. Rado, ya que el artículo 9 del Reglamento de 2006 disponía que únicamente podía considerarse miembro de la familia de un ciudadano británico a su cónyuge o pareja registrada.*

**15.** La Sra. Banger impugnó la resolución por la que se le denegó la expedición de una tarjeta de residencia ante el First-tier Tribunal (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo, Reino Unido), que estimó el recurso. Tras ello, se autorizó al Ministerio del Interior a apelar la sentencia dictada en primera instancia ante el Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo (Sala de

Inmigración y Asilo), Reino Unido] por haberse incurrido en error de Derecho.

**16.** El órgano jurisdiccional remitente ha señalado, por un lado, que la única diferencia significativa entre el asunto de que conoce y el asunto en que se dictó la sentencia de 7 de julio de 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296), estriba en que, mientras que la Sra. Banger es la pareja no casada de un ciudadano de la Unión, en aquel asunto el Sr. y la Sra. Singh estaban casados. Por lo tanto, los principios desarrollados por el Tribunal de Justicia en aquella sentencia podrían aplicarse a un asunto como el del litigio principal. Por otro lado, el órgano jurisdiccional remitente ha hecho constar que, con otros integrantes, el mismo órgano jurisdiccional ya ha declarado que el Reglamento de 2006 no confería derecho de recurso a una persona a la que se le ha denegado una tarjeta de residencia como «miembro de la familia extensa».

**17.** En estas circunstancias, el Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo (Sala de Inmigración y de Asilo)] decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Exigen los principios de [la sentencia de 7 de julio de 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296)], a un Estado miembro que expida o, en su caso, facilite la concesión de una autorización de residencia a un nacional de un tercer Estado, que es la pareja no casada de un ciudadano de la Unión que, tras haber ejercido su derecho a la libre circulación previsto en el Tratado [FUE] para trabajar en un segundo Estado miembro, regresa con esa pareja al Estado miembro del que es nacional?

2) Con carácter subsidiario, ¿exige la Directiva [2004/38 ] que se expida o, en su caso, se facilite la concesión de dicha autorización de residencia?

3) ¿Es ilegal por infracción del artículo 3, apartado 2, de la [Directiva 2004/38 ] una resolución por la que se deniega la concesión de una autorización de residencia que no se basa en un estudio detenido de las circunstancias personales del solicitante y no se justifica con razones adecuadas y suficientes?

4) ¿Es compatible con la Directiva [2004/38 ] una norma de Derecho nacional que impide que se interponga un recurso ante un órgano jurisdiccional contra una resolución de un órgano del Poder ejecutivo por la que se deniega la expedición de una tarjeta de residencia a una persona que alega tener la condición de miembro de la familia extensa?»

### **Sobre las cuestiones prejudiciales**

#### ***Sobre las cuestiones prejudiciales primera y segunda***

**18.** Con carácter preliminar, procede recordar que, como el Tribunal de Justicia ha declarado en reiteradas ocasiones, aunque, en el plano formal, el órgano jurisdiccional remitente haya limitado sus cuestiones a los principios enunciados en la sentencia de 7 de julio de 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296), y a la Directiva 2004/38 , esta circunstancia no impide que el Tribunal de Justicia le facilite todos los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que puedan serle útiles para enjuiciar el asunto de que conoce, con independencia de que el órgano jurisdiccional remitente haya hecho o no referencia a ellos en el enunciado de sus cuestiones prejudiciales (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de junio de 2018, Coman y otros, C-673/16, EU:C:2018:385 , apartado 22 y jurisprudencia citada).

**19.** En estas circunstancias, y habida cuenta de los datos facilitados en la petición de decisión prejudicial, debe considerarse que, mediante sus dos primeras cuestiones, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta fundamentalmente si el artículo 21 TFUE , apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que obliga al Estado miembro del que es nacional un ciudadano de la Unión a conceder o a facilitar la concesión de una autorización de residencia a la pareja no registrada, nacional de un tercer Estado, con la que el ciudadano de la Unión mantiene una relación estable, debidamente probada, cuando dicho ciudadano regresa con su pareja al Estado miembro del que es nacional para residir en este tras haber ejercido su derecho de libre circulación para trabajar en un segundo Estado miembro, conforme a los requisitos establecidos en la Directiva 2004/38 .

**20.** A este respecto, ha de recordarse que, a tenor del artículo 21 TFUE , apartado 1, «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».

**21.** Conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Directiva 2004/38 pretende *facilitar el ejercicio del derecho fundamental e individual de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros* que el artículo 21 TFUE , apartado 1, confiere directamente a los ciudadanos de la Unión, y esta Directiva tiene por objeto, en particular, reforzar ese derecho (sentencias de 12 de marzo de 2014, O. y B., C-456/12, EU:C:2014:135, apartado 35, y de 5 de junio de 2018, Coman y otros, C-673/16, EU:C:2018:385, apartado 18).

**22.** En virtud de su artículo 3, apartado 1, la Directiva 2004/38 es *aplicable a cualquier ciudadano de la Unión que se traslade a, o resida en, un Estado miembro distinto del Estado del que tenga la nacionalidad, así como a los miembros de su familia*, tal como se definen en el punto 2 del artículo 2, que le acompañen o se reúnan con él.

**23.** En relación con el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2004/38 , el Tribunal de Justicia ha declarado que de una interpretación literal, sistemática y teleológica de las disposiciones de esta Directiva resulta que esta únicamente regula los requisitos de entrada y residencia de un ciudadano de la Unión en Estados miembros distintos de aquel del que es nacional y no puede dar soporte a un derecho de residencia derivado en favor de los nacionales de terceros Estados, miembros de la familia de un ciudadano de la Unión, en el Estado miembro del que este es nacional (sentencia de 5 de junio de 2018, Coman y otros, C-673/16, EU:C:2018:385, apartado 20 y jurisprudencia citada).

**24.** En el caso de autos, de la resolución de remisión se desprende que *el litigio principal tiene por objeto una solicitud de autorización de residencia en favor de la Sra. Banger, nacional de un tercer Estado, en el Reino Unido, Estado miembro del que es nacional el Sr. Rado, y que, en el momento en que se presentó dicha solicitud, no estaban casados ni habían celebrado una unión registrada, aunque llevaban varios años conviviendo*.

**25.** Pues bien, como ha señalado el Abogado General en los puntos 28 y 29 de sus conclusiones, las consideraciones sistemáticas y teleológicas que condujeron al Tribunal de Justicia a declarar, como se desprende de la jurisprudencia citada en el anterior apartado 23, que las disposiciones de la Directiva 2004/38 no permitían dar soporte a un derecho de residencia derivado en favor de los nacionales de terceros Estados, miembros de la familia de un ciudadano de la Unión, en el Estado miembro de origen de este, también son válidas con respecto a las personas contempladas en el artículo 3, apartado 2, párrafo primero, letra b), de la Directiva 2004/38 . Por lo tanto, esta Directiva no puede dar soporte a un derecho del nacional de un tercer Estado, pareja no registrada de un ciudadano de la Unión, en el Estado miembro del que este es nacional, a que este Estado miembro facilite la concesión de una autorización de residencia.

**26.** En el caso de autos, resulta que, si bien la Sra. Banger *puede estar comprendida en el concepto de «pareja con la que el ciudadano de la Unión mantiene una relación estable, debidamente probada»*, del artículo 3, apartado 2, párrafo primero, letra b), de la Directiva 2004/38 , este instrumento jurídico no puede dar soporte a un derecho de la Sra. Banger a que el Reino Unido le facilite la concesión de una autorización de residencia.

**27.** No obstante, el Tribunal de Justicia ha reconocido que, en determinados casos, los nacionales de terceros Estados , miembros de la familia de un ciudadano de la Unión, que no podían disfrutar, en virtud de las disposiciones de la Directiva 2004/38 , de un derecho de residencia derivado en el Estado miembro del que ese ciudadano era nacional, podían no obstante disponer de tal derecho sobre la base del artículo 21 TFUE , apartado 1 (sentencia de 5 de junio de 2018, Coman y otros, C-673/16, EU:C:2018:385, apartado 23).

**28.** Esta consideración dimana de reiterada jurisprudencia, según la cual, fundamentalmente, la inexistencia de tal derecho de residencia derivado en favor de dicho nacional de un tercer Estado podría disuadir al ciudadano de la Unión de salir del Estado miembro del que es nacional para ejercer su derecho de residencia, en virtud del artículo 21 TFUE , apartado 1, en otro Estado miembro, ante la incertidumbre de si podrá continuar, en su Estado miembro de origen, una convivencia familiar desarrollada o consolidada, con el nacional de un tercer Estado, en el Estado miembro de acogida con ocasión de una residencia efectiva (véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de marzo de 2014, O. y B., C-456/12, EU:C:2014:135 , apartado 54, y de 5 de junio de 2018, Coman y otros, C-673/16, EU:C:2018:385 , apartado 24).

**29.** Según esta jurisprudencia, *los requisitos de concesión de este derecho de residencia derivado no deberían ser,*

*en principio, más estrictos que los establecidos por la Directiva 2004/38 para la concesión de tal derecho de residencia a un nacional de un tercer Estado, miembro de la familia de un ciudadano de la Unión que ha ejercido su derecho de libre circulación estableciéndose en un Estado miembro distinto de aquel del que es nacional. Así pues, aun cuando esta Directiva no abarca el supuesto del regreso de dicho ciudadano de la Unión al Estado miembro del que es nacional para residir en este, debe aplicarse por analogía (véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de marzo de 2014, O. y B., C-456/12, EU:C:2014:135, apartados 50 y 61 y jurisprudencia citada, y de 5 de junio de 2018, Coman y otros, C-673/16, EU:C:2018:385, apartado 25).*

**30.** A este respecto, ha de precisarse que el artículo 3, apartado 2, párrafo primero, letra b), de dicha Directiva se refiere específicamente a la *pareja con la que el ciudadano de la Unión mantiene una relación estable, debidamente probada*. Esta disposición preceptúa que el Estado miembro de acogida facilitará, de conformidad con su legislación nacional, la entrada y la residencia de dicha pareja.

**31.** Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 3, apartado 2, de esta Directiva no obliga a los Estados miembros a reconocer un derecho de entrada y de residencia en favor de los nacionales de los terceros Estados contemplados en esa disposición, sino que *impone a los Estados miembros una obligación de otorgar a las solicitudes presentadas por los nacionales de terceros Estados contemplados en dicho artículo un trato más favorable que a las solicitudes de entrada y residencia de otros nacionales de terceros Estados* (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de septiembre de 2012, Rahman y otros, C-83/11, EU:C:2012:519 , apartado 21).

**32.** Como ha señalado el Abogado General en los puntos 46 y 47 de sus conclusiones, la jurisprudencia citada en el anterior apartado 29 también es válida con respecto a la pareja con la que el ciudadano de la Unión mantiene una relación estable, debidamente probada, en el sentido del artículo 3, apartado 2, párrafo primero, letra b), de la Directiva 2004/38 . De este modo, *el nacional de un tercer país que mantiene una relación de este tipo con un ciudadano de la Unión que ha ejercido su libertad de circulación y regresa al Estado miembro del que es nacional para residir en este no debe recibir, al regreso de dicho ciudadano al Estado miembro de su nacionalidad, un trato menos favorable que el establecido en la Directiva con respecto al nacional de un tercer país que mantiene una relación estable, debidamente probada, con un ciudadano de la Unión que ejerce su libertad de circulación en Estados miembros distintos del de su nacionalidad*.

**33.** Por lo tanto, en una situación como la del litigio principal, procede aplicar por analogía la Directiva 2004/38 , incluido su artículo 3, apartado 2, párrafo primero, letra b), en lo que respecta a las condiciones en que *ha de facilitarse la entrada y la residencia de los nacionales de terceros Estados contemplados en ella*.

**34.** No desvirtúa esta conclusión la alegación del Gobierno del Reino Unido de que, en el apartado 63 de la sentencia de 12 de marzo de 2014, O. y B. (C-456/12, EU:C:2014:135) , la concesión de un derecho de residencia derivado en el Estado miembro de origen se limitó exclusivamente a los nacionales de terceros Estados que fueran «miembro de la familia», en el sentido del artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2004/38 . En efecto, como ha señalado el Abogado General en el punto 35 de sus conclusiones, si bien el Tribunal de Justicia declaró en aquella sentencia que el nacional de un tercer Estado que no tenga la condición de miembro de la familia no puede disfrutar, en el Estado miembro de acogida, de un derecho de residencia derivado conforme a la Directiva 2004/38 o al artículo 21 TFUE , apartado 1, dicha sentencia no excluye no obstante la obligación de este Estado miembro de facilitar la entrada y la residencia de dicho nacional, con arreglo al artículo 3, apartado 2, de esta Directiva.

**35.** Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a las dos primeras cuestiones que el artículo 21 TFUE , apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que *obliga al Estado miembro del que es nacional un ciudadano de la Unión a facilitar la concesión de una autorización de residencia a la pareja no registrada, nacional de un tercer Estado, con la que el ciudadano de la Unión mantiene una relación estable, debidamente probada, cuando dicho ciudadano regresa con ella al Estado miembro del que es nacional para residir en este tras haber ejercido su derecho de libre circulación para trabajar en un segundo Estado miembro, conforme a los requisitos establecidos en la Directiva 2004/38* .

### **Sobre la tercera cuestión prejudicial**

**36.** Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta fundamentalmente si el

artículo 21 TFUE , apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que una resolución por la que se deniega la concesión de una autorización de residencia a la pareja no registrada, nacional de un tercer Estado, de un ciudadano de la Unión que regresa con ella al Estado miembro del que es nacional para residir en este tras haber ejercido su derecho de libre circulación, conforme a los requisitos establecidos en la Directiva 2004/38 , debe basarse en un estudio detenido de las circunstancias personales del solicitante y estar motivada.

**37.** Como se ha señalado en el anterior apartado 31, en virtud del artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2004/38 , aplicable por analogía en el supuesto de un regreso como el que es objeto del litigio principal, los Estados miembros tienen la obligación de otorgar un trato más favorable a las solicitudes de entrada y de residencia presentadas por nacionales de terceros Estados contemplados por esta disposición que a las presentadas por otros nacionales de terceros Estados.

**38.** El Tribunal de Justicia ha declarado que, a fin de cumplir con esta obligación, los Estados miembros deben, de conformidad con el artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2004/38 , prever la posibilidad de que las personas mencionadas en el apartado 2, párrafo primero, del mismo artículo, obtengan una decisión sobre su solicitud que esté basada en un estudio detenido de sus circunstancias personales y que, en caso de denegación, esté motivada (sentencia de 5 de septiembre de 2012, Rahman y otros, C-83/11, EU:C:2012:519, apartado 22).

**39.** Al realizar dicho estudio de las circunstancias personales del solicitante, *la autoridad competente ha de tener en cuenta diversos factores que pueden ser pertinentes según el caso* (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de septiembre de 2012, Rahman y otros, C-83/11, EU:C:2012:519, apartado 23).

**40.** Dada la falta de normas más precisas en la Directiva 2004/38 , así como el empleo de la expresión «de conformidad con su legislación nacional» en el artículo 3, apartado 2, de esta, debe señalarse que cada Estado miembro dispone de un amplio margen de apreciación en lo que respecta a la elección de los factores que han de tenerse en cuenta. No obstante, los Estados miembros deben velar por que su legislación contenga criterios que sean conformes con el sentido habitual del término «facilitará» y que no priven a dicha disposición de su efecto útil (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de septiembre de 2012, Rahman y otros, C-83/11, EU:C:2012:519, apartado 24).

**41.** Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que el artículo 21 TFUE , apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que *una resolución por la que se deniega la concesión de una autorización de residencia a la pareja no registrada, nacional de un tercer Estado, de un ciudadano de la Unión que regresa con ella al Estado miembro del que es nacional para residir en este tras haber ejercido su derecho de libre circulación, conforme a los requisitos establecidos en la Directiva 2004/38 , debe basarse en un estudio detenido de las circunstancias personales del solicitante y estar motivada.*

#### **Sobre la cuarta cuestión prejudicial**

**42.** Con carácter preliminar, es preciso señalar que de la resolución de remisión resulta que, con otros integrantes, el órgano jurisdiccional remitente ha declarado que el Reglamento de 2006 no confería a las personas contempladas en el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2004/38 un *right of appeal* (derecho de recurso). La cuarta cuestión prejudicial debe entenderse en este contexto. Así pues, el órgano jurisdiccional remitente no se pregunta por una posible falta de control jurisdiccional en favor de dichas personas, sino si la Directiva 2004/38 exige la existencia de una vía de recurso que permita al juez ejercer un control tanto de hecho como de Derecho.

**43.** En estas circunstancias, procede considerar que, mediante su cuarta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta fundamentalmente si el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que *los nacionales de terceros Estados contemplados en esta disposición deben tener una vía de recurso que permita al juez ejercer un control tanto de hecho como de Derecho para impugnar una resolución denegatoria de la concesión de una autorización de residencia.*

**44.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2004/38 , los procedimientos previstos en los artículos 30 y 31 se aplicarán, por analogía, a toda decisión que restrinja la libertad de circulación del ciudadano de la Unión o los miembros de su familia por motivos que no sean de orden público, seguridad pública o salud pública. En virtud del artículo 31, apartado 1, de la referida Directiva, *cuando se tome una*



*decisión contra él por razones de orden público, seguridad pública o salud pública, el interesado podrá interponer los recursos judiciales y, en su caso, administrativos del Estado miembro de acogida o solicitar la revisión de la misma.*

**45.** No obstante, estas disposiciones no mencionan expresamente a las personas contempladas, en particular, en el artículo 3, apartado 2, párrafo primero, letra b), de la Directiva 2004/38 .

**46.** A este respecto, como ha señalado el Abogado General en el punto 87 de sus conclusiones, el concepto de «miembros de la familia» se utiliza, en otras disposiciones de la Directiva 2004/38 , en el sentido de que engloba asimismo a las personas contempladas en su artículo 3, apartado 2. En particular, el artículo 10 de esta Directiva, relativo a la expedición de la tarjeta de residencia a los «miembros de la familia de un ciudadano de la Unión», menciona, en su apartado 2, letras e) y f), los documentos que han de presentar las personas contempladas en el artículo 3, apartado 2, párrafo primero, letras a) y b), de dicha Directiva para que se les expida dicha tarjeta de residencia. De igual forma, el artículo 8, apartado 5, de la Directiva 2004/38 , relativo a los documentos que han de presentarse para la expedición del certificado de registro a los «miembros de la familia», menciona, en las letras e) y f), a las personas contempladas en el artículo 3, apartado 2, de la Directiva.

**47.** Además, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia citada en el anterior apartado 38, los Estados miembros deben, de conformidad con el artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2004/38 , prever la posibilidad de que las personas mencionadas en el apartado 2, párrafo primero, del mismo artículo, obtengan una decisión sobre su solicitud que esté basada en un estudio detenido de sus circunstancias personales y que, en caso de denegación, esté motivada.

**48.** Pues bien, habida cuenta de que las disposiciones de la Directiva 2004/38 deben interpretarse de manera conforme con las exigencias derivadas del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de junio de 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, apartado 50), estas personas deben tener un recurso judicial efectivo para impugnar una resolución adoptada con arreglo a esta disposición que permita controlar, de hecho y de Derecho, la legalidad de tal resolución en relación con el Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de noviembre de 2011, Gaydarov, C-430/10, EU:C:2011:749, apartado 41).

**49.** Por lo tanto, procede considerar que las garantías procesales del artículo 31, apartado 1, de la Directiva 2004/38 son aplicables a las personas contempladas en su artículo 3, apartado 2, párrafo primero, letra b).

**50.** En lo que se refiere al contenido de estas garantías procesales, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una persona contemplada en el artículo 3, apartado 2, de esta Directiva tiene el derecho de que un órgano jurisdiccional compruebe si la normativa nacional y la aplicación de esta han respetado los límites del margen de apreciación trazado por la Directiva (sentencia de 5 de septiembre de 2012, Rahman y otros, C-83/11, EU:C:2012:519, apartado 25).

**51.** En cuanto al control judicial del margen de apreciación de que disponen las autoridades nacionales competentes, el juez nacional debe comprobar, en particular, si la resolución impugnada tiene una base fáctica suficientemente sólida. Además, este control debe centrarse en el respeto de las garantías procedimentales, que reviste una importancia fundamental para que el juez pueda comprobar si concurrían los elementos de hecho y de Derecho de los que depende el ejercicio de la facultad de apreciación (véase, por analogía, la sentencia de 4 de abril de 2017, Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255, apartados 45 y 46). Entre estas garantías figura, conforme al artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2004/38 , la obligación de dichas autoridades de estudiar detenidamente las circunstancias personales del solicitante y de motivar toda denegación de entrada o residencia.

**52.** Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a la cuarta cuestión prejudicial que el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que los nacionales de terceros países contemplados en esa disposición deben tener una vía de recurso para impugnar una resolución por la que se les deniegue la concesión de una autorización de residencia, tras cuyo ejercicio el juez nacional debe poder comprobar si la resolución denegatoria tiene una base fáctica suficientemente sólida y si se han respetado las garantías de procedimiento. Entre estas garantías figura la obligación de las autoridades nacionales competentes de estudiar detenidamente las circunstancias personales del solicitante y de motivar toda denegación de entrada o residencia.

## Costas

**53.** Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto,

## FALLO

el Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) declara:

**1) El artículo 21 TFUE , apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que obliga al Estado miembro del que es nacional un ciudadano de la Unión a facilitar la concesión de una autorización de residencia a la pareja no registrada, nacional de un tercer Estado, con la que el ciudadano de la Unión mantiene una relación estable, debidamente probada, cuando dicho ciudadano de la Unión regresa con ella al Estado miembro del que es nacional para residir en este tras haber ejercido su derecho de libre circulación para trabajar en un segundo Estado miembro, conforme a los requisitos establecidos en la 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) n.º 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**

**2) El artículo 21 TFUE , apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que una resolución por la que se deniega la concesión de una autorización de residencia a la pareja no registrada, nacional de un tercer Estado, de un ciudadano de la Unión que regresa con ella al Estado miembro del que es nacional para residir en este tras haber ejercido su derecho de libre circulación, conforme a los requisitos establecidos en la Directiva 2004/38 , debe basarse en un estudio detenido de las circunstancias personales del solicitante y estar motivada.**

**3) El artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que los nacionales de terceros países contemplados en esa disposición deben tener una vía de recurso para impugnar una resolución por la que se les deniegue la concesión de una autorización de residencia, tras cuyo ejercicio el juez nacional debe poder comprobar si la resolución denegatoria tiene una base fáctica suficientemente sólida y si se han respetado las garantías de procedimiento. Entre estas garantías figura la obligación de las autoridades nacionales competentes de estudiar detenidamente las circunstancias personales del solicitante y de motivar toda denegación de entrada o residencia.**

(\* ) Lengua de procedimiento: inglés.