



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 22 de febrero de 2024\*

«Procedimiento prejudicial — Ciudadanía de la Unión — Artículo 21 TFUE, apartado 1 — Derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros — Artículo 45 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Directiva 2004/38/CE — Artículo 4 — Expedición de un documento de identidad — Condición de domicilio en el Estado miembro emisor del documento — Negativa de las autoridades de dicho Estado miembro a expedir un documento de identidad a uno de sus nacionales domiciliado en otro Estado miembro — Igualdad de trato — Restricciones — Justificación»

En el asunto C-491/21,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Supremo, Rumanía), mediante resolución de 11 de mayo de 2021, recibida en el Tribunal de Justicia el 10 de agosto de 2021, en el procedimiento entre

**WA**

y

**Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Arabadjiev, Presidente de Sala, el Sr. L. Bay Larsen, Vicepresidente, en funciones de Juez de la Sala Primera, y los Sres. T. von Danwitz, P. G. Xuereb y A. Kumin (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. M. Szpunar;

Secretaria: Sra. R. Șereș, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 8 de febrero de 2023;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de WA, por el Sr. C. L. Popescu, avocat;

\* Lengua de procedimiento: rumano.

- en nombre del Gobierno rumano, por las Sras. L.-E. Bațagoi, E. Gane y A. Rotăreanu, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. A. Biolan y la Sra. E. Montaguti, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 27 de abril de 2023;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 26 TFUE, apartado 2, y de los artículos 20, 21, apartado 1, y 45, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), así como de los artículos 4 a 6 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).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre WA, un nacional rumano que ejerce sus actividades profesionales tanto en Francia como en Rumanía, y la Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne (Dirección del Registro Civil y para la Administración de las Bases de Datos del Ministerio de Interior, Rumanía) (en lo sucesivo, «Dirección del Registro»), en relación con la negativa de esta a expedir a WA un documento de identidad por haber fijado su domicilio en un Estado miembro distinto de Rumanía.

### **Marco jurídico**

#### ***Derecho de la Unión***

- 3 A tenor de los considerandos 1 a 4 de la Directiva 2004/38:
  - «(1) La ciudadanía de la Unión [Europea] 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 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.

- (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.
- (4) Para rebasar el enfoque sectorial y fragmentario del derecho de libre circulación y residencia y con el fin de facilitar el ejercicio de este derecho, es necesario un acto legislativo único [...]».

4 El artículo 4 de la Directiva 2004/38, titulado «Derecho de salida», está redactado en los siguientes términos:

«1. Sin perjuicio de las disposiciones que regulan los documentos de viaje en controles fronterizos nacionales, todo ciudadano de la Unión en posesión de un documento de identidad o un pasaporte válidos y los miembros de su familia que no sean nacionales de un Estado miembro y que estén en posesión de un pasaporte válido, tendrán derecho a salir del territorio de un Estado miembro para trasladarse a otro Estado miembro.

2. A las personas contempladas en el apartado 1 no se les podrá imponer ningún visado de salida ni obligación equivalente.

3. Los Estados miembros expedirán o renovarán a sus ciudadanos, de acuerdo con su legislación, un documento de identidad o un pasaporte en el que conste su nacionalidad.

4. El pasaporte será válido al menos para todos los Estados miembros y para los países de tránsito entre estos. En caso de que la legislación de un Estado miembro no prevea la expedición de un documento de identidad, la validez del pasaporte, desde el momento de su expedición o renovación, no podrá ser inferior a cinco años.»

### ***Derecho rumano***

5 A tenor del artículo 12 del Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români (Decreto-ley n.º 97/2005, sobre el Registro, el Domicilio, la Residencia y los Documentos de Identidad de los Ciudadanos Rumanos), republicado en el *Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 719, de 12 de octubre de 2011 (en lo sucesivo, «Decreto-ley n.º 97/2005»), en su versión aplicable a los hechos del litigio principal:

«(1) Se expedirá un documento de identidad a todos los nacionales rumanos mayores de [catorce] años.

[...]

(3) A efectos del presente Decreto-ley, se entenderá por documento de identidad el documento de identidad, el documento de identidad simple, el documento de identidad electrónico, el documento de identidad provisional y la cartilla de identidad válidos.»

6 El artículo 13 del Decreto-ley n.º 97/2005 establece:

«(1) El documento de identidad acredita la identidad del titular, así como la nacionalidad rumana de este, su domicilio y, en su caso, su lugar de residencia.

(2) En virtud de la [Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (Ley n.º 248/2005, sobre el Régimen de Libre Circulación de los Ciudadanos Rumanos en el Extranjero) (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 682 de 29 de julio de 2005)], en su versión posteriormente modificada y completada (en lo sucesivo, «Ley sobre el Régimen de Libre Circulación»), el documento de identidad y el documento de identidad electrónico constituyen documentos de viaje en los Estados miembros de la Unión.

(3) El documento de identidad electrónico permite la identificación electrónica de su titular en los sistemas informáticos del Ministerio del Interior y de otras instituciones públicas o privadas y la utilización de la firma electrónica, en las condiciones establecidas por la ley.»

7 El artículo 15, apartado 3, del Decreto-ley n.º 97/2005 dispone:

«La solicitud de expedición de un nuevo documento de identidad solo deberá ir acompañada de documentos que, con arreglo a la ley, acrediten el domicilio del interesado y, en su caso, su residencia, salvo en los supuestos en que:

- a) se haya producido una variación de los datos relativos al nombre y apellidos, la fecha de nacimiento, el estado civil y la nacionalidad rumana del titular, en cuyo caso el solicitante deberá aportar los documentos que acrediten dicha variación;
- b) el titular disponga de un documento de identidad provisional o de una cartilla de identidad, en cuyo caso el solicitante deberá presentar todos los documentos indicados en el apartado 2.»

8 El artículo 20, apartado 1, letra c), del Decreto-ley n.º 97/2005 tiene el siguiente tenor:

«Se expedirá un documento de identidad provisional:

- c) [...] a los ciudadanos rumanos domiciliados en el extranjero que residan temporalmente en Rumanía.»

9 El artículo 28, apartado 1, del Decreto-ley n.º 97/2005 establece:

«(1) Serán medios de prueba válidos para acreditar el domicilio:

- a) el documento público que acredite el derecho a utilizar una vivienda, formalizado con arreglo a los requisitos de validez establecidos por la normativa rumana vigente;
- b) la declaración escrita de la persona física o jurídica que preste al interesado servicios de alojamiento, con valor de certificado de alojamiento, acompañada de alguno de los documentos mencionados en la letra a) o, en su caso, en la letra d);

- c) la declaración jurada del solicitante, acompañada de la nota de inspección de un agente de policía, que acredite la existencia de un inmueble para uso residencial y el hecho de que el solicitante reside efectivamente en la dirección declarada, cuando se trate de una persona física que no pueda presentar los documentos mencionados en las letras a) y b);
- d) el documento expedido por la Administración Pública local que acredite que el solicitante o, en su caso, su hospedador está inscrito en el [Registrul agricol (Registro Agrícola)] como propietario de un inmueble de uso residencial;
- e) cuando se trate de menores solicitantes de la expedición de un documento de identidad, el documento de identidad de uno de los progenitores o de su representante legal o el documento relativo al ejercicio de la patria potestad, acompañado, en su caso, de alguno de los documentos mencionados en las letras a) a d).»

10 A tenor del artículo 6 de la Ley sobre el Régimen de Libre Circulación:

«(1) Los nacionales rumanos podrán viajar al extranjero provistos de alguno de los siguientes documentos:

- a) pasaporte diplomático;
- b) pasaporte de servicio;
- c) pasaporte diplomático electrónico;
- d) pasaporte de servicio electrónico;
- e) pasaporte simple;
- f) pasaporte simple electrónico;
- e) pasaporte simple provisional;
- h) permiso de viaje.

[...]»

11 El artículo 6<sup>1</sup>, apartado 1, de esta Ley está redactado en los siguientes términos:

«A efectos de la presente Ley, el documento de identidad, el documento de identidad simple y el documento de identidad electrónico válidos constituyen un documento de viaje que permite a los nacionales rumanos viajar a los Estados miembros de la Unión y a los Estados terceros que los reconozcan como tal documento de viaje.

[...]»

12 El artículo 17<sup>1</sup>, apartados 1, letra d), y 2, letra b), de la referida Ley dispone lo siguiente:

«(1) Se expedirá el pasaporte simple provisional a los nacionales rumanos que cumplan los requisitos establecidos en la presente Ley y que no tengan suspendido el derecho a viajar al extranjero, en los siguientes casos:

[...]

d) cuando el titular presente un pasaporte simple o un pasaporte simple electrónico para la obtención de un visado y declare su necesidad de viajar urgentemente al extranjero;

[...]

2. El pasaporte simple provisional se expedirá:

[...]

b) en las situaciones contempladas en las letras b) a g) del apartado 1, en un plazo máximo de tres días laborables a partir de la fecha de presentación de la solicitud.»

13 El artículo 34, apartados 1, 2 y 6, de la Ley sobre el Régimen de Libre Circulación dispone lo siguiente:

«1. Todo ciudadano rumano que haya fijado su domicilio en el extranjero podrá solicitar la expedición de un pasaporte simple electrónico o de un pasaporte simple provisional en el que se hará constar el país de su domicilio, cuando se encuentre en una de las siguientes situaciones:

a) ha obtenido un derecho de residencia de duración igual o superior a un año en el territorio del Estado de que se trate o, en su caso, la renovación reiterada a lo largo de un año de un derecho de residencia en ese Estado;

b) ha obtenido un derecho de residencia en el territorio de dicho Estado con fines de reagrupación familiar con una persona domiciliada en el territorio de ese mismo Estado;

c) ha obtenido un derecho de residencia de larga duración o, en su caso, un derecho de residencia permanente en el territorio de dicho Estado;

d) ha adquirido la nacionalidad de dicho Estado;

e) ha obtenido un permiso de trabajo o está matriculado en un centro educativo privado o público con el fin principal de cursar estudios, incluida la formación profesional.

2. Los ciudadanos rumanos titulares de un certificado de registro o de un documento que acredite su residencia en un Estado miembro de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo o de la Confederación Suiza, expedido por las autoridades competentes de un Estado miembro de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo o de la Confederación Suiza, podrán solicitar la expedición de un pasaporte simple electrónico o de un pasaporte simple provisional en el que se consignará como país de domicilio el Estado de que se trate.

[...]

6. Los nacionales rumanos que hayan fijado su domicilio en el extranjero estarán obligados, cuando se expida a su nombre un pasaporte simple electrónico o un pasaporte simple provisional en el que se indique el país del domicilio, a restituir el documento de identidad que acredite la existencia de un domicilio en Rumanía expedido por las autoridades rumanas.»

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

- 14 El recurrente en el procedimiento principal es un abogado de nacionalidad rumana que ejerce sus actividades profesionales tanto en Francia como en Rumanía y que, desde 2014, está domiciliado en Francia.
- 15 Las autoridades rumanas le expidieron un pasaporte simple electrónico en el que está indicado su domicilio en Francia. Debido a que su vida privada y su vida profesional se desarrollan tanto en Francia como en Rumanía, también establece anualmente su residencia en Rumanía y recibe, por ello, un documento de identidad provisional, sin que esta categoría de documento constituya, sin embargo, un documento que le permita viajar al extranjero.
- 16 El 17 de septiembre de 2017, el recurrente en el procedimiento principal presentó ante la Dirección del Registro una solicitud de expedición del documento de identidad o del documento de identidad electrónico. Esta solicitud le fue denegada sobre la base de que el recurrente no había fijado su domicilio en Rumanía.
- 17 El 18 de diciembre de 2017, el recurrente en el procedimiento principal interpuso un recurso contencioso-administrativo ante la Curtea de Apel București (Tribunal Superior de Bucarest, Rumanía) solicitando que se instara a la Dirección del Registro a expedirle el documento deseado.
- 18 Mediante sentencia de 28 de marzo de 2018, dicho órgano jurisdiccional desestimó el recurso por infundado basándose en que la negativa de la Dirección del Registro está fundada en el Derecho nacional rumano, que establece que únicamente se expedirán documentos de identidad a los ciudadanos rumanos domiciliados en Rumanía. Consideró que el Derecho rumano no es contrario al Derecho de la Unión por cuanto la Directiva 2004/38 no impone a los Estados miembros la obligación de expedir documentos de identidad a sus propios nacionales. Por otro lado, estimó que el recurrente en el procedimiento principal no había sido objeto de discriminación, ya que las autoridades rumanas habían expedido a su nombre un pasaporte simple electrónico, que constituye un documento de viaje que le permite viajar al extranjero.
- 19 Al considerar que la sentencia de la Curtea de Apel București (Tribunal Superior de Bucarest) infringía varias disposiciones del Tratado FUE, de la Carta y de la Directiva 2004/38, el recurrente en el procedimiento principal interpuso recurso de casación ante la Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Supremo, Rumanía), órgano jurisdiccional remitente.
- 20 Dicho órgano jurisdiccional expresa sus dudas en cuanto a la conformidad con el Derecho de la Unión de la negativa a expedir un documento de identidad al recurrente en el procedimiento principal, en las circunstancias del litigio del que conoce.
- 21 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente subraya que la Directiva 2004/38 tiene por objeto armonizar los requisitos exigidos por los Estados miembros para entrar en el territorio de otro Estado miembro. Pues bien, la normativa nacional controvertida en el litigio principal da lugar a una aplicación restrictiva del artículo 4, apartado 3, de dicha Directiva, que establece que

los Estados miembros expedirán a sus ciudadanos documentos de identidad o pasaportes de conformidad con su legislación. Añade que el criterio del domicilio que condiciona la expedición de un documento de identidad podría implicar un trato discriminatorio, pues, para poder estar justificado desde el punto de vista del Derecho de la Unión, debe basarse en consideraciones objetivas, independientes de la nacionalidad de las personas afectadas y proporcionadas al objetivo legítimamente perseguido por el Derecho nacional. Por último, en el presente asunto, la Dirección del Registro no indicó un motivo objetivo de interés general que pudiera justificar la diferencia de trato y la denegación a los nacionales rumanos residentes en otro Estado miembro de la Unión del derecho a disponer de un documento nacional de identidad. El órgano jurisdiccional remitente señala que no ha identificado tal justificación.

- 22 En estas circunstancias, la Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Supremo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Deben interpretarse el artículo 26 TFUE, apartado 2, los artículos 20, 21, apartado 1, y 45, apartado 1, de la [Carta], y los artículos [4 a 6] de la Directiva [2004/38] en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que no permite que a un ciudadano de un Estado miembro se le expida un documento de identidad con valor de documento de viaje dentro de la Unión Europea basándose en que dicho ciudadano ha fijado su domicilio en otro Estado miembro?»

### **Sobre la cuestión prejudicial**

- 23 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en el marco del procedimiento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde a este último proporcionar al juez nacional una respuesta útil que le permita dirimir el litigio del que conoce. Desde esta perspectiva, el Tribunal de Justicia puede tener que tomar en consideración normas de Derecho de la Unión a las que no se haya referido el juez nacional en el enunciado de su cuestión prejudicial. En efecto, el hecho de que un órgano jurisdiccional nacional, en el plano formal, haya formulado una cuestión prejudicial refiriéndose a determinadas disposiciones del Derecho de la Unión no impide que el Tribunal de Justicia proporcione a ese órgano jurisdiccional todos los elementos de interpretación que puedan permitirle resolver el asunto del que conoce, aun cuando no haya hecho referencia a ellos al formular sus cuestiones. A este respecto, corresponde al Tribunal de Justicia deducir del conjunto de elementos aportados por el órgano jurisdiccional nacional y, especialmente, de la motivación de la resolución de remisión los elementos del Derecho de la Unión que requieren una interpretación, teniendo en cuenta el objeto del litigio (sentencia de 5 de diciembre de 2023, *Nordic Info*, C-128/22, EU:C:2023:951, apartado 99 y jurisprudencia citada).
- 24 En el caso de autos, ha quedado acreditado que la situación del recurrente en el procedimiento principal está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y, en particular, de las normas que regulan el ejercicio del derecho de libre circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión.
- 25 A este respecto, procede recordar que el artículo 20 TFUE confiere a toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro el estatuto de ciudadano de la Unión, que, según reiterada jurisprudencia, tiene vocación de convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros (sentencia de 9 de junio de 2022, *Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques*, C-673/20, EU:C:2022:449, apartado 49 y jurisprudencia citada).

- 26 Además, un nacional de un Estado miembro que ha ejercido, en su condición de ciudadano de la Unión, su libertad de circulación y de residencia en un Estado miembro distinto de su Estado miembro de origen puede invocar los derechos inherentes a dicha condición, en particular los contemplados en el artículo 21 TFUE, apartado 1, también, en su caso, en relación con su Estado miembro de origen (sentencia de 14 de diciembre de 2021, *Stolichna obshtina, rayon Pancharevo*, C-490/20, EU:C:2021:1008, apartado 42 y jurisprudencia citada).
- 27 Por lo tanto, el recurrente en el litigio principal puede invocar los derechos conferidos por dichas disposiciones, sin perjuicio, de conformidad con el artículo 21 TFUE, apartado 1, de las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación. Tales limitaciones y condiciones son las establecidas en la Directiva 2004/38, que tiene por objeto particular fijar las condiciones de ejercicio de tales derechos y las limitaciones a estos.
- 28 En estas circunstancias, sin que proceda pronunciarse sobre la interpretación del artículo 26 TFUE, de los artículos 20 y 21, apartado 1, de la Carta y de los artículos 5 y 6 de la Directiva 2004/38, procede considerar que el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 21 TFUE y el artículo 45, apartado 1, de la Carta, en relación con el artículo 4 de la Directiva 2004/38, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa de un Estado miembro en virtud de la cual se deniega a un ciudadano de la Unión, nacional de ese Estado miembro que ha ejercido su derecho de libre circulación y residencia en otro Estado miembro, la expedición de un documento de identidad con valor de documento de viaje dentro de la Unión por el único motivo de que dicho ciudadano ha fijado su domicilio en el territorio de ese otro Estado miembro.
- 29 Con carácter preliminar, procede recordar que de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que el recurrente en el litigio principal está domiciliado en Francia desde el año 2014 y que ejerce sus actividades profesionales como abogado tanto en Francia como en Rumanía. Las autoridades rumanas le expidieron un pasaporte simple electrónico, en el que se indica que está domiciliado en ese primer Estado miembro, y un documento de identidad provisional.
- 30 Este último no constituye documento de viaje. Se expide a los nacionales rumanos domiciliados en otro Estado miembro que residen temporalmente en Rumanía y debe ser renovado cada año. El recurrente en el litigio principal solicitó a la Dirección del Registro la expedición de un documento de identidad, simple o electrónico, constitutivo de documento de viaje, que le permitiera desplazarse a Francia. Esta solicitud fue denegada esencialmente debido a que dicha normativa no prevé tal expedición en caso de domiciliación en el extranjero, lo que, por otra parte, según los citados autos, no es contrario al Derecho de la Unión.
- 31 De los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que todos los nacionales rumanos, cualquiera que sea su domicilio, tienen derecho a que se les expida un pasaporte en virtud de los artículos 6, apartado 1, letras f) y g), y 34, apartados 1 y 2, de la Ley sobre el Régimen de Libre Circulación. Además, a partir de los catorce años de edad, los nacionales rumanos domiciliados en Rumanía tienen derecho a que se les expida un documento de identidad simple o un documento de identidad electrónico con valor de documento de viaje, con arreglo al artículo 12, apartados 1 y 3, del Decreto-ley n.º 97/2005, en relación con el artículo 6<sup>1</sup>, apartado 1, de la Ley sobre el Régimen de Libre Circulación.

- 32 En cambio, los nacionales rumanos domiciliados en otro Estado miembro no tienen derecho a obtener tales documentos de identidad. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente precisa que, de conformidad con el artículo 34, apartado 6, de la Ley sobre el Régimen de Libre Circulación, estos nacionales están obligados a restituir el documento de identidad que tiene valor de documento de viaje y que acredita la existencia de un domicilio en Rumanía cuando se les expide un pasaporte en el que se indica el Estado miembro de su domicilio. Sin embargo, si residen temporalmente en Rumanía, se les expide un documento de identidad provisional que, en virtud del artículo 12, apartado 3, del Decreto-ley n.º 97/2005, en relación con el artículo 13, apartado 2, de este, no tiene valor de documento de viaje.
- 33 De ello se deduce que la legislación rumana en materia de expedición de documentos de viaje establece una diferencia de trato entre los nacionales rumanos domiciliados en el extranjero, incluso en otro Estado miembro, y los que están domiciliados en Rumanía, pudiendo estos últimos obtener uno o dos documentos de viaje que les permitan desplazarse dentro de la Unión, a saber, un documento de identidad y un pasaporte, mientras que a los primeros únicamente se les puede expedir un pasaporte como documento de viaje.
- 34 Por lo tanto, es preciso determinar si esta diferencia de trato es contraria al artículo 21 TFUE, al artículo 45, apartado 1, de la Carta y al artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2004/38.
- 35 Para permitir a sus nacionales ejercer este derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2004/38 obliga a los Estados miembros a expedir, o a renovar, a sus nacionales, de acuerdo con su normativa, un documento de identidad o un pasaporte en el que conste la nacionalidad de estos.
- 36 Como señala el Abogado General en el punto 35 de sus conclusiones, del tenor de dicha disposición y, en particular, de la decisión del legislador de la Unión de utilizar la conjunción disyuntiva «o» se desprende que la citada disposición deja a los Estados miembros la posibilidad de elegir, al cumplir su obligación de expedir un documento de viaje a sus propios nacionales, el tipo de documento de viaje, a saber, un documento de identidad o un pasaporte.
- 37 No obstante, es preciso recordar que la Directiva 2004/38 pretende facilitar, como se desprende de sus considerandos 1 a 4, el ejercicio del derecho fundamental e individual de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros que el artículo 21 TFUE, apartado 1, confiere directamente a los ciudadanos de la Unión, y que esta Directiva tiene por objeto, en particular, reforzar ese derecho (sentencia de 11 de abril de 2019, Tarola, C-483/17, EU:C:2019:309, apartado 23 y jurisprudencia citada).
- 38 Además, si bien en el estado actual del Derecho de la Unión la expedición de documentos de identidad es competencia de los Estados miembros, procede recordar que deben ejercer dicha competencia respetando el Derecho de la Unión y, en particular, las disposiciones del Tratado relativas a la libertad de circulación y de residencia en su territorio, tal como se halla reconocida en el artículo 21 TFUE, apartado 1, a todo ciudadano de la Unión [véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2021, A (Cruce de fronteras en embarcación de recreo), C-35/20, EU:C:2021:813, apartados 53 y 57)].
- 39 Por consiguiente, si bien es cierto que, como señala el Abogado General en el punto 40 de sus conclusiones, el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2004/38 no obliga a los Estados miembros a expedir dos documentos de identidad con valor de documento de viaje a sus nacionales, dejando, por el contrario, a dichos Estados la opción de expedirles bien un documento de

identidad, bien un pasaporte, esta disposición, interpretada a la luz del artículo 21 TFUE, no puede permitir a los Estados miembros efectuar esa elección tratando de manera menos favorable a aquellos de sus nacionales que han ejercido su derecho de libre circulación y residencia dentro de la Unión y restringiendo ese derecho, sin una justificación basada en consideraciones objetivas de interés general.

- 40 En este contexto, cabe señalar que, en el presente asunto, los nacionales rumanos que residan en otros Estados miembros y que deseen obtener tanto un pasaporte como un documento de identidad (simple o electrónico) deben haber establecido su domicilio en Rumanía. A este respecto, de la resolución de remisión se desprende que la prueba de la dirección del domicilio se acredita, en particular, mediante una escritura de propiedad, un contrato de arrendamiento o un certificado de alojamiento, lo que significa que tales nacionales deben ser propietarios, arrendatarios u ocupantes como personas alojadas en una vivienda en Rumanía. Pues bien, tal exigencia supone un trato menos favorable de dichos nacionales debido al ejercicio de su derecho a la libre circulación, en la medida en que deben conservar un domicilio en Rumanía para poder obtener dos documentos de viaje, requisito que los nacionales rumanos que no han ejercido ese derecho cumplen más fácilmente.
- 41 A este respecto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una legislación nacional que resulte desfavorable para algunos nacionales de un Estado miembro por el mero hecho de haber ejercitado su libertad de circular y residir en otro Estado miembro constituye una restricción a las libertades que el artículo 21 TFUE, apartado 1, reconoce a todo ciudadano de la Unión (sentencia de 19 de noviembre de 2020, ZW, C-454/19, EU:C:2020:947, apartado 30 y jurisprudencia citada).
- 42 Además, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que las facilidades ofrecidas por el Tratado en materia de circulación de los ciudadanos de la Unión no podrían producir plenos efectos si se pudiera disuadir a un nacional de un Estado miembro de hacer uso de aquellas por los obstáculos a su residencia en el Estado miembro de acogida derivados de una normativa de su Estado de origen que le penaliza por el mero hecho de haberlas ejercido [sentencia de 25 de julio de 2018, A (Asistencia a una persona con discapacidad), C-679/16, EU:C:2018:601, apartado 61 y jurisprudencia citada].
- 43 En el caso de autos, procede señalar que, al negarse a expedir al recurrente en el litigio principal un documento de identidad con valor de documento de viaje por el único motivo de que ha fijado su domicilio en otro Estado miembro, a saber, en Francia, la normativa controvertida en el litigio principal puede disuadir a los nacionales rumanos que se encuentran en una situación como la de dicho recurrente de ejercer su derecho a la libre circulación y a la libre residencia dentro de la Unión.
- 44 Como señala, en esencia, el Abogado General en el punto 55 de sus conclusiones, contrariamente a lo que alega el Gobierno rumano, aunque los nacionales rumanos domiciliados en otro Estado miembro sean titulares de un pasaporte, el ejercicio de su derecho a la libre circulación puede verse obstaculizado por la normativa controvertida en el litigio principal.
- 45 A este respecto, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia y de las respuestas a las preguntas formuladas en la vista se desprende que el recurrente en el litigio principal no pudo viajar a Francia durante un período de doce días, puesto que no disponía de un documento de identidad con valor de documento de viaje cuando su pasaporte se encontraba en la embajada de un país tercero en Bucarest (Rumanía) para la obtención de un visado. Ahora bien, en tal situación,

un nacional rumano domiciliado en Rumanía podría haberse desplazado a otro Estado miembro con su documento de identidad. El Gobierno rumano alega a este respecto que, en una situación como la evocada por el recurrente en el litigio principal, se expide un pasaporte provisional en un plazo de tres días laborables a partir de la fecha de presentación de una solicitud al efecto. Según dicho Gobierno, tal documento tiene por objeto garantizar que, en circunstancias como las del procedimiento principal, los nacionales rumanos puedan ejercer rápidamente y sin obstáculos su derecho de libre circulación con independencia del lugar de su domicilio. Sin embargo, el recurrente en el procedimiento principal alegó en la vista que, en períodos de afluencia, es necesario un plazo de un mes para obtener cita y poder presentar una solicitud de pasaporte provisional.

- 46 En cualquier caso, resulta que los nacionales rumanos que se encuentran en una situación como la del recurrente en el litigio principal deben soportar mayores cargas administrativas que los nacionales rumanos domiciliados en Rumanía por lo que respecta al procedimiento de expedición de documentos de identidad o pasaportes, lo que crea obstáculos a su derecho a circular y residir libremente en la Unión.
- 47 En este contexto, procede señalar asimismo que, como alega la Comisión Europea, los ciudadanos de la Unión que ejercen este derecho tienen generalmente intereses en diferentes Estados miembros y manifiestan, por tanto, un cierto grado de movilidad entre ellos. Por consiguiente, es probable que estas personas necesiten en cualquier momento un documento de viaje válido, por lo que la posesión de un segundo documento de esta naturaleza puede resultar necesaria o incluso indispensable para ellos.
- 48 De lo anterior resulta que la normativa controvertida en el litigio principal constituye una restricción al derecho de libre circulación y residencia previsto en el artículo 21 TFUE, apartado 1.
- 49 Por lo que respecta al artículo 45 de la Carta, procede recordar que este artículo garantiza, en su apartado 1, el derecho de todo ciudadano de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, derecho que, a tenor de las Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales (DO 2007, C 303, p. 17), se corresponde con el que garantiza el artículo 20 TFUE, apartado 2, párrafo primero, letra a), y se ejerce, conforme al artículo 20 TFUE, apartado 2, párrafo segundo, y al artículo 52, apartado 2, de la Carta, en las condiciones y dentro de los límites establecidos por los Tratados y a través de las medidas adoptadas en aplicación de estos.
- 50 A este respecto, procede señalar que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que una medida nacional que pueda obstaculizar el ejercicio de la libre circulación de las personas solo puede justificarse si es conforme con los derechos fundamentales garantizados por la Carta, cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia (sentencia de 21 de junio de 2022, *Ligue des droits humains*, C-817/19, EU:C:2022:491, apartado 281 y jurisprudencia citada). Por consiguiente, cualquier restricción de los derechos previstos en el artículo 21 TFUE, apartado 1, infringiría necesariamente el artículo 45, apartado 1, de la Carta, en la medida en que el derecho de todo nacional de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, previsto por la Carta, refleja el derecho conferido por el artículo 21 TFUE, apartado 1 (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de junio de 2022, *Ligue des droits humains*, C-817/19, EU:C:2022:491, apartado 275).
- 51 Dado que ya se ha constatado en el apartado 48 de la presente sentencia una restricción al derecho establecido en el artículo 21 TFUE, apartado 1, tal restricción también debe constatarse en lo que respecta al derecho garantizado en el artículo 45, apartado 1, de la Carta.

- 52 Una restricción como la indicada en el apartado 48 de la presente sentencia solo puede estar justificada conforme al Derecho de la Unión si se basa en consideraciones objetivas de interés general, independientes de la nacionalidad de las personas afectadas, y es proporcionada al objetivo legítimamente perseguido por el Derecho nacional. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una medida es proporcionada cuando, siendo idónea para conseguir el objetivo perseguido, no va más allá de lo necesario para alcanzarlo [sentencia de 25 de julio de 2018, A (Asistencia a una persona con discapacidad), C-679/16, EU:C:2018:601, apartado 67 y jurisprudencia citada].
- 53 Ahora bien, el órgano jurisdiccional remitente no ha identificado ninguna consideración objetiva de interés general que pueda fundamentar la normativa controvertida en el litigio principal.
- 54 En cambio, el Gobierno rumano, tanto en sus observaciones escritas como en la vista, alegó que el hecho de denegar la expedición de un documento de identidad nacional con valor de documento de viaje a los nacionales rumanos domiciliados en otro Estado miembro se justifica, en particular, por la imposibilidad de registrar en él la dirección del domicilio de esos nacionales fuera de Rumanía.
- 55 A este respecto, dicho Gobierno alega, en primer lugar, que, en virtud del artículo 91, apartado 1, del Codul civil (Código Civil), la prueba del domicilio y de la residencia se aporta mediante la información que figura en el documento de identidad, que sirve, por tanto, principalmente para probar ese elemento intrínseco de la identidad de los nacionales rumanos, con el fin de que estos puedan ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, en particular, en materia civil o administrativa. A continuación, el referido Gobierno señala que la indicación del domicilio en el documento de identidad puede, por tanto, mejorar la eficacia en la identificación del titular y prevenir un tratamiento excesivo de datos personales de dichos nacionales. Por último, precisa que, incluso en el supuesto de que el domicilio de un nacional rumano en otro Estado miembro constara en su documento de identidad, las autoridades rumanas no podrían asumir la responsabilidad de certificar la realidad de ese domicilio, ya que, además de carecer de competencia a este respecto, no disponen de medios para comprobar la veracidad del domicilio sin que tal verificación suponga una carga administrativa desproporcionada, cuando no imposible.
- 56 Procede señalar que las alegaciones formuladas por el Gobierno rumano no permiten apreciar que la normativa nacional controvertida en el litigio principal se base en consideraciones objetivas de interés general, en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia citada en el apartado 52 de la presente sentencia.
- 57 Por lo que respecta al valor probatorio de la información relativa a la dirección del domicilio indicada en el documento de identidad, el Gobierno rumano no ha demostrado la relación entre la indicación de tal dirección en el referido documento, información que sin duda es útil para la Administración, y la obligación de denegar la expedición de un documento de identidad a los nacionales rumanos domiciliados en otro Estado miembro.
- 58 Además, basta con señalar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, consideraciones de orden administrativo no pueden justificar que un Estado miembro establezca excepciones a las normas de Derecho de la Unión, máxime cuando la excepción de que se trate equivalga a restringir o excluir el ejercicio de alguna de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de noviembre de 1999, Arblade y otros, C-369/96 y C-376/96, EU:C:1999:575, apartado 37). Por consiguiente, la eficacia de la

identificación y del control de la dirección del domicilio de los nacionales rumanos domiciliados en otro Estado miembro tampoco constituye una consideración objetiva de interés general que pueda justificar una normativa como la controvertida en el litigio principal.

- 59 Esta consideración no queda desvirtuada por la jurisprudencia según la cual no se puede negar a los Estados miembros la posibilidad de lograr objetivos legítimos mediante la introducción de normas que las autoridades competentes puedan aplicar y controlar sin dificultad (sentencia de 24 de febrero de 2015, Sopora, C-512/13, EU:C:2015:108, apartado 33 y jurisprudencia citada), invocada por el Gobierno rumano. En efecto, tal consideración presupone la existencia de un objetivo legítimo que el Gobierno rumano no ha podido demostrar en el caso de autos.
- 60 De estas consideraciones se desprende que una normativa como la controvertida en el litigio principal constituye una restricción a la libertad de circulación y de residencia en el interior de la Unión, en el sentido del artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2004/38, interpretado a la luz del artículo 21 TFUE, apartado 1, y del artículo 45, apartado 1, de la Carta, respecto de los nacionales rumanos domiciliados en otro Estado miembro, que no puede justificarse ni por la necesidad de conferir valor probatorio a la dirección del domicilio indicado en el documento de identidad ni por la eficacia de la identificación y del control de esa dirección por la Administración nacional competente.
- 61 De todo lo anterior resulta que el artículo 21 TFUE y el artículo 45, apartado 1, de la Carta, en relación con el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2004/38, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa de un Estado miembro en virtud de la cual se deniega a un ciudadano de la Unión, nacional de ese Estado miembro que ha ejercido su derecho de libre circulación y residencia en otro Estado miembro, la expedición de un documento de identidad con valor de documento de viaje dentro de la Unión por el único motivo de que dicho nacional ha fijado su domicilio en el territorio de ese otro Estado miembro.

### **Costas**

- 62 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 (Sala Primera) declara:

**El artículo 21 TFUE y el artículo 45, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en relación con el artículo 4, apartado 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,**

**deben interpretarse en el sentido de que**

**se oponen a una normativa de un Estado miembro en virtud de la cual se deniega a un ciudadano de la Unión Europea, nacional de ese Estado miembro que ha ejercido su**

**derecho de libre circulación y residencia en otro Estado miembro, la expedición de un documento de identidad con valor de documento de viaje dentro de la Unión Europea por el único motivo de que dicho nacional ha fijado su domicilio en el territorio de ese otro Estado miembro.**

Firmas