

**Asunto C-22/21**

**Petición de decisión prejudicial**

**Fecha de presentación:**

14 de enero de 2021

**Órgano jurisdiccional remitente:**

Supreme Court (Tribunal Supremo, Irlanda)

**Fecha de la resolución de remisión:**

12 de enero de 2021

**Partes recurrentes:**

SRS

AA

**Parte recurrida:**

Minister for Justice and Equality (Ministra de Justicia e Igualdad)

---

**SUPREME COURT (TRIBUNAL SUPREMO)**

[*omissis*]

**CON ARREGLO AL ARTÍCULO 267 DEL TRATADO DE  
FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA Y EN RELACIÓN CON  
UNA PETICIÓN DE DECISIÓN PREJUDICIAL PLANTEADA AL  
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA**

[*omissis*]

**EN EL PROCEDIMIENTO ENTRE**

**S R S y A A**

**PARTES RECURRENTE**

**Y**

**MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY**

(MINISTRA DE JUSTICIA E IGUALDAD)

PARTE RECURRIDA

**RESOLUCIÓN DE 12 DE ENERO DE 2021  
REMITIDA AL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA  
CON ARREGLO AL ARTÍCULO 267 DEL TRATADO**

[*omissis*] [Cuestiones de procedimiento nacionales]

[*omissis*] Este Tribunal considera que la solución de las controversias entre las partes en el presente recurso plantea una serie de cuestiones relativas a la correcta interpretación de determinadas disposiciones del Derecho de la Unión, en particular el artículo 3 de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (DO 2004, L 158, p. 77).

**ESTE TRIBUNAL DECIDE PLANTEAR** al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con arreglo al artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en los términos de la citada resolución de remisión, las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1. ¿Es posible definir la expresión de “miembro [que] viva con el ciudadano de la Unión”, en el sentido del artículo 3 de la Directiva 2004/38/CE, de un modo que pueda aplicarse de forma general en toda la Unión? Y, de ser así, ¿cómo podría definirse?

2. En caso de que dicha expresión no pueda definirse, ¿qué criterios deben examinar los jueces, a fin de que los órganos jurisdiccionales nacionales puedan decidir, sobre la base de una lista establecida de elementos, quién debe ser considerado “miembro [que] viva con el ciudadano de la Unión” a efectos de la libre circulación?»

**SE RESUELVE** suspender el procedimiento relativo al presente recurso hasta que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre las cuestiones prejudiciales planteadas o hasta que se dicte una nueva resolución al respecto.

[*omissis*]

**[omissis] Supreme Court (Tribunal Supremo)**

[omissis]

**Petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, por la Supreme Court al Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre determinadas cuestiones relativas a la interpretación del Derecho de la Unión****Introducción**

- 1 La cuestión específica que debe resolver la Supreme Court en el presente procedimiento es qué debe entenderse por «miembro [que] viva» con el ciudadano de la Unión, de tal manera que, si dicho ciudadano se traslada a otro Estado miembro de la Unión, dicha persona o personas, en su calidad de no ciudadanos de la Unión, podrán acompañar al primero como parte de su derecho a la libre circulación. La presente petición de decisión prejudicial se centra, pues, en el significado de «miembro [que] viva con el ciudadano de la Unión» con arreglo al Derecho de la Unión y en la definición o descripción que permiten que la ministra considere que una persona es un «miembro autorizado de la familia» de un ciudadano de la Unión con arreglo al European Communities (Free Movement of Persons) (No. 2) Regulations 2006 [Reglamento relativo a las Comunidades Europeas (Libre Circulación de Personas) (n.º 2) de 2006], norma por la que se adapta el Derecho interno a la Directiva 2004/38/CE 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 (DO 2004, L 158, p. 77), todo ello a efectos de examinar si dicha ministra expedirá o no a favor de esa persona una tarjeta de residencia.
- 2 Irlanda adaptó debidamente su Derecho interno a la Directiva mediante el [citado Reglamento]. Las únicas diferencias que cabe destacar son de índole terminológica y son insignificantes. En consecuencia, la presente petición de decisión prejudicial se centra en los antecedentes relevantes del litigio y en la Directiva, para posteriormente plantear las cuestiones prejudiciales que la Supreme Court desea que el Tribunal de Justicia responda.

**Antecedentes de hecho**

- 3 El presente procedimiento tiene su origen en el traslado de S R S, originario de Paquistán y ciudadano británico desde 2013, a Irlanda. Poco después de llegar a Irlanda, se reunió con él su primo hermano A A, nacional paquistaní, que se hallaba sin visado ya que su visado, que se había expedido para la realización de estudios en Gran Bretaña durante un período de cuatro años, acababa de expirar. Puesto que no es posible definir con exactitud quién es un «miembro [que] viva

con el ciudadano de la Unión» a efectos de la libre circulación, pero sí es posible esbozar dicha expresión mediante una serie de criterios establecidos por el Tribunal de Justicia para su aplicación en toda la Unión, procede referirse a los hechos fundamentales del presente asunto con mayor detalle.

- 4 Es preciso identificar a las partes. [La recurrida] es la servidora pública del Estado miembro responsable de facilitar el traslado a Irlanda de un miembro que vive con un ciudadano de la Unión desde otro Estado miembro de la Unión, en el presente asunto, Gran Bretaña. Los recurrentes son un ciudadano británico originario de Paquistán, el Sr. S, y su primo, el Sr. A, nacional paquistaní que no es ciudadano de la Unión pero que se hallaba en un Estado miembro de la Unión con un visado de estudios.
- 5 Tanto el Sr. S, nacido en 1978, como el Sr. A, nacido en 1986, nacieron y crecieron en Paquistán. El Sr. S se mudó a Gran Bretaña con sus padres en 1997, a la edad de 19 años, y obtuvo la nacionalidad británica el 8 de febrero de 2013. El Sr. S se trasladó a Irlanda en enero de 2015. A continuación estuvo trabajando por cuenta ajena durante algunos meses y, desde octubre de 2015, trabaja por cuenta propia en Irlanda. Poco después de trasladarse a Irlanda, se casó con una nacional paquistaní que reside en Paquistán y con respecto a la cual se ha presentado una solicitud ante el Minister for family reunification (Ministro para la Reagrupación Familiar). El Sr. A afirma que es primo del Sr. S y añade que ambos crecieron en la misma vivienda plurifamiliar in Peshawar hasta que el Sr. S se trasladó a Gran Bretaña. El Sr. A tenía en ese momento diez u once años. El Sr. A posee un título de enseñanza superior en Económicas expedido por una Universidad de Paquistán. Se afirma que el Sr. S financió —extremo que no se especifica ni puede acreditarse— los estudios que el Sr. A cursó en Paquistán. Supuestamente a fin de proseguir sus estudios, el Sr. A solicitó un visado para realizar estudios en el extranjero en Gran Bretaña. En 2010, viajó a Gran Bretaña con un visado de estudios expedido por un período de cuatro años, para cursar una especialidad en contabilidad y administración de empresas. Se alega que, mientras cursaba sus estudios, vivió durante cuatro años con el Sr. S, así como con los padres y otros miembros de la familia de este último. Se afirma que esta convivencia se llevó a cabo en una vivienda propiedad del hermano del Sr. S, también ciudadano británico. Se aduce que el Sr. S pagó con cargo a sus ingresos un alquiler a dicho hermano. El Sr. S y el Sr. A celebraron un contrato de arrendamiento conjunto por un período de un año con el citado hermano el 11 de febrero de 2014, aproximadamente cuatro años después de que el Sr. A comenzara a residir en Inglaterra, y menos de un año antes de que el Sr. S comenzara a residir en Irlanda. Posteriormente, el visado para la realización de estudios en Gran Bretaña del Sr. A expiró ese año, el 28 de diciembre de 2014.
- 6 El 5 de marzo de 2015, el Sr. A llegó a Irlanda sin visado a través de Irlanda del Norte. El Sr. A comenzó a vivir con su primo el Sr. S en una vivienda en [una] ciudad situada en la región central de Irlanda. El 24 de junio de 2015, el Sr. A solicitó a la ministra una tarjeta de residencia de la UE como miembro autorizado de la familia del Sr. S. El Sr. A alegó que estaba a cargo del Sr. S, un ciudadano

de otro Estado miembro de la Unión, Gran Bretaña, que estaba ejerciendo sus derechos de libre circulación, y que, a efectos del Reglamento irlandés de 2006, era tanto un miembro de la familia como un miembro que vivía con el Sr. S, en Gran Bretaña, el Estado miembro desde el cual había accedido a la Unión. La ministra recurrida se mostró en desacuerdo, ya que, a su parecer, el Sr. A no era un miembro que vivía con el Sr. S. Se negó a expedir una tarjeta de residencia. El 21 de diciembre de 2015 se emitió una primera resolución en relación con el Sr. A. Las razones de la denegación pueden resumirse del siguiente modo:

1. No se facilitaron pruebas suficientes de que el Sr. A fuese miembro de la familia del ciudadano de la Unión, de que fuera un miembro que viviese con él o de que estuviese a su cargo con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento de 2006;
  2. El ciudadano de la Unión obtuvo la nacionalidad del Reino Unido en febrero de 2013, por lo que el Sr. A y él residieron juntos, a efectos prácticos, menos de dos años. Cabe considerar que esta observación tiene en cuenta la jurisprudencia y, en particular, la sentencia recaída en el asunto *Moneke v. Secretary of State for the Home Department* [2011] UKUT 341, [2012] INLR 53, según la cual lo que han de examinarse son las condiciones de vida del ciudadano de la Unión desde que adquirió ese estatus, independientemente del Estado miembro en el que esto haya sucedido;
  3. El padre, el hermano y la hermana del ciudadano de la Unión compartían la misma dirección y, pese a que la documentación acreditaba que el Sr. A y el Sr. S compartían la misma dirección, esto no demostraba suficientemente que el Sr. A fuera un miembro que viviese con el ciudadano de la Unión;
  4. Los extractos bancarios presentados no explicaban la dependencia económica del Sr. A entre 2010, fecha en la que se efectuó la última transferencia directa de fondos, y noviembre de 2014. No se facilitaron pruebas suficientes de que el negocio del ciudadano de la Unión estuviera operando activamente en Irlanda y, por lo tanto, de que el ciudadano de la Unión estuviera ejerciendo derechos de la Unión.
- 7 Después de que se dictara esta decisión, se aportó a la ministra información adicional de carácter económico, que mostraba los pagos mencionados anteriormente, así como una declaración de que el Sr. A vivió de los ingresos del Sr. S, como se ha indicado anteriormente, cuando se encontraba cursando estudios legalmente en Gran Bretaña con un visado de estudios. La resolución de reexamen de la ministra, de 21 de diciembre de 2016, que es la resolución impugnada en el presente asunto, establece que el recurrente (el Sr. A) no ha demostrado haber estado a cargo del Sr. S en el Reino Unido y que no se le puede considerar un miembro que viviera con el Sr. S, puesto que, si bien ha demostrado que residía en la misma dirección que el ciudadano de la Unión, el Sr. S, «no ha acreditado, sin embargo, que el ciudadano de la Unión fuera, en efecto, el cabeza de dicha familia

en el Reino Unido». Mediante escrito de 15 de agosto de 2016 al Sr. A se le notificó lo que sigue:

La ministra ha examinado la documentación complementaria presentada en apoyo de su solicitud de residencia en Irlanda con arreglo a los derechos emanados del Tratado UE. Le informamos de que la ministra considera que usted no ha acreditado estar efectivamente a cargo [del] ciudadano de la Unión S R S. En cuanto a su residencia en el Reino Unido, a pesar de haber acreditado que residía en la misma dirección que el ciudadano de la Unión, el Sr. S, no ha demostrado que dicho ciudadano de la Unión fuera en efecto el cabeza de dicha familia en el Reino Unido.

- 8 Dicho escrito señala también que el Sr. A no había facilitado pruebas suficientes de que fuese miembro de la familia del ciudadano de la Unión ni había explicado los hechos mencionados anteriormente. La resolución de la ministra por la que se deniega la concesión de una tarjeta de residencia al Sr. A fue recurrida ante la High Court (Tribunal Superior, Irlanda) por el Sr. S y el Sr. A. El recurso se basó en declaraciones juradas del Sr. S y del Sr. A prestadas el 8 de septiembre de 2016. La declaración jurada del Sr. S establece que vivió en Gran Bretaña durante quince años antes de obtener la nacionalidad británica en febrero de 2013, que se casó con una ciudadana de nacionalidad paquistaní en febrero de 2016 y que esta última sigue viviendo en Paquistán. Afirma que se trasladó a Irlanda en enero de 2015 para trabajar en el sector de las tecnologías de la información y la declaración jurada recoge que, desde octubre de 2015, trabaja por cuenta propia en un negocio que se dedica a la importación y a la venta de accesorios para teléfonos móviles, actividad que previamente realizaba desde su vivienda en una ciudad de la región central de Irlanda. Dicho negocio actualmente se gestiona, según cuanto expuesto en la declaración jurada, desde un centro de almacenamiento en un polígono industrial situado en la ciudad de Dublín. El Sr. S asegura que prestó apoyo económico a su primo, el Sr. A, y que sufragó todos los gastos de mantenimiento y las tasas académicas de este en el período en que residieron en la misma vivienda en Londres, a saber, entre julio de 2010 y enero de 2015.

Afirma que «su familia en Paquistán espera de él que cuide de su primo». Arguye que él, sus padres, su hermano y su hermana vivieron con el Sr. A en una vivienda que era propiedad de uno de sus hermanos. El Sr. S alega que se trasladó a Irlanda «específicamente por motivos laborales» y que desde que el Sr. A comenzó a vivir con él en Irlanda en marzo de 2015, este último está «completamente a su cargo». Al tiempo que aduce que el Sr. A «era un miembro de la familia que vivía con él» en Gran Bretaña, el Sr. S afirma en su declaración jurada que era el único responsable de cuidar y prestar apoyo económico a su primo, que su hermano, que era el propietario de la vivienda, pasaba en efecto más tiempo en Paquistán que en Londres y que sus padres son personas de edad avanzada y que su padre está jubilado. Afirma ser el único miembro de la unidad familiar que trabaja, así como el único miembro que paga las facturas domésticas.

- 9 En su declaración jurada de 8 de septiembre de 2016, el Sr. A afirma que se encuentra en situación de desempleo. Aporta copias de recibos de siete transferencias de dinero efectuadas por el Sr. S a su favor en Paquistán entre el 3 de febrero de 2009, cuando el Sr. A tenía aproximadamente 22 años, y el 13 de mayo de 2010, cuando el Sr. A tenía 24 años, cuyo importe total asciende a 4 675 libras esterlinas durante dicho período de quince meses. El Sr. A alega que durante la mayor parte de los cuatros años que pasó en Gran Bretaña estudiando contabilidad y administración de empresas no tuvo cuenta bancaria y que su primo, el Sr. S, cubrió los gastos relativos a su alquiler y sus estudios, y le dio dinero para sus gastos de mantenimiento generales. Afirma que, dado que no disponía de cuenta bancaria, no puede demostrarse que se efectuara ninguna transferencia de dinero en el período de cincuenta y dos meses comprendido entre mayo de 2010 y noviembre de 2014. En noviembre de 2014, el Sr. A abrió una cuenta en una sociedad de crédito hipotecario británica, cuenta a la que el Sr. S efectuó cuatro transferencias por un importe total de 700 libras esterlinas, en el período comprendido entre el 6 de noviembre de 2014 y el 13 de enero de 2015, y se aportaron copias de los extractos bancarios del Sr. A correspondientes a dicho período.
- 10 El recurso se basa fundamentalmente en que, en la medida en que el Sr. S es ciudadano de la Unión desde 2013, tiene derecho a trasladarse desde Gran Bretaña hasta Irlanda y en que, puesto que el Sr. A es su primo de 34 años, que se encuentra en situación de desempleo y respecto del que ningún indicio permite concluir que haya trabajado en la Unión Europea, y que según se afirma vivía entonces con el Sr. S. en su condición de ciudadano de la Unión, el Sr. A. tiene derecho a trasladarse a Irlanda con el Sr. S. El Sr. A no puede ser considerado miembro de la familia, puesto que dicha condición solo se aplica a los padres y a los hijos menores de veintiún años, con excepciones. Se afirma que el Sr. A es un miembro autorizado de la familia, dado que se afirma que vive con el Sr. S.

### **La Directiva**

- 11 La Directiva afirma que su finalidad es establecer la normativa que regula el ejercicio del derecho de libre circulación en el territorio de los Estados miembros por parte de un ciudadano de la Unión y los miembros de su familia. El artículo 3 de la Directiva tiene el siguiente tenor:
- «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.
2. Sin perjuicio del derecho personal de los interesados a la libre circulación y a la residencia, el Estado miembro de acogida facilitará, de conformidad con su legislación nacional, la entrada y la residencia de las siguientes personas:

- a) cualquier otro miembro de la familia, sea cual fuere su nacionalidad, que no entre en la definición del punto 2 del artículo 2 que, en el país de procedencia, esté a cargo o viva con el ciudadano de la Unión beneficiario del derecho de residencia con carácter principal, o en caso de que, por motivos graves de salud, sea estrictamente necesario que el ciudadano de la Unión se haga cargo del cuidado personal del miembro de la familia;
- b) la pareja con la que el ciudadano de la Unión mantiene una relación estable, debidamente probada.

El Estado miembro de acogida estudiará detenidamente las circunstancias personales y justificará toda denegación de entrada o residencia a dichas personas.»

12 El artículo 2 de la citada Directiva está redactado en los siguientes términos:

«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”:
  - a) el cónyuge;
  - b) la pareja con la que el ciudadano de la Unión ha celebrado una unión registrada, con arreglo a la legislación de un Estado miembro, si la legislación del Estado miembro de acogida otorga a las uniones registradas un trato equivalente a los matrimonios y de conformidad con las condiciones establecidas en la legislación aplicable del Estado miembro de acogida;
  - c) los descendientes directos menores de 21 años o a cargo y los del cónyuge o de la pareja definida en la letra b);
  - 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.»

13 Ello se refiere a la libre circulación de las personas en su condición de ciudadanos de la Unión. En el asunto C-83/11, Rahman y otros, se hizo hincapié en que la Directiva no obliga al Estado miembro a acceder a todas las solicitudes de entrada o de residencia presentadas por personas que demuestren ser miembros de la familia que estén «a cargo». La Directiva proporciona el marco en el que debe considerarse la residencia permanente en el territorio de un Estado miembro para los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias. Del considerando 1

cabe inferir lo siguiente: que el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros es un «derecho primario e individual» de todo ciudadano de la Unión, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados. Con arreglo a la Directiva, la libre circulación constituye «una de las libertades fundamentales del mercado interior», un espacio «sin fronteras interiores». El considerando 5 de la Directiva establece que el ejercicio adecuado del derecho a circular y residir libremente en el territorio de otros Estados miembros implica que el derecho debe serle reconocido también a los miembros de su familia, cualquiera que sea su nacionalidad:

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

- 14 El considerando 8 establece como uno de los objetivos de la Directiva «facilitar la libre circulación de los miembros de la familia que no sean nacionales de un Estado miembro». El considerando 10 señala la necesidad de conciliar una serie de intereses opuestos, incluido el efecto indeseado de que los beneficiarios del derecho de residencia se conviertan en una «carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida». En este sentido, puede ser importante que el Sr. S esté ganando dinero en Irlanda como empleado por cuenta propia. El Sr. A no está autorizado a trabajar, puesto que no tienen ningún estatuto jurídico que le permita obtener un empleo. Ello depende de la resolución del presente recurso. El considerando 17, tras indicar que el disfrute de una residencia permanente para los ciudadanos de la Unión que hayan decidido instalarse de forma duradera en un Estado miembro de acogida «refuerza el sentimiento de pertenencia a una ciudadanía de la Unión y es un elemento clave para promover la cohesión social», prevé que conviene establecer un derecho de residencia permanente para todos los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias de conformidad con las condiciones establecidas en la Directiva.
- 15 La Directiva establece un enfoque diferente para los miembros de la familia y los miembros de la familia extensa. Se reconoce el derecho de entrada y residencia en el Estado miembro de acogida del Estado miembro del ciudadano de la Unión a los miembros de su familia que estén comprendidos en la definición establecida en el artículo 2, punto 2, de la Directiva, siempre que se cumplan una serie de requisitos. Un miembro de la familia se define claramente como el cónyuge, la pareja registrada, un descendiente directo menor de 21 años, o a cargo y los del cónyuge o de la pareja, y cualquier ascendiente directo a cargo del ciudadano de la Unión y los del cónyuge o de la pareja, es decir, un progenitor dependiente. El Sr. A no es familiar de primer grado. Este comparte dos abuelos con el Sr. S. Por lo tanto, el Sr. A pertenece a la categoría de miembros autorizados de la familia que no están comprendidos en la definición de «miembro de la familia» recogida en el artículo 2 de la Directiva, y cuya solicitud de entrada y residencia en el Estado miembro de acogida debe facilitarse, pero respecto del Sr. A. no puede afirmarse que posea un derecho de entrada o de residencia.

- 16 Por consiguiente, el artículo 3, apartado 2, de la Directiva constituye el núcleo de la presente petición de decisión prejudicial. Ni el Sr. A ni el Sr. S afirman que sean, entre sí, miembros de la familia con arreglo a la definición establecida en el artículo 2 de la Directiva. No se discute que, si el Sr. A tiene algún tipo de derecho que deba examinarse en el marco de la Directiva, tal derecho se originará si cabe considerar que este es un miembro de la familia que estaba a cargo de, o que vivía con el ciudadano de la Unión, esto es, el Sr. S.
- 17 Irlanda adaptó su Derecho interno a la Directiva mediante el Reglamento de 2006 que, al igual que la Directiva, establece una distinción entre el «miembro beneficiario» y la categoría pertinente en el presente asunto, el «miembro autorizado de la familia». La definición de «miembro autorizado de la familia» se recoge en el artículo 2, apartado 1, del Reglamento de 2006 y tiene el siguiente tenor:
- «“miembro autorizado de la familia”, cualquier otro miembro de la familia del ciudadano de la Unión, sea cual fuere su nacionalidad, que no es miembro beneficiario de la familia del ciudadano de la Unión, y que, en su país de origen, residencia habitual o residencia anterior
- a) está a cargo del ciudadano de la Unión,
  - b) vive con el ciudadano de la Unión,
  - c) por motivos graves de salud, es estrictamente necesario que el ciudadano de la Unión se haga cargo de su cuidado personal, o
  - d) es la pareja con la que el ciudadano de la Unión mantiene una relación estable, debidamente acreditada.»
- 18 No se ha aducido que el Reglamento de 2006 no haya adaptado el Derecho interno a la Directiva. El único cambio es que el miembro de la familia se clasifica como «miembro beneficiario» mientras que un «miembro autorizado de la familia» se define y clasifica como tal. La diferencia es de índole terminológica y no de carácter legal. El Sr. A no es hijo del Sr. S. El Sr. A tampoco está a su cargo. Por otra parte, el Sr. A no sufre ningún problema de salud grave en su condición de persona mayor de veintiún años. El Sr. A afirma ser un miembro autorizado de la familia de su primo puesto que está a su cargo, pero lo que se ha rechazado y se ha permitido recurrir no guarda relación con esta cuestión. En la presente petición de decisión prejudicial no está en cuestión que se trate de un familiar que «esté a cargo». La única cuestión pendiente es si el Sr. A emigró desde Gran Bretaña a Irlanda con el Sr. S y si lo hizo porque el Sr. A es un miembro de la familia que vive con el Sr. S, quien a su vez es ciudadano de la Unión en Gran Bretaña. El Sr. A alega, en esas circunstancias, poder acogerse al beneficio previsto en el artículo 5 del Reglamento de 2006 y, en consecuencia, poder entrar en Irlanda y solicitar una tarjeta de residencia.

## **Recurso de anulación contra la decisión de la ministra de denegación de residencia**

- 19 El órgano jurisdiccional ante el que cabe interponer recurso de anulación contra la decisión de la ministra es la High Court. El procedimiento se abrió en septiembre de 2016. La High Court dictó sentencia el 25 de julio de 2018; [2018] IEHC 458. La High Court desestimó el recurso de anulación contra la decisión de la ministra. La High Court declaró que esta había aplicado correctamente la normativa y que las apreciaciones de hecho se habían efectuado dentro de los límites de lo razonable y del sentido común y que quedaban corroboradas por el análisis de los documentos presentados por los Sres. S y A. En la High Court, el magistrado Sr. Keane rechazó la alegación del Sr. A de que estaba a cargo del Sr. A. Según la High Court, las condiciones de vida observadas en Gran Bretaña no eran tales como para considerar que el Sr. A fuese un miembro que viviera con el Sr. S.
- 20 El Sr. S y el Sr. A interpusieron recurso ante la Court of Appeal (Tribunal de Apelación, Irlanda), que dictó sentencia el 19 de diciembre de 2019; [2019] IECA 330. La Court of Appeal también desestimó el recurso. Al abordar el concepto de quién es un miembro que vive con un ciudadano de la Unión, la magistrada Sra. Baker consideró que no era posible definir a quién debía considerarse miembro que vive con el ciudadano de la Unión y, en consecuencia, a quién se debe facilitar trasladarse a otro Estado miembro de la Unión con ese ciudadano de la Unión. Sus comentarios resultan explicativos y merece la pena reproducirlos aquí puesto que pueden resultar de utilidad a efectos de la presente petición de decisión prejudicial:

«67. Por sí solo, no obstante, considero, por las razones que expondré a continuación, que el principio no se ve satisfecho por la identificación tal vez formularia de qué debe entenderse por “cabeza de familia”, sino más bien comprobando si las condiciones de cohabitación o convivencia no solo obedecen a la conveniencia y si el miembro de la familia que no es ciudadano de la Unión forma parte de una unidad cohesionada, estable, coherente y única que puede calificarse por lo general de “unidad familiar”. Teniendo esto presente, soy de la opinión de que las condiciones de vida no solo deben apreciarse desde una perspectiva general, examinando un momento puntual, sino más bien prestando atención a la estabilidad de la convivencia, así como a las intenciones que cabe objetivamente presumir en relación con el mantenimiento de la unidad familiar.

68. Puede ser más útil examinar el concepto de “unidad familiar” mediante referencia a lo que no es. Las personas que viven bajo un mismo un techo no tienen que ser necesariamente miembros de la misma unidad familiar, puesto que pueden ser lo que familiarmente se denomina como “compañeros de piso”. El elemento de compartir, que es necesario en una unidad familiar, puede concurrir en el caso de las personas que viven juntas, si estas se ponen de acuerdo a la hora de repartir las tareas del hogar y de contribuir de forma proporcional a sufragar los gastos domésticos. Pero dado que, a efectos de la

Directiva sobre Ciudadanía, es preciso centrarse en las condiciones de vida del ciudadano de la Unión, los miembros que viven con el ciudadano de la Unión deben, en la práctica, ser personas que resulten de algún modo fundamentales para su vida familiar; dichos miembros de la familia han de formar parte integrante esencial de la vida familiar del ciudadano de la Unión y ha de estar previsto que tal situación se mantenga en un futuro próximo. La característica determinante es que los miembros del grupo tengan la intención de que las condiciones de convivencia continúen de forma indefinida, que la relación se convierta en la norma y que se prevea su estabilidad y sea parte de la estructura de la vida familiar de cada uno de ellos.

69. No se trata de un criterio que tenga por objeto determinar con quién elegiría el ciudadano de la Unión vivir, sino más bien con quién espera que se le permita o se le facilite vivir a fin de que su unidad familiar continúe intacta, así como la pérdida de qué miembro de su unidad familiar constituye un elemento crucial que puede impedir que el ciudadano de la Unión decida ejercer o que pueda ejercer sus derechos de libre circulación. En mi opinión, este segundo elemento refleja adecuadamente el principio fundamental que la Directiva sobre Ciudadanía trata de proteger.

70. Puede resultar peligroso poner un ejemplo, por lo que solo lo haré a título ilustrativo. Un miembro de la familia que haya residido en la misma vivienda que un ciudadano de la Unión durante muchos años antes de que este ejerza sus derechos de libre circulación puede haberse convertido en un miembro de la familia con el que se haya desarrollado un grado de proximidad afectiva tal que dicha persona sea parte fundamental de la vida familiar del ciudadano de la Unión. Dicha persona puede ser considerada un miembro que vive con el ciudadano de la Unión porque las condiciones de vida muestren una vinculación que pueda, en un caso concreto, calificarse de “unidad familiar”. Si los derechos de libre circulación de un ciudadano de la Unión en el grupo pueden verse afectados como consecuencia de dichas condiciones de vida, ya sea por motivos relacionados con las obligaciones morales contraídas con otros miembros del grupo o de otro tipo, es entonces cuando entran en juego los derechos contemplados por la Directiva sobre Ciudadanía.

71. La afirmación efectuada por el Sr. S de que “mi familia en Paquistán espera de mí que cuide de mi primo” sugiere una serie de elementos que se sitúan en el extremo opuesto, dado que el Sr. S afirma una obligación de prestar asistencia a su primo hermano de forma que este pueda cursar sus estudios y llevar una vida independiente, o ayudarle a “avanzar”. No corrobora la alegación de que la presencia continuada del Sr. A bajo el mismo techo que su primo sea fundamental para el ejercicio de los derechos de libre circulación y que esta supuesta obligación de prestar asistencia signifique que el Sr. S vea afectado el ejercicio de sus derechos de libre circulación como ciudadano de la Unión.

72. Es cierto que el considerando 6 de la Directiva sobre Ciudadanía incluye el mantenimiento de la unidad familiar como objetivo de la Directiva, pero ello se debe a que un enfoque adecuado de la libre circulación exige prestar apoyo a la persona que pretende ejercer sus derechos de libre circulación de manera que su unidad familiar se mantenga. El objetivo no es mantener a las familias unidas, sino más bien permitir que la familia de un ciudadano de la Unión entre en el Estado miembro de acogida y resida en el mismo con el fin de que dicho ciudadano de la Unión prosiga su vida familiar. La diferencia puede parecer sutil desde un punto de vista abstracto, pero en un caso concreto el grado de interrelación y la identificación de qué cabe considerar como “núcleo familiar” suele entrañar una menor dificultad.

73. El uso coloquial de la expresión “cabeza de familia” puede parecer, en el lenguaje moderno, en cierto modo desafortunado, brusco o incluso políticamente incorrecto y el magistrado Sr. Keane reconoció acertadamente, en mi opinión, que el cabeza de una familia no siempre es una única persona y que, por supuesto, no tiene por qué ser el miembro de sexo masculino o incluso el miembro de la unidad familiar que, por motivos relacionados con su personalidad o de otro tipo, establece las normas de la convivencia cotidiana. El enfoque correcto, a mi juicio, consiste en examinar las relaciones del núcleo familiar del ciudadano de la Unión y la forma en que dichas relaciones pueden entenderse y apoyarse adecuadamente de forma que se permita que el ciudadano de la Unión ejerza sus derechos de libre circulación y de establecimiento en el Estado miembro de acogida. En tales circunstancias, debe existir al menos la intención o el entendimiento de que los miembros autorizados de la familia seguirán viviendo bajo el mismo techo en el Estado miembro de acogida por razones que van más allá de la conveniencia, es decir, por razones relacionadas con la existencia de un vínculo emocional, social, afectivo o de compañía.»

- 21 La Supreme Court puede admitir que se interponga un recurso ulterior contra las resoluciones de la Court of Appeal cuando los intereses de la justicia exijan que se interponga otro recurso o cuando exista una cuestión de Derecho de interés general. El 20 de julio de 2020 se admitió a trámite tal recurso en relación con la cuestión de la pertenencia a una unidad familiar; [2020] IESCDET 89. La vista relativa a dicho recurso se celebró el 5 de noviembre de 2020 y las fechas en que se dictaron la presente resolución y la resolución de remisión se han indicado anteriormente. En el marco del recurso se examinó, en relación con la terminología usada en otras versiones lingüísticas de la normativa de la Unión, «el verdadero significado que cabe atribuir a la expresión “miembro [que] viva” [con el ciudadano de la Unión] en la Directiva, y en el Reglamento que aplica tal expresión».

## Resumen de las alegaciones de las partes

- 22 En resumen, la mayoría de las alegaciones formuladas por el Sr. A y el Sr. S y por la ministra en respuesta a las primeras, se centran en el tenor de la Directiva, sus considerandos y el análisis del significado de la expresión fundamental de «miembro [que] viva con el ciudadano de la Unión» atribuido por la Court of Appeal. En la medida en que esto ya se ha citado íntegramente antes, no procede repetirlo. El Sr. S y el Sr. A arguyen que un determinado nivel de apoyo económico prestado junto con el hecho de vivir bajo el mismo techo tiene como consecuencia que el Sr. A deba considerarse un miembro que vive con el Sr. S, ciudadano de la Unión que se trasladó a Irlanda. Se ha hecho gran hincapié en sus primeros años, que compartieron de manera cercana, período que finalizó cuando el Sr. A tenía diez u once años, así como en la afirmación reiterada de los nexos familiares, que llevaron a que el Sr. S ayudara al Sr. A cuando llegó a Gran Bretaña desde Paquistán con el propósito de proseguir sus estudios. Se afirma que una combinación de factores convirtió unas condiciones de convivencia comunes en la condición más estable de no solo vivir con alguien —puesto que muchas personas comparten vivienda con un propósito específico, como estudios, trabajo, necesidad económica o conveniencia—, lo que impedía al Sr. S trasladarse desde Gran Bretaña a Irlanda sin la compañía del Sr. A. La ministra, por el otro lado, solicita la desestimación del recurso puesto que no se ha demostrado que el Sr. S sea el cabeza de familia del hogar en el que el Sr. A vive y sostiene que dicho enfoque es erróneo.
- 23 Si bien el Sr. A y el Sr. S no se hallan en una relación afectiva entre sí, en el sentido de una relación física estable, se afirma en su nombre que no existe una analogía adecuada de lo que cabe denominar como «asociación», cuando dos hombres son pareja. Se aduce que tampoco existe ninguna conclusión válida que pueda extraerse de la interpretación de la Directiva por la cual, con arreglo a dicha norma, una persona sea miembro de una familia debido a que es el padre de un hijo hasta el día en que ese hijo cumpla veintiún años, a no ser que la situación de dependencia continúe más allá de esa fecha. Según alegan, la finalidad de la Directiva no es trazar una línea, sino más bien describir una situación flexible. Así pues, a pesar de que el Sr. A tiene 34 años, se aduce que esto es irrelevante, como también el hecho de que se espera que se case o que encuentre un trabajo remunerado propio.
- 24 Según el Estado de Irlanda, se afirma que cabe establecer una analogía adecuada entre un miembro de la familia y un miembro autorizado de la familia. Carecería de sentido, prosigue la alegación, que un miembro de la familia se defina tan claramente, es decir, un progenitor, un cónyuge o un hijo menor de 21 años, a no ser que sea dependiente, o una pareja debidamente probada, si se diera el caso de que los primos de mediana edad puedan alegar, por el hecho de haber recibido una cierta ayuda de un ciudadano de la Unión que es su primo y con el que ha compartido vivienda, que el primo que ha recibido la ayuda es un «miembro de la familia que vive» con el otro. En particular, cuando el propósito de la convivencia que se ha mantenido no va más allá de cursar unos estudios mientras se está en

posesión de un visado, es decir, unas condiciones necesariamente provisionales, así como proseguir estudios para conseguir un título superior, en el marco de un programa educativo que por su propia naturaleza es finito. Para el Estado de Irlanda, la alegación relativa a compartir vivienda tiene carácter finito, el visado tiene carácter finito, el programa de enseñanza educativo finaliza en algún momento y también la ayuda que se presta a alguien que quiere avanzar. Por todas estas razones, el Estado de Irlanda afirma que no cabe inferir en modo alguno de la Directiva que el Sr. A sea un miembro de la familia que vive con el Sr. S. El Sr. A únicamente se trasladó a Irlanda porque su visado concedido para estudiar en Gran Bretaña había expirado y no como consecuencia de ningún tipo de interdependencia que permita considerar, según afirma, que este es un miembro de la familia que vive con el Sr. S.

### **Fundamentación de la petición de decisión prejudicial**

- 25 El criterio que define quién es un miembro que vive con un ciudadano de la Unión puede depender de si dicha persona es la persona principal o el cabeza de familia. Si bien se trata de un término pasado de moda, puede resultar de cierta utilidad para distinguir las relaciones familiares que están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva y las que no lo están. La cuestión consiste en dilucidar cuáles son los criterios. ¿El simple hecho de que unos primos sean cercanos, como pueden serlo muchos primos desde un punto de vista afectivo y como consecuencia del tiempo compartido a edades tempranas, significa necesariamente que si uno de ellos es ciudadano de la Unión, los otros primos deben ser considerados «miembros que viven» con el ciudadano de la Unión? En Irlanda, es frecuente que las generaciones de edades avanzadas, mayores de cincuenta años, tengan dos o incluso tres docenas de primos hermanos. Cuando una persona contrae matrimonio en varias ocasiones, esa cifra puede ser igualmente amplia en las culturas que siguen tales costumbres.
- 26 Puede que sea preciso señalar que el concepto de «miembro de la familia» a que se refiere la Directiva se centra en la familiar nuclear, es decir, dos progenitores y sus hijos. Los hijos crecen y tal vez es significativo que, a la edad de veintiún años, siempre que no exista una situación dependencia, que puede deberse a problemas de salud o a que los progenitores contribuyen en una gran medida a la continuación de los estudios, la condición de hijo deja de tenerse en cuenta. En consecuencia, los hijos no tienen derecho a trasladarse con sus padres. ¿Cuál es la situación de los primos de mediana edad? ¿Es relevante para responder a la cuestión de si estos podrían considerarse miembros autorizados de la familia el hecho de que gocen de buena salud y sean aptos para trabajar? Es posible que los conceptos de miembros de la familia y miembros autorizados de la familia deban considerarse como un conjunto normativo y no de manera aislada.
- 27 La referencia a otras versiones lingüísticas puede resultar o no de utilidad; aunque puede obtenerse una traducción literal, el significado en dicha lengua puede perderse. La presente Directiva es prueba de ello. La frase de que alguien es un

miembro de la familia que vive con un ciudadano de la Unión en la versión alemana es «oder der mit ihm im Herkunftsland in hauslicher Gemeinschaft gelebt hat», que se refiere literalmente a quien vive con él en la misma vivienda en su país de origen; en la versión griega es «ή ζει υπό τη στέγη του στη χώρα προέλευσης», que se refiere literalmente a quien vive bajo el mismo techo en el país de origen; en la versión francesa, probablemente la más elocuente, es «si, dans le pays de provenance, il est à charge ou fait partie du ménage du citoyen de l'Union bénéficiaire du droit de séjour à titre principal», que afirma que el derecho trae causa de la dependencia o del hecho de formar parte del mismo hogar; en la versión italiana, es «se è a carico o convive», que puede referirse literalmente solo a las personas que viven juntas, y en la versión española, es «o viva con el ciudadano de la Unión beneficiario del derecho de residencia con carácter principal».<sup>1</sup>

- 28 El hecho de vivir con una persona puede no ser definido de manera exacta. No obstante, se trata de un concepto que se aplica en toda la Unión que precisa ser aclarado. Es probable que la mejor forma de aclararlo sea estableciendo una serie de criterios que permita a los órganos jurisdiccionales nacionales lograr una interpretación uniforme. Un criterio fundamental es el relativo al tiempo. La cantidad de tiempo que se ha pasado viviendo con el ciudadano de la Unión es importante. Ese dato puede indicar una instalación transitoria o bien un arraigo en el hogar del ciudadano de la Unión. ¿Es necesario que exista una persona principal o un cabeza de familia, que es el ciudadano de la Unión, por contraposición con los amigos o hermanos que comparten vivienda? ¿Cabe considerar que cualesquiera personas que comparten la misma vivienda con otras personas conviven entre sí cuando una de ellas es ciudadana de la Unión? Por consiguiente, otro importante criterio que puede establecerse es la finalidad. Cuando un primo comienza a vivir en un hogar con una finalidad, como sucede frecuentemente en Irlanda, por ejemplo, para estudiar en la Universidad, o para ayudar durante un tiempo con la crianza de un niño, dicha relación no está establecida, sino que depende de factores externos, como pueden ser la duración del curso o el momento en que el niño alcance la edad para ser escolarizado. Un criterio adicional puede ser la intención. ¿Existe un propósito definido cuando un ciudadano de la Unión acepta que un no ciudadano de la Unión viva con él o se trata de alguna razón transitoria o relacionada con una tarea concreta? También puede resultar importante como criterio definir la relación entre las personas que comparten vivienda, ya sean primos, amigos o compañeros de trabajo. ¿A quién debe considerarse parte dominante, al ciudadano de la Unión o al no ciudadano de la Unión? Cabe entender por «parte dominante» el ciudadano de la Unión que tiene autoridad para aceptar que el no ciudadano de la Unión viva con él. ¿Puede dicho ciudadano de la Unión pedir al no ciudadano de la Unión que abandone el domicilio? Por otro lado, ¿se trata de un acuerdo para compartir vivienda, que en muchos casos sigue vigente durante años porque beneficia a ambas partes, pero

<sup>1</sup> Nota de traducción: el inglés es la lengua de procedimiento de este asunto. En la versión inglesa de la Directiva la expresión literal es: «member of the household of an EU citizen».

que convierte a cada persona que comparte vivienda en una persona «que vive» con el otro, y sobre qué base? Por último, se sugiere como posible criterio que, en la medida en que la finalidad de la Directiva es facilitar la libre circulación, procede preguntar al Sr. S, como ciudadano de la Unión que se ha trasladado de Gran Bretaña a Irlanda, ¿en qué medida vería limitada su libre circulación si el Sr. A no se trasladase con él? Si se alega algún tipo de impedimento, ¿se debe este a una relación sexual —que tal vez esté basada en otro aspecto jurídico en referencia a una «relación estable debidamente probada» equivalente a los esponsales y, en consecuencia, irrelevante en el presente asunto—, a un vínculo afectivo —cabe preguntarse también cuán difícil sería de romper este vínculo—, o a algún tipo de acuerdo *ad hoc*? y, en caso de ser así, ¿por qué, a qué motivo obedece y durante cuánto tiempo?

### **Cuestiones planteadas**

- 29 En consecuencia, la Supreme Court solicita al Tribunal de Justicia de la Unión Europea que se pronuncie sobre las siguientes cuestiones prejudiciales:

[*omissis*] [Repetición de las cuestiones prejudiciales expuestas anteriormente]

[*omissis*] [*omissis*]