



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 10 de mayo de 2017 \*

«Procedimiento prejudicial — Ciudadanía de la Unión — Artículo 20 TFUE — Acceso a las prestaciones de asistencia social y a las prestaciones familiares supeditado al derecho de residencia en un Estado miembro — Nacional de un país tercero que asume el cuidado diario y efectivo de su hijo menor de edad, nacional de dicho Estado miembro — Obligación del nacional de un país tercero de demostrar la incapacidad del otro progenitor, nacional del referido Estado miembro, para hacerse cargo del menor — Denegación de la residencia que puede obligar al menor a abandonar el territorio del Estado miembro, o incluso el territorio de la Unión»

En el asunto C-133/15,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Centrale Raad van Beroep (Tribunal Central de Apelación, Países Bajos), mediante resolución de 16 de marzo de 2015, recibida en el Tribunal de Justicia el 18 de marzo de 2015, en el procedimiento entre

**H.C. Chávez-Vílchez,**

**P. Pinas,**

**U. Nikolic,**

**X.V. García Pérez,**

**J. Uwituze,**

**I.O. Enowassam,**

**A.E. Guerrero Chávez,**

**Y.R.L. Wip**

y

**Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank,**

**College van burgemeester en wethouders van de gemeente Arnhem,**

**College van burgemeester en wethouders van de gemeente 's-Gravenhage,**

**College van burgemeester en wethouders van de gemeente 's-Hertogenbosch,**

\* Lengua de procedimiento: neerlandés.

**College van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam,**

**College van burgemeester en wethouders van de gemeente Rijswijk,**

**College van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. A. Tizzano, Vicepresidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta y los Sres. M. Ilešič, J.L. da Cruz Vilaça y E. Juhász y las Sras. M. Berger y A. Prechal y el Sr. E. Regan, Presidentes de Sala, y el Sr. A. Rosas (Ponente), la Sra. C. Toader y los Sres. M. Safjan, D. Šváby, E. Jarašiūnas y C.G. Fernlund, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Szpunar;

Secretario: Sra. C. Strömholm, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 10 de mayo de 2016;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de las Sras. Guerrero Chávez, Enowassam, Uwituze, García Pérez, Nikolic, Pinas y Chávez-Vílchez, por las Sras. E. Cerezo-Weijzenfeld, J. Kruseman y S. Çakici-Reinders y el Sr. W. Fischer, advocaten;
- en nombre de la Sra. Wip, por la Sr. H. de Roo y el Sr. T. Weterings, advocaten;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. C.S. Schillemans y M.K. Bulterman, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno belga, por las Sras. C. Pochet y M. Jacobs y por el Sr. S. Vanrie, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno danés, por los Sres. C. Thorning y M. Lyshøj y por la Sra. M. Wolff, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno francés, por el Sr. R. Coesme, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno lituano, por las Sras. R. Krasuckaitė y V. Čepaitė, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por las Sras. V. Kaye y C. Crane y por el Sr. M. Holt, en calidad de agentes, asistidos por los Sres. D. Blundell y B. Lask, Barristers;
- en nombre del Gobierno noruego, por la Sra. I. Jansen y el Sr. K. Moen, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. D. Maidani y C. Tufvesson y por el Sr. G. Wils, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 8 de septiembre de 2016;

dicta la siguiente

## Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación del artículo 20 TFUE.
- 2 Dicha petición ha sido presentada en el marco de una serie de litigios entre, por una parte, la Sra. H.C. Chávez-Vílchez y otras siete nacionales de países terceros, madres de uno o de varios hijos menores de edad de nacionalidad neerlandesa, de los que asumen el cuidado diario y efectivo, y, por otra parte, las autoridades competentes neerlandesas, en relación con la denegación de sus solicitudes de prestación de asistencia social y de prestaciones familiares por no disponer de un derecho de residencia en los Países Bajos.

### Marco jurídico

#### *Derecho de la Unión*

- 3 El artículo 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; corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35), titulado «Definiciones», dispone:

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

1) “Ciudadano de la Unión”: toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro.

2) “Miembro de la familia”:

[...]

d) los ascendientes directos a cargo y los del cónyuge o de la pareja definida en la letra b).

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

- 4 El artículo 3 de la misma Directiva, titulado «Beneficiarios», establece en su apartado 1:

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

- 5 El artículo 5 de la Directiva 2004/38, titulado «Derecho de entrada», está formulado así:

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

A los ciudadanos de la Unión no se les podrá imponer ningún visado de entrada ni obligación equivalente.

2. Los miembros de la familia que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro sólo estarán sometidos a la obligación de visado de entrada de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 539/2001 [del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (DO 2001, L 81, p. 1)], o, en su caso, con la legislación nacional. A los efectos de la presente Directiva, la posesión de la tarjeta de residencia válida contemplada en el artículo 10 eximirá a dichos miembros de la familia de la obligación de obtener un visado.

Los Estados miembros concederán a dichas personas todas las facilidades para obtener los visados que precisen. Estos visados se expedirán gratuitamente lo antes posible, mediante un procedimiento acelerado.

[...]»

6 El artículo 7, apartados 1 y 2, de la antedicha Directiva tiene el siguiente tenor:

«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)

— [...]

— 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.»

### ***Derecho neerlandés***

7 El artículo 1 de la Vreemdelingenwet 2000 (Ley de Extranjería de 2000), en su versión aplicable a los hechos de los litigios principales (en lo sucesivo, «Ley de Extranjería»), dispone:

«A los efectos de la presente Ley y de las disposiciones adoptadas con arreglo a ella, se entenderá por:

[...]

e) nacionales comunitarios:

- 1.º los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea que, en virtud del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, tengan el derecho de entrar en el territorio de otro Estado miembro y de residir en él;
- 2.º los miembros de la familia de las personas a las que se refiere el punto 1.º que tengan la nacionalidad de un país tercero y que, con arreglo a una decisión adoptada en aplicación del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea tengan el derecho de entrar en el territorio de un Estado miembro y de residir en él;

[...]».

8 El artículo 8 de la referida Ley establece lo siguiente:

«Los extranjeros sólo tendrán derecho a residir legalmente en los Países Bajos:

[...]

- e) en tanto que nacionales comunitarios, en la medida en que residan en los Países Bajos en virtud de una normativa adoptada al amparo del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea o del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo;
- f) si, a la espera de una resolución sobre una solicitud de concesión de un permiso de residencia, [...] la presente Ley, una disposición adoptada con arreglo a ésta o una resolución judicial establecieran que no procede expulsar al extranjero mientras no se haya resuelto sobre la solicitud;
- g) si, a la espera de una resolución sobre una solicitud de concesión de un permiso de residencia [...] o de prórroga de la validez del permiso de residencia [...], o bien de modificación del mismo, la presente Ley, una disposición adoptada con arreglo a ésta o una resolución judicial establecieran que no procede expulsar al extranjero mientras no se haya resuelto sobre la solicitud;
- h) si, a la espera de una decisión sobre una reclamación o un recurso, la presente Ley, una disposición adoptada con arreglo a ésta o una resolución judicial establecieran que no procede expulsar al extranjero mientras no se haya resuelto sobre la reclamación o el recurso.»

9 El artículo 10 de la Ley de Extranjería dispone:

«1. El extranjero que no tenga residencia legal no podrá reclamar la concesión de prestaciones, asignaciones y subsidios mediante resolución de un órgano administrativo. La primera frase se aplicará *mutatis mutandis* a las exenciones o autorizaciones establecidas por ley o en un acto administrativo de alcance general.

2. Podrán establecerse excepciones al apartado 1 cuando la reclamación se refiera a la educación, la prestación de asistencia médica necesaria, la prevención del menoscabo de la salud pública o la asistencia jurídica al extranjero.

3. La concesión de prestaciones no atribuirá derecho alguno a la residencia legal.»

10 La Vreemdelingencirculaire 2000 (Circular sobre Extranjería de 2000), en su versión aplicable a los litigios principales (en lo sucesivo, «Circular sobre Extranjería»), consta de un conjunto de disposiciones adoptadas por el Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Secretario de Estado de Seguridad y Justicia, Países Bajos). Esta Circular se encuentra a disposición del público y cualquiera puede invocar sus disposiciones. La autoridad nacional competente, en este caso, la Immigratie- en Naturalisatiedienst (Servicio de Inmigración y Naturalización, Países Bajos; en lo sucesivo, «IND»),

está obligada a respetar estas disposiciones al examinar las solicitudes de permiso de residencia y sólo podrá apartarse de ellas de forma motivada y en casos excepcionales que no hayan sido contemplados en el texto de las antedichas disposiciones.

11 El apartado 2.2. de la parte B de la Circular sobre Extranjería dispone:

«Un extranjero tendrá residencia legal en virtud [de la Ley de Extranjería] si se cumplen todos los requisitos siguientes:

- el extranjero tiene un hijo menor de edad que posee la nacionalidad neerlandesa;
- dicho hijo está a cargo del extranjero y reside en su domicilio, y
- el hijo, en caso de que se denegara el derecho de residencia al extranjero, debería seguir a éste y abandonar el territorio de la Unión Europea.

En cualquier caso, el IND no considerará que el menor [cuyo padre o cuya madre sea extranjero] está obligado a seguir [al progenitor extranjero] y a abandonar el territorio de la Unión Europea cuando el otro progenitor posea la residencia legal con arreglo a [...] la Ley de Extranjería o la nacionalidad neerlandesa, y cuando dicho progenitor pueda hacerse cargo concretamente del menor.

El IND considerará en todo caso que el otro progenitor puede hacerse cargo concretamente del hijo si:

- el otro progenitor tiene la guarda y custodia del menor o bien puede obtenerla, y
- el otro progenitor puede recurrir a la ayuda y al apoyo en el cuidado y la educación que ofrecen las autoridades públicas o los organismos sociales. A estos efectos, el IND considerará incluida la concesión de una prestación con cargo a fondos públicos que puedan reclamar en principio los neerlandeses residentes en el territorio de los Países Bajos.

El IND considerará en todo caso que el otro progenitor no puede hacerse cargo concretamente del hijo si dicho progenitor:

- se halla detenido o
- demuestra que no se le puede atribuir la guarda y custodia de su hijo.»

12 En virtud de la Wet werk en bijstand (Ley relativa al Trabajo y a la Asistencia Social; en lo sucesivo, «Ley sobre la asistencia social») y de la Algemene Kinderbijslagwet (Ley General de Prestaciones Familiares; en lo sucesivo, «Ley de prestaciones familiares»), los progenitores nacionales de países terceros deben residir legalmente en los Países Bajos y, por tanto, disfrutar del derecho de residencia para poder optar a las prestaciones de asistencia social y a las prestaciones familiares.

13 El 1 de julio de 1998, entró en vigor la Wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland (Ley de modificación de la Ley de Extranjería y otras leyes al objeto de vincular el derecho a la concesión de prestaciones, ayudas, subsidios, exenciones y autorizaciones, de que disponen los extranjeros frente a órganos administrativos, a la residencia legal del extranjero en los Países Bajos), de 26 de marzo de 1998 (Stb. 1998, n.º 203). Esta Ley introdujo en la normativa sobre la asistencia social, la obligación de que los extranjeros que no sean nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea obtengan un permiso de residencia expedido por la autoridad competente para equiparar su situación a la de los nacionales neerlandeses y, en la Ley de prestaciones familiares, una obligación equivalente para poder obtener la condición de asegurado.

- 14 La solicitud de permiso de residencia debe presentarse ante el IND. Este servicio resolverá sobre el derecho de residencia en nombre del Secretario de Estado de Seguridad y Justicia.
- 15 Las solicitudes de prestaciones familiares con arreglo a la Ley de prestaciones familiares deberán formularse ante la Sociale verzekeringsbank (Caja de Seguridad Social, Países Bajos; en lo sucesivo, «SvB»).
- 16 Las solicitudes de prestaciones de asistencia social con arreglo a la Ley sobre la asistencia social deberán presentarse ante el consistorio del municipio en cuyo territorio esté domiciliado el interesado.
- 17 El artículo 11 de la Ley sobre la asistencia social establece:

«1. Todo nacional neerlandés residente en los Países Bajos que se encuentre o pueda encontrarse en el territorio nacional en una situación que no le permita disponer de medios de subsistencia mínimos necesarios tendrá derecho a una prestación pública de asistencia social.

2. Se equiparán a los nacionales neerlandeses contemplados en el apartado 1 los extranjeros residentes en territorio nacional a los que se haya reconocido la residencia legal con arreglo al artículo 8, *initio* y letras a) a e) y l), de la [Ley de Extranjería], salvo los supuestos previstos en el artículo 24, apartado 2, de la Directiva [2004/38].

[...]»

- 18 El artículo 16 de la Ley sobre la asistencia social dispone:

«1. No obstante lo dispuesto en la presente sección, y habida cuenta de las circunstancias, el consistorio [municipal] podrá conceder una prestación de asistencia social a una persona que no tenga derecho a ella si así lo exigen razones de imperiosa necesidad.

2. El apartado 1 no se aplicará a extranjeros distintos de los mencionados en el artículo 11, apartados 2 y 3.»

- 19 A tenor del artículo 6 de la Ley de prestaciones familiares:

«1. A efectos de la presente Ley, poseerá condición de asegurado quien:

a) sea residente;

b) no sea residente pero esté sujeto al impuesto sobre la renta por una actividad laboral desarrollada en los Países Bajos.

2. No se considerará asegurado al extranjero que no posea la residencia legal con arreglo al artículo 8, *initio* y letras a) a e) y l), de la [Ley de Extranjería].»

### **Litigios principales y cuestiones prejudiciales**

- 20 Los ocho litigios principales versan sobre las solicitudes de prestación de asistencia social (*bijstandsuitkering*) y de prestación familiar (*kinderbijslag*), presentadas ante las autoridades neerlandesas competentes con arreglo a la Ley sobre la asistencia social y a la Ley de prestaciones familiares, respectivamente, por nacionales de países terceros, madres de uno o varios menores de nacionalidad neerlandesa, cuyo padre tiene también nacionalidad neerlandesa. Todos esos menores han sido reconocidos por sus padres pero viven principalmente con sus madres.



- 21 La Sra. Chávez-Vílchez, nacional venezolana, entró con un visado de turismo en los Países Bajos en el año 2007 o 2008. De su relación con un nacional neerlandés nació, el 30 de marzo de 2009, una niña que tiene la nacionalidad neerlandesa. Los progenitores y la menor vivieron en Alemania hasta junio de 2011, cuando la Sra. Chávez-Vílchez y su hija se vieron obligadas a abandonar el domicilio familiar. Éstas acudieron al centro de acogida de emergencia del municipio de Arnhem (Países Bajos), donde residieron durante cierto tiempo. La Sra. Chávez-Vílchez asume desde entonces la guarda y custodia de su hija y ha declarado que el padre de ésta no contribuía ni a su manutención ni a su educación.
- 22 La Sra. P. Pinas, nacional surinamesa, fue titular de un permiso de residencia en los Países Bajos desde 2004, que fue revocado en 2006. Está domiciliada en Almere (Países Bajos) y es madre de cuatro hijos. Uno de esos hijos, nacido el 23 de diciembre de 2009 de su relación con un nacional neerlandés, posee, como consecuencia, la nacionalidad neerlandesa. La Sra. Pinas comparte con el padre la guarda y custodia de su hijo común, pero viven separados y este último no contribuye a la manutención del menor. Los dos padres siguen en contacto, pero no se ha pactado ningún régimen de visitas. El 17 de mayo de 2011, se concedió a la Sra. Pinas y a sus hijos un permiso de residencia por tiempo determinado. En virtud de ello, se le concedió una prestación familiar con efectos a partir del tercer trimestre de 2011.
- 23 La Sra. U. Nikolic llegó a los Países Bajos en 2003 procedente de la antigua Yugoslavia. Al no poseer ningún documento de identidad, no se ha podido comprobar su nacionalidad. Su solicitud de permiso de residencia fue rechazada en 2009. El 26 de enero de 2010, fruto de su relación con un nacional neerlandés nació una niña, que posee la nacionalidad neerlandesa. La Sra. Nikolic está domiciliada en Ámsterdam (Países Bajos) y posee la guarda y custodia de su hija. Ambas viven en un centro de acogida de su municipio. La Sra. Nikolic ha declarado que la convivencia con el padre de su hija es imposible, dado que éste ésta acogido por una institución para la juventud en cuyo marco seguía un programa de vivienda asistida.
- 24 La Sra. X.V. García Pérez, nacional nicaragüense, llegó a los Países Bajos en 2001 o 2002 procedente de Costa Rica, acompañada de un nacional neerlandés. El 9 de abril de 2008, fruto de la relación entre ambos, nació una niña, que posee la nacionalidad neerlandesa. La Sra. García Pérez está domiciliada en Haarlem (Países Bajos) y vive en un centro de acogida municipal. La Sra. García Pérez posee la guarda y custodia de su hija. El padre no contribuye a la manutención de su hija y su lugar de residencia se desconoce.
- 25 La Sra. J. Uwituze, nacional ruandesa, dio a luz a una niña el 12 de diciembre de 2011. La niña posee, al igual que su padre, la nacionalidad neerlandesa. Éste no contribuye ni a la manutención ni a la educación de su hija. Ha declarado no poder ni querer hacerse cargo de ella. La Sra. Uwituze está domiciliada en Bolduque (Países Bajos) y vive con su hija en un centro de acogida municipal.
- 26 La Sra. Y.R.L. Wip, nacional surinamesa, dio a luz a dos hijos, el 25 de noviembre de 2009 y el 23 de noviembre de 2012, respectivamente. Al igual que su padre, los niños poseen la nacionalidad neerlandesa. Los padres están separados pero el padre mantiene contacto con sus hijos varias veces a la semana. El padre recibe una prestación de asistencia social y una prestación familiar. No contribuye a la manutención de los menores y se limita a transferir la prestación familiar a la Sra. Wip. Durante el período pertinente por lo que atañe al litigio principal, la Sra. Wip estaba domiciliada en Ámsterdam.
- 27 La Sra. I.O. Enowassam, nacional camerunesa, llegó a los Países Bajos en 1999. Fruto de su relación con un nacional neerlandés, el 2 de mayo de 2008, nació una niña, que tiene la nacionalidad neerlandesa. Aunque viven separados, los progenitores poseen la guarda y custodia compartida de su hija. En el registro se dice que la menor vive en el domicilio del padre, pero vive en realidad con su madre, que reside en un centro de acogida de emergencia del municipio de La Haya (Países Bajos). La menor reside en casa de su padre tres fines de semana al mes y, a veces, también pasa las vacaciones



con él. El padre abona 200 euros al mes en concepto de pensión alimenticia. También percibe una prestación familiar que transfiere a la Sra. Enowassam. Declara no poder hacerse cargo de su hija porque trabaja a jornada completa.

- 28 La Sra. A.E. Guerrero Chávez, nacional venezolana, llegó a los Países Bajos el 24 de octubre de 2007 y, posteriormente, volvió a Venezuela el 2 de noviembre de 2009. Regresó a los Países Bajos en enero de 2011 y está domiciliada en Schiedam (Países Bajos). El 31 de marzo de 2011, fruto de su relación con un nacional neerlandés, nació un niño que posee la nacionalidad neerlandesa. La Sra. Guerrero Chávez está separada del padre de su hijo. Éste mantiene un contacto casi diario con el menor, pero no está dispuesto a hacerse cargo de él y contribuye a los gastos de manutención de forma limitada. La Sra. Guerrero Chávez se ocupa diariamente de su hijo, cuya guarda y custodia asume.
- 29 En todos los litigios principales, las solicitudes de prestación de asistencia social o de prestación familiar presentadas por las interesadas fueron denegadas por las autoridades competentes basándose en que, al carecer de permiso de residencia, no tenían, en virtud de la normativa nacional, derecho a percibir tales prestaciones.
- 30 Durante los períodos, comprendidos entre 2010 y 2013, con respecto a los cuales habían solicitado percibir las prestaciones de asistencia social y familiares, ninguna de las demandantes en los litigios principales fue titular de permiso de residencia alguno. Aunque algunas de ellas se encontraron en situación de residencia legal en el territorio de los Países Bajos mientras esperaban a que se adoptase una resolución acerca de su solicitud de permiso de residencia, otras residían en los Países Bajos en situación ilegal pero no se adoptó ninguna medida a fin de trasladarlas a la frontera. Las demandantes tampoco tenían permiso de trabajo.
- 31 Al haber sido desestimados los recursos que interpusieron las demandantes en los litigios principales contra las resoluciones que les denegaban las prestaciones solicitadas mediante sentencias dictadas por órganos jurisdiccionales nacionales de primera instancia, éstas presentaron recurso de apelación ante el Centrale Raad van Beroep (Tribunal Central de Apelación, Países Bajos) contra las referidas sentencias.
- 32 El órgano jurisdiccional remitente se pregunta si las demandantes en los litigios principales, que son nacionales de países terceros, pueden, como madres de un menor ciudadano de la Unión, beneficiarse de un derecho de residencia con arreglo al artículo 20 TFUE en las circunstancias específicas de cada una de ellas. Considera que, de ser así, las demandantes podrían invocar las disposiciones de la Ley sobre la asistencia social y de la Ley de prestaciones familiares que permiten considerar nacionales neerlandeses a los extranjeros que residen de manera legal en los Países Bajos y percibir, en su caso, una prestación de asistencia social o una prestación familiar en virtud de dichas leyes, sin que se requiera a ese efecto ninguna resolución del IND que les conceda un permiso de residencia o les expida un documento que acredite la legalidad de su residencia.
- 33 Según el órgano jurisdiccional remitente, de las sentencias de 8 de marzo de 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), y de 15 de noviembre de 2011, Dereci y otros (C-256/11, EU:C:2011:734), se desprende que las demandantes en el litigio principal tienen un derecho de residencia basado en el artículo 20 TFUE que se deriva del derecho de residencia de sus hijos, que son ciudadanos de la Unión, siempre que se hallen en una situación como la recogida en dichas sentencias. En su opinión, es preciso determinar, en cada uno de los litigios principales, si se dan circunstancias que obliguen efectivamente a esos menores a abandonar el territorio de la Unión si se deniega el derecho de residencia a sus madres.
- 34 El órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en estas circunstancias, qué importancia ha de atribuirse, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, al hecho de que el padre, ciudadano de la Unión, resida en los Países Bajos o en la Unión, considerada en su conjunto.

- 35 Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente señala que los órganos administrativos encargados de la aplicación de la Ley sobre la asistencia social y de la Ley de prestaciones familiares y los órganos jurisdiccionales competentes deben apreciar de forma autónoma si, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al artículo 20 TFUE, el progenitor nacional de un país tercero puede invocar dicha disposición para que se le reconozca un derecho de residencia. Según el órgano jurisdiccional remitente, esos órganos administrativos, a saber, los consistorios municipales y la SvB, sobre la base de la información facilitada por el interesado o que, en su caso, deba facilitar todavía, y con el acuerdo del IND, deberán examinar si del artículo 20 TFUE puede deducirse un derecho de residencia en los Países Bajos.
- 36 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente señala que, en la práctica, diversos órganos administrativos interpretan las sentencias de 8 de marzo de 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), y de 15 de noviembre de 2011, Dereci y otros (C-256/11, EU:C:2011:734), de modo restrictivo y consideran que la jurisprudencia establecida en dichas sentencias sólo es aplicable en situaciones en las que el padre, conforme a criterios objetivos, no puede hacerse cargo del menor porque, por ejemplo, está en prisión, ingresado en una institución especializada o en un hospital, o ha fallecido. Fuera de estas situaciones, el progenitor nacional de un país tercero deberá probar de manera convincente que el padre no está en condiciones de hacerse cargo del hijo, ni siquiera con la ayuda, en su caso, de terceros. Según el órgano jurisdiccional remitente, esas reglas se derivan de la Circular sobre Extranjería.
- 37 El órgano jurisdiccional remitente añade que, en todos los litigios principales, los consistorios municipales afectados, la SvB y el IND no han considerado pertinentes ni el hecho de que el cuidado diario y efectivo del menor recayera sobre la madre, nacional de un país tercero, y no sobre el padre, ciudadano de la Unión, ni la naturaleza de los contactos entre el menor y su padre, ni en qué medida éste contribuía a la manutención y a la educación del menor, ni tampoco si el padre estaba dispuesto a hacerse cargo del menor. Asimismo, el hecho de que el padre no tuviera la guarda y custodia del hijo no se ha considerado pertinente porque no se ha demostrado de forma convincente que ésta no se le pudiera atribuir. El órgano jurisdiccional remitente se pregunta si la jurisprudencia del Tribunal de Justicia debe interpretarse de un modo tan restrictivo.
- 38 Si el Tribunal de Justicia considerase que en todos los litigios principales el mero hecho de que el menor dependa de su madre para su cuidado diario no es un criterio determinante a la hora de apreciar si el menor depende de su madre de modo tal que se vería efectivamente obligado a abandonar el territorio de la Unión si se le deniega a ésta el derecho de residencia, el órgano jurisdiccional remitente pregunta qué otras circunstancias de estos asuntos pueden ser pertinentes a este respecto.
- 39 En estas circunstancias, el Centrale Raad van Beroep (Tribunal Central de Apelación) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:
- «1) ¿Debe interpretarse el artículo 20 TFUE en el sentido de que se opone a que un Estado miembro prive del derecho de residencia en dicho Estado miembro a un nacional de un país tercero encargado del cuidado diario y efectivo de su hijo menor de edad, que es nacional de dicho Estado miembro?
- 2) ¿Resulta relevante para responder a esta cuestión el hecho de que la carga legal, económica o afectiva no recaiga por completo en este progenitor y, además, no se excluya que el otro progenitor, nacional del referido Estado miembro, pueda estar efectivamente en condiciones de hacerse cargo del menor?

- 3) En este supuesto, ¿deberá acreditar el progenitor nacional de un país tercero que el otro progenitor no puede asumir la guarda y custodia del hijo, de suerte que éste se vería obligado a abandonar el territorio de la Unión si se denegara el derecho de residencia al progenitor nacional de un país tercero?»

## **Sobre las cuestiones prejudiciales**

### ***Observaciones preliminares***

- 40 Con carácter preliminar, procede señalar que las situaciones controvertidas en los litigios principales, más allá de determinadas analogías, presentan un cierto número de particularidades que deben tenerse en cuenta.
- 41 En efecto, tal como se ha indicado en el apartado 30 de la presente sentencia, todas las situaciones controvertidas en los litigios principales atañen a una nacional de un país tercero que, durante los períodos afectados por la desestimación de sus solicitudes de prestaciones familiares o de prestaciones de asistencia social, residía en los Países Bajos sin disponer de un permiso de residencia, era madre de al menos un menor de nacionalidad neerlandesa que vivía con ella, se hacía cargo efectivamente de éste a diario, y estaba separada del padre del menor, también de nacionalidad neerlandesa y que había reconocido al menor.
- 42 Sin embargo, las situaciones controvertidas en los litigios principales presentan diferencias por lo que respecta a las relaciones entre los progenitores y los menores en materia de derecho de custodia y de contribución a los gastos de manutención, a la situación de las madres por lo que a atañe a su derecho a residir en el territorio de la Unión y a la propia situación de los menores.
- 43 En primer lugar, por lo que respecta a las relaciones entre los progenitores y los menores, de la resolución de remisión se desprende que los contactos entre los menores y sus padres eran, dependiendo del caso, frecuentes, escasos o incluso inexistentes. Así, en uno de los casos, el padre se encontraba en paradero desconocido y en otro, seguía un programa de vivienda asistida. El padre contribuía a los gastos de manutención del menor en tres de los casos, mientras que, en los otros cinco, no se realizaba ninguna aportación. Si bien en dos de los ocho casos existía una situación de guarda y custodia compartida, en los otros seis, era la madre quien se hacía cargo en exclusiva de la guarda y custodia del menor a diario y de manera efectiva. Finalmente, en la mitad de los casos, los menores habitaban con sus madres en un centro de acogida de emergencia.
- 44 En segundo lugar, por lo que atañe a la situación de las demandantes en los litigios principales con respecto a su derecho a residir en el territorio de la Unión, debe señalarse que, entretanto, se ha concedido un permiso de residencia a dos de ellas.
- 45 Así, en la vista, los representantes de las Sras. Wip y Chávez-Vílchez y el Gobierno neerlandés señalaron que éstas se hallan actualmente en una situación de residencia legal. En efecto, la Sra. Wip ha obtenido un permiso de residencia en Bélgica, donde trabaja y reside con su hija. En lo que respecta a la Sra. Chávez-Vílchez, en abril de 2015, obtuvo un permiso de residencia en los Países Bajos, sobre la base del artículo 8 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y ejerce una actividad profesional en Bélgica.
- 46 En tercer lugar, por lo que respecta a la propia situación de los menores, procede subrayar que la hija de la Sra. Chávez-Vílchez vivió en Alemania con sus progenitores hasta junio de 2011 antes de volver a los Países Bajos con su madre, que, después, presentó una solicitud de prestación familiar ante las autoridades neerlandesas.

- 47 En cambio, los hijos menores de las otras siete demandantes en los litigios principales no ejercieron nunca su derecho de libre circulación durante el período al que atañen las solicitudes de asistencia social o de prestaciones familiares controvertidas en el litigio principal ni con anterioridad a dicho período y residen desde su nacimiento en el Estado miembro cuya nacionalidad poseen.
- 48 Como ha declarado reiteradamente el Tribunal de Justicia, aun cuando, desde un punto de vista formal, el órgano jurisdiccional remitente ha limitado sus cuestiones a la interpretación del artículo 20 TFUE, tal circunstancia no obsta para que el Tribunal de Justicia le proporcione todos los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que puedan serle útiles para enjuiciar el asunto de que conoce, con independencia de que dicho órgano jurisdiccional haya hecho o no referencia a ellos en el enunciado de sus cuestiones (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de mayo de 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, apartado 24; de 19 de septiembre de 2013, Betriu Montull, C-5/12, EU:C:2013:571, apartado 41, y de 10 de octubre de 2013, Alokpa y Moudoulou, C-86/12, EU:C:2013:645, apartado 20).
- 49 En los casos de autos, procede analizar, por una parte, la situación de la hija de la Sra. Chávez-Vílchez y de esta última a la luz del artículo 21 TFUE y de la Directiva 2004/38, que pretende facilitar el ejercicio del derecho fundamental e individual de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, derecho que el artículo 21 TFUE, apartado 1, confiere directamente a los ciudadanos de la Unión, y que tiene por objeto, en particular, reforzar ese derecho (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de mayo de 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, apartado 28, y de 12 de marzo de 2014, O. y B., C-456/12, EU:C:2014:135, apartado 35) y, por otra parte, la de los hijos de las otras demandantes en los litigios principales, que siempre residieron con sus madres durante el período al que se refieren las solicitudes de asistencia social o de prestaciones familiares de que se trata en los litigios principales y con anterioridad a dicho período en el Estado miembro cuya nacionalidad poseen, y la de dichas demandantes, desde la perspectiva del artículo 20 TFUE.
- 50 Por lo que atañe a la hija de la Sra. Chávez-Vílchez, debe señalarse que ejerció su libertad de circulación con anterioridad a la solicitud de prestaciones presentada por su madre en los Países Bajos con respecto a los períodos comprendidos entre el 7 de julio de 2011 y el final del mes de marzo de 2012, ya que residió hasta junio de 2011 con sus progenitores en Alemania, Estado miembro en el que su padre reside y trabaja, antes de regresar, acompañada por su madre, a los Países Bajos, Estado miembro cuya nacionalidad posee.
- 51 Tal como señaló el Gobierno neerlandés en la vista, aunque la Sra. Chávez-Vílchez obtuvo posteriormente un permiso de residencia en los Países Bajos, el examen de su situación y de la situación de su hija a la luz de las disposiciones relativas a la ciudadanía de la Unión sigue teniendo interés para el órgano jurisdiccional remitente, ya que la concesión de dicho permiso de residencia se produjo después de los períodos afectados por las solicitudes de prestaciones de que se trata en el litigio principal.
- 52 Por lo que atañe a la existencia de un derecho de residencia derivado, basado en el artículo 21 TFUE, apartado 1, y en la Directiva 2004/38, el Tribunal de Justicia ha declarado que dicha 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 referida 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 (sentencias de 15 de noviembre de 2011, Dereci y otros, C-256/11, EU:C:2011:734, apartado 56; de 6 de diciembre de 2012, O. y otros, C-356/11 y C-357/11, EU:C:2012:776, apartado 41, y de 18 de diciembre de 2014, McCarthy y otros, C-202/13, EU:C:2014:2450, apartado 36).
- 53 Asimismo, el Tribunal de Justicia ha declarado que la Directiva 2004/38 pretende únicamente regular los requisitos de entrada y residencia de un ciudadano de la Unión en Estados miembros distintos del de su nacionalidad. Por lo tanto, las disposiciones de esta Directiva no pueden dar soporte a un

derecho de residencia derivado en favor de los nacionales de terceros Estados, miembros de la familia de un ciudadano de la Unión, en el Estado miembro del que éste es nacional (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de marzo de 2014, S. y G., C-457/12, EU:C:2014:136, apartado 34).

- 54 No obstante, el Tribunal de Justicia ha declarado que, en el momento del regreso de un ciudadano de la Unión al Estado miembro del que es nacional, los requisitos de concesión de un derecho de residencia derivado sobre la base del artículo 21 TFUE, apartado 1, a un nacional de un tercer país, miembro de la familia de este ciudadano de la Unión, con el que este último ha residido, únicamente en su condición de ciudadano de la Unión, en el Estado miembro de acogida, no deberían, en principio, ser más estrictos que los establecidos por la Directiva 2004/38 para la concesión de tal derecho de residencia a un nacional de un tercer país, miembro de la familia de un ciudadano de la Unión, que ha ejercido su derecho de libre circulación estableciéndose en un Estado miembro distinto del de su nacionalidad (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de marzo de 2014, O. y B., C-456/12, EU:C:2014:135, apartado 50).
- 55 En efecto, aunque la Directiva 2004/38 no contempla el mencionado supuesto de regreso, debe aplicarse por analogía en lo que respecta a los requisitos de residencia del ciudadano de la Unión en un Estado miembro distinto del de su nacionalidad, dado que en los dos casos es el ciudadano de la Unión el que constituye la persona de referencia para que pueda concederse un derecho de residencia derivado a un nacional de un tercer país, miembro de la familia de este ciudadano de la Unión (sentencia de 12 de marzo de 2014, O. y B., C-456/12, EU:C:2014:135, apartado 50).
- 56 Corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar si los requisitos establecidos en la Directiva 2004/38, en particular, en sus artículos 5 a 7 que regulan la entrada y la residencia en el territorio de los Estados miembros, se cumplían durante el período al que atañe la desestimación de las solicitudes de prestaciones, de modo que la Sra. Chávez-Vílchez podía invocar un derecho de residencia derivado basado en el artículo 21 TFUE y en la Directiva 2004/38.
- 57 De no ser así, deberá examinarse la situación del menor, ciudadano de la Unión, y de su ascendiente, nacional de un tercer país, a la luz del artículo 20 TFUE.
- 58 Por lo que atañe a los hijos de la Sra. Wip, que residían con su madre en los Países Bajos en el momento en que ésta solicitó la percepción de una prestación de asistencia social para los meses de octubre y noviembre de 2012, se ha indicado en la vista que actualmente residen con su madre en Bélgica, donde ha obtenido un permiso de residencia y tiene un empleo. Al haber ejercido los menores su libertad de circulación y de residencia como ciudadanos de la Unión en un Estado miembro distinto del de su nacionalidad y dado que su madre obtuvo un permiso de residencia en ese otro Estado miembro con posterioridad al período al que se refiere el litigio principal, sigue siendo necesario apreciar si la madre habría podido gozar, durante el período considerado, de un derecho de residencia derivado en virtud del artículo 20 TFUE.

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

- 59 Mediante sus cuestiones prejudiciales primera y segunda, que es preciso examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 20 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un Estado miembro deniegue el derecho de residencia en su territorio a un progenitor, nacional de un país tercero, encargado del cuidado diario y efectivo de su hijo menor de edad que es nacional de dicho Estado miembro, cuando no se excluye que el otro progenitor, que tiene la nacionalidad del mismo Estado miembro, pueda encargarse del cuidado diario y efectivo del menor. Dicho órgano jurisdiccional quiere que se determine si es pertinente a este respecto el hecho de que la carga legal, económica o afectiva del cuidado del niño no recae por completo en el nacional de un país tercero.



- 60 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los menores afectados por los litigios principales pueden, en su condición de nacionales de un Estado miembro, invocar, también frente al Estado miembro cuya nacionalidad poseen, los derechos correspondientes a su estatuto de ciudadanos de la Unión, que les confiere el artículo 20 TFUE (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de mayo de 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, apartado 48; de 15 de noviembre de 2011, Dereci y otros, C-256/11, EU:C:2011:734, apartado 63, y de 6 de diciembre de 2012, O. y otros, C-356/11 y C-357/11, EU:C:2012:776, apartados 43 y 44).
- 61 El Tribunal de Justicia ha declarado que el artículo 20 TFUE se opone a medidas nacionales, incluidas las decisiones que deniegan el derecho de residencia a los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión, que tengan por efecto privar a los ciudadanos de la Unión del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por su estatuto (sentencias de 8 de marzo de 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, apartado 42, y de 6 de diciembre de 2012, O. y otros, C-356/11 y C-357/11, EU:C:2012:776, apartado 45).
- 62 En cambio, las disposiciones del Tratado relativas a la ciudadanía de la Unión no confieren ningún derecho autónomo a los nacionales de un país tercero. En efecto, los eventuales derechos conferidos a tales nacionales no son derechos propios de esos nacionales, sino derechos derivados de los que tiene el ciudadano de la Unión. La finalidad y la justificación de dichos derechos derivados se basan en la consideración de que no reconocerlos puede suponer un menoscabo de la libertad de circulación del ciudadano de la Unión (sentencias de 13 de septiembre de 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, apartados 72 y 73, y de 13 de septiembre de 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, apartados 27 y 28, y jurisprudencia citada).
- 63 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que existen situaciones muy específicas en las que, pese a no ser aplicable el Derecho derivado en materia de derecho de residencia de los nacionales de terceros países y pese a que el ciudadano de la Unión de que se trate no haya ejercido su libertad de circulación, debe reconocerse sin embargo un derecho de residencia a un nacional de un tercer país, miembro de la familia de dicho ciudadano, pues de lo contrario se vulneraría el efecto útil de la ciudadanía de la Unión, si, a consecuencia de la denegación de ese derecho, dicho ciudadano se viera obligado de hecho a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto, lo que le privaría del disfrute efectivo del contenido esencial de los derechos conferidos por ese estatuto (véanse, en este sentido, las sentencias de 8 de marzo de 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, apartados 43 y 44; de 15 de noviembre de 2011, Dereci y otros, C-256/11, EU:C:2011:734, apartados 66 y 67; de 13 de septiembre de 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, apartado 74, y de 13 de septiembre de 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, apartado 29).
- 64 Las situaciones mencionadas en el apartado anterior se caracterizan por el hecho de que, aun cuando se rigen por normativas que *a priori* son competencia de los Estados miembros, es decir, normativas sobre el derecho de entrada y de residencia de nacionales de terceros países fuera del ámbito de aplicación de las disposiciones del Derecho derivado de la Unión que contemplan, bajo determinadas condiciones, la atribución de ese derecho, dichas situaciones están sin embargo intrínsecamente relacionadas con la libertad de circulación y de residencia de un ciudadano de la Unión, que se opone a que el derecho de entrada y de residencia les sea denegado a dichos nacionales en el Estado miembro en el que reside ese ciudadano, para no menoscabar tal libertad (sentencias de 13 de septiembre de 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, apartado 75, y de 13 de septiembre de 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, apartado 30 y jurisprudencia citada).
- 65 En los casos de autos, en el supuesto de que la denegación de la residencia a los nacionales de terceros países de que se trata en los litigios principales obligase a los interesados a abandonar el territorio de la Unión, circunstancia que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente, de ello podría derivarse una restricción de los derechos que confiere a sus hijos menores el estatuto de ciudadano de la Unión y, en particular, del derecho de residencia, puesto que dichos hijos menores podrían verse obligados a acompañar a su madre y, por tanto, a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto.



De este modo, la eventual obligación de sus madres de abandonar el territorio de la Unión privaría a sus hijos menores del disfrute efectivo del contenido esencial de los derechos que, sin embargo, les confiere su estatuto de ciudadano de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de septiembre de 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, apartado 78 y jurisprudencia citada).

- 66 El Gobierno neerlandés, sin embargo, sostiene que el mero hecho de que un progenitor nacional de un país tercero se encargue del cuidado diario del menor y recaiga sobre él efectivamente, aunque sea parcialmente, la carga legal, económica o afectiva de su cuidado no permite concluir automáticamente que el menor, ciudadano de la Unión, se vería obligado a abandonar el territorio de la Unión si se denegase el derecho de residencia a dicho nacional de un país tercero. La presencia en el territorio del Estado miembro del que el menor es nacional o en el territorio de la Unión en su conjunto del otro progenitor, ciudadano de la Unión y que puede hacerse cargo del cuidado del menor, constituye, a juicio del Gobierno neerlandés, un factor importante a la hora de llevar a cabo esa apreciación.
- 67 Ese mismo Gobierno señala que, en determinadas circunstancias, las autoridades nacionales competentes consideran probado que el progenitor, ciudadano de la Unión, está imposibilitado o incapacitado para hacerse cargo del cuidado del menor. Así sucede cuando el progenitor ha fallecido o se encuentra en paradero desconocido; cuando está en prisión, ingresado u hospitalizado para seguir un tratamiento de larga duración; cuando, según fuentes objetivas, como una declaración de la policía o un servicio de ayuda a la juventud, es incapaz de encargarse del cuidado del menor y, finalmente, cuando su solicitud de obtención de la guarda y custodia, aun compartida, ha sido desestimada por la justicia.
- 68 A este respecto, debe recordarse que, en la sentencia de 6 de diciembre de 2012, O. y otros (C-356/11 y C-357/11, EU:C:2012:776), apartados 51 y 56, el Tribunal de Justicia consideró elementos pertinentes, a efectos de determinar si la negativa a reconocer un derecho de residencia al progenitor, nacional de un país tercero, de un menor, ciudadano de la Unión, provoca, para éste, la privación del disfrute efectivo del contenido esencial de los derechos que le confiere su estatuto, la cuestión de la guarda y custodia del menor y la cuestión de si la carga legal, económica o afectiva de dicho menor es asumida por el progenitor nacional de un país tercero.
- 69 Por lo que atañe a esta última circunstancia, el Tribunal de Justicia ha señalado que es la relación de dependencia entre el ciudadano de la Unión de corta edad y el nacional de un tercer país al que se deniega el derecho de residencia la que puede desvirtuar el efecto útil de la ciudadanía de la Unión, dado que es esta dependencia la que llevaría a que el ciudadano de la Unión se viese obligado, de hecho, a abandonar no sólo el territorio del Estado miembro del que es nacional, sino también el de la Unión en su conjunto, como consecuencia de tal decisión denegatoria (véanse, en este sentido, las sentencias de 8 de marzo de 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, apartados 43 y 45; de 15 de noviembre de 2011, Dereci y otros, C-256/11, EU:C:2011:734, apartados 65 a 67, y de 6 de diciembre de 2012, O. y otros, C-356/11 y C-357/11, EU:C:2012:776, apartado 56).
- 70 En los casos de autos, para apreciar el riesgo de que el menor de que se trate, ciudadano de la Unión, se vea obligado a abandonar el territorio de la Unión y quede, de este modo, privado del disfrute efectivo del contenido esencial de los derechos que le confiere el artículo 20 TFUE si a su progenitor, nacional de un país tercero, se le deniega el derecho de residencia en el Estado miembro en cuestión, es preciso determinar, en cada uno de los litigios principales, cuál es el progenitor que asume la guarda y custodia efectiva del menor y si existe una relación de dependencia efectiva entre éste y el progenitor nacional de un país tercero. Al examinar estos extremos, las autoridades competentes deben tener en cuenta el derecho al respeto de la vida familiar, tal como se reconoce en el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que debe interpretarse en relación con la obligación de tomar en consideración el interés superior del niño, reconocido en el artículo 24, apartado 2, de la referida Carta.

- 71 A efectos de esa apreciación, la circunstancia de que el otro progenitor, ciudadano de la Unión, sea realmente capaz de asumir por sí solo el cuidado diario y efectivo del menor y esté dispuesto a ello constituye un elemento pertinente, pero no suficiente por sí mismo para poder declarar que no existe entre el progenitor de un país tercero y el menor una relación de dependencia tal que diese lugar a que este último se viese obligado a abandonar el territorio de la Unión si a ese nacional de un país tercero se le denegase el derecho de residencia. En efecto, una declaración de esas características debe basarse en la toma en consideración, respetando el interés superior del niño, del conjunto de circunstancias del caso concreto y, en particular, de su edad, de su desarrollo físico y emocional, de la intensidad de su relación afectiva con el progenitor ciudadano de la Unión y con el progenitor nacional de un país tercero y del riesgo que separarlo de éste entrañaría para el equilibrio del menor.
- 72 A la luz de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales primera y segunda que el artículo 20 TFUE debe interpretarse en el sentido de que, a efectos de apreciar si un menor, ciudadano de la Unión, se vería obligado a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto, privándosele de este modo del disfrute efectivo del contenido esencial de los derechos que le confiere dicho artículo si a su progenitor, nacional de un país tercero, se le denegase el reconocimiento del derecho de residencia en el Estado miembro de que se trate, el hecho de que el otro progenitor, ciudadano de la Unión, sea realmente capaz de asumir por sí solo el cuidado diario y efectivo del menor y esté dispuesto a ello es un elemento pertinente pero no suficiente para poder declarar que no existe entre el progenitor nacional de un país tercero y el menor una relación de dependencia tal que diese lugar a que este último se viese obligado a abandonar el territorio de la Unión en caso de que se produjese esa denegación. Tal apreciación debe basarse en la toma en consideración, respetando el interés superior del niño, del conjunto de circunstancias del caso concreto y, en particular, de su edad, de su desarrollo físico y emocional, de la intensidad de su relación afectiva con el progenitor ciudadano de la Unión y con el progenitor nacional de un país tercero y del riesgo que separarlo de éste último entrañaría para el equilibrio del niño.

### *Sobre la tercera cuestión prejudicial*

- 73 Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 20 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un Estado miembro supedita el derecho de residencia en su territorio de un nacional de un país tercero, progenitor de un niño menor que posee la nacionalidad de dicho Estado miembro, y que se encarga de su cuidado diario y efectivo, a la obligación de que ese nacional acredite que el otro progenitor, nacional del referido Estado miembro, no puede encargarse del cuidado diario y efectivo del menor.
- 74 Según el Gobierno neerlandés, en virtud de la regla general de que quien invoca determinados derechos debe acreditar que son aplicables a su situación, regla admitida en el Derecho de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 8 de mayo de 2013, Alarape y Tijani, C-529/11, EU:C:2013:290, apartado 38, y de 16 de enero de 2014, Reyes, C-423/12, EU:C:2014:16, apartados 25 a 27), la carga de la prueba de la existencia de un derecho de residencia basado en el artículo 20 TFUE incumbe a las demandantes en los litigios principales. A juicio del Gobierno neerlandés, corresponde a éstas demostrar que, debido a obstáculos objetivos que impiden al progenitor ciudadano de la Unión hacerse cargo concretamente del menor, éste es hasta tal punto dependiente del progenitor nacional de un país tercero que una negativa a reconocer a este último un derecho de residencia tendría como efecto obligar al menor a abandonar, de hecho, el territorio de la Unión.
- 75 A este respecto, procede señalar que, en caso de que un nacional de un país tercero, progenitor de un menor nacional de un Estado miembro, de cuyo cuidado se encarga diaria y efectivamente, quiera obtener de las autoridades competentes de dicho Estado miembro el reconocimiento de un derecho de residencia derivado basado en el artículo 20 TFUE, le incumbe al referido progenitor aportar los datos que permitan apreciar si se cumplen los requisitos de aplicación del antedicho artículo, en

particular, los que acrediten que una decisión que deniegue el derecho de residencia al progenitor nacional de un país tercero privaría al menor del disfrute efectivo del contenido esencial de los derechos vinculados al estatuto de ciudadano de la Unión, obligándole a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto.

- 76 Sin embargo, como ha señalado la Comisión Europea, aunque, en principio, corresponde al progenitor nacional de un país tercero aportar los datos que demuestren que del artículo 20 TFUE se deriva un derecho de residencia en su favor y, en particular, que acrediten que, en caso de denegación de la residencia, el menor se vería obligado a abandonar el territorio de la Unión, no es menos cierto que, al apreciar los requisitos necesarios para que dicho nacional pueda gozar de ese derecho de residencia, las autoridades nacionales competentes deben garantizar que la aplicación de una normativa nacional relativa a la carga de la prueba, como la aplicable en los litigios principales, no pueda poner en peligro el efecto útil del artículo 20 TFUE.
- 77 Por tanto, la aplicación de una normativa nacional relativa a la carga de la prueba de esas características no dispensa a las autoridades del Estado miembro de que se trate de proceder, basándose en los elementos aportados por el nacional de un país tercero, a las investigaciones necesarias para determinar dónde reside el progenitor nacional de dicho Estado miembro y para examinar, por una parte, si éste es o no realmente capaz de asumir por sí solo el cuidado diario y efectivo del menor y está dispuesto a ello, y, por otra parte, si existe o no, una relación de dependencia tal entre el menor y el progenitor nacional de un país tercero que una decisión que deniegue el derecho de residencia a éste privaría al menor del disfrute efectivo del contenido esencial de los derechos vinculados a su estatuto de ciudadano de la Unión obligándole a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto.
- 78 A la luz de las consideraciones anteriores, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que el artículo 20 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que un Estado miembro supedita el derecho de residencia en su territorio de un nacional de un país tercero, progenitor de un menor que posee la nacionalidad de dicho Estado miembro, y que se encarga de su cuidado diario y efectivo, a la obligación de que ese nacional aporte los datos que permitan acreditar que una decisión que deniegue el derecho de residencia al progenitor de un país tercero privaría al menor del disfrute efectivo del contenido esencial de los derechos vinculados al estatuto de ciudadano de la Unión, obligándole a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto. Corresponde, no obstante, a las autoridades competentes del Estado miembro de que se trate proceder, basándose en los datos aportados por el nacional de un país tercero, a las investigaciones necesarias para poder apreciar, a la luz del conjunto de circunstancias del caso concreto, si una decisión denegatoria tendría esas consecuencias.

## Costas

- 79 Dado que el procedimiento tiene, para las partes de los litigios principales, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes de los litigios principales, 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:

- 1) **El artículo 20 TFUE debe interpretarse en el sentido de que, a efectos de apreciar si un menor, ciudadano de la Unión Europea, se vería obligado a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto, privándosele de este modo del disfrute efectivo del contenido esencial de los derechos que le confiere dicho artículo si a su progenitor, nacional de un país tercero, se le denegase el reconocimiento del derecho de residencia en el Estado miembro de que se trate, el hecho de que el otro progenitor, ciudadano de la Unión, sea realmente capaz de asumir por sí solo el cuidado diario y efectivo del menor y esté dispuesto a ello es un**

**elemento pertinente pero no suficiente para poder declarar que no existe entre el progenitor nacional de un país tercero y el menor una relación de dependencia tal que diese lugar a que este último se viese obligado a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto en caso de que se produjese esa denegación. Tal apreciación debe basarse en la toma en consideración, respetando el interés superior del niño, del conjunto de circunstancias del caso concreto y, en particular, de su edad, de su desarrollo físico y emocional, de la intensidad de su relación afectiva con el progenitor ciudadano de la Unión y con el progenitor de un país tercero y del riesgo que separarlo de este último entrañaría para el equilibrio del niño.**

- 2) El artículo 20 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que un Estado miembro supedite el derecho de residencia en su territorio de un nacional de un país tercero, progenitor de un niño menor que posee la nacionalidad de dicho Estado miembro, y que se encarga de su cuidado diario y efectivo, a la obligación de que ese nacional aporte los datos que permitan acreditar que una decisión que deniegue el derecho de residencia al progenitor de un país tercero privaría al menor del disfrute efectivo del contenido esencial de los derechos vinculados al estatuto de ciudadano de la Unión, obligándole a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto. Corresponde, no obstante, a las autoridades competentes del Estado miembro de que se trate proceder, basándose en los datos aportados por el nacional de un país tercero, a las investigaciones necesarias para poder apreciar, a la luz del conjunto de circunstancias del caso concreto, si una decisión denegatoria tendría esas consecuencias.**

Firmas