

Asunto C-624/20**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

24 de noviembre de 2020

Órgano jurisdiccional remitente:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, sede de Ámsterdam, Países Bajos)

Fecha de la resolución de remisión:

24 de noviembre de 2020

Parte demandante:

E.K.

Parte demandada:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretario de Estado de Justicia y de Seguridad)

Objeto del procedimiento principal

En el litigio principal se aborda si el derecho de residencia basado en el artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea es temporal por naturaleza y, por tanto, se opone a la obtención de un permiso de residente de larga duración-UE.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Interpretación del artículo 20 TFUE y del artículo 3, apartado 2, letra e), de la Directiva 2003/109. Se pregunta si los Estados miembros están facultados para determinar por sí mismos si un derecho de residencia basado en el artículo 20 TFUE es temporal. Si este asunto se rige por el Derecho de la Unión, se suscitarán las cuestiones de 1) si existe diferencia entre los derechos de residencia derivados basados en la Directiva 2004/38 y en el artículo 20 TFUE; 2) si un

derecho de residencia basado en el artículo 20 TFUE es temporal, y 3) si la Directiva 2003/109 ha sido correctamente transpuesta en los Países Bajos.

Cuestiones prejudiciales

1. ¿Queda comprendido en las competencias de los Estados miembros determinar si el derecho de residencia basado en el artículo 20 TFUE es en sí de carácter temporal o no, o bien deberá determinarse conforme al Derecho de la Unión?

2. De ser aplicable la interpretación conforme al Derecho de la Unión, ¿existirá [entonces], a la hora de aplicar la Directiva 2003/109/CE, alguna diferencia entre los diversos derechos de residencia dependientes de que gozan los nacionales de terceros países en virtud del Derecho de la Unión —incluido el derecho de residencia dependiente de que goza el miembro de la familia de un ciudadano de la Unión en virtud de la Directiva sobre libertad de circulación y de residencia— y el derecho de residencia basado en el artículo 20 TFUE?

3. ¿Es de carácter temporal el derecho de residencia basado en el artículo 20 TFUE —que por su naturaleza está supeditado a la existencia [de] una relación de dependencia entre el nacional de un tercer país y el ciudadano de la Unión— y, por tanto, finito?

4. Si el derecho de residencia basado en el artículo 20 TFUE es, por naturaleza, temporal, ¿debe [entonces] interpretarse el artículo 3, apartado 2, letra e), de la Directiva en el sentido de que esta se opone a una normativa nacional que únicamente excluye los permisos de residencia previstos en la normativa nacional de la obtención del estatuto de residente de larga duración en el sentido de dicha Directiva?

Disposiciones de la Unión invocadas

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: artículo 20.

Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DO 2004, L 16, p. 44): artículo 3, apartado 2, letra e).

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): artículos 7 y 16.

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Vreemdelingenwet 2000 (Ley de extranjería de 2000; en lo sucesivo, «Vw 2000»): artículos 8, inicio y letra e), 14 y 45b.

Breve exposición de los hechos y del litigio principal

- 1 La demandante nació el 30 de noviembre de 1960 y es de nacionalidad ghanesa. Su hijo, nacido el 10 de febrero de 2002, es nacional neerlandés.
- 2 El 9 de septiembre de 2013, se entregó a la demandante, en virtud del artículo 20 TFUE, un documento de residencia en la Unión Europea con la mención «Miembro de la familia de un ciudadano de la Unión». Desde 2017, en los Países Bajos se le denomina también derecho de residencia Chávez-Vílchez.¹
- 3 El 18 de febrero de 2019, la demandante presentó una solicitud de concesión de un permiso de residente de larga duración-UE.
- 4 Mediante decisión de 30 de agosto de 2019, el demandado desestimó la solicitud de la demandante de concesión de un permiso de residente de larga duración-UE y de un permiso de residencia ordinario de duración indefinida. Mediante decisión de 12 de diciembre de 2019, se declaró infundado el recurso administrativo interpuesto contra aquella decisión.
- 5 El 8 de enero de 2020, el rechtbank recibió el escrito del recurso interpuesto por la demandante contra esta última decisión.

Alegaciones esenciales de las partes en el litigio principal

- 6 A juicio del demandado, de las sentencias Singh,² Chávez-Vílchez,³ y K.A.⁴ se deduce que es competencia de los Estados miembros determinar los derechos y requisitos de la residencia legal en su territorio. De igual modo, corresponde al Estado miembro determinar si se considera que el derecho de residencia basado en el artículo 20 TFUE es de carácter temporal o no.
- 7 Además, el demandado sostiene que la demandante no está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/109. En efecto, el derecho de residencia previsto en el artículo 20 TFUE es, por naturaleza, temporal, puesto que tal derecho de residencia se extingue tan pronto como el nacional del tercer país deja

¹ Según la sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de mayo de 2017, Chávez-Vílchez y otros (C-133/15, EU:C:2017:354).

² Sentencia de 18 de octubre de 2012 (C-502/10, EU:C:2012:636), apartados 39 a 42.

³ Sentencia Chávez-Vílchez, apartado 64.

⁴ Sentencia de 8 de mayo de 2018 (C-82/16, EU:C:2018:308), apartados 53 y 54.

de depender del ciudadano de la Unión. Por tanto, se está en presencia de una residencia por motivos de carácter temporal en el sentido del artículo 3, apartado 2, letra e), de la Directiva 2003/109.

- 8 El derecho de residencia Chávez-Vílchez es, por naturaleza, temporal, porque tal derecho de residencia no atiende a los derechos de la demandante, sino a los de su hijo. En efecto, el objetivo perseguido es velar por que el hijo de la demandante no tenga que abandonar la Unión Europea. El derecho de residencia se basa en la relación de dependencia entre la demandante y su hijo menor de edad, relación que, por definición, es de naturaleza temporal. Por tanto, la demandante tampoco disfruta de un permiso de residencia nacional ordinario de duración indefinida.
- 9 En primer lugar, la demandante señala que de las sentencias Chávez-Vílchez y K.A. no se infiere que corresponda a los Estados miembros determinar cuál es la naturaleza del derecho de residencia. El concepto de «derecho de residencia de carácter temporal» debe interpretarse de forma uniforme dentro la Unión. La demandante remite a este respecto a la sentencia Singh.
- 10 Asimismo, la demandante alega que de la Directiva 2003/109 no se deduce que su derecho de residencia derivado sea de carácter temporal. Únicamente los derechos de residencia cuya naturaleza temporal pueda determinarse previamente con claridad, como los permisos de residencia concedidos a estudiantes y a quienes prestan servicios «au pair», quedan excluidos de dicha Directiva. De la Directiva 2003/109 no se deduce que solo deba concederse un permiso de residente de larga duración-UE en el caso de permisos de residencia autónomos e independientes.
- 11 De igual modo, aduce que la posible finalización en el futuro de la relación de dependencia no convierte su derecho de residencia en temporal. En efecto, la demandante tiene el propósito de instalarse de forma duradera. Por tanto, sí queda comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/109. A su juicio, la desestimación de su solicitud resulta contraria al artículo 3 de la citada Directiva.
- 12 La demandante aduce además que el demandado carece de competencia para denegarle el permiso. En efecto, según el artículo 45b, apartado 1, letra a), de la Vw 2000, solo puede denegarse la concesión de un permiso de residente de larga duración-UE si el interesado es titular de un permiso de residencia temporal en virtud del artículo 14 de la Vw 2000. La demandante no es titular de un permiso de residencia nacional, sino de un derecho de residencia conforme a la normativa de la UE. No concurre ninguno de los motivos de denegación mencionados en el artículo 45b de la Vw 2000, por lo que el demandado no podía desestimar la solicitud.

Breve exposición de la motivación de la petición de decisión prejudicial

- 13 La respuesta a la pregunta de si el derecho de residencia basado en el artículo 20 TFUE es de carácter temporal es relevante para determinar si el demandado

podía desestimar la solicitud de la demandante de concesión de un permiso de residente de larga duración-UE.

- 14 A juicio del rechtbank, esta pregunta no puede responderse sin que se susciten dudas razonables. El rechtbank ha detectado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia indicios de que el derecho de residencia basado en el artículo 20 TFUE no es de carácter temporal. En cambio, el 23 de septiembre de 2020, la Afdeling bestuursrechtspak van de Raad van State (Sección de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado, Países Bajos) (NL:RVS:2020:2272) consideró que, en principio, el derecho de residencia derivado de un menor de edad se extingue tan pronto como el menor adquiere la mayoría de edad o deja de depender de los cuidados del nacional de un tercer país. A juicio del Raad van State, con ello queda acreditado de antemano que el derecho de residencia es temporal.

¿Está comprendida la determinación del carácter del derecho de residencia en las competencias de los Estados miembros?

- 15 En primer lugar, las partes mantienen posiciones enfrentadas sobre la cuestión de si la naturaleza del derecho de residencia establecido en el artículo 20 TFUE es una cuestión nacional o bien debe interpretarse conforme al Derecho de la Unión. El rechtbank no aprecia en las sentencias del Tribunal de Justicia citadas por el demandado nada que apunte a que la interpretación de la naturaleza de este derecho de residencia sea una cuestión de Derecho nacional. A juicio del rechtbank, lo que se deduce de esta jurisprudencia es precisamente que la cuestión de si un derecho de residencia basado en el artículo 20 TFUE es de carácter temporal debe interpretarse de un modo uniforme dentro de la Unión. En efecto, de tales sentencias se desprende que la adopción de normas sobre el derecho de residencia establecido en el artículo 20 TFUE es una cuestión nacional, pero no que la determinación de la naturaleza del derecho de residencia también sea una cuestión nacional. Como consideró el Tribunal de Justicia en el apartado 54 de la sentencia K.A., tales normas son normas de carácter procesal, como las relativas al modo en que el nacional de un tercer país puede acreditar que tiene derecho a un permiso de residencia Chávez-Vílchez. Sin embargo, la cuestión de si el derecho de residencia es de carácter temporal afecta a la esencia del mismo. El rechtbank también se pregunta si resulta deseable que sean los Estados miembros quienes decidan al respecto. En efecto, ello entrañaría que un derecho de residencia basado en el artículo 20 TFUE sí podría dar lugar en un Estado miembro a la concesión al amparo de la Directiva 2003/109 y en otro Estado miembro no, lo que trae consigo una desigualdad jurídica indeseable. Por tanto, el rechtbank formula la cuestión prejudicial 1.
- 16 Para el caso de que el Tribunal de Justicia concluya que la naturaleza del derecho de residencia es una materia que ha de regirse por el Derecho de la Unión, el rechtbank solicita al Tribunal de Justicia que responda también a las siguientes cuestiones.

¿Es de carácter temporal el derecho de residencia establecido en el artículo 20 TFUE?

— *Derechos de residencia derivados*

- 17 El demandado sostiene la tesis de que de la circunstancia de que el derecho de residencia basado en el artículo 20 TFUE se derive de los derechos de un ciudadano de la Unión cabe inferir que tal derecho de residencia nunca puede dar lugar a una residencia permanente. En efecto, la razón de ser de este derecho estriba únicamente en posibilitar que el ciudadano de la Unión no tenga que abandonar el territorio de la Unión. No genera derechos propios.
- 18 El rechtbank constata que el Tribunal de Justicia ha declarado en diversas sentencias ⁵ que el Derecho de la Unión no confiere ningún derecho autónomo a los nacionales de un tercer país. En efecto, los eventuales derechos conferidos a tales nacionales por las disposiciones del Tratado en materia de ciudadanía de la Unión no son derechos propios, sino derechos derivados del ejercicio del derecho de un ciudadano de la Unión a circular y residir en esta. Ello se predica no solo de los derechos derivados del artículo 20 TFUE, sino también de los derechos que se derivan de la Directiva 2004/38 (sentencias Eind, ⁶ Dereci, ⁷ Lida, ⁸ O. y B. ⁹ y Rendón Marín). ¹⁰
- 19 Los derechos derivados que, en virtud de la Directiva 2004/38, corresponden al nacional de un tercer país que es miembro de la familia de un ciudadano de la Unión sí pueden dar lugar a una residencia permanente (véase el artículo 16 de dicha Directiva). Para ello ha de cumplirse el requisito de que el nacional de un tercer país que sea miembro de la familia de un ciudadano de la Unión, al igual que el propio ciudadano de la Unión, haya residido legalmente durante un período de cinco años en el Estado miembro de acogida, en virtud del artículo 7 de la Directiva 2004/38.
- 20 Se suscita también la cuestión de si puede establecerse una distinción entre derechos derivados basados en directivas y derechos derivados basados en el artículo 20 TFUE. Asimismo, en sus conclusiones presentadas en los asuntos

⁵ Sentencia Chávez-Vílchez, apartado 62; 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.

⁶ Sentencia de 11 de diciembre de 2007 (C-291/05, EU:C:2007:771), apartado 23.

⁷ Sentencia de 15 de noviembre de 2011 (C-256/11, EU:C:2011:734), apartado 55.

⁸ Sentencia de 8 de noviembre de 2012 (C-40/11, EU:C:2012:691), apartados 66 a 68.

⁹ Sentencia de 12 de marzo de 2014 (C-456/12, EU:C:2014:135), apartado 36.

¹⁰ Sentencia de 13 de septiembre de 2016 (C-165/14, EU:C:2016:675), apartado 36.

Rendón Marín y CS,¹¹ el Abogado General señaló la posible incoherencia en el tratamiento del derecho de residencia derivado en función de que se base en la Directiva 2004/38 o en el artículo 20 TFUE según se interpretó en la sentencia Ruiz Zambrano.¹²

- 21 Por otro lado, el rechtbank señala que son los propios Estados miembros quienes establecieron el derecho de residencia derivado sobre la base de la Directiva 2004/38. Además, ellos mismos también convinieron que los nacionales de un tercer país que sean miembros de la familia de un ciudadano de la Unión puedan disfrutar de residencia permanente al amparo de la Directiva 2004/38. En efecto, estos derechos aparecen recogidos en la Directiva 2004/38. Sin embargo, el derecho de residencia derivado basado en el artículo 20 TFUE se ha desarrollado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Ello podría apuntar a la existencia de una diferencia en el trato entre estos derechos de residencia derivados. El rechtbank se pregunta si ello es deseable. Además, el rechtbank aprecia en la circunstancia de que otros derechos de residencia derivados puedan dar lugar a la residencia permanente un indicio de que el mero hecho de que el derecho de residencia basado en el artículo 20 TFUE sea un derecho de residencia derivado no basta por sí solo para sostener que, por naturaleza, es un derecho de residencia temporal.

– *Directiva 2003/109*

- 22 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los Estados miembros pueden determinar el contenido del concepto de «residencia legal» de la Directiva 2003/109, así como las condiciones o derechos inherentes al mismo.¹³ Si el nacional de un tercer país ha residido legal e ininterrumpidamente [en el territorio de un Estado miembro] durante los cinco años anteriores a la presentación de su solicitud, se le podrá conceder un permiso sobre la base de esta Directiva. Según el artículo 3, apartado 2, letra e), de la Directiva 2003/109, esta Directiva no es aplicable a los nacionales de un tercer país que residan en un Estado miembro exclusivamente por motivos de carácter temporal, por ejemplo, prestar servicios «au pair» o trabajar como temporeros, o bien por ser trabajadores por cuenta ajena desplazados por un prestador de servicios a efectos de prestar servicios transfronterizos, o bien por ser prestadores de servicios transfronterizos, o bien en los casos en que el permiso de residencia esté limitado formalmente.
- 23 De la sentencia Singh (apartados 45 a 50) se deduce que, para determinar la naturaleza del derecho de residencia, es relevante apreciar si el nacional de un tercer país tiene el propósito de instalarse de forma duradera en el Estado

¹¹ Conclusiones del Abogado General Szpunar presentadas en los asuntos Rendón Marín y CS (C-165/14 y C-304/14, EU:C:2016:75), punto 152.

¹² Sentencia de 8 de marzo 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124).

¹³ Véase, por ejemplo, la sentencia Singh, apartado 39.

miembro de que se trate. De ser tal el caso, ello constituirá un indicio de que el derecho de residencia no es de carácter temporal.

- 24 Los ejemplos citados en la Directiva 2003/109 tienen en común que el nacional de un tercer país en cuestión no tiene como objetivo instalarse de forma duradera en el Estado miembro. Se trata en todos esos casos de una residencia de duración limitada, no se establecen vínculos estrechos con el Estado miembro y persisten los vínculos con el país de origen.¹⁴
- 25 Por tanto, para determinar si un derecho de residencia es de carácter temporal, habrá de atenderse al propósito del nacional de un tercer país de instalarse en el país. La cuestión es por qué para un derecho de residencia basado en el artículo 20 TFUE habría de ser diferente que para otro derecho de residencia que sí puede dar lugar a la concesión de un permiso de residencia-UE.
- 26 En efecto, según la Directiva 2003/109, habrá de atenderse al propósito del nacional del tercer país de instalarse de forma duradera en el Estado miembro. Y ello es así porque el objetivo de la Directiva consiste en la integración de nacionales de terceros países en el Estado miembro de residencia. En el caso de un derecho de residencia basado en el artículo 20 TFUE, el nacional de un tercer país habrá obtenido el derecho de residencia con el fin de garantizar que el ciudadano de la Unión pueda hacer efectivamente uso de sus derechos de ciudadanía. Ahora bien, en la práctica ello tiene como consecuencia que el nacional de un tercer país también realizará actividades en virtud de las cuales participará de forma permanente en la vida social, por ejemplo, la celebración de contratos de trabajo de duración indefinida, la adquisición de una vivienda y la inversión de tiempo en establecer y mantener una red de contactos sociales. En el caso de un derecho de residencia basado en el artículo 20 TFUE, ha de observarse además que el nacional de un tercer país que es el progenitor de un ciudadano de la Unión entablará vínculos sólidos y duraderos con el Estado miembro precisamente como consecuencia del menor ciudadano de la Unión —que, entre otras cosas, irá a la escuela, hará amigos y practicará deportes en el Estado miembro—. La integración del progenitor en el Estado miembro es, justamente, una parte importante de la educación del menor en ese Estado miembro.
- 27 En la tesis mantenida por el demandado, según la cual la relación de dependencia finalizará en el futuro en algún momento, esto es, cuando el menor ciudadano de la Unión haya cumplido dieciocho años —razón por la cual el derecho de residencia es de carácter temporal—, el *rechtbank* no aprecia, por el momento, ningún punto de conexión para afirmar que el derecho de residencia basado en el artículo 20 TFUE es, por naturaleza, temporal. Así, no queda claro que el derecho de residencia antes mencionado se extinga, de hecho, de forma directa cuando el menor ciudadano de la Unión cumpla los 18 años. Cabe imaginar que un joven de 18 años que vaya todavía a la escuela, seguirá manteniendo una relación de

¹⁴ Véanse también las conclusiones presentadas por el Abogado General Bot en el asunto Singh (C-502/10, EU:C:2012:294), punto 48.

dependencia con el progenitor a cuyo cargo se encuentra. Además, existen otros motivos de residencia que pueden dejar de darse en un momento dado. No todos estos motivos de residencia son de carácter temporal.

- 28 A la vista de las dudas que se suscitan sobre si el derecho de residencia basado en el artículo 20 TFUE es de carácter temporal, el rechtbank plantea las cuestiones prejudiciales 2 y 3.

¿Ha sido correctamente transpuesto al Derecho neerlandés el artículo 3, apartado 2, letra e), de la Directiva 2003/109?

- 29 En caso de respuesta afirmativa a la tercera cuestión prejudicial, habrá de atenderse a las observaciones siguientes.

- 30 El artículo 3, apartado 2, letra e), de la Directiva 2003/109 ha sido transpuesto al Derecho neerlandés mediante el artículo 45b de la Vw 2000. Según este artículo, el derecho de residencia de carácter temporal en virtud de un permiso de residencia de duración determinada en el sentido del artículo 14 de la Vw 2000 (esto es, un permiso nacional de residencia de duración determinada) constituye un motivo de denegación del permiso de residente de larga duración-UE. No queda aquí comprendido el derecho de residencia basado en el artículo 20 TFUE; en efecto, este es un derecho de residencia fundado en el Derecho de la Unión. Ello significa, a juicio del rechtbank, que el artículo 3, apartado 2, letra e), de la Directiva 2003/109 no ha sido transpuesto correctamente. Los Países Bajos parecen haber optado por interpretar el artículo 3, apartado 2, letra e), de la Directiva de un modo más restrictivo de lo que es posible.

- 31 Se plantea aquí la cuestión del modo en que debe actuar ahora el rechtbank. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, si una directiva ha sido incorrectamente transpuesta y el órgano jurisdiccional nacional debe realizar una interpretación conforme, tal interpretación no puede servir de base para una interpretación *contra legem* del Derecho nacional.¹⁵ En el caso de autos, el Derecho nacional parece ser más favorable para el nacional del tercer país que la Directiva 2003/109. Según el Derecho nacional, los derechos de residencia que son de carácter temporal, pero están basados en el Derecho de la Unión, no pueden dar lugar, en efecto, a la denegación de un permiso de residente de larga duración-UE, mientras que estos derechos de residencia sí excluirán al nacional de un tercer país, en virtud de la citada Directiva, del ámbito de aplicación de la misma. El rechtbank solicita al Tribunal de Justicia que también se pronuncie con carácter prejudicial sobre la cuestión 4.

¹⁵ Sentencia de 24 de enero de 2012, Domínguez (C-282/10, EU:C:2012:33), apartado 25.