



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 2 de septiembre de 2021 \*

«Procedimiento prejudicial — Directiva 2004/38/CE — Artículo 13, apartado 2 — Derecho de residencia de los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión — Matrimonio entre un ciudadano de la Unión y un nacional de un tercer país — Mantenimiento, en caso de divorcio, del derecho de residencia de un nacional de un tercer país víctima de violencia doméstica cometida por su cónyuge — Obligación de demostrar la existencia de recursos suficientes — Inexistencia de tal obligación en la Directiva 2003/86/CE — Validez — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículos 20 y 21 — Igualdad de trato — Diferencia de trato dependiendo de que el reagrupante sea ciudadano de la Unión o nacional de un tercer país — No comparabilidad de las situaciones»

En el asunto C-930/19,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Conseil du contentieux des étrangers (Consejo del Contencioso de Extranjería, Bélgica), mediante resolución de 13 de diciembre de 2019, recibida en el Tribunal de Justicia el 20 de diciembre de 2019, en el procedimiento entre

X

y

**État belge,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta (Ponente), Vicepresidenta, el Sr. J.-C. Bonichot, la Sra. A. Prechal y los Sres. M. Vilaras, N. Piçarra y A. Kumin, Presidentes de Sala, y los Sres. M. Safjan, D. Šváby y S. Rodin, la Sra. K. Jürimäe, el Sr. P. G. Xuereb, la Sra. L. S. Rossi y los Sres. I. Jarukaitis y J. Passer, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Szpunar;

Secretaria: Sra. M. Krausenböck, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 7 de diciembre de 2020;

\* Lengua de procedimiento: francés.

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de X, por el Sr. J. Wolsey y la Sra. E. Didi, avocats;
- en nombre del Gobierno belga, por las Sras. L. Van den Broeck, M. Jacobs y C. Pochet, en calidad de agentes, asistidas por la Sra. E. Derriks y los Sres. K. de Haes y G. van Witzenburg, avocats;
- en nombre del Parlamento Europeo, por los Sres. D. Warin y R. van de Westelaken, en calidad de agentes;
- en nombre del Consejo de la Unión Europea, por la Sra. S. Boelaert y el Sr. R. Meyer, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. C. Cattabriga y E. Montaguti, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 22 de marzo de 2021;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 La cuestión prejudicial versa sobre la validez del artículo 13, apartado 2, 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; correcciones de errores en DO 2004, L 229, p. 35), a la luz de los artículos 20 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre X y el État belge (Estado belga), en relación con el mantenimiento del derecho de residencia de X en territorio belga.

## Marco jurídico

### *Derecho de la Unión*

#### *Directiva 2004/38*

3 Con arreglo a los considerandos 1 a 3, 5, 10 y 15 de la Directiva 2004/38:

«(1) La ciudadanía de la Unión confiere a todo ciudadano de la Unión un derecho primario e individual a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el Tratado [FUE] y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.

(2) La libre circulación de personas constituye una de las libertades fundamentales del mercado interior, que implica un espacio sin fronteras interiores en el que esta libertad estará garantizada con arreglo a las disposiciones del Tratado [FUE].

(3) La ciudadanía de la Unión debe ser la condición fundamental de los nacionales de los Estados miembros que ejercen su derecho de libre circulación y residencia. Por ello es necesario codificar y revisar los instrumentos comunitarios existentes tratando separadamente a los asalariados, los trabajadores por cuenta propia, así como los estudiantes y las otras personas inactivas, de manera que se simplifique y refuerce el derecho de libre circulación y residencia de todos los ciudadanos de la Unión.

[...]

(5) El derecho de todo ciudadano de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, para que pueda ejercerse en condiciones objetivas de libertad y dignidad, debe serle reconocido también a los miembros de su familia, cualquiera que sea su nacionalidad. [...]

[...]

(10) Conviene, sin embargo, evitar que los beneficiarios del derecho de residencia se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante un primer período de estancia. Por ello, debe supeditarse a determinadas condiciones el derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia por períodos superiores a tres meses.

[...]

(15) Conviene, por otro lado, ofrecer protección jurídica a los miembros de la familia en caso de fallecimiento del ciudadano de la Unión o de divorcio o anulación del matrimonio o de una unión de hecho registrada. Resulta pues necesario adoptar medidas que garanticen que, en tales supuestos, los miembros de la familia que residieran ya en el territorio del Estado miembro de acogida conserven su derecho de residencia, a título exclusivamente personal, con el debido respeto por la vida familiar y la dignidad humana y bajo ciertas condiciones para evitar abusos.»

4 Con el título «Objeto», el artículo 1 de la Directiva 2004/38 señala lo siguiente:

«La presente Directiva establece:

- a) las condiciones de ejercicio del derecho de libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia;
- b) el derecho de residencia permanente en el territorio de los Estados miembros de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia;
- c) las limitaciones a los derechos establecidos en las letras a) y b) por razones de orden público, seguridad pública o salud pública.»

5 El artículo 7 de esta Directiva, titulado «Derecho de residencia por más de tres meses», dispone lo siguiente 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:

- a) es un trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en el Estado miembro de acogida, o
- 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
- c) – está matriculado en un centro público o privado, reconocido o financiado por el Estado miembro de acogida con arreglo a su legislación o a su práctica administrativa, con la finalidad principal de cursar estudios, inclusive de formación profesional, y  
– cuenta con un seguro de enfermedad que cubre todos los riesgos en el Estado miembro de acogida y garantiza a la autoridad nacional competente, mediante una declaración o por cualquier otro medio equivalente de su elección, que posee recursos suficientes para sí y los miembros de su familia para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante su período de residencia, 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.»

6 El artículo 13 de la Directiva 2004/38, titulado «Mantenimiento del derecho de residencia de los miembros de la familia en caso de divorcio, anulación del matrimonio o fin de la unión registrada», establece:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo segundo, el divorcio, la anulación del matrimonio de ciudadanos de la Unión o el fin de la unión registrada mencionada en la letra b) del punto 2 del

artículo 2 no afectará al derecho de residencia de los miembros de la familia del ciudadano de la Unión que tengan la nacionalidad de un Estado miembro.

Antes de adquirir el derecho de residencia permanente, los interesados deberán cumplir las condiciones previstas en las letras a), b), c) o d) del apartado 1 del artículo 7.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo segundo, el divorcio, la anulación del matrimonio o el fin de la unión registrada mencionada en la letra b) del punto 2 del artículo 2 no supondrá la pérdida del derecho de residencia de los miembros de la familia del ciudadano de la Unión que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro:

a) cuando el matrimonio o la unión registrada haya durado, hasta iniciarse el procedimiento judicial de divorcio o de anulación o finalizar la unión registrada mencionada en la letra b) del punto 2 del artículo 2, al menos tres años, de los cuales uno al menos en el Estado miembro de acogida, [...]

[...]

c) cuando así lo exigieran circunstancias especialmente difíciles, como, por ejemplo, haber sido víctima de violencia doméstica durante el matrimonio o la unión registrada, [...]

[...]

Antes de adquirir el derecho de residencia permanente, el derecho de residencia de los interesados seguirá estando sujeto al requisito de poder demostrar que son trabajadores por cuenta ajena o propia, o que disponen, para sí y para los miembros de su familia, de recursos suficientes para no convertirse durante su período de residencia en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida, así como de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida, o bien ser miembros de la familia, ya constituida en el Estado miembro de acogida, de una persona que cumpla estos requisitos. Los “recursos suficientes” serán los definidos en el apartado 4 del artículo 8.

Dichos miembros de la familia seguirán conservando su derecho de residencia exclusivamente a título personal.»

7 Con el título «Disposiciones nacionales más favorables», el artículo 37 de la misma Directiva establece:

«Las disposiciones de la presente Directiva no afectarán a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de un Estado miembro que sean más favorables para los beneficiarios de la presente Directiva.»

*Directiva 2003/86/CE*

8 A tenor de los considerandos 3, 4, 6 y 15 de la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar (DO 2003, L 251, p. 12):

«(3) El Consejo Europeo, en su reunión especial de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999, reconoció la necesidad de armonizar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros países. En este contexto, el Consejo Europeo ha declarado en particular que la Unión Europea debe velar por un trato justo a los nacionales de los terceros países que residan legalmente en el territorio de los Estados miembros y que una política de integración más decidida debe encaminarse a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión Europea. [...]

(4) La reagrupación familiar es necesaria para la vida en familia. Contribuye a la creación de una estabilidad sociocultural que facilita la integración de los nacionales de terceros países en el Estado miembro, lo que permite, por otra parte, promover la cohesión económica y social, objetivo fundamental de la Comunidad [Europea], tal como se declara en el Tratado [CE].

[...]

(6) Con el fin de garantizar la protección de la familia, así como el mantenimiento o la creación de la vida familiar, es importante fijar, según criterios comunes, las condiciones materiales para el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar.

[...]

(15) Debe fomentarse la integración de los miembros de la familia. A tal fin, deben tener acceso a un estatuto independiente del reagrupante, especialmente en casos de ruptura del matrimonio o de la relación en pareja, y tener acceso a la educación, al empleo y a la formación profesional en las mismas condiciones que la persona con la que se han reagrupado, en virtud de las pertinentes condiciones.»

9 El artículo 15 de la misma Directiva señala:

«[...]

3. En caso de viudedad, divorcio, separación o muerte de ascendientes o descendientes en línea directa y en primer grado, se podrá expedir un permiso de residencia autónomo a las personas que hubieren entrado con fines de reagrupación familiar, previa solicitud y si fuera necesario. Los Estados miembros establecerán disposiciones que garanticen la concesión de un permiso de residencia autónomo si concurren circunstancias especialmente difíciles.

4. Las condiciones relativas a la concesión y duración de los permisos de residencia autónomos serán establecidas por la legislación nacional.»

***Derecho belga***

10 El artículo 42 *quater*, apartados 1 y 4, de la loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Ley sobre la Entrada en el Territorio, la Residencia, el Establecimiento y la Expulsión de los Extranjeros), de 15 de diciembre de 1980 (*Moniteur belge* de

31 de diciembre de 1980, p. 14584), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Ley de 15 de diciembre de 1980»), que tiene por objeto transponer al Derecho belga lo dispuesto en el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2004/38, establece que el ministro competente en materia de entrada en el territorio, residencia, establecimiento y expulsión de los extranjeros (en lo sucesivo, «ministro»), o quien actúe por delegación de este, podrá poner fin, en los cinco años siguientes al reconocimiento del derecho de residencia de aquellos, al derecho de residencia de los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión que no tengan por sí mismos la condición de ciudadanos de la Unión y que residan como miembros de la familia de ese ciudadano de la Unión, en caso de disolución del matrimonio con el ciudadano de la Unión al que acompañaban o con el que se reunieron o de cese de la convivencia, salvo que el miembro de la familia afectado demuestre que existen circunstancias especialmente difíciles, como, por ejemplo, haber sido víctima de violencia doméstica durante el matrimonio o la unión de hecho registrada, siempre que el interesado acredite que es trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en Bélgica, o que dispone de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social belga durante su residencia, y que dispone de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en Bélgica, o que es miembro de una familia, ya constituida en ese Estado miembro, de una persona que cumple estos requisitos.

- 11 El artículo 11, apartado 2, de la Ley de 15 de diciembre de 1980, que tiene por objeto transponer al Derecho belga lo establecido en el artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2003/86, establece que el ministro, o quien actúe por delegación de este, podrá poner fin, en el plazo de los cinco años siguientes, según proceda, a la expedición del permiso de residencia o a la expedición del documento acreditativo de que se ha presentado la solicitud de permiso de residencia, al derecho de residencia de los miembros de la familia de un nacional de un tercer país, autorizado o admitido a residir, cuando no lleven o hayan dejado de llevar una vida conyugal o familiar efectiva, salvo que el miembro de la familia interesado demuestre haber sido víctima de violencia doméstica durante el matrimonio o la unión de hecho.

### **Litigio principal y cuestión prejudicial**

- 12 El demandante en el litigio principal, X, nacional argelino, contrajo matrimonio con una nacional francesa el 26 de septiembre de 2010 en Argel (Argelia) antes de trasladarse a Bélgica, el 22 de febrero de 2012, provisto de un visado de estancia de corta duración para reunirse con su esposa, que residía en el territorio de ese Estado miembro.
- 13 El 20 de abril de 2012, nació una hija de la unión entre el demandante en el litigio principal y su esposa, la cual, al igual que su madre, tiene la nacionalidad francesa.
- 14 El 7 de mayo de 2013, el demandante en el litigio principal presentó una solicitud de tarjeta de residencia de miembro de la familia de un ciudadano de la Unión, en su condición de cónyuge de una nacional francesa, y, el 13 de diciembre siguiente, se le expidió la indicada tarjeta de residencia, válida hasta el 3 de diciembre de 2018.
- 15 Tras casi cinco años de matrimonio, incluidos dos años de vida en común en Bélgica, el demandante en el litigio principal se vio obligado a abandonar el domicilio conyugal debido a la violencia doméstica de la que era víctima por parte de su esposa. En primer lugar, se alojó en un «refugio», antes de encontrar una vivienda en Tournai (Bélgica), donde se domicilió el 22 de mayo de 2015. Por otra parte, el demandante en el litigio principal presentó una denuncia el 2 de marzo de 2015 por la violencia doméstica de la que había sido víctima.

- 16 A raíz de un informe de convivencia emitido el 30 de octubre de 2015, en el que se declaraba la inexistencia de convivencia del demandante en el litigio principal y de su esposa, la cual residía en Francia con su hija desde el 10 de septiembre de 2015, el Estado belga, mediante resolución de 2 de marzo de 2016, puso fin al derecho de residencia del demandante en el litigio principal y le ordenó abandonar el territorio belga. Sin embargo, esta resolución fue anulada mediante una sentencia del Conseil du contentieux des étrangers (Consejo del Contencioso de Extranjería, Bélgica), de 16 de septiembre de 2016.
- 17 Mediante escrito de 10 de marzo de 2017, el Estado belga solicitó al demandante en el litigio principal información complementaria, en particular la prueba de sus medios de subsistencia y de la posesión de un seguro de enfermedad. El 2 de mayo siguiente, el demandante en el litigio principal informó al Estado belga de que era víctima de violencia doméstica cometida por su esposa y solicitó que se mantuviera su derecho de residencia en el territorio de dicho Estado miembro, con arreglo al artículo 42 *quater*, apartado 4, punto 4, de la Ley de 15 de diciembre de 1980.
- 18 Mediante resolución de 14 de diciembre de 2017, el Estado belga puso fin al derecho de residencia del demandante en el litigio principal debido a que, aun cuando se encontraba en circunstancias difíciles, no había aportado la prueba de que disponía de recursos suficientes para su propia manutención. Sin embargo, esta resolución no le ordenaba abandonar el territorio belga. El 26 de enero de 2018, el demandante en el litigio principal interpuso un recurso contra dicha resolución ante el órgano jurisdiccional remitente, el Conseil du contentieux des étrangers (Consejo del Contencioso de Extranjería).
- 19 El órgano jurisdiccional remitente señala que el artículo 42 *quater*, apartado 4, de la Ley de 15 de diciembre de 1980, que transpone al Derecho belga lo dispuesto en el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2004/38, supedita, en caso de divorcio o de cese de la convivencia de los cónyuges, el mantenimiento del derecho de residencia de un nacional de un tercer país que haya sido víctima de violencia doméstica cometida por su cónyuge, cuando este sea ciudadano de la Unión, a determinados requisitos, entre los que se encuentran, en particular, los de disponer de recursos suficientes y de un seguro de enfermedad, mientras que, en las mismas circunstancias, el artículo 11, apartado 2, de la Ley de 15 de diciembre de 1980, que transpuso al Derecho belga lo dispuesto en el artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2003/86, solo supedita la concesión de una tarjeta de residencia autónoma a un nacional de un tercer país que haya sido beneficiario del derecho de reagrupación familiar con un nacional de un tercer país que reside legalmente en Bélgica a la prueba de la existencia de violencia doméstica.
- 20 El órgano jurisdiccional remitente estima que los nacionales de terceros países que han sido víctimas de violencia doméstica por parte de sus cónyuges reciben un trato diferenciado según hayan obtenido la reagrupación familiar con un ciudadano de la Unión o con un nacional de un tercer país y que el origen de esta diferencia de trato se halla en las disposiciones antes mencionadas de las Directivas 2004/38 y 2003/86.
- 21 En estas circunstancias, el Conseil du contentieux des étrangers (Consejo del Contencioso de Extranjería) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente:

«¿Vulnera el artículo 13, apartado 2, de la [Directiva 2004/38] los artículos 20 y 21 de la [Carta], en la medida en que establece que el divorcio, la anulación del matrimonio o el fin de la unión registrada no supondrá la pérdida del derecho de residencia de los miembros de la familia del

ciudadano de la Unión que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro —en particular cuando así lo exigieran circunstancias especialmente difíciles, como, por ejemplo, haber sido víctima de violencia doméstica durante el matrimonio o la unión registrada—, siempre y cuando los interesados cumplan el requisito de poder demostrar que son trabajadores por cuenta ajena o propia, o que disponen, para sí y para los miembros de su familia, de recursos suficientes para no convertirse durante su período de residencia en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida, así como de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida, o bien ser miembros de la familia, ya constituida en el Estado miembro de acogida, de una persona que cumpla estos requisitos, siendo así que el artículo 15, apartado 3, de la Directiva [2003/86], que contempla la misma posibilidad de mantener el derecho de residencia, no supedita tal mantenimiento a dicho requisito?»

- 22 Mediante escrito de 9 de septiembre de 2020, recibido en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 17 de septiembre siguiente, en respuesta a la solicitud de información que el Tribunal de Justicia había remitido al órgano jurisdiccional remitente el 14 de agosto anterior, este último indicó que el demandante en el litigio principal había presentado una demanda de divorcio el 5 de julio de 2018 y que el divorcio del interesado y de su esposa se había pronunciado el 24 de julio siguiente.

### **Sobre la competencia del Tribunal de Justicia**

- 23 El Gobierno belga afirma que el Tribunal de Justicia no es competente para responder a la cuestión prejudicial planteada porque, en primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente manifiesta dudas acerca de la validez del artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2004/38 a la luz, no de una norma del Derecho de la Unión, sino de una norma jurídica establecida por el legislador nacional en el ámbito de la competencia que le reconoce el artículo 15, apartados 2 y 3, de la Directiva 2003/86; en segundo lugar, el incumplimiento de los requisitos enunciados en el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2004/38, a su entender, vulnera las normas de distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros, y, en tercer lugar, considera que lo dispuesto en la Carta no puede conducir a una modificación de las competencias de la Unión y, por lo tanto, a invadir las competencias que, según el Derecho de la Unión actualmente vigente, corresponden a los Estados miembros, como las referidas a las condiciones de residencia de los nacionales de terceros países que no cumplen la condición de ser miembros de la familia de un ciudadano de la Unión.
- 24 A este respecto, del artículo 19 TUE, apartado 3, letra b), y del artículo 267 TFUE, párrafo primero, letra b), resulta que el Tribunal de Justicia tiene competencia para pronunciarse con carácter prejudicial, sin excepción alguna, acerca de la interpretación y la validez de los actos adoptados por las instituciones de la Unión, actos que deben ser plenamente compatibles con los Tratados y los principios constitucionales que se derivan de ellos y con la Carta [sentencia de 14 de mayo de 2019, *M y otros (Revocación del estatuto de refugiado)*, C-391/16, C-77/17 yet C-78/17, EU:C:2019:403, apartado 71 y jurisprudencia citada].
- 25 En el presente asunto, al considerar que, por lo que respecta a las condiciones de mantenimiento, en particular, en caso de divorcio, del derecho de residencia de los nacionales de terceros países que han sido víctimas de violencia doméstica cometida por su cónyuge, el régimen establecido en el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2004/38 en lo que atañe a los nacionales de terceros países cuyo cónyuge es ciudadano de la Unión es menos favorable que el establecido en el artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2003/86 en lo que respecta a los nacionales de terceros países cuyo cónyuge también es nacional de un tercer país, el órgano jurisdiccional remitente

solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la validez del artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2004/38, en relación con los artículos 20 y 21 de la Carta, que proclaman los principios de igualdad de trato y no discriminación.

- 26 En tales circunstancias, el Tribunal de Justicia es competente para responder a la cuestión planteada.

### **Sobre la cuestión prejudicial**

- 27 Mediante su cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta al Tribunal de Justicia, en esencia, si el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2004/38 es válido a la luz de los artículos 20 y 21 de la Carta.
- 28 En particular, el órgano jurisdiccional remitente desea que se dilucide si, al supeditar, en caso de divorcio, el mantenimiento del derecho de residencia de los nacionales de terceros países que hayan sido víctimas de violencia doméstica cometida por su cónyuge, cuando este sea ciudadano de la Unión, a las condiciones establecidas en el artículo 13, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2004/38, entre ellas, en particular, la relativa al carácter suficiente de los recursos, mientras que el artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2003/86 no impone tales condiciones a efectos de la concesión, en las mismas circunstancias, de un permiso de residencia autónomo a los nacionales de terceros países que hayan sido víctimas de violencia doméstica cometida por su cónyuge cuando este sea también nacional de un tercer país, el legislador de la Unión ha establecido una diferencia de trato entre esas dos categorías de nacionales de terceros países que han sido víctimas de violencia doméstica en perjuicio de la primera de ellas, infringiendo así los artículos 20 y 21 de la Carta.
- 29 Con carácter preliminar, procede señalar que, sin proponer formalmente la excepción de inadmisibilidad de la cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente, la Comisión Europea, en sus observaciones escritas, y el Parlamento Europeo, en sus observaciones orales, expresaron sus dudas en cuanto a la aplicabilidad del artículo 13, apartado 2, párrafo primero, letra c), de la citada Directiva 2004/38 en circunstancias como las del litigio principal.
- 30 Estas dudas se basan en la sentencia de 30 de junio de 2016, NA (C-115/15, EU:C:2016:487), apartado 51, en la que el Tribunal de Justicia declaró que esta disposición debe interpretarse en el sentido de que un nacional de un tercer Estado, divorciado de un ciudadano de la Unión del que ha sufrido actos de violencia doméstica durante el matrimonio, no puede beneficiarse del mantenimiento de su derecho de residencia en el Estado miembro de acogida, al amparo de dicha disposición, cuando el inicio del procedimiento judicial de divorcio es posterior a la partida del cónyuge, ciudadano de la Unión, de dicho Estado miembro.
- 31 Pues bien, como se ha señalado en los apartados 16 y 22 de la presente sentencia, si bien el demandante en el litigio principal fue víctima, durante su matrimonio, de violencia doméstica cometida por su ex esposa, ciudadana de la Unión, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente, esta reside en Francia, junto con su hija común, desde el 10 de septiembre de 2015. El procedimiento judicial de divorcio no se inició hasta casi tres años después de la partida de estas últimas de Bélgica, a saber, el 5 de julio de 2018, y dio lugar al divorcio el 24 de julio siguiente.

- 32 Este es el contexto en que debe determinarse el ámbito de aplicación del artículo 13, apartado 2, párrafo primero, letra c), de la Directiva 2004/38, antes de apreciar la validez del artículo 13, apartado 2, párrafo segundo, de dicha Directiva a la luz de los motivos mencionados por el órgano jurisdiccional remitente.
- 33 A este respecto, se desprende, en primer lugar, de los términos empleados tanto en el título como en el texto del artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2004/38 que el mantenimiento del derecho de residencia que se reconoce, en virtud de dicha disposición, a los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro está previsto, entre otros supuestos, en caso de divorcio y que, por consiguiente, cuando concurren los requisitos enunciados en dicha disposición, tal divorcio no implica la pérdida del derecho de residencia (sentencia de 30 de junio de 2016, NA, C-115/15, EU:C:2016:487, apartado 40).
- 34 Seguidamente, en lo que respecta al contexto de esa disposición, el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2004/38 constituye una excepción al principio según el cual esta Directiva no reconoce derechos de entrada y de residencia en un Estado miembro a todos los nacionales de terceros países, sino únicamente a aquellos que son «miembros de la familia», en el sentido del artículo 2, punto 2, de la citada Directiva, de un ciudadano de la Unión que haya ejercido su derecho de libre circulación estableciéndose en un Estado miembro distinto del de su nacionalidad, principio que ha sido consagrado en la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia (sentencia de 30 de junio de 2016, NA, C-115/15, EU:C:2016:487, apartado 41 y jurisprudencia citada).
- 35 En efecto, el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2004/38 contempla aquellos casos excepcionales en que el divorcio no implica la pérdida del derecho de residencia de los nacionales de terceros países afectados, en virtud de la Directiva 2004/38, pese a que, como consecuencia de su divorcio, estos no reúnen ya los requisitos previstos en el artículo 7, apartado 2, de esta Directiva y, en concreto, el relativo a la condición de «miembro de la familia» de un ciudadano de la Unión, en el sentido del artículo 2, punto 2, letra a), de la misma Directiva (sentencia de 30 de junio de 2016, NA, C-115/15, EU:C:2016:487, apartado 42).
- 36 Por último, en lo que se refiere a la finalidad del artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2004/38, esta disposición responde al objetivo, enunciado en el considerando 15 de la misma Directiva, de ofrecer protección jurídica a los miembros de la familia en caso de divorcio o anulación del matrimonio o fin de la unión de hecho registrada, adoptando a tal efecto medidas que garanticen que, en tales supuestos, los miembros de la familia que residieran ya en el territorio del Estado miembro de acogida conserven su derecho de residencia, a título exclusivamente personal (sentencia de 30 de junio de 2016, NA, C-115/15, EU:C:2016:487, apartado 45).
- 37 A este respecto, se desprende de la génesis de la Directiva 2004/38 y, más concretamente, de la exposición de motivos de la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 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 [COM(2001) 257 final] que, en virtud del Derecho de la Unión anterior a la Directiva 2004/38, el cónyuge divorciado podía ser privado del derecho de residencia en el Estado miembro de acogida (sentencia de 30 de junio de 2016, NA, C-115/15, EU:C:2016:487, apartado 46).
- 38 En tal contexto, esta propuesta de Directiva precisa que la disposición proyectada, que pasó a ser el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2004/38, tiene por objeto ofrecer una cierta protección jurídica a los nacionales de terceros países cuyo derecho de residencia está ligado al vínculo familiar representado por el matrimonio y que podrían sufrir, por este hecho, un chantaje en

caso de divorcio, y que tal protección solo es necesaria en caso de que se pronuncie una sentencia irrevocable de divorcio, puesto que en caso de separación de hecho el derecho de residencia del cónyuge, nacional de un país tercero, no se ve afectado en absoluto (sentencia de 30 de junio de 2016, NA, C-115/15, EU:C:2016:487, apartado 47).

- 39 En efecto, mientras el matrimonio persista, el cónyuge, nacional de un tercer país, conserva su condición de miembro de la familia del ciudadano de la Unión, tal como se define en el artículo 2, punto 2, de la Directiva 2004/38, y disfruta, por ello, de un derecho de residencia derivado en el Estado miembro de acogida o, en su caso, en el Estado miembro del que el ciudadano de la Unión es nacional (sentencia de 12 de marzo de 2014, O. y B., C-456/12, EU:C:2014:135, apartado 61).
- 40 Resulta de lo anterior que del tenor, del contexto y de la finalidad del artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2004/38 se deduce que la aplicación de la citada disposición, incluido el derecho derivado del artículo 13, apartado 2, párrafo primero, letra c), de la Directiva 2004/38, está supeditada al divorcio de los interesados (sentencia de 30 de junio de 2016, NA, C-115/15, EU:C:2016:487, apartado 48).
- 41 En el apartado 62 de la sentencia de 16 de julio de 2015, Singh y otros (C-218/14, EU:C:2015:476), el Tribunal de Justicia declaró que, en el supuesto de que, antes del inicio del procedimiento judicial de divorcio, el ciudadano de la Unión abandone el Estado miembro en el que reside su cónyuge, para establecerse en otro Estado miembro o en un tercer país, el derecho de residencia derivado del que disfruta el nacional de un tercer país, con arreglo al artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2004/38, finaliza en el momento de la partida del ciudadano de la Unión y ya no puede mantenerse con arreglo al artículo 13, apartado 2, párrafo primero, letra a), de la citada Directiva.
- 42 No obstante, en el supuesto contemplado en el artículo 13, apartado 2, párrafo primero, letra c), de la Directiva 2004/38, exigir para el mantenimiento del derecho de residencia del nacional de un tercer país que haya sido víctima de violencia doméstica cometida por su cónyuge, cuando este sea ciudadano de la Unión, que el procedimiento judicial de divorcio se inicie antes de la partida de dicho ciudadano de la Unión del Estado miembro de acogida podría facilitar a este último un medio de presión manifiestamente contrario al objetivo de garantizar la protección de la víctima y, como ha puesto de relieve el Abogado General en los puntos 87 y 88 de sus conclusiones, exponerla a chantaje en el momento del divorcio o de la partida.
- 43 Por lo tanto, contrariamente a lo declarado en el apartado 51 de la sentencia de 30 de junio de 2016, NA (C-115/15, EU:C:2016:487), procede considerar que, a efectos del mantenimiento del derecho de residencia con arreglo al artículo 13, apartado 2, párrafo primero, letra c), de la Directiva 2004/38, el procedimiento judicial de divorcio puede iniciarse tras la partida del ciudadano de la Unión del Estado miembro de acogida. No obstante, con el fin de garantizar la seguridad jurídica, un nacional de un tercer país que haya sido víctima de violencia doméstica cometida por su cónyuge, ciudadano de la Unión, y cuyo procedimiento judicial de divorcio no se haya iniciado antes de la partida de este último del Estado miembro de acogida solo puede invocar el mantenimiento de su derecho de residencia con arreglo a este precepto si ese procedimiento se inicia en un plazo razonable tras dicha partida.
- 44 En efecto, procede dejar al nacional de un tercer país, cónyuge de un ciudadano de la Unión, el tiempo suficiente para elegir entre las dos opciones que le ofrece la Directiva 2004/38 para mantener un derecho de residencia en virtud de esta Directiva, que son o bien instar un procedimiento judicial de divorcio con el fin de disfrutar de un derecho de residencia personal en

virtud del artículo 13, apartado 2, párrafo primero, letra c), de la citada Directiva, o bien establecerse en el Estado miembro en que reside el ciudadano de la Unión a efectos de mantener su derecho derivado de residencia. A este respecto, debe añadirse que no es necesario que el cónyuge viva permanentemente con el ciudadano de la Unión para que pueda ser titular de un derecho derivado de residencia (sentencias de 13 de febrero de 1985, Diatta, 267/83, EU:C:1985:67, apartados 20 y 22, y de 8 de noviembre de 2012, Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, apartado 58).

- 45 En el caso de autos, como se ha señalado en el apartado 31 de la presente sentencia, el demandante en el litigio principal no se reunió con su esposa en su Estado miembro de origen. Inició el procedimiento judicial de divorcio el 5 de julio de 2018, es decir, casi tres años después de la partida de su esposa y de su hija del Estado miembro de acogida, lo cual no parece un plazo razonable.
- 46 Sin embargo, y en cualquier caso, de la resolución de remisión se desprende que, en virtud de la normativa nacional que transpone el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2004/38, un nacional de un tercer país que se encuentre en la situación del demandante en el litigio principal conserva su derecho de residencia, siempre que se cumpla la obligación establecida en el párrafo segundo de dicho artículo.
- 47 En estas circunstancias, no resulta evidente que la cuestión prejudicial planteada, en la medida en que se refiere a la validez del artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2004/38, no tenga relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal.
- 48 Por consiguiente, procede declarar la admisibilidad de la cuestión prejudicial.

### ***Sobre la validez del artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2004/38***

- 49 Ha de comprobarse previamente si los artículos 20 y 21 de la Carta son pertinentes cuando se trata, como solicita el órgano jurisdiccional remitente, de examinar si el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2004/38 puede dar lugar a una discriminación de los nacionales de terceros países, víctimas de violencia doméstica, cuyo cónyuge es ciudadano de la Unión, en relación con aquellos cuyo cónyuge es también nacional de un tercer país.
- 50 A este respecto, en lo que atañe, en primer lugar, al artículo 21 de la Carta, dado que la diferencia de trato que el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2004/38 parece establecer se basa en la nacionalidad del cónyuge autor de los actos de violencia doméstica, procede recordar que el artículo 21, apartado 2, de la Carta, a tenor del cual, «se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito aplicación de los Tratados y sin perjuicio de sus disposiciones particulares», corresponde, de conformidad con las Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales (DO 2007, C 303, p. 17), al artículo 18 TFUE, párrafo primero, y debe aplicarse de acuerdo con este último precepto.
- 51 Pues bien, como ha declarado el Tribunal de Justicia, el artículo 18 TFUE, párrafo primero, se refiere a las situaciones comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión en las que un nacional de un Estado miembro sufre un trato discriminatorio en relación con los nacionales de otro Estado miembro únicamente por razón de su nacionalidad y no es aplicable en el caso de una posible diferencia de trato entre los nacionales de los Estados miembros y los de terceros países (sentencia de 4 de junio de 2009, Vatsouras y Koupatantze, C-22/08 y C-23/08, EU:C:2009:344, apartado 52).

- 52 Por consiguiente, esta disposición tampoco es aplicable en el caso de una eventual diferencia de trato entre dos categorías de nacionales de terceros países, como las dos categorías de víctimas de violencia doméstica contempladas, respectivamente, en el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2004/38 y en el artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2003/86.
- 53 De ello se deduce que el artículo 21 de la Carta carece de pertinencia a efectos del examen de validez solicitado por el órgano jurisdiccional remitente.
- 54 Por lo que respecta, en segundo lugar, al artículo 20 de la Carta, este artículo, que dispone que «todas las personas son iguales ante la ley», no establece ninguna limitación expresa de su ámbito de aplicación y se aplica, por tanto, a todas las situaciones reguladas por el Derecho de la Unión, como las incluidas en el ámbito de aplicación de las Directivas 2004/38 y 2003/86 [véase, en este sentido, el dictamen 1/17 (Acuerdo CETA UE-Canadá), de 30 de abril de 2019, EU:C:2019:341, apartado 171 y jurisprudencia citada].
- 55 Por lo tanto, el artículo 20 de la Carta es pertinente a efectos del examen de validez solicitado por el órgano jurisdiccional remitente.
- 56 En estas circunstancias, la validez del artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2004/38 debe apreciarse únicamente a la luz del artículo 20 de la Carta.
- 57 Como se desprende de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la igualdad ante la ley, enunciada en el artículo 20 de la Carta, es un principio general del Derecho de la Unión que exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado (sentencia de 17 de octubre de 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, apartado 76 y jurisprudencia citada).
- 58 La exigencia relativa al carácter comparable de las situaciones para determinar si existe una violación del principio de igualdad de trato debe apreciarse atendiendo a todos los aspectos que las caracterizan y, en especial, a la luz del objeto y de la finalidad perseguida por el acto que establece la distinción de que se trate, entendiéndose que deben tenerse en cuenta, a estos efectos, los principios y objetivos del ámbito al que pertenezca ese acto. Siempre y cuando las situaciones no sean comparables, una diferencia de trato de las situaciones de que se trate no vulnera la igualdad ante la ley establecida en el artículo 20 de la Carta [dictamen 1/17 (Acuerdo CETA UE-Canadá), de 30 de abril de 2019, EU:C:2019:341, apartado 177 y jurisprudencia citada].
- 59 En el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre la validez del artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2004/38, en la medida en que, según afirma, establece un régimen diferente del previsto en el artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2003/86, siendo así que, a su entender, ambos se aplican a situaciones idénticas.
- 60 A este respecto, en lo que atañe, en primer lugar, al régimen establecido en el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2004/38, el artículo 13, apartado 2, párrafo primero, de esta Directiva prevé que el divorcio no supone la pérdida del derecho de residencia de los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro, en particular, cuando así lo exijan circunstancias especialmente difíciles, como, por ejemplo, haber sido víctima de violencia doméstica durante el matrimonio. Como se precisa en el artículo 13, apartado 2, párrafo tercero, de la citada Directiva, en ese caso los miembros de la familia conservan su derecho de residencia exclusivamente a título personal.

- 61 No obstante, en tal caso el mantenimiento del derecho de residencia de los miembros de la familia, antes de la adquisición de un derecho de residencia permanente, está sujeto a las condiciones enunciadas en el artículo 13, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2004/38, esto es, que el interesado demuestre o bien que es trabajador, o bien que dispone, para sí y para los miembros de su familia, de recursos suficientes para no convertirse durante su período de residencia en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida, así como de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en ese Estado miembro, o bien que es miembro de la familia, ya constituida en el citado Estado miembro, de una persona que cumpla estos requisitos.
- 62 Procede señalar que estas condiciones corresponden a las enunciadas en el artículo 7, apartado 1, letras a), b) y d), de la Directiva 2004/38, que los propios ciudadanos de la Unión están obligados a cumplir para disfrutar de un derecho de residencia temporal, de una duración superior a tres meses, en el territorio del Estado miembro de acogida.
- 63 Por último, del considerando 10 de la citada Directiva se desprende que tales condiciones tienen por objeto, en particular, evitar que estas personas se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida.
- 64 Por lo que respecta, en segundo lugar, al régimen establecido en el artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2003/86, de esta disposición se desprende que, en caso de divorcio, se podrá expedir un permiso de residencia autónomo a las personas que hayan entrado con fines de reagrupación familiar, previa solicitud y si fuera necesario, y que los Estados miembros deben establecer disposiciones que garanticen la concesión de un permiso de residencia autónomo si concurren «circunstancias especialmente difíciles». A este respecto, el punto 5, apartado 3, de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 3 de abril de 2014, sobre las directrices de aplicación de la Directiva 2003/86 [COM(2014) 210 final], cita como ejemplo de «circunstancias especialmente difíciles» los casos de violencia doméstica.
- 65 El artículo 15, apartado 4, de esta Directiva precisa, por su parte, que las condiciones relativas a la concesión y duración de los permisos de residencia autónomos serán establecidas por la legislación nacional.
- 66 Así pues, resulta que el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2004/38 y el artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2003/86 establecen regímenes y condiciones diferentes.
- 67 Por consiguiente, procede comprobar si, por una parte, los nacionales de terceros países, cónyuges de un ciudadano de la Unión, que han sido víctimas de violencia doméstica cometida por este último y están comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2004/38 y, por otra parte, los nacionales de terceros países, cónyuges de un nacional de un tercer país, que han sido víctimas de violencia doméstica cometida por este último y están comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2003/86 se encuentran en una situación comparable por lo que se refiere al mantenimiento de su derecho de residencia en un Estado miembro, atendiendo a todos los aspectos que caracterizan las dos situaciones.

*Sobre la finalidad del artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2004/38 y del artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2003/86*

- 68 Por lo que respecta a la finalidad perseguida por el artículo 13, apartado 2, párrafo primero, letra c), de la Directiva 2004/38, como se ha señalado en los apartados 36 a 38 de la presente sentencia, esta disposición tiene por objeto proteger, en caso de divorcio o anulación del

matrimonio o de fin de la unión de hecho registrada, a un nacional de un tercer país que haya sufrido violencia doméstica por parte de su cónyuge o de su pareja, ciudadano de la Unión, durante el matrimonio o la unión registrada, mediante la concesión a ese nacional de un tercer país de un derecho de residencia a título personal en el Estado miembro de acogida.

- 69 La Directiva 2003/86 comparte esta misma finalidad de protección de los miembros de la familia víctimas de violencia doméstica, puesto que en su artículo 15, apartado 3, dispone que, en particular, en caso de divorcio o separación, se podrá expedir un permiso de residencia autónomo a las personas que hayan entrado con fines de reagrupación familiar y que los Estados miembros deben establecer disposiciones que garanticen la concesión del citado permiso de residencia si concurren circunstancias especialmente difíciles.
- 70 Por lo tanto, el artículo 13, apartado 2, párrafo primero, letra c), de la Directiva 2004/38 y el artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2003/86 comparten el objetivo de garantizar la protección de los miembros de la familia víctimas de violencia doméstica. No obstante, como se desprende de la jurisprudencia citada en el apartado 58 de la presente sentencia, la comparabilidad de las situaciones debe apreciarse atendiendo a todos los aspectos que las caracterizan.

*Sobre los ámbitos a los que pertenecen las Directivas 2004/38 y 2003/86*

- 71 Por lo que respecta a los ámbitos a los que pertenecen las Directivas 2004/38 y 2003/86, es preciso señalar que la Directiva 2004/38 se aprobó sobre la base de los artículos 12 CE, 18 CE, 40 CE, 44 CE y 52 CE, en la actualidad, respectivamente, artículos 18 TFUE, 21 TFUE, 46 TFUE, 50 TFUE y 59 TFUE, es decir, en el ámbito de la libre circulación de personas, y se inscribe así en el objetivo de la Unión, contemplado en el artículo 3 TUE, de establecer un mercado interior, que comprende un espacio sin fronteras interiores en el que esta libertad fundamental se halla garantizada por el Tratado FUE.
- 72 Procede recordar que de los considerandos 1 y 2 de la Directiva 2004/38 se desprende que 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 restricciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación, y que la libre circulación de personas constituye, por otra parte, una de las libertades fundamentales del mercado interior, consagrada en el artículo 45 de la Carta [sentencia de 22 de junio de 2021, *Ordre des barreaux francophones et germanophone y otros (Medidas preventivas a efectos de expulsión)*, C-718/19, EU:C:2021:505, apartado 54 y jurisprudencia citada].
- 73 Por otra parte, el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros se reconoce a los miembros de la familia de los ciudadanos de la Unión, cualquiera que sea su nacionalidad.
- 74 En este contexto, es preciso recordar que los derechos que las disposiciones del Derecho de la Unión relativas a la ciudadanía de la Unión confieren a los nacionales de terceros países no son derechos autónomos de estos, sino derechos derivados del ejercicio de la libertad de circulación y de residencia por un ciudadano de la Unión. La finalidad y la justificación de esos derechos derivados se basan en que, si no se reconocieran tales derechos, esto supondría un obstáculo a la libre circulación del ciudadano de la Unión y podría disuadirlo de ejercer sus derechos de entrada y residencia en el Estado miembro de acogida (sentencia de 16 de julio de 2015, *Singh y otros*, C-218/14, EU:C:2015:476, apartado 50 y jurisprudencia citada).

- 75 Por lo que respecta a la Directiva 2003/86, esta se aprobó sobre la base del artículo 63 CE, apartado 3, letra a), actualmente artículo 79 TFUE, es decir, en el marco de la política común de inmigración de la Unión, política que tiene por objeto garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residen legalmente en los Estados miembros, así como la prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas.
- 76 A este respecto, como ha puesto de relieve el Abogado General en el punto 122 de sus conclusiones, la competencia de la Unión en materia migratoria es una competencia de armonización. Por lo tanto, se aprueban normas comunes mediante directivas, como la Directiva 2003/86, que los Estados miembros tienen la obligación de transponer a su Derecho interno, aun cuando estos pueden legislar sobre las cuestiones no comprendidas en el Derecho de la Unión y establecer excepciones a las normas comunes en la medida en que este ordenamiento lo permita.

*Sobre el objeto de las Directivas 2004/38 y 2003/86*

- 77 En cuanto al objeto de las Directivas 2004/38 y 2003/86, procede señalar que, conforme al artículo 1 de la Directiva 2004/38, esta establece las condiciones de ejercicio del derecho de libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia, el derecho de residencia permanente en el territorio de los Estados miembros de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de su familia, y las limitaciones a estos derechos por razones de orden público, seguridad pública o salud pública.
- 78 En efecto, como se desprende del propio tenor de los artículos 20 TFUE y 21 TFUE, el derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de su familia a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros no es incondicional, sino que está supeditado a las limitaciones y condiciones previstas por el Tratado FUE y por las disposiciones adoptadas para su aplicación [sentencia de 22 de junio de 2021, *Ordre des barreaux francophones et germanophone y otros*, (Medidas preventivas a efectos de expulsión), C-718/19, EU:C:2021:505, apartado 45 y jurisprudencia citada]. Por lo tanto, mediante la Directiva 2004/38, el legislador de la Unión, de conformidad con los citados artículos del Tratado FUE, reguló esas limitaciones y condiciones.
- 79 Por lo que respecta a la Directiva 2003/86, esta tiene por objeto, conforme a su artículo 1, en relación con su considerando 6, fijar, según criterios comunes, las condiciones materiales para el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar de que disponen los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de los Estados miembros.
- 80 Así pues, mediante la Directiva 2003/86, el legislador de la Unión ha querido aproximar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros países, como se desprende del considerando 3 de esta Directiva.

*Sobre las finalidades de las Directivas 2004/38 y 2003/86*

- 81 En cuanto a las finalidades de las Directivas 2004/38 y 2003/86, procede señalar que, como se desprende de los considerandos 3 y 4 de la Directiva 2004/38, esta pretende facilitar el ejercicio del derecho fundamental e individual de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, directamente conferido a los ciudadanos de la Unión por el artículo 21 TFUE, apartado 1, y reforzar ese derecho fundamental (sentencia de 2 de octubre de 2019, *Bajratari*, C-93/18, EU:C:2019:809, apartado 47 y jurisprudencia citada).

- 82 La consecución de la finalidad de facilitar el ejercicio del derecho fundamental de todo ciudadano de la Unión a circular y residir libremente requiere, ciertamente, que también se persigan los objetivos de protección de su vida familiar y de integración de su familia en el Estado miembro de acogida. Así, el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2004/38 confiere un derecho de residencia a los miembros de la familia de ese ciudadano. Se ha declarado, asimismo, que las condiciones favorables para la integración en el Estado miembro de acogida de los miembros de la familia de los ciudadanos de la Unión contribuyen a la consecución del objetivo de libre circulación (véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de abril de 1986, Reed, 59/85, EU:C:1986:157, apartado 28, y de 6 de octubre de 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, apartado 51). No obstante, estos objetivos de protección e integración son secundarios en relación con la finalidad principal de esta Directiva, que es favorecer la libre circulación de los ciudadanos de la Unión.
- 83 Por cuanto se refiere a la Directiva 2003/86, su finalidad general es facilitar la integración de los nacionales de terceros países en los Estados miembros permitiéndoles llevar una vida familiar gracias a la reagrupación familiar, como se desprende de su considerando 4 (sentencia de 21 de abril de 2016, Khachab, C-558/14, EU:C:2016:285, apartado 26 y jurisprudencia citada).

*Sobre la facultad de apreciación reconocida a los Estados miembros en el contexto de la aplicación de las condiciones establecidas en las Directivas 2004/38 y 2003/86*

- 84 En cuanto a la facultad de apreciación reconocida a los Estados miembros al aplicar la Directiva 2004/38, esta facultad se encuentra limitada, sin perjuicio de la aplicación del artículo 37 de dicha Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de julio de 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, apartado 83).
- 85 En cambio, la facultad de apreciación reconocida a los Estados miembros en el contexto de la Directiva 2003/86 es amplia en lo que respecta, precisamente, a las condiciones para la concesión, con arreglo a su artículo 15, apartado 3, de un permiso de residencia autónomo, en caso de divorcio, al nacional de un tercer país que haya entrado en el territorio del Estado miembro de que se trate con fines de reagrupación familiar y que haya sido víctima de violencia doméstica cometida por el reagrupante durante el matrimonio.
- 86 En efecto, si bien es cierto que esta disposición obliga a los Estados miembros a adoptar disposiciones que garanticen, en tal supuesto, la concesión de ese tipo de permiso de residencia al nacional del tercer país de que se trate, no lo es menos que, como se ha señalado en el apartado 65 de la presente sentencia, el artículo 15, apartado 4, de la mencionada Directiva precisa que las condiciones relativas a la concesión y a la duración de ese permiso de residencia autónomo se definen en el Derecho nacional.
- 87 Por lo tanto, al efectuar una remisión al Derecho nacional en el artículo 15, apartado 4, de la Directiva 2003/86, el legislador de la Unión señaló su intención de dejar a la discrecionalidad de cada Estado miembro la tarea de determinar las condiciones que han de concurrir para que se expida un permiso de residencia autónomo, en caso de divorcio, a un nacional de un tercer país que haya entrado en su territorio con fines de reagrupación familiar y haya sido víctima de violencia doméstica cometida por su cónyuge durante el matrimonio (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de noviembre de 2018, C y A, C-257/17, EU:C:2018:876, apartado 49 y jurisprudencia citada).

- 88 En cualquier caso, la facultad de apreciación reconocida a los Estados miembros no puede utilizarse de manera que menoscabe el objetivo de la Directiva 2003/86 ni su efecto útil o que infrinja el principio de proporcionalidad (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de julio de 2015, K y A, C-153/14, EU:C:2015:453, apartados 50 y 51, y jurisprudencia citada).
- 89 De lo anterior se desprende que, a pesar de que el artículo 13, apartado 2, párrafo primero, letra c), de la Directiva 2004/38 y el artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2003/86 comparten el objetivo de garantizar la protección de los miembros de la familia víctimas de violencia doméstica, los regímenes establecidos por estas Directivas pertenecen a ámbitos diferentes cuyos principios, objetos y finalidades son también diferentes. Además, los beneficiarios de la Directiva 2004/38 gozan de un estatuto diferente y de derechos de naturaleza distinta de aquellos que pueden invocar los beneficiarios de la Directiva 2003/86, y la facultad de apreciación reconocida a los Estados miembros para aplicar las condiciones establecidas en dichas Directivas no es la misma. En particular, es precisamente la solución por la que han optado las autoridades belgas en el ejercicio de la amplia facultad de apreciación que les reconoce el artículo 15, apartado 4, de la Directiva 2003/86 lo que ha dado lugar al trato diferente que alega el demandante en el litigio principal.
- 90 Por consiguiente, procede considerar que, por lo que se refiere al mantenimiento de su derecho de residencia en el territorio del Estado miembro de que se trate, los nacionales de terceros países, cónyuges de un ciudadano de la Unión, que han sido víctimas de violencia doméstica cometida por este último y que están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/38, por una parte, y los nacionales de terceros países, cónyuges de otro nacional de un tercer país, que han sido víctimas de violencia doméstica cometida por este último y que están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/86 no se encuentran en una situación comparable a efectos de la posible aplicación del principio de igualdad de trato cuyo respeto garantiza el Derecho de la Unión, en particular, el artículo 20 de la Carta.
- 91 Por cuanto antecede, procede declarar que el examen de la cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente no ha revelado ningún aspecto que pueda afectar a la validez del artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2004/38 a la luz del artículo 20 de la Carta.

### **Costas**

- 92 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un 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 (Gran Sala) declara:

**El examen de la cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente no ha revelado ningún aspecto que pueda afectar a la validez del artículo 13, apartado 2, 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, a la luz del artículo 20 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.**

Firmas