

**Asunto C-491/21****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:**

10 de agosto de 2021

**Órgano jurisdiccional remitente:**

Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Supremo, Rumanía)

**Fecha de la resolución de remisión:**

11 de mayo de 2021

**Parte recurrente en casación:**

WA

**Parte recurrida en casación:**

Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne (Dirección para el Registro de las Personas y la Administración de las Bases de Datos del Ministerio de Interior, Rumanía)

**Objeto del procedimiento principal**

Recurso de casación interpuesto por WA (en lo sucesivo, «recurrente»), domiciliado en Francia y residente en Bucarest, contra la sentencia dictada por la Curtea de Apel București (Tribunal Superior de Bucarest, Rumanía) que confirmó la resolución de las autoridades nacionales (Dirección para el Registro de las Personas y la Administración de las Bases de Datos del Ministerio de Interior; en lo sucesivo, «recurrida») por la que se denegaba la solicitud del recurrente relativa a la expedición de un documento de identidad o de un documento de identidad electrónico por no estar domiciliado en Rumanía.

**Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial**

En virtud del artículo 267 TFUE, se solicita la interpretación del artículo 26 TFUE, apartado 2, de los artículos 20, 21, apartado 1, y 45, apartado 1, de la

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como de los artículos 4, 5 y 6 de la Directiva 2004/38.

### **Cuestión prejudicial**

¿Deben interpretarse el artículo 26 TFUE, apartado 2, los artículos 20, 21, apartado 1, y 45, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y los artículos 4, 5 y 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 su familia 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, 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?

### **Disposiciones del Derecho de la Unión y jurisprudencia del Tribunal de Justicia invocadas**

El artículo 4 TUE, apartado 3, el artículo 26 TFUE, apartado 2, el artículo 20, el artículo 21, apartado 1, y el artículo 45, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y los artículos 4, 5 y 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 su familia 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.

Sentencia de 8 de junio de 2017, Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, apartado 35, sentencia de 1 de octubre de 2009, Gottwald, C-103/08, EU:C:2009:597, apartados 23 a 25, y sentencia de 13 de junio de 2019, TopFit y Biffi, C-22/18, EU:C:2019:497, apartados 27 a 32.

### **Disposiciones de Derecho nacional invocadas**

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români (Decreto-ley con carácter de urgencia n.º 97/2005, sobre el registro, el domicilio, la residencia y los documentos de identidad de los ciudadanos rumanos, en lo sucesivo «Decreto-ley con carácter de urgencia n.º 97/2005»): artículos 12 y 13, que establecen la obligación de expedir el documento de identidad a los ciudadanos rumanos que

hayan alcanzado los 14 años de edad, documento que acredita la identidad, la nacionalidad rumana del titular, el domicilio y, en su caso, la residencia, y que al mismo tiempo constituye documento de viaje en los Estados miembros de la Unión Europea, y artículo 20, que prevé la expedición del documento de identidad provisional a los ciudadanos rumanos domiciliados en el extranjero que viven temporalmente en Rumanía.

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, en lo sucesivo, «Ley n.º 248/2005»): artículo 6 *bis*, apartado 1, según el cual el documento de identidad constituye, para los ciudadanos rumanos, un documento de viaje en los Estados miembros de la Unión Europea y en Estados terceros que lo reconocen como tal, y artículo 34, apartado 6, que establece la obligación del ciudadano rumano que haya fijado su domicilio en el extranjero de entregar el documento de identidad que acredite el domicilio en Rumanía cuando se le entregue el pasaporte que indique el país de domicilio.

### **Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal**

- 1 WA es ciudadano rumano y desde el año 2014 tiene el domicilio en Francia, de modo que las autoridades rumanas le han expedido un pasaporte simple electrónico en el que está indicado su domicilio en Francia. Dado que su vida privada y profesional se desarrolla tanto en Francia como en Rumanía, WA fija su residencia anualmente también en Rumanía, recibiendo un documento de identidad provisional.
- 2 Por ello WA solicitó a las autoridades rumanas (Dirección para el Registro de las Personas y la Administración de las Bases de Datos del Ministerio de Interior) la expedición del documento de identidad o del documento de identidad electrónico, solicitud que fue denegada por no estar domiciliado en Rumanía.
- 3 Contra esta resolución de las autoridades rumanas WA interpuso un recurso contencioso-administrativo ante la Curtea de Apel București que, el 28 de marzo de 2018, desestimó dicho recurso por infundado, confirmando que la negativa de las autoridades rumanas a expedirle el documento de identidad está fundada en el Derecho nacional rumano, que establece que únicamente se expedirán documentos de identidad a los ciudadanos rumanos domiciliados en Rumanía. El órgano jurisdiccional de primera instancia considera que la normativa nacional no vulnera el Derecho de la Unión, puesto que la Directiva 2004/38 no obliga a los Estados miembros a expedir documentos de identidad a sus propios ciudadanos y el recurrente no ha sido discriminado en la medida en la que el Estado rumano le expidió un pasaporte, que constituye documento de viaje.
- 4 Posteriormente, durante el período comprendido entre el 8 y el 19 de junio de 2018, WA se vio imposibilitado para salir del territorio de Rumanía y para

desplazarse a Francia porque no tenía documento de identidad y su pasaporte se encontraba en la Embajada de Rusia en Bucarest para obtener un visado.

- 5 En este contexto, contra la sentencia de la Curtea de Apel București WA interpuso recurso de casación ante el órgano jurisdiccional remitente, alegando la vulneración de varias disposiciones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y de la Directiva 2004/38.

### **Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal**

- 6 El recurrente considera que tanto la negativa de la recurrida a expedirle el documento solicitado como la sentencia del órgano jurisdiccional de primera instancia que confirma dicha negativa vulneran sus derechos consagrados por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea [el artículo 26 TFUE, apartado 2, sobre la libre circulación de personas y servicios], por la Carta de los Derechos Fundamentales [el artículo 20, relativo al derecho a la igualdad, el artículo 21, apartado 1, relativo a la prohibición de la discriminación, y el artículo 45, apartado 1, sobre la libertad de circulación de los ciudadanos europeos en el territorio de la Unión], así como por los artículos 4 a 6 de la Directiva 2004/38, sobre el derecho de salida, el derecho de entrada y el derecho de residencia en el territorio de los Estados miembros de la Unión.
- 7 Asimismo, WA sostiene que el razonamiento del órgano jurisdiccional de primera instancia, limitado exclusivamente a la citada Directiva y sin tener en cuenta los derechos fundamentales consagrados por el Derecho primario, ignora el sentido de dicha Directiva y también vulnera el principio de primacía del Derecho de la Unión Europea sobre el Derecho nacional. En efecto, por una parte, WA considera que, al negarse el órgano jurisdiccional de primera instancia a declarar la discriminación basándose en que esta, de existir, derivaría de la Ley, vulneró el citado principio, consagrado incluso por las disposiciones constitucionales rumanas.
- 8 El recurrente añade que el análisis del órgano jurisdiccional de primera instancia vulnera el sentido de la Directiva 2004/38 y del propio concepto de discriminación; en efecto, según el recurrente, aunque dicha Directiva no obliga a los Estados miembros a expedir a sus ciudadanos documentos de identidad, la Directiva se vulnera en la medida en la que el Estado rumano expide documentos de identidad únicamente a los ciudadanos rumanos domiciliados en Rumanía y no a los ciudadanos rumanos domiciliados en el extranjero. De ello concluye que, según la interpretación correcta de la Directiva, los Estados miembros de la Unión no están obligados a expedir a sus ciudadanos documentos de identidad, pero, si deciden hacerlo, entonces ello deberá realizarse de forma no discriminatoria.
- 9 En este sentido WA alega que la negativa a emitir el documento de identidad por no estar domiciliado en Rumanía se traduce en una diferencia de trato por razón del domicilio, para la cual no existe ningún fin legítimo y ninguna

proporcionalidad, por lo que es contraria al Derecho de la Unión y discriminatoria. Al respecto, el recurrente sostiene que, en tanto en cuanto el Estado rumano expide a los ciudadanos rumanos domiciliados en Rumanía dos documentos de viaje para circular en la Unión Europea y a los ciudadanos rumanos domiciliados en otro Estado miembro de la Unión Europea únicamente un documento de viaje para circular en los Estados miembros de la Unión Europea, ello significa que existe discriminación entre los ciudadanos rumanos en cuanto al ejercicio del derecho fundamental a la libre circulación en la Unión Europea, según estén domiciliados en Rumanía o en otro Estado miembro de la Unión Europea, lo que vulnera el derecho fundamental a la igualdad y no discriminación consagrado por la Carta.

- 10 El recurrente añade que la vulneración de sus derechos no es solo hipotética sino también real y efectiva puesto que, en el año 2018, durante 12 días se vio imposibilitado para salir del territorio de Rumanía y para desplazarse a Francia porque su pasaporte, su único documento de viaje, se encontraba en la Embajada de Rusia en Bucarest para obtener un visado.

#### **Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial**

- 11 En los fundamentos de la petición de decisión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente plantea la cuestión de la compatibilidad de la diferencia de trato instituida por la normativa nacional con las disposiciones del Derecho de la Unión alegadas por el recurrente, incluso desde la óptica del principio de no discriminación. Recordando lo dispuesto en el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2004/38, según el cual los Estados miembros expedirán a sus ciudadanos, de acuerdo con su legislación, un documento de identidad o un pasaporte, el órgano jurisdiccional remitente quiere saber si, al establecer un criterio de distinción entre sus ciudadanos, en concreto, el criterio del domicilio, el Estado miembro respeta íntegramente los principios sobre los que se fundamenta la libertad de circulación de los ciudadanos procedentes de los Estados miembros dentro de la Unión.
- 12 En primer lugar, el órgano jurisdiccional nacional recuerda las disposiciones constitucionales según las cuales el Derecho de la Unión tiene efecto directo y fuerza jurídica superior a la Ley en el ordenamiento jurídico interno en lo que respecta tanto al Derecho primario como al Derecho derivado, lo que tiene como la consecuencia la inaplicación de las leyes internas contrarias y la aplicación de las normas de la Unión por los órganos jurisdiccionales nacionales.
- 13 A continuación, el órgano de casación señala que existe una diferencia de trato por razón del domicilio instituida por la normativa nacional, en la medida en que, en virtud de esta última, para circular en los Estados miembros de la Unión un ciudadano rumano domiciliado en Rumanía dispone de dos documentos de viaje expedidos por el Estado rumano, el pasaporte y el documento de identidad, pudiendo utilizar, a su libre elección, uno solo, mientras que un ciudadano rumano



domiciliado en otro Estado miembro de la Unión dispone de un único documento de viaje emitido por el Estado rumano, a saber, solo el pasaporte, puesto que el documento de identidad provisional no tiene valor de documento de viaje.

- 14 En efecto, el órgano jurisdiccional nacional señala que, siendo así que la Directiva 2004/38 tuvo por objeto uniformizar los requisitos exigidos por los Estados miembros para entrar en el territorio de otro Estado miembro, la normativa nacional controvertida realiza una interpretación restrictiva del artículo 4, apartado 3, de dicha Directiva puesto que, según el Derecho nacional, el ciudadano rumano que decida cambiar su domicilio a otro Estado miembro distinto de Rumanía sufre una limitación de los documentos de viaje que puede utilizar. El órgano jurisdiccional remitente recuerda en este sentido los apartados 31 y 32 de la sentencia de 18 de diciembre, McCarthy y otros, C-202/13, según los cuales las disposiciones de la Directiva 2004/38, cuya finalidad es facilitar el ejercicio del derecho fundamental a la libre circulación y de residencia en el territorio de los Estados miembros, no pueden interpretarse de manera restrictiva o ser privadas de su efecto útil.
- 15 Según el órgano de casación, también carece de pertinencia la alegación según la cual el ciudadano rumano domiciliado en otro Estado miembro podría beneficiarse, en su caso, de un documento de viaje emitido por este último Estado puesto que lo relevante en relación con el respeto del derecho a la libre circulación es únicamente si la Ley nacional rumana respeta el Derecho de la Unión; además, la legislación rumana no establece como requisito para la devolución por parte del ciudadano establecido en otro Estado miembro de su documento de identidad permanente la prueba de que disfruta en dicho Estado de un documento de viaje similar.
- 16 Por lo que respecta al criterio del domicilio, el órgano jurisdiccional remitente recuerda la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia, así como las disposiciones de la Carta, y considera que la enumeración de los criterios de discriminación de los artículos 20 y 21 de esta última solo es ejemplificativa y no exhaustiva. En este sentido cita, en primer lugar, el apartado 35 de la sentencia de 8 de junio de 2017, Freitag, C-541/15, según el cual una normativa nacional que resulta desfavorable para determinados nacionales por el mero hecho de haber ejercitado su libertad de circular y residir en otro Estado miembro constituye una restricción a la libertad garantizada por el artículo 21 TFUE, apartado 1.
- 17 En segundo lugar, se evoca la sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de octubre de 2009, Gottwald, C-103/08 (apartados 23 a 25), relativa a la igualdad de trato de los ciudadanos de la Unión y a la prohibición de la discriminación por razón de nacionalidad en todas las situaciones comprendidas en el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Derecho de la Unión, incluidas aquellas relativas al ejercicio de la libertad de circulación y de residencia en el territorio de los Estados miembros. Según esta sentencia, desde la óptica de la igualdad de trato entre nacionales y extranjeros, se prohíben tanto las discriminaciones manifiestas basadas en la nacionalidad como también las encubiertas que, aplicando otros

criterios de distinción, conduzcan de hecho al mismo resultado, como es el caso, en particular, de una medida que establece una distinción basada en el criterio del domicilio o de la residencia.

- 18 Así, el órgano jurisdiccional nacional considera que el criterio del domicilio puede constituir el motivo de un trato discriminatorio que, para poder estar justificado desde el punto de vista del Derecho de la Unión, deberá basarse en consideraciones objetivas, independientes de la nacionalidad o la ciudadanía de las personas afectadas y proporcionadas al objetivo legítimamente perseguido por el Derecho nacional.
- 19 Al este respecto, el órgano jurisdiccional remitente no ha podido identificar un motivo objetivo de interés general que pudiera justificar la diferencia de trato y la recurrida no ha alegado nada en este sentido. Al mismo tiempo, el órgano jurisdiccional remitente constata que la diferencia de trato controvertida tampoco parece ser proporcionada, en el sentido de resultar idónea para alcanzar el objetivo perseguido y de no sobrepasar lo necesario para su consecución.
- 20 Sobre este aspecto el órgano de casación también recuerda lo declarado en la sentencia de 13 de junio de 2019 (apartados 27 a 32), dictada en el asunto TopFit y Biffi, C-22/18, en relación con un ciudadano italiano domiciliado en Alemania que ejerció su derecho a la libre circulación en el sentido del artículo 21 TFUE.
- 21 Por último, recordando la jurisprudencia CILFIT del TJUE relativa a la admisibilidad de las peticiones de decisión prejudicial, la Înalta Curte de Casație și Justiție considera que en el caso de autos existe una duda razonable sobre la correcta interpretación del Derecho de la Unión invocado, puesto que no ha podido identificar disposiciones de la citada Directiva o jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la diferencia de trato alegada por el recurrente.