



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 27 de febrero de 2020*

«Procedimiento prejudicial — Artículo 20 TFUE — Ciudadanía de la Unión Europea — Ciudadano de la Unión que nunca ha ejercido su libertad de circulación — Solicitud de tarjeta de residencia temporal del cónyuge, nacional de un tercer país — Denegación — Obligación de subvenir a las necesidades del cónyuge — Falta de recursos suficientes del ciudadano de la Unión — Obligación de los cónyuges de vivir juntos — Legislación y práctica nacionales — Disfrute efectivo del contenido esencial de los derechos conferidos a los ciudadanos de la Unión — Privación»

En el asunto C-836/18,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, mediante auto de 30 de noviembre de 2018, recibido en el Tribunal de Justicia el 28 de diciembre de 2018, en el procedimiento entre

Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real

y

RH,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. E. Regan, Presidente de Sala, y los Sres. I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič y C. Lycourgos (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. P. Pikamäe;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de RH, por los Sres. P. García Valdivieso Manrique y A. Ceballos Cabrillo, abogados;
- en nombre del Gobierno español, por el Sr. S. Jiménez García, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno danés, por el Sr. J. Nymann-Lindegren y las Sras. M. Wolff y P. Ngo, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. J. Möller y R. Kanitz, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: español.

- en nombre del Gobierno neerlandés, por la Sra. M. K. Bulterman y el Sr. J. Hoogveld, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. I. Martínez del Peral y E. Montaguti, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 21 de noviembre de 2019;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 20 TFUE.
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre la Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (en lo sucesivo, «Subdelegación») y RH, en relación con la denegación, por parte de la Subdelegación, de la solicitud de tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión Europea presentada por RH.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 El artículo 3 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), dispone en su apartado 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.»

- 4 El artículo 7 de esta Directiva establece en sus apartados 1 y 2:

«1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho de residencia en el territorio de otro Estado miembro por un período superior a tres meses si:

[...]

- b) dispone, para sí y los miembros de su familia, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante su período de residencia, así como de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida, o

[...]

- d) es un miembro de la familia que acompaña a un ciudadano de la Unión, o va a reunirse con él, y que cumple las condiciones contempladas en las letras a), b) o c).

2. El derecho de residencia establecido en el apartado 1 se ampliará a los miembros de la familia que no sean nacionales de un Estado miembro cuando acompañen al ciudadano de la Unión o se reúnan con él en el Estado miembro de acogida, siempre que dicho ciudadano cumpla las condiciones contempladas en las letras a), b) o c) del apartado 1.»

Derecho español

5 El artículo 32 de la Constitución establece:

«1. El hombre y la mujer tienen derecho a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica.

2. La ley regulará las formas de matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los derechos y deberes de los cónyuges, las causas de separación y disolución y sus efectos.»

6 El artículo 68 del Código Civil dispone:

«Los cónyuges están obligados a vivir juntos, guardarse fidelidad y socorrerse mutuamente. Deberán, además, compartir las responsabilidades domésticas y el cuidado y atención de ascendientes y descendientes y otras personas dependientes a su cargo.»

7 El artículo 70 de este Código establece:

«Los cónyuges fijarán de común acuerdo el domicilio conyugal y, en caso de discrepancia, resolverá el Juez, teniendo en cuenta el interés de la familia.»

8 En su versión aplicable, el artículo 1 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, dispone lo siguiente:

«1. El presente real decreto regula las condiciones para el ejercicio de los derechos de entrada y salida, libre circulación, estancia, residencia, residencia de carácter permanente y trabajo en España por parte de los ciudadanos de otros Estados miembros de la Unión Europea y de los restantes Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, así como las limitaciones a los derechos anteriores por razones de orden público, seguridad pública o salud pública.

2. El contenido del presente real decreto se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales y en los tratados internacionales en los que España sea parte.»

9 El artículo 2 de este Real Decreto establece:

«El presente real decreto se aplica también, cualquiera que sea su nacionalidad, y en los términos previstos por este, a los familiares de [un] ciudadano de otro Estado miembro de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, cuando le acompañen o se reúnan con él, que a continuación se relacionan:

a) A su cónyuge, siempre que no haya recaído el acuerdo o la declaración de nulidad del vínculo matrimonial, divorcio o separación legal.

[...]»

10 A tenor del artículo 7 del mismo Real Decreto:

«1. Todo ciudadano de un Estado miembro de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo tiene derecho de residencia en el territorio del Estado Español por un período superior a tres meses si:

[...]

b) Dispone, para sí y los miembros de su familia, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social en España durante su período de residencia, así como de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en España, o

[...]

d) Es un miembro de la familia que acompaña a un ciudadano de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, o va a reunirse con él, y que cumple las condiciones contempladas en las letras a), b) o c).

2. El derecho de residencia establecido en el apartado 1 se ampliará a los miembros de la familia que no sean nacionales de un Estado miembro cuando acompañen al ciudadano de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o se reúnan con él en el Estado español, siempre que dicho ciudadano cumpla las condiciones contempladas en las letras a), b) o c) de dicho apartado 1.

[...]

7. En lo que se refiere a medios económicos suficientes, no podrá establecerse un importe fijo, sino que habrá de tenerse en cuenta la situación personal de los nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. En cualquier caso, dicho importe no superará el nivel de recursos por debajo del cual se concede asistencia social a los españoles o el importe de la pensión mínima de Seguridad Social.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

11 El 13 de noviembre de 2015, RH, nacional marroquí mayor de edad, contrajo matrimonio en Ciudad Real con una nacional española mayor de edad que nunca había ejercido su libertad de circulación dentro de la Unión. La legalidad de este matrimonio no ha sido puesta en entredicho. Desde entonces, los cónyuges viven juntos en Ciudad Real con el padre de la nacional española.

12 El 23 de noviembre de 2015, RH presentó una solicitud de tarjeta de residencia temporal de familiar de ciudadano de la Unión.

13 El 20 de enero de 2016, la autoridad administrativa competente denegó la solicitud por estimar que la esposa de RH no había acreditado que cumplía los requisitos del artículo 7 del Real Decreto 240/2007. Concretamente, se consideró que la esposa de RH no había demostrado contar con recursos económicos suficientes para mantener a su esposo, siendo así que, en virtud del citado artículo 7, la obligación de disponer de tales recursos le incumbía exclusivamente.

14 Del auto de remisión se desprende que la autoridad administrativa competente no entró a valorar ninguna otra circunstancia que pudiera afectar a la relación concreta entre los cónyuges ni analizó la repercusión que podría tener para la nacional española el hecho de que su cónyuge tuviera que abandonar el territorio de la Unión. La autoridad administrativa tampoco tuvo en cuenta el hecho de

que el padre de la nacional española se hubiera comprometido a satisfacer los gastos derivados de la residencia de RH en España, a pesar de que se habían acreditado tanto el ofrecimiento como la justificación de los recursos económicos del padre de la esposa de RH.

- 15 El 10 de marzo de 2016, la Subdelegación confirmó la denegación de la solicitud presentada por RH. Este último interpuso un recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Subdelegación ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Ciudad Real.
- 16 El juzgado estimó el recurso, considerando que el artículo 7 del Real Decreto 240/2007 no era aplicable a RH, familiar de una nacional española que no había ejercido su libertad de circulación.
- 17 La Administración del Estado interpuso recurso de apelación contra la sentencia de dicho juzgado ante el tribunal remitente.
- 18 Este último subraya que el Tribunal Supremo, en la sentencia de 1 de junio de 2010, decidió aplicar el Real Decreto 240/2007 a los nacionales españoles, hubieran ejercido o no su libertad de circulación en el territorio de la Unión, y a sus familiares nacionales de terceros países.
- 19 Sin embargo, el tribunal remitente opina que el Tribunal Supremo no apreció debidamente que del artículo 3 de la Directiva 2004/38 y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que esta Directiva solo es aplicable a los nacionales de un Estado miembro que se trasladan al territorio de otro Estado miembro. El tribunal remitente añade que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha dado lugar a que el régimen previsto en el Real Decreto 240/2007 para la reagrupación familiar de nacionales de terceros países, miembros de la familia de un nacional español, sea ahora el mismo que el aplicado a un ciudadano de la Unión que se haya establecido en España.
- 20 Según el tribunal remitente, en la fecha en que se dictó la sentencia del Tribunal Supremo, el Real Decreto 240/2007 no había incorporado los requisitos establecidos en el artículo 7 de la Directiva 2004/38 y, en particular, la exigencia de que el ciudadano de la Unión dispusiera de recursos económicos suficientes, para sí y los miembros de su familia, para no convertirse en una carga para la asistencia social.
- 21 Mediante un real decreto-ley de 20 de abril de 2012, se traspuso finalmente en su totalidad el artículo 7 de la Directiva 2004/38 al ordenamiento jurídico español, incluida la obligación de contar con un seguro de enfermedad y disponer de recursos económicos suficientes. Por consiguiente, estos requisitos se tornaron igualmente aplicables a cualquier nacional español que nunca hubiera ejercido su libertad de circulación y quisiera que los miembros de su familia, nacionales de terceros países, se reunieran con él. En la jurisprudencia posterior del Tribunal Supremo, se ha considerado que la aplicación de los requisitos del artículo 7 del Real Decreto 240/2007, en su versión modificada por el Real Decreto-ley de 20 de abril de 2012, a los nacionales españoles que nunca hayan ejercido su libertad de circulación debe entenderse como el efecto de una disposición de Derecho interno, con independencia de la Directiva 2004/38.
- 22 En estas circunstancias, el tribunal remitente se pregunta si el artículo 20 TFUE se opone a la práctica española que exige a un nacional español que nunca ha ejercido su libertad de circulación dentro de la Unión que acredite que dispone de recursos económicos suficientes, para sí y su cónyuge, para no convertirse en una carga para la asistencia social. Más concretamente, el tribunal remitente opina que esta práctica automática del Estado español, que no ofrece la posibilidad de adaptarse a situaciones particulares, puede ser contraria al artículo 20 TFUE si conduce a que el nacional español tenga que abandonar el territorio de la Unión.
- 23 Pues bien, el tribunal remitente estima que esto es lo que sucede en el presente asunto a la luz de la regulación del matrimonio en el ordenamiento jurídico español. A este respecto, subraya que el derecho a una vida en común se deriva del contenido mínimo del artículo 32 de la Constitución.

Además, los artículos 68 y 70 del Código Civil disponen que los cónyuges están obligados a vivir juntos y a fijar de común acuerdo el domicilio conyugal. De ello se deduce que la mencionada obligación de los cónyuges de vivir juntos, que establece el Derecho español, se distingue de una mera decisión de oportunidad o conveniencia.

- 24 Según el tribunal remitente, esta obligación deviene de imposible cumplimiento si la residencia legal de un nacional de un tercer país, cónyuge de un nacional español, se hace depender de criterios económicos. A su juicio, denegar el derecho de residencia al cónyuge genera, para el nacional español que no disponga de los medios económicos exigidos por el artículo 7 del Real Decreto 240/2007, la necesidad de abandonar el territorio de la Unión, ya que solo así podrá cumplir y hacer efectivos el derecho y el deber de vida en común que establece el Derecho español. Para llegar a esta conclusión, no es necesario que la convivencia pueda ser judicialmente exigible entre los cónyuges.
- 25 Por otra parte, el tribunal remitente estima que, en cualquier caso, vulnera el artículo 20 TFUE la práctica del Estado español consistente en rechazar de manera automática la reagrupación familiar de un nacional de un tercer país con un nacional español que nunca ha ejercido su libertad de circulación, por la única razón de que este último no disponga de un determinado nivel económico, sin que las autoridades hayan examinado previamente si entre el ciudadano de la Unión y el nacional de un tercer país existe una relación de dependencia de tal naturaleza que, en caso de denegarse un derecho de residencia derivado a este último, el ciudadano de la Unión se vería obligado de hecho a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto.
- 26 El tribunal remitente considera que las autoridades españolas denegaron la solicitud de RH por la única razón de que la esposa de este no disponía de recursos suficientes, sin examinar las circunstancias particulares del matrimonio de que se trata. A este respecto, el tribunal remitente rechaza las alegaciones de la Administración en las que se critica el silencio de la esposa de RH acerca de la existencia de eventuales circunstancias particulares. Según dicho tribunal, el Estado español no ofreció a la esposa de RH ninguna posibilidad de exponer la eventual existencia de una relación de dependencia entre ella y su cónyuge. Las autoridades españolas ni siquiera entraron a valorar la justificación de medios económicos suficientes del padre de la esposa de RH, a pesar de que aquel se había ofrecido de forma expresa a hacerse cargo del mantenimiento de su yerno, lo que demuestra, en opinión del tribunal remitente, que, en la práctica, el Estado español se basa de manera exclusiva y automática en la insuficiencia de los recursos económicos propios del nacional español para denegar la tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión al nacional de un tercer país.
- 27 En estas circunstancias, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) Si la exigencia de que el ciudadano español que no ha ejercido su derecho de circulación haya de cumplir los requisitos del artículo 7, apartado 1, del Real Decreto 240/2007, como condición necesaria para el reconocimiento del derecho de residencia de su cónyuge extracomunitario conforme al artículo 7, apartado 2, del citado Real Decreto, puede suponer, en caso de no darse esos requisitos, la vulneración del artículo 20 [TFUE] si, a consecuencia de la denegación de ese derecho, el ciudadano español se viera obligado a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto.

Todo ello, partiendo de que el artículo 68 del Código Civil español establece la obligación de los cónyuges de vivir juntos.

2) Si, en todo caso, y al margen y en defecto de lo anterior, vulnera el artículo 20 [TFUE], en los términos antes citados, la práctica del Estado español de la aplicación de manera automática de la regulación contenida en el artículo 7 del Real Decreto 240/2007, denegando el permiso de residencia al familiar del ciudadano de la Unión que nunca ha ejercido la libertad de circulación, por la única y exclusiva razón de no cumplir estos requisitos establecidos en ese precepto, sin

que se haya examinado concreta e individualizadamente si entre ese ciudadano de la Unión y el nacional de un tercer país existe una relación de dependencia de tal naturaleza que, por cualquier razón y habida cuenta de las circunstancias concurrentes, determinara que, en caso de denegarse un derecho de residencia de un ciudadano de un tercer país, el ciudadano de la Unión no pudiera separarse del miembro de la familia del que es dependiente y hubiera de abandonar el territorio de la Unión.

Todo ello a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, entre otras, la sentencia de 8 de mayo de 2018, [K.A. y otros (Reagrupación familiar en Bélgica), C-82/16, EU:C:2018:308].»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Observaciones preliminares

- 28 Conviene comenzar indicando que del auto de remisión se desprende que las autoridades españolas competentes denegaron, sobre la base del artículo 7 del Real Decreto 240/2007, que transpone al ordenamiento jurídico español el artículo 7 de la Directiva 2004/38, la concesión a RH, nacional marroquí, de una tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión, debido a que su esposa, ciudadana de la Unión, no disponía, para sí y los miembros de su familia, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social, sin tener en cuenta el hecho de que el padre de esta había declarado su voluntad de mantener a RH.
- 29 El tribunal remitente ha puntualizado, además, que la esposa de RH es una nacional española que nunca ha ejercido su libertad de circulación dentro de la Unión. Es preciso señalar que, en tal situación, su cónyuge, nacional de un tercer país, no puede ampararse ni en la Directiva 2004/38 ni en el artículo 21 TFUE para invocar un derecho de residencia derivado [véase, en este sentido, la sentencia de 8 de mayo de 2018, K.A. y otros (Reagrupación familiar en Bélgica), C-82/16, EU:C:2018:308, apartado 40 y jurisprudencia citada].
- 30 No obstante, del auto de remisión resulta que el artículo 7 del Real Decreto 240/2007 no solo se aplica a las solicitudes de reagrupación familiar presentadas por un nacional de un tercer país que es miembro de la familia de un ciudadano de la Unión que ha ejercido su libertad de circulación, solicitudes que están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/38, sino también, en virtud de reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, a las solicitudes de reagrupación familiar presentadas por un nacional de un tercer país que es miembro de la familia de un nacional español que nunca ha ejercido su libertad de circulación.
- 31 En estas circunstancias, ha de recordarse que, según jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia y tal como ha señalado el Abogado General en el punto 41 de sus conclusiones, el requisito relativo al carácter suficiente de los recursos, enunciado en el artículo 7 de la Directiva 2004/38, debe interpretarse en el sentido de que, si bien el ciudadano de la Unión debe disponer de recursos suficientes, el Derecho de la Unión no impone la más mínima exigencia en cuanto a la procedencia de tales recursos, que pueden provenir, en particular, de un miembro de la familia de dicho ciudadano (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de octubre de 2004, Zhu y Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, apartados 30 a 33, y de 2 de octubre de 2019, Bajratari, C-93/18, EU:C:2019:809, apartado 30 y jurisprudencia citada).

Sobre la segunda cuestión prejudicial

- 32 Mediante su segunda cuestión prejudicial, que procede examinar en primer lugar, el tribunal remitente pregunta sustancialmente si el artículo 20 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un Estado miembro deniegue una solicitud de reagrupación familiar, presentada por el cónyuge, nacional de un tercer país, de un ciudadano de la Unión que posee la nacionalidad de ese Estado miembro y que nunca ha ejercido su libertad de circulación, por la única razón de que el ciudadano de la Unión no disponga, para sí y su cónyuge, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social, sin que se haya examinado si entre ese ciudadano de la Unión y su cónyuge existe una relación de dependencia de tal naturaleza que, en caso de denegarse un derecho de residencia derivado a este último, el ciudadano de la Unión se vería obligado a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto y quedaría privado, en consecuencia, del disfrute efectivo del contenido esencial de los derechos conferidos por su estatuto.
- 33 En primer lugar, es preciso subrayar que el Derecho de la Unión no se aplica, en principio, a una solicitud de reagrupación familiar de un nacional de un tercer país con un miembro de su familia, nacional de un Estado miembro de la Unión y que nunca ha ejercido su libertad de circulación, y, por lo tanto, no se opone, en principio, a la normativa de un Estado miembro en virtud de la cual esa reagrupación familiar se supedita a un requisito relativo a la existencia de recursos suficientes como el mencionado en el apartado anterior.
- 34 No obstante, debe señalarse, en segundo lugar, que la imposición sistemática, sin excepción alguna, de tal requisito puede vulnerar el derecho de residencia derivado que ha de reconocerse, en situaciones muy específicas, en virtud del artículo 20 TFUE, al nacional de un tercer país que es miembro de la familia de un ciudadano de la Unión.
- 35 A este respecto, cabe recordar que, según reiterada jurisprudencia, el artículo 20 TFUE confiere a toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro el estatuto de ciudadano de la Unión, que tiene por vocación ser el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros [sentencia de 8 de mayo de 2018, K.A. y otros (Reagrupación familiar en Bélgica), C-82/16, EU:C:2018:308, apartado 47 y jurisprudencia citada].
- 36 La ciudadanía de la Unión confiere a todo ciudadano de la Unión un derecho fundamental e individual a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y a las disposiciones adoptadas para su aplicación [sentencia de 8 de mayo de 2018, K.A. y otros (Reagrupación familiar en Bélgica), C-82/16, EU:C:2018:308, apartado 48 y jurisprudencia citada].
- 37 En este contexto, el Tribunal de Justicia ha declarado que el artículo 20 TFUE se opone a medidas nacionales, incluidas las decisiones de denegación de la residencia a los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión, que tengan por efecto privar a los ciudadanos de la Unión del disfrute efectivo del contenido esencial de los derechos conferidos por su estatuto [sentencia de 8 de mayo de 2018, K.A. y otros (Reagrupación familiar en Bélgica), C-82/16, EU:C:2018:308, apartado 49 y jurisprudencia citada].
- 38 En cambio, las disposiciones del Tratado relativas a la ciudadanía de la Unión no confieren ningún derecho autónomo a los nacionales de un tercer país. Los eventuales derechos conferidos a tales nacionales no son derechos propios de esos nacionales, sino derechos derivados de los que tiene el ciudadano de la Unión. La finalidad y la justificación de dichos derechos derivados se basan en la consideración de que no reconocerlos puede suponer un menoscabo de la libertad de circulación del ciudadano de la Unión [sentencia de 8 de mayo de 2018, K.A. y otros (Reagrupación familiar en Bélgica), C-82/16, EU:C:2018:308, apartado 50 y jurisprudencia citada].

- 39 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que existen situaciones muy específicas en las que, pese a no ser aplicable el Derecho secundario en materia de derecho de residencia de los nacionales de terceros países y pese a que el ciudadano de la Unión de que se trate no haya ejercido su libertad de circulación, debe reconocerse sin embargo un derecho de residencia a un nacional de un tercer país, miembro de la familia de dicho ciudadano de la Unión, pues de lo contrario se vulneraría el efecto útil de la ciudadanía de la Unión si, como consecuencia de la denegación de ese derecho, el mismo ciudadano se viera obligado de hecho a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto, lo que lo privaría del disfrute efectivo del contenido esencial de los derechos conferidos por ese estatuto [sentencia de 8 de mayo de 2018, K.A. y otros (Reagrupación familiar en Bélgica), C-82/16, EU:C:2018:308, apartado 51].
- 40 No obstante, la denegación del derecho de residencia a un nacional de un tercer país únicamente podrá desvirtuar el efecto útil de la ciudadanía de la Unión cuando entre dicho nacional y el ciudadano de la Unión, miembro de su familia, exista tal relación de dependencia que esta llevaría a que el ciudadano de la Unión se viera obligado a acompañar al nacional del tercer país en cuestión y a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto [sentencia de 8 de mayo de 2018, K.A. y otros (Reagrupación familiar en Bélgica), C-82/16, EU:C:2018:308, apartado 52 y jurisprudencia citada].
- 41 De ello resulta que un nacional de un tercer país solo puede aspirar a que se le conceda un derecho de residencia derivado, al amparo del artículo 20 TFUE, si, en el supuesto de que no se le concediera tal derecho, tanto él como el ciudadano de la Unión, miembro de su familia, se vieran obligados a abandonar el territorio de la Unión. Así pues, la concesión de tal derecho de residencia derivado únicamente se plantea cuando un nacional de un tercer país, miembro de la familia de un ciudadano de la Unión, no cumple los requisitos impuestos para obtener, sobre la base de otras disposiciones y, en particular, en virtud de la normativa nacional aplicable a la reagrupación familiar, el derecho de residencia en el Estado miembro del que dicho ciudadano es nacional.
- 42 Sin embargo, una vez que se haya determinado que no puede concederse ningún derecho de residencia en virtud del Derecho nacional o del Derecho secundario de la Unión a un nacional de un tercer país, miembro de la familia de un ciudadano de la Unión, el hecho de que entre aquel nacional y este ciudadano de la Unión exista tal relación de dependencia que esta llevaría a que este último se viera obligado a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto en el supuesto de que se expulsara de él al miembro de su familia, nacional de un tercer país, tiene como consecuencia que el artículo 20 TFUE obligue, en principio, al Estado miembro de que se trate a reconocer un derecho de residencia derivado al nacional de un tercer país.
- 43 Sentado lo anterior, cabe observar asimismo, en tercer lugar, que el Tribunal de Justicia ya ha reconocido que el derecho de residencia derivado que resulta del artículo 20 TFUE no es absoluto, puesto que los Estados miembros pueden negarse a concederlo en determinadas circunstancias específicas.
- 44 En este sentido, el Tribunal de Justicia ha declarado que el artículo 20 TFUE no afecta a la posibilidad de los Estados miembros de invocar una excepción relacionada, en particular, con el mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad pública (sentencias de 13 de septiembre de 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, apartado 36, y Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, apartado 81).
- 45 Por consiguiente, la denegación del derecho de residencia a un nacional de un tercer país, miembro de la familia de un ciudadano de la Unión, basada en la existencia de una amenaza real, actual y suficientemente grave para el orden público o la seguridad pública, teniendo en cuenta, en particular, las infracciones penales cometidas por el nacional del tercer país, será conforme con el Derecho de la Unión, aun cuando tenga como consecuencia que el ciudadano de la Unión que es miembro de la familia del nacional del tercer país deba abandonar el territorio de la Unión [sentencia de 8 de mayo de 2018, K.A. y otros (Reagrupación familiar en Bélgica), C-82/16, EU:C:2018:308, apartado 92 y jurisprudencia citada].

- 46 Por lo tanto, ha de examinarse si, del mismo modo, el artículo 20 TFUE permite a los Estados miembros introducir una excepción al derecho de residencia derivado consagrado en ese artículo en relación con la exigencia de que el ciudadano de la Unión posea recursos suficientes.
- 47 A este respecto, procede subrayar que la apreciación de una excepción al derecho de residencia derivado que puede deducirse del artículo 20 TFUE ha de tener en cuenta, en particular, el derecho al respeto de la vida privada y familiar, tal como se enuncia en el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (sentencias de 13 de septiembre de 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, apartado 36, y Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, apartado 81), y, de un modo genérico, el principio de proporcionalidad en cuanto principio general del Derecho de la Unión.
- 48 Pues bien, negar al nacional de un tercer país, miembro de la familia de un ciudadano de la Unión, un derecho de residencia derivado en el territorio del Estado miembro del que ese ciudadano tiene la nacionalidad por la única razón de que este último no disponga de recursos suficientes, incluso cuando entre el ciudadano de la Unión y el nacional del tercer país exista una relación de dependencia como la descrita en el apartado 39 de la presente sentencia, constituiría un menoscabo del disfrute del contenido esencial de los derechos que confiere el estatuto de ciudadano de la Unión que resultaría desproporcionado en relación con el objetivo perseguido por el mencionado requisito de disponer de recursos suficientes, a saber, preservar el erario del Estado miembro de que se trate. Este objetivo puramente económico es fundamentalmente diferente del objetivo consistente en mantener el orden público y salvaguardar la seguridad pública y no puede justificar una injerencia tan grave en el disfrute efectivo del contenido esencial de los derechos que confiere el estatuto de ciudadano de la Unión.
- 49 De lo anterior se desprende que, cuando exista una relación de dependencia, en el sentido del apartado 39 de la presente sentencia, entre un ciudadano de la Unión y un nacional de un tercer país, miembro de la familia de aquel, el artículo 20 TFUE se opone a que un Estado miembro establezca una excepción al derecho de residencia derivado que ese artículo reconoce al nacional de un tercer país, por la única razón de que el ciudadano de la Unión no disponga de recursos suficientes.
- 50 Por lo tanto, como ha señalado esencialmente el Abogado General en el punto 66 de sus conclusiones, la obligación impuesta al ciudadano de la Unión de disponer de recursos suficientes para sí mismo y para el miembro de su familia, nacional de un tercer país, puede poner en peligro el efecto útil del artículo 20 TFUE si conduce a que dicho nacional tenga que abandonar el territorio de la Unión en su conjunto y a que, debido a la existencia de una relación de dependencia entre el mismo nacional y el ciudadano de la Unión, este último se vea obligado de hecho a acompañarlo y, por consiguiente, a abandonar también el territorio de la Unión.
- 51 En cuarto lugar, por lo que se refiere a las normas de procedimiento mediante las que un nacional de un tercer país puede aducir la existencia de un derecho derivado al amparo del artículo 20 TFUE en el marco de una solicitud de residencia con fines de reagrupación familiar, el Tribunal de Justicia ha declarado que, si bien es cierto que corresponde a los Estados miembros fijar las normas de aplicación del derecho de residencia derivado que, en las situaciones específicas mencionadas en el apartado 39 de la presente sentencia, debe reconocerse al nacional de un tercer país en virtud del artículo 20 TFUE, no lo es menos que tales normas de procedimiento no pueden poner en peligro el efecto útil del citado artículo 20 [sentencia de 8 de mayo de 2018, K.A. y otros (Reagrupación familiar en Bélgica), C-82/16, EU:C:2018:308, apartado 54].
- 52 Así pues, aunque las autoridades nacionales no tienen la obligación de examinar sistemáticamente y por iniciativa propia si existe una relación de dependencia, a efectos del artículo 20 TFUE, ya que corresponde al interesado aportar los datos que permitan valorar si se cumplen los requisitos de aplicación de ese artículo, se pondría en peligro el efecto útil de ese mismo artículo si se impidiese al nacional de un tercer país o al ciudadano de la Unión, miembro de la familia de aquel, facilitar los

datos que permitan determinar si existe entre ellos una relación de dependencia, a efectos del artículo 20 TFUE (véase, por analogía, la sentencia de 10 de mayo de 2017, Chávez-Vílchez y otros, C-133/15, EU:C:2017:354, apartados 75 y 76).

- 53 Por lo tanto, cuando un nacional de un tercer país presenta ante la autoridad nacional competente una solicitud de residencia con fines de reagrupación familiar con un ciudadano de la Unión, nacional del Estado miembro de que se trate, dicha autoridad no puede denegar de manera automática esa solicitud por la única razón de que el ciudadano de la Unión no disponga de recursos suficientes. Por el contrario, le corresponde valorar, basándose en los datos que el nacional del tercer país y el ciudadano de la Unión deben poder facilitarle libremente y procediendo, en su caso, a las investigaciones necesarias, si existe entre esas dos personas una relación de dependencia como la descrita en el apartado 39 de la presente sentencia, de modo que, en principio, deba concederse a dicho nacional de un tercer país un derecho de residencia derivado al amparo del artículo 20 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de mayo de 2017, Chávez-Vílchez y otros, C-133/15, EU:C:2017:354, apartados 75 a 77).
- 54 A la luz de las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 20 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un Estado miembro deniegue una solicitud de reagrupación familiar, presentada por el cónyuge, nacional de un tercer país, de un ciudadano de la Unión que posee la nacionalidad de ese Estado miembro y que nunca ha ejercido su libertad de circulación, por la única razón de que el ciudadano de la Unión no disponga, para sí y su cónyuge, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social, sin que se haya examinado si entre ese ciudadano de la Unión y su cónyuge existe una relación de dependencia de tal naturaleza que, en caso de denegarse un derecho de residencia derivado a este último, el ciudadano de la Unión se vería obligado a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto y quedaría privado, en consecuencia, del disfrute efectivo del contenido esencial de los derechos conferidos por su estatuto.

Sobre la primera cuestión prejudicial

- 55 Mediante su primera cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta sustancialmente si el artículo 20 TFUE debe interpretarse en el sentido de que existe una relación de dependencia que pueda justificar la concesión de un derecho de residencia derivado al amparo de ese mismo artículo por el mero hecho de que un nacional de un Estado miembro, mayor de edad y que nunca ha ejercido su libertad de circulación, y su cónyuge, mayor de edad y nacional de un tercer país, estén obligados a vivir juntos, en virtud de las obligaciones que dimanar del matrimonio según el Derecho del Estado miembro del que es nacional el ciudadano de la Unión.
- 56 En primer lugar, cabe recordar que, a diferencia de los menores de edad, y con mayor motivo cuando se trata de niños de corta edad, un adulto puede, en principio, llevar una existencia independiente de los miembros de su familia. De ahí se deduce que el reconocimiento entre dos adultos miembros de una misma familia de una relación de dependencia que pueda generar un derecho de residencia derivado al amparo del artículo 20 TFUE únicamente es posible en casos excepcionales en los que, habida cuenta del conjunto de circunstancias relevantes, la persona en cuestión no podría de ningún modo separarse del miembro de la familia del que es dependiente [véase, en este sentido, la sentencia de 8 de mayo de 2018, K.A. y otros (Reagrupación familiar en Bélgica), C-82/16, EU:C:2018:308, apartado 65].
- 57 En segundo lugar, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende igualmente que el mero hecho de que a un nacional de un Estado miembro le pueda parecer deseable, por razones económicas o para mantener la unidad familiar en el territorio de la Unión, que miembros de su familia que no tienen la nacionalidad de un Estado miembro puedan residir con él en el territorio de la Unión no basta por sí mismo para considerar que el ciudadano de la Unión se vería obligado a

abandonar el territorio de la Unión si ese derecho no fuera concedido [sentencia de 8 de mayo de 2018, K.A. y otros (Reagrupación familiar en Bélgica), C-82/16, EU:C:2018:308, apartado 74 y jurisprudencia citada].

- 58 Así pues, la existencia de un vínculo familiar, sea este biológico o jurídico, entre el ciudadano de la Unión y el miembro de su familia, nacional de un tercer país, no basta para justificar el reconocimiento al amparo del artículo 20 TFUE a dicho miembro de la familia de un derecho de residencia derivado en el territorio del Estado miembro del que el ciudadano de la Unión sea nacional [véase, en este sentido, la sentencia de 8 de mayo de 2018, K.A. y otros (Reagrupación familiar en Bélgica), C-82/16, EU:C:2018:308, apartado 75].
- 59 En tercer lugar, el Tribunal de Justicia también ha declarado que existe un principio de Derecho internacional que se opone a que un Estado miembro niegue a sus propios nacionales el derecho a entrar en su territorio y a residir en él en cualquier concepto, principio que ha sido reafirmado en el artículo 3 del Protocolo n.º 4 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y en relación con el cual no cabe suponer que el Derecho de la Unión pueda desconocerlo en las relaciones entre los Estados miembros.
- 60 Así pues, dado que a los nacionales de un Estado miembro se les reconoce un derecho de residencia incondicionado en el territorio del propio Estado (sentencia de 14 de noviembre de 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, apartado 37), un Estado miembro no puede imponer legalmente a uno de sus nacionales que abandone su territorio para cumplir, en particular, las obligaciones dimanantes del matrimonio, sin vulnerar con ello el principio de Derecho internacional mencionado en el apartado anterior de la presente sentencia.
- 61 Por consiguiente, aun suponiendo que las normas de un Estado miembro relativas al matrimonio obliguen al nacional de ese Estado miembro y a su cónyuge a vivir juntos, como sostiene el tribunal remitente en relación con el Derecho español, tal obligación no puede, en ningún caso, compeler jurídicamente a ese nacional a abandonar el territorio de la Unión, aunque no se conceda a su cónyuge, nacional de un tercer país, una tarjeta de residencia en el territorio de dicho Estado miembro. Habida cuenta de lo expuesto, esa obligación legal de que los cónyuges vivan juntos no basta, por sí sola, para acreditar que existe entre ellos tal relación de dependencia que esta forzaría al ciudadano de la Unión, en caso de expulsión de su cónyuge del territorio de la Unión, a acompañarlo y, por consiguiente, a abandonar también dicho territorio.
- 62 En cualquier caso, del auto de remisión se desprende que la obligación de convivencia impuesta a los cónyuges por la ley española no es exigible judicialmente.
- 63 A la luz de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 20 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no existe una relación de dependencia que pueda justificar la concesión de un derecho de residencia derivado al amparo de ese artículo por el mero hecho de que un nacional de un Estado miembro, mayor de edad y que nunca ha ejercido su libertad de circulación, y su cónyuge, mayor de edad y nacional de un tercer país, estén obligados a vivir juntos en virtud de las obligaciones que dimanen del matrimonio según el Derecho del Estado miembro del que es nacional el ciudadano de la Unión.

Costas

- 64 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, 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, el Tribunal de Justicia (Sala Quinta) declara:

- 1) **El artículo 20 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un Estado miembro deniegue una solicitud de reagrupación familiar, presentada por el cónyuge, nacional de un tercer país, de un ciudadano de la Unión Europea que posee la nacionalidad de ese Estado miembro y que nunca ha ejercido su libertad de circulación, por la única razón de que el ciudadano de la Unión no disponga, para sí y su cónyuge, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social, sin que se haya examinado si entre ese ciudadano de la Unión y su cónyuge existe una relación de dependencia de tal naturaleza que, en caso de denegarse un derecho de residencia derivado a este último, el ciudadano de la Unión se vería obligado a abandonar el territorio de la Unión Europea en su conjunto y quedaría privado, en consecuencia, del disfrute efectivo del contenido esencial de los derechos conferidos por su estatuto.**
- 2) **El artículo 20 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no existe una relación de dependencia que pueda justificar la concesión de un derecho de residencia derivado al amparo de ese artículo por el mero hecho de que un nacional de un Estado miembro, mayor de edad y que nunca ha ejercido su libertad de circulación, y su cónyuge, mayor de edad y nacional de un tercer país, estén obligados a vivir juntos en virtud de las obligaciones que dimanen del matrimonio según el Derecho del Estado miembro del que es nacional el ciudadano de la Unión Europea.**

Firmas