Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MACIEJ SZPUNAR
presentadas el 27 de abril de 2023 [1]

Asunto C-491/21

WA
contra
Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne

[Petición de decisión prejudicial planteada por la Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Supremo, Rumanía)]

«Procedimiento prejudicial — Ciudadanía de la Unión — Artículo 21 TFUE — Derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros — Directiva 2004/38/CE — Artículo 4 — Condición para la expedición del documento de identidad — Domicilio en el Estado miembro emisor del documento — Denegación por las autoridades de ese Estado miembro de la expedición del documento de identidad a un nacional de dicho Estado con domicilio en otro Estado miembro — Igualdad de trato — Restricción — Justificación»

I. Introducción

1. Como afirmó el Abogado General Jacobs en sus conclusiones presentadas en el asunto Pusa, «con sujeción a los límites previstos por el propio artículo [21 TFUE], no pueden imponerse cargas injustificadas a ningún ciudadano de la Unión Europea que se proponga ejercer la libertad de circulación o residencia.» [2]

2. En el presente asunto, la Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Supremo, Rumanía) plantea al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial relativa a la interpretación, por una parte, de los artículos 26 TFUE, apartado 2, y 21 TFUE, apartado 1, y los artículos 20, 21, apartado 1, y 45, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), y, por otra parte, de los artículos 4 a 6 de la Directiva 2004/38/CE. [3]

3. Esta petición se ha planteado en el contexto de un litigio entre WA, demandante en el litigio principal, un nacional rumano que ejerce sus actividades profesionales tanto en Francia como en Rumanía, y la Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din

[1] Lengua original: francés.

[2] C-224/02, EU:C:2003:634, punto 22.

[3] Directiva 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).

Ministerul Afacerilor Interne (Dirección del Registro Civil y para la Administración de las Bases de Datos del Ministerio de Interior, Rumanía) (en lo sucesivo, «Dirección del Registro»), en relación con la negativa de esta a expedir al demandante en el procedimiento principal un documento de identidad por haber fijado su domicilio en otro Estado miembro.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

4. Además de determinadas disposiciones de Derecho primario, a saber, el artículo 21 TFUE, apartado 1, y los artículos 20, apartado 2, 21, apartado 1, y 45, apartado 1, de la Carta, son pertinentes en el presente asunto los artículos 4, apartado 3, 5, apartados 1 y 4, y 6, apartado 1, de la Directiva 2004/38.

B. Derecho rumano

5. El 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 su versión posteriormente modificada y completada[4] (en lo sucesivo «OUG n.º 97/2005»), establece lo siguiente en su artículo 12:

«(1) Se expedirá un documento de identidad a todos los nacionales rumanos mayores de [14] años.

[…]

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

6. El artículo 13 del OUG n.º 97/2005 dispone:

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

(2) En virtud de la [Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (Ley n.º 248/2005, sobre el Régimen de Libre Circulación de los Ciudadanos Rumanos en el Extranjero[5]], en su versión posteriormente modificada y completada [en lo sucesivo, «Ley sobre el Régimen de Libre Circulación»)], el documento de identidad y el documento de identidad electrónico constituyen un documento de viaje en los Estados miembros de la Unión.

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

4 Republicada en el *Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 719 de 12 de octubre de 2011.

5 *Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 682 de 29 de julio de 2005.

7. El artículo 15, apartado 3, del OUG n.º 97/2005 enuncia lo siguiente:

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

a) se haya producido una variación de los datos relativos al nombre y apellidos, la fecha de nacimiento, el estado civil y la nacionalidad rumana del titular, en cuyo caso el solicitante deberá aportar los documentos que acrediten dicha variación;

b) el titular disponga de un documento de identidad provisional o un certificado de identidad, en cuyo caso el solicitante deberá presentar todos los documentos indicados en el apartado 2.»

8. El artículo 20, apartado 1, letra c), del OUG n.º 97/2005 preceptúa lo siguiente:

«Se expedirá un documento de identidad provisional:

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

9. El artículo 28, apartado 1, del OUG n.º 97/2005 tiene el siguiente tenor:

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

a) documento público que acredite el derecho a utilizar una vivienda, formalizado con arreglo a los requisitos de validez establecidos por la normativa rumana vigente;

b) declaración escrita de la persona física o jurídica que preste al interesado los servicios de alojamiento, con valor de certificado de alojamiento, acompañada de uno de los documentos mencionados en la letra a) o, en su caso, en la letra d);

c) declaración jurada del solicitante, acompañada de la nota de inspección de un agente de policía, que acredite la existencia de un inmueble para uso residencial y el hecho de que el solicitante reside efectivamente en la dirección declarada, cuando se trate de una persona física que no pueda presentar los documentos mencionados en las letras a) y b);

d) documento expedido por la Administración pública local que acredite que el solicitante o, en su caso, su hospedador está inscrito en el [Registrul agricol (Catastro)] como propietario de un inmueble de uso residencial;

e) cuando se trate de menores solicitantes de la expedición de un documento de identidad, el documento de identidad de uno de los progenitores o de su representante legal o el documento relativo al ejercicio de la patria potestad, acompañado, en su caso, de alguno de los documentos mencionados en las letras a) a d).»

10. Los artículos 6 y 6 *bis* de la Ley sobre el régimen de libre circulación establecen lo siguiente:

«Artículo 6

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

a) pasaporte diplomático;

b) pasaporte de servicio;

c) pasaporte diplomático electrónico;

d) pasaporte de servicio electrónico;

e) pasaporte simple;

f) pasaporte simple electrónico;

g) pasaporte simple provisional;

h) permiso de viaje.

Artículo 6 *bis*

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

[…]».

11. El artículo 17 *bis*, apartados 1, letra d), y 2, letra b), de la Ley dispone lo siguiente:

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

[…]

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

[…]

(2) El pasaporte simple provisional se expedirá:

[…]

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

[…]».

12. El artículo 34, apartados 1, 2 y 6 de dicha Ley preceptúa lo siguiente:

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

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

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

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

d) ha adquirido la nacionalidad de dicho Estado;

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

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

[…]

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

III. Litigio principal, cuestión prejudicial y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

13. El demandante en el procedimiento principal es un abogado de nacionalidad rumana que ejerce sus actividades profesionales tanto en Francia como en Rumanía y que, desde 2014, está domiciliado en Francia.

14. Las autoridades rumanas le expidieron 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, fija su residencia anualmente también en Rumanía, recibiendo un documento de identidad provisional. Sin embargo, este tipo de documento no le permite viajar al extranjero.

15. El 17 de septiembre de 2017, el demandante en el procedimiento principal presentó ante la Dirección del Registro una solicitud de expedición del documento de identidad o del documento de identidad electrónico. Esta solicitud le fue denegada sobre la base de que el demandante no había fijado su domicilio en Rumanía.

16. El 18 de diciembre de 2017, el demandante en el procedimiento principal interpuso un recurso contencioso-administrativo ante la Curtea de Apel București (Tribunal Superior de Bucarest, Rumanía) solicitando que se instara a la Dirección del Registro a expedirle el documento deseado.

17. El 28 de marzo de 2018, dicho órgano jurisdiccional desestimó el recurso por infundado basándose en que la negativa de la Dirección del Registro a expedir a su nombre 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. Consideró que el Derecho rumano no es contrario al Derecho de la Unión por cuanto la Directiva 2004/38 no impone a los Estados miembros la obligación de expedir documentos de identidad a sus propios nacionales. Por otro lado, estimó que el demandante en el procedimiento principal no había sido objeto de discriminación, ya que las autoridades rumanas habían expedido a su nombre un pasaporte simple, que constituye un documento de viaje que le permite viajar al extranjero.

18. Al considerar que la resolución de la Curtea de Apel București (Tribunal Superior de Bucarest) infringe varias disposiciones del Tratado FUE, de la Carta y de la Directiva 2004/38, el demandante en el procedimiento principal interpuso un recurso de casación ante el órgano jurisdiccional remitente, la Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Supremo).

19. Dicho órgano jurisdiccional expresa sus dudas en cuanto a la conformidad con el Derecho de la Unión, en las circunstancias del litigio principal, de la negativa a expedir un documento de identidad al demandante en el procedimiento principal.

20. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente señala que, siendo así que la Directiva 2004/38 tiene 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, el cual establece que los Estados miembros expedirán a sus ciudadanos, de acuerdo con su legislación, un documento de identidad o un pasaporte. Añade que el criterio del domicilio podría implicar un trato discriminatorio, pues, para poder estar justificado desde el punto de vista del Derecho de la Unión, debe basarse en consideraciones objetivas, independientes de la nacionalidad de las personas afectadas y proporcionadas al objetivo legítimamente perseguido por el Derecho nacional. Por último, en el presente asunto, la Dirección del Registro no indicó un motivo objetivo de interés general que pudiera justificar la diferencia de trato y la denegación a los nacionales rumanos residentes en otro Estado miembro de la Unión del derecho a disponer de un documento nacional de identidad. El órgano jurisdiccional remitente señala que no ha identificado tal justificación.

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

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

22. El demandante en el procedimiento principal, el Gobierno rumano y la Comisión Europea han presentado observaciones escritas. Estas mismas partes participaron en la vista celebrada el 8 de febrero de 2023.

IV. Análisis

23. Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 26 TFUE, apartado 2, los artículos 20, 21, apartado 1, y 45, apartado 1, de la Carta, y los artículos 4 a 6 de la Directiva 2004/38 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa de un Estado miembro en virtud de la cual se deniega a un ciudadano de la Unión nacional de ese Estado miembro, que ha ejercido su derecho de libre circulación y residencia en otro Estado miembro, la expedición de un documento de identidad con valor de documento de viaje dentro de la Unión por el único motivo de que dicho ciudadano ha fijado su domicilio en el territorio de ese otro Estado miembro.

24. El demandante en el procedimiento principal y la Comisión consideran que la normativa nacional controvertida entraña una desigualdad de trato que afecta al derecho de libre circulación y residencia dentro de la Unión de los nacionales rumanos domiciliados en otro Estado miembro. En cambio, el Gobierno rumano alega que los Estados miembros gozan de potestad discrecional en lo que respecta a la expedición de documentos de identidad y que la normativa controvertida no constituye una restricción al derecho de libre circulación y residencia de dichos nacionales.

25. En las presentes conclusiones, formularé una serie de observaciones preliminares con objeto de resumir los hechos recordando la normativa pertinente controvertida y aclarar las disposiciones aplicables del Derecho de la Unión, antes de abordar el problema planteado por la cuestión prejudicial a la luz de dichas disposiciones.

A. Observaciones preliminares

26. Según la exposición de los hechos del órgano jurisdiccional remitente, el presente asunto versa sobre un nacional rumano, domiciliado en Francia desde el año 2014, que ejerce sus actividades profesionales como abogado tanto en Francia como en Rumanía.[6] Las autoridades rumanas le expidieron un pasaporte simple electrónico, en el que se indica que está domiciliado en

[6] El demandante en el procedimiento principal declaró en la vista que, además de ejercer como abogado, imparte clases en una universidad francesa.

Francia, y un documento de identidad provisional.[7] Este documento, que no constituye un documento de viaje, se expide a los nacionales rumanos domiciliados en otro Estado miembro que residen temporalmente en Rumanía y debe ser renovado cada año. El demandante en el procedimiento principal presentó ante la Dirección del Registro una solicitud de expedición de un documento de identidad (simple o electrónico) que constituyera un documento de viaje válido para desplazarse a Francia, solicitud que fue denegada. Contra esta decisión interpuso un recurso ante la Curtea de Apel București (Tribunal Superior de Bucarest), que fue desestimado por infundado, esencialmente sobre la base de que la legislación rumana no es contraria al Derecho de la Unión.

27. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente indica que, de conformidad con el Derecho rumano, todos los nacionales rumanos, con independencia de su lugar de domicilio, tienen derecho a que se les expida un pasaporte.[8] Explica asimismo que, en virtud de este derecho, los nacionales rumanos domiciliados en Rumanía mayores de 14 años tienen derecho a que se les expida un documento de identidad simple o un documento de identidad electrónico con valor de documento de viaje.[9] En cambio, los nacionales rumanos domiciliados en otro Estado miembro no tienen derecho a obtener tales documentos de identidad.[10] A este respecto, dicho órgano jurisdiccional precisa que estos nacionales están obligados a entregar el documento de identidad que tiene valor de documento de viaje y que acredita la existencia de un domicilio en Rumanía cuando se les expide un pasaporte en el que se indica el Estado miembro de su domicilio.[11] Sin embargo, si residen temporalmente en Rumanía, se les expide un documento de identidad provisional que no tiene valor de documento de viaje.[12]

28. Es evidente que la situación de que se trata en el procedimiento principal está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y, en particular, de las normas que regulan el ejercicio del derecho de libre circulación y residencia.

29. A este respecto, procede recordar, por una parte, que el artículo 20 TFUE confiere a toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro el estatuto de ciudadano de la Unión.[13] En el presente asunto, el demandante en el procedimiento principal posee la nacionalidad rumana y goza, por tanto, del estatuto de ciudadano de la Unión cuya vocación, como ha declarado reiteradamente el Tribunal de Justicia, es «convertirse en la condición fundamental de los nacionales de los Estados miembros».[14] En su condición de ciudadano de la Unión que ha ejercido su libertad de circulación y residencia en un Estado miembro distinto de su Estado

7 El Gobierno rumano señala, en respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia en la vista, que el «documento de identidad provisional» no incluye los elementos de seguridad de un documento de identidad, en el sentido de los artículos 2, letra a), y 3 del Reglamento (UE) 2019/1157 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre el refuerzo de la seguridad de los documentos de identidad de los ciudadanos de la Unión y de los documentos de residencia expedidos a ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias que ejerzan su derecho a la libre circulación (DO 2019, L 188, p. 67).

8 Véanse los artículos 6, apartado 1, letras f) y g), y 34, apartados 1 y 2, de la Ley sobre el régimen de libre circulación.

9 Véanse el artículo 12, apartados 1 y 2, del OUG n.º 97/2005 y el artículo 6 *bis*, apartado 1, de la Ley sobre el régimen de libre circulación.

10 La Comisión indicó en sus observaciones escritas que el artículo 14, apartado 2, del OUG n.º 97/2005 establece que solo pueden solicitar la expedición del documento de identidad los nacionales rumanos *domiciliados en Rumanía* que residan *temporalmente* en el extranjero.

11 Véase el artículo 34, apartado 6, de la Ley sobre el régimen de libre circulación.

12 Véase el artículo 20, apartado 1, letra c), del OUG n.º 97/2005. De los documentos aportados por el demandante en el procedimiento principal, con arreglo al artículo 62, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, se desprende que en el documento de identidad provisional se indica *el lugar de residencia temporal* en Rumanía de su titular.

13 Véanse, en particular, las sentencias de 11 de julio de 2002, D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432), apartado 27, y de 9 de junio de 2022, Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449), apartado 49 y jurisprudencia citada.

14 Sentencias de 20 de septiembre de 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458), apartado 31, y de 1 de agosto de 2022, Familienkasse Niedersachsen-Bremen (C-411/20, EU:C:2022:602), apartado 28.

miembro de origen, puede invocar los derechos inherentes a dicha condición, en particular los contemplados en el artículo 21 TFUE, apartado 1, «también, en su caso, en relación con su Estado miembro de origen». [15]

30. Por otro lado, debe recordarse asimismo que el artículo 21 TFUE, apartado 1, confiere al demandante en el procedimiento principal el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones establecidas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación. En particular, tales limitaciones y condiciones son las establecidas en la Directiva 2004/38, cuyo artículo 1 dispone que esta tiene por objeto, en particular, fijar las condiciones de ejercicio de este derecho y las limitaciones a este.

31. Por último, se ha de señalar que, si bien la cuestión prejudicial alude al artículo 26 TFUE, apartado 2, y a los artículos 20 y 21, apartado 1, de la Carta, la resolución del procedimiento principal no exige que el Tribunal de Justicia se refiera específicamente a dichas disposiciones.

32. Por lo que respecta al artículo 45 de la Carta, al que también alude la cuestión prejudicial, es preciso recordar que garantiza, en su apartado 1, el derecho de todo ciudadano de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, derecho que, a tenor de las Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales, [16] se corresponde con el que garantiza el artículo 20 TFUE, apartado 2, párrafo primero, letra a), y se ejerce conforme al artículo 20 TFUE, apartado 2, párrafo segundo, y al artículo 52, apartado 2, de la Carta, en las condiciones y dentro de los límites establecidos por los Tratados y a través de las medidas adoptadas en aplicación de estos. [17]

33. Por consiguiente, en mi opinión, para responder a la cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente basta con remitirse a las disposiciones pertinentes de la Directiva 2004/38 y al artículo 21 TFUE. [18]

B. Sobre la interpretación del artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2004/38 y la existencia de una diferencia de trato que puede restringir el derecho de libre circulación y residencia

34. Me parece oportuno recordar, en primer lugar, que, para permitir a sus nacionales ejercer el derecho a circular y residir libremente dentro de la Unión, el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2004/38 obliga a los Estados miembros a expedir a sus ciudadanos, de acuerdo con su legislación,

[15] Sentencia de 14 de diciembre de 2021, Stolichna obshtina, rayon «Pancharevo» (C-490/20, EU:C:2021:1008), apartado 42 y jurisprudencia citada.

[16] DO 2007, C 303, p. 17.

[17] Sentencia de 21 de junio de 2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491), apartado 275. Es oportuno recordar también que de la jurisprudencia se desprende que una medida nacional que pueda obstaculizar el ejercicio de la libre circulación de las personas solo puede justificarse si es conforme con los derechos fundamentales garantizados por la Carta, cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia. Por lo tanto, como ha señalado acertadamente la Comisión, cualquier restricción de los derechos establecidos en el artículo 21 TFUE, apartado 1, infringe necesariamente el artículo 45, apartado 1, de la Carta, en la medida en que, como ya se ha recordado, el derecho de todo nacional de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, previsto por la Carta, refleja el derecho conferido por el artículo 21 TFUE, apartado 1. Véanse, en particular, las sentencias de 18 de junio de 1991, ERT (C-260/89, EU:C:1991:254), apartado 43; de 14 de diciembre de 2021, Stolichna obshtina, rayon «Pancharevo» (C-490/20, EU:C:2021:1008), apartado 58; de 21 de junio de 2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491), apartados 275 y 281, y el auto de 24 de junio de 2022, Rzecznik Praw Obywatelskich (C-2/21, EU:C:2022:502), apartado 46.

[18] Véase asimismo la nota 27 de las presentes conclusiones.

un documento de identidad o un pasaporte en el que conste su nacionalidad. [19] A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que corresponde a los Estados miembros, en virtud de dicha disposición, expedir o renovar a sus ciudadanos los documentos de identidad o los pasaportes. [20]

35. En segundo lugar, debo señalar que, del tenor literal del artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2004/38 y, en particular, de la decisión del legislador de la Unión de utilizar la conjunción disyuntiva «o» se desprende que la citada disposición deja a los Estados miembros la posibilidad de elegir, al cumplir su obligación de expedir un documento de viaje a sus propios nacionales, el tipo de documento de viaje, a saber, un documento de identidad *o* un pasaporte.

36. Sin embargo, es preciso recalcar que resulta de los considerandos 1 a 4 y 11 de la Directiva 2004/38 que su objetivo principal es simplificar y reforzar el ejercicio del derecho fundamental e individual de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros que el Tratado confiere directamente a los ciudadanos de la Unión. [21] A este respecto, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, habida cuenta del contexto en que se inscribe la Directiva 2004/38 y de las finalidades que persigue, sus disposiciones no pueden interpretarse de manera restrictiva y no deben, en cualquier caso, ser privadas de su efecto útil. [22]

37. Además, debo recordar que, si bien, en el estado actual del Derecho de la Unión, los Estados miembros son competentes para expedir documentos de identidad, estos deben ejercer tal competencia con observancia del Derecho de la Unión, en particular de las disposiciones del Tratado relativas a la libertad que confiere el artículo 21 TFUE, apartado 1, a todo ciudadano de la Unión de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. [23]

38. En el presente asunto, como se desprende de la resolución de remisión, la duda que subyace a la cuestión prejudicial se refiere a la diferencia de trato establecida por la normativa rumana controvertida entre los nacionales rumanos domiciliados en Rumanía y los nacionales rumanos domiciliados en otro Estado miembro. En efecto, esta normativa dispone que los nacionales rumanos domiciliados en Rumanía tienen derecho a obtener dos documentos válidos para viajar dentro de la Unión, a saber, *el documento de identidad y el pasaporte*, mientras que los nacionales rumanos domiciliados en otro Estado miembro solo tienen derecho a obtener un documento de viaje, a saber, *el pasaporte*. [24]

39. Por consiguiente, procede determinar si esta diferencia de trato es compatible con las disposiciones del Derecho de la Unión relativas a la libertad de circulación y de residencia de las personas y, en particular, con la Directiva 2004/38.

[19] Sentencia de 14 de diciembre de 2021, Stolichna obshtina, rayon «Pancharevo» (C-490/20, EU:C:2021:1008), apartado 43. El artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2004/38 establece que «los Estados miembros expedirán o renovarán a sus ciudadanos, de acuerdo con su legislación, un documento de identidad o un pasaporte en el que conste su nacionalidad.»

[20] Véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2021, A (Cruce de fronteras en embarcación de recreo) (C-35/20, EU:C:2021:813), apartado 53.

[21] Sentencias de 25 de julio de 2008, Metock y otros (C-127/08, EU:C:2008:449), apartado 82, y de 19 de septiembre de 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), apartado 71.

[22] Sentencias de 11 de diciembre de 2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771), apartado 43; de 25 de julio de 2008, Metock y otros (C-127/08, EU:C:2008:449), apartado 84; de 7 de octubre de 2010, Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592), apartado 31; de 18 de diciembre de 2014, McCarthy y otros (C-202/13, EU:C:2014:2450), apartado 32; de 5 de junio de 2018, Coman y otros (C-673/16, EU:C:2018:385), apartado 39, y de 11 de abril de 2019, Tarola (C-483/17, EU:C:2019:309), apartado 38.

[23] Véanse, en particular, en este sentido, las sentencias de 26 de octubre de 2006, Tas-Hagen y Tas (C-192/05, EU:C:2006:676), apartado 22; de 22 de mayo de 2008, Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300), apartado 24, y de 5 de junio de 2018, Coman y otros (C-673/16, EU:C:2018:385), apartados 35 a 38. Véase asimismo la sentencia de 6 de octubre de 2021, A (Cruce de fronteras en embarcación de recreo) (C-35/20, EU:C:2021:813), apartado 53.

[24] Procede recordar, como señaló la Comisión en respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia en la vista oral, que estas dos situaciones son comparables desde el punto de vista del derecho de libre circulación y residencia.

40. Es cierto que, como ya he señalado, el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2004/38 no obliga a los Estados miembros a expedir a sus nacionales dos documentos de identidad con valor de documentos de viaje, esto es, un documento de identidad *y* un pasaporte. Por el contrario, esta disposición permite a los Estados miembros elegir entre expedir a sus nacionales un documento de identidad *o* un pasaporte. Sin embargo, la citada disposición, interpretada a la luz del artículo 21 TFUE, no puede permitir que los Estados miembros efectúen *esta elección* tratando a sus nacionales de manera menos favorable debido al ejercicio de su derecho de libre circulación y residencia dentro de la Unión. Dicho de otro modo, la elección legítima de los Estados miembros en lo que respecta al régimen nacional de expedición de documentos de viaje a sus nacionales, prevista en el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2004/38, no puede llevar, como en el presente asunto, a introducir una desigualdad de trato consistente en expedir a los nacionales rumanos domiciliados en otro Estado miembro un único documento de viaje, a saber, el pasaporte.

41. En efecto, como ha señalado acertadamente la Comisión, los nacionales rumanos que residen en otros Estados miembros y desean beneficiarse al mismo tiempo de un pasaporte y de un documento de identidad (simple o electrónico) deben tener su domicilio en Rumanía. De la resolución de remisión se desprende que este domicilio se acredita, en particular, mediante una escritura de propiedad, un contrato de arrendamiento o un certificado de alojamiento. Esto significa que dichos nacionales no solo deben ser propietarios, arrendatarios o huéspedes alojados en una vivienda en Rumanía, sino que también deben disponer de un alojamiento, el cual es necesario para ejercer su derecho de libre circulación y residencia en otro Estado miembro. Esta exigencia implica claramente un trato menos favorable como consecuencia del ejercicio de este derecho. Así, los nacionales rumanos que hayan ejercido su derecho a la libre circulación deben conservar un domicilio en Rumanía para poder disfrutar de los dos documentos de viaje, mientras que los que no hayan ejercido ese derecho y tengan su domicilio en Rumanía pueden beneficiarse de ellos sin tener que cumplir ningún otro requisito.

42. Por consiguiente, me parece que esa diferencia de trato podría por sí misma privar al artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2004/38 de su efecto útil.

43. Además, he de recordar, por una parte, que el artículo 4, apartado 1, de la Directiva establece que «sin perjuicio de las disposiciones que regulan los documentos de viaje en controles fronterizos nacionales, todo ciudadano de la Unión en posesión de un documento de identidad o un pasaporte válidos […] [tendrá] derecho a salir del territorio de un Estado miembro para trasladarse a otro Estado miembro». Por otra parte, el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2004/38 dispone que «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».

44. Resulta, pues, que la obligación de ir provisto de un documento de identidad o un pasaporte no condiciona ni el derecho de salida ni el derecho de entrada, sino que *constituye un requisito formal para dar uniformidad y, de este modo, facilitar los controles de identidad* que pueden efectuarse en los casos definidos por el Reglamento (CE) n.º 562/2006.[25] [26] El hecho de que un ciudadano de la Unión pueda viajar provisto únicamente de su documento de identidad constituye, pues, una facilidad para dicho ciudadano que, por lo tanto, no necesita llevar

[25] Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (DO 2006, L 105, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 610/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 (DO 2013, L 182, p. 1).

[26] Véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2021, A (Cruce de fronteras en embarcación de recreo) (C-35/20, EU:C:2021:813), apartado 73.

pasaporte. Por consiguiente, la diferencia de trato que introduce la normativa controvertida puede privar tanto al artículo 4, apartado 1, como al artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2004/38 de su efecto útil.

45. Así las cosas, considero que, en la medida en que la normativa controvertida en el procedimiento principal permite a las autoridades nacionales optar por expedir o no un documento de identidad con valor de documento de viaje a los nacionales rumanos en función de si han fijado o no su domicilio en otro Estado miembro y, en consecuencia, en función de si han ejercido o no su derecho de libre circulación y residencia, procede examinar si existe una restricción a la libre circulación en el sentido del artículo 21 TFUE, apartado 1.

C. Sobre la existencia de una restricción a la libre circulación de los ciudadanos de la Unión en el sentido del artículo 21 TFUE, apartado 1

46. De las consideraciones anteriores se desprende que la normativa controvertida en el procedimiento principal introduce una diferencia de trato que puede afectar al derecho de los nacionales rumanos residentes en otro Estado miembro a circular y residir en la Unión en el sentido del artículo 21 TFUE, apartado 1.

47. A este respecto, he de recordar, en primer lugar, que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una legislación nacional que resulte 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 las libertades que el artículo 21 TFUE, apartado 1, reconoce a todo ciudadano de la Unión. [27]

48. En segundo lugar, debo señalar que el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que las facilidades concedidas por el Tratado en materia de libre circulación y residencia de los ciudadanos no podrían producir plenos efectos si se pudiera disuadir a un nacional de un Estado miembro de hacer uso de aquellas por los obstáculos que supone su residencia en el Estado miembro de acogida, derivados de una normativa de su Estado de origen que le penaliza por el mero hecho de haberlas ejercido. [28]

49. En mi opinión, la desigualdad de trato introducida por la normativa controvertida constituye una restricción al derecho de libre circulación y residencia de los nacionales rumanos domiciliados en otro Estado miembro. [29]

50. En primer lugar, es preciso señalar que, al negar la expedición de un documento de identidad con valor de documento de viaje por el único motivo de que el demandante en el procedimiento principal ha fijado su domicilio en otro Estado miembro, a saber, Francia, dicha normativa puede disuadir a los nacionales rumanos que se encuentren en una situación como la del demandante en el procedimiento principal de ejercer su libertad de circulación y de residencia dentro de la Unión.

[27] Sentencias de 8 de junio de 2017, Freitag (C-541/15, EU:C:2017:432), apartado 35 y jurisprudencia citada, y de 19 de noviembre de 2020, ZW (C-454/19, EU:C:2020:947), apartado 30 y jurisprudencia citada. Véase, en este sentido, en relación con el artículo 45, apartado 1, de la Carta, la sentencia de 21 de junio de 2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491), apartado 277.

[28] Véanse, en particular, las sentencias de 29 de abril de 2004, Pusa (C-224/02, EU:C:2004:273), apartado 19; de 26 de octubre de 2006, Tas-Hagen y Tas (C-192/05, EU:C:2006:676), apartado 30; de 22 de mayo de 2008, Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300), apartado 32, y de 14 de octubre de 2010, van Delft y otros (C-345/09, EU:C:2010:610), apartado 97.

[29] Véanse los puntos 38 y 41 de las presentes conclusiones.

51. Como ya he indicado, el problema no radica en el hecho de que un Estado miembro expida o bien un pasaporte o bien un documento de identidad a sus propios nacionales. Tal elección es lisa y llanamente legítima. El problema es que, al efectuar tal elección, un Estado miembro introduce una diferencia de trato que, como en el presente asunto, afecta al derecho de libre circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión.

52. En segundo lugar, debe señalarse que, contrariamente a lo que sostiene el Gobierno rumano, aun cuando los nacionales rumanos domiciliados en otro Estado miembro sean titulares de un pasaporte, tienen más dificultades para ejercer su libertad de circulación.

53. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente indica que, durante un período de doce días, el demandante en el procedimiento principal no pudo desplazarse a Francia porque no disponía de un documento de identidad con valor de documento de viaje, mientras que su pasaporte se encontraba en la embajada de un Estado tercero en Bucarest para obtener un visado. Según dicho órgano jurisdiccional, en tal situación, un nacional rumano domiciliado en Rumanía podría haberse desplazado a otro Estado miembro con su documento de identidad. Explica que, sin embargo, el demandante en el procedimiento principal no disponía de tal posibilidad, puesto que su solicitud de expedición del documento de identidad había sido denegada por la Dirección del Registro.

54. El Gobierno rumano alega que, en una situación en la que un nacional rumano deposita su pasaporte en la embajada de un Estado tercero con el fin de obtener un visado para entrar en ese Estado tercero, se le expide un pasaporte provisional en un plazo de tres días laborables a partir de la fecha de presentación de la solicitud. Según dicho Gobierno, tal documento tiene por objeto garantizar que, en circunstancias como las del procedimiento principal, los nacionales rumanos puedan ejercer rápidamente y sin obstáculos su derecho de libre circulación con independencia de su lugar de domicilio. Sin embargo, el demandante en el procedimiento principal alegó en la vista que, cuando se producen picos de actividad, los nacionales rumanos se enfrentan a tiempos de espera de un mes para presentar la solicitud de expedición de un pasaporte provisional.

55. Ello demuestra, en mi opinión, la onerosa carga administrativa que recae sobre los ciudadanos de la Unión, como el nacional del litigio principal, en los procedimientos de expedición de documentos de identidad y pasaportes, que genera obstáculos a su derecho de libre circulación y residencia dentro de la Unión.

56. En tercer lugar, comparto la opinión de la Comisión de que los ciudadanos de la Unión que ejercen su derecho de libre circulación y residencia tienen generalmente intereses en distintos Estados miembros y, por consiguiente, presentan cierto grado de movilidad dentro de la Unión.

57. Por último, en cuarto lugar, como señaló el Abogado General Jacobs, «es […] evidente que la libertad de circulación implica algo más que la mera abolición de restricciones a la libertad de una persona para entrar, residir o abandonar un Estado miembro. Esa libertad no puede asegurarse sin que sean también abolidas todas las medidas de cualquier naturaleza que impongan una carga injustificada a quienes la ejercen. Sea cual sea el contexto en el que se inserte —incluido abandonar o regresar al Estado miembro de origen o residir o trasladarse a cualquier lugar dentro de la Unión—, no puede imponerse ninguna carga de esa clase.» [30]

[30] Conclusiones presentadas en el asunto Pusa (C-224/02, EU:C:2003:634), punto 21.

58. Por lo tanto, queda por determinar si la restricción creada por la normativa controvertida a la libre circulación de los nacionales rumanos domiciliados en otro Estado miembro, a efectos del artículo 21 TFUE, apartado 1, puede estar justificada con arreglo al Derecho de la Unión.

1. Sobre la justificación de la restricción

59. Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, una restricción a la libre circulación de las personas que, como en el asunto principal, es independiente de la nacionalidad de los sujetos afectados puede justificarse si se basa en consideraciones objetivas de interés general y es proporcionada al objetivo legítimamente perseguido por el Derecho nacional.[31] De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se deriva asimismo que una medida es proporcionada cuando, siendo adecuada para la realización del objetivo perseguido, no va más allá de lo necesario para alcanzarlo.[32]

60. ¿Existe en el presente asunto una consideración objetiva de interés general que justifique la restricción a la libre circulación y residencia de las personas?

61. El órgano jurisdiccional remitente indica que no ha identificado la consideración objetiva de interés general que pueda justificar la diferencia de trato y la denegación a los nacionales rumanos domiciliados en otro Estado miembro de la Unión del derecho a disponer de un documento nacional de identidad con valor de documento de viaje.

62. El Gobierno rumano justificó en sus observaciones escritas y en la vista su negativa a expedir ese documento de identidad a los nacionales rumanos domiciliados en otro Estado miembro basándose esencialmente en la imposibilidad de hacer constar en ese documento el domicilio de dichos nacionales fuera de Rumanía. El Gobierno alega, en primer término, que, en virtud del artículo 91, apartado 1, del Código Civil rumano, el domicilio y la residencia se acreditan mediante los datos que figuran en el documento de identidad, el cual, por consiguiente, sirve *principalmente* para demostrar ese elemento intrínseco de la identidad del nacional rumano, para que este pueda ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones (en particular, en materia civil o administrativa), y, *con carácter subsidiario*, constituye, en virtud de la Directiva 2004/38, uno de los documentos que permiten ejercer el derecho de libre circulación. A continuación, el referido Gobierno señala que la indicación del domicilio en el documento de identidad puede, por tanto, mejorar la eficacia en la identificación del titular y prevenir un tratamiento excesivo de datos personales de los nacionales rumanos. Por último, precisa que, incluso en el supuesto de que en el documento de identidad de un nacional rumano conste su domicilio en otro Estado miembro, las autoridades nacionales no pueden asumir la responsabilidad de certificar ese domicilio, ya que, además de carecer de competencia a este respecto, no disponen de medios para verificar la veracidad del domicilio sin que tal verificación suponga una carga administrativa desproporcionada, cuando no imposible.

63. Debo confesar que me resulta difícil calificar tal justificación de consideración objetiva de interés general, por las siguientes razones.

[31] Sentencia de 5 de junio de 2018, Coman y otros (C-673/16, EU:C:2018:385), apartado 41 y jurisprudencia citada.

[32] Sentencias de 18 de julio de 2006, De Cuyper (C-406/04, EU:C:2006:491), apartado 42; de 26 de octubre de 2006, Tas-Hagen y Tas (C-192/05, EU:C:2006:676), apartado 35, y de 5 de junio de 2018, Coman y otros (C-673/16, EU:C:2018:385, apartado 41.

64. En primer lugar, por lo que respecta al valor probatorio de la dirección indicada en el documento de identidad, si bien comprendo la «utilidad» de tal indicación para las autoridades administrativas, me cuesta captar la relación entre esta justificación y el hecho de denegar la expedición de un documento de identidad a nacionales rumanos residentes en otro Estado miembro.

65. En segundo lugar, por lo que respecta al hecho de que la indicación de la dirección en el documento de identidad puede mejorar eficacia en la identificación y el control del domicilio de los nacionales rumanos por parte de la Administración, ello no constituye, sin embargo, una consideración objetiva de interés general que pueda justificar una restricción de una libertad fundamental del Derecho de la Unión. He de recordar a este respecto que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, consideraciones de orden administrativo no pueden justificar que un Estado miembro establezca excepciones a las normas de Derecho de la Unión, especialmente cuando la excepción de que se trate equivalga a excluir o restringir el ejercicio de una de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado. [33]

66. Por ello, considero que la normativa rumana controvertida en el procedimiento principal constituye una restricción al derecho de los nacionales rumanos domiciliados en otro Estado miembro de circular y residir libremente dentro de la Unión que no puede justificarse ni por el valor probatorio de la dirección indicada en el documento de identidad ni por la eficacia de la identificación y el control de esa dirección por la Administración competente.

67. No obstante, para el caso de que el Tribunal de Justicia considere que el motivo invocado por el Gobierno rumano permite justificar tal restricción, examinaré brevemente la cuestión de si la normativa controvertida respeta el principio de proporcionalidad.

2. ¿Respeta la normativa controvertida el principio de proporcionalidad?

68. Como he recordado, para que la normativa controvertida sea proporcionada, debe ser adecuada para la realización del objetivo perseguido y no ir más allá de lo necesario para alcanzarlo. [34]

a) Sobre el carácter adecuado

69. Considero que la negativa a expedir un documento de identidad con valor de documento de viaje a los nacionales rumanos residentes en otro Estado miembro no es adecuada para realizar el objetivo perseguido. En efecto, el hecho de que las autoridades nacionales denieguen la expedición de tal documento de identidad a dichos nacionales sin por ello exigirles que mantengan un domicilio en Rumanía no constituye una medida adecuada para garantizar el valor probatorio de la dirección indicada en el documento de identidad y la eficacia del control de la identificación del domicilio de tales nacionales por parte de la Administración rumana.

[33] Véanse, en particular, las sentencias de 3 de febrero de 1983, van Luipen (29/82, EU:C:1983:25), apartado 12; de 26 de enero de 1999, Terhoeve (C-18/95, EU:C:1999:22), apartado 45, y de 21 de julio de 2011, Comisión/Portugal (C-518/09, no publicada, EU:C:2011:501), apartado 66.

[34] Véase el punto 59 de las presentes conclusiones. Procede recordar que el artículo 3, apartado 8, del Reglamento 2019/1157 establece que «cuando sea necesario y proporcionado respecto al objetivo que haya de alcanzarse, los Estados miembros podrán incluir los pormenores y observaciones para uso nacional que puedan requerirse con arreglo a su Derecho nacional. Lo anterior no mermará la eficiencia de las normas mínimas de seguridad ni la compatibilidad transfronteriza de los documentos de identidad».

70. En particular, una persona puede haberse mudado sin por ello solicitar un nuevo documento de identidad o simplemente haber abandonado temporal o permanentemente el domicilio indicado en su documento de identidad. En efecto, me parece que las autoridades nacionales disponen de otros medios más adecuados para comprobar el domicilio o la residencia, como la expedición por las autoridades rumanas de un certificado de domicilio o de registro o de un certificado de residencia basado en los datos censales de población.

71. Por lo que respecta al control efectuado por la Administración para verificar si una persona reside efectivamente en una determinada dirección, el demandante en el procedimiento principal señaló en la vista la falta en la práctica de tal verificación sistemática por parte de las autoridades rumanas, lo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

72. De ello se desprende, en mi opinión, que la normativa controvertida no garantiza de manera congruente y sistemática el objetivo perseguido y, en consecuencia, no es adecuada para alcanzarlo.

b) Sobre la necesidad

73. Me parece difícil sostener que, para mejorar la eficacia en la identificación de la dirección en Rumanía de un nacional rumano domiciliado en otro Estado miembro, es necesario expedir documentos de identidad con valor de documentos de viaje únicamente a los nacionales domiciliados en Rumanía.

74. Como señaló la Comisión en la vista, Rumanía podría perfectamente mantener su sistema, a saber, el de exigir que en el documento de identidad de los nacionales domiciliados en dicho Estado miembro se haga constar su dirección en Rumanía, sin por ello negarse a expedir documentos de identidad válidos como documentos de viaje a los nacionales rumanos domiciliados en otro Estado miembro.

75. Por consiguiente, tal denegación por parte de las autoridades rumanas no es necesaria para alcanzar el objetivo perseguido por el Gobierno rumano.

V. Conclusión

76. Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda de la siguiente manera a la cuestión prejudicial planteada por la Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Supremo, Rumanía):

«El artículo 21 TFUE, apartado 1, y el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE,

deben interpretarse en el sentido de que:

se oponen a una normativa de un Estado miembro en virtud de la cual se deniega a un ciudadano de la Unión, nacional de ese Estado miembro que ha ejercido su derecho de libre circulación y residencia en otro Estado miembro, la expedición de un documento de identidad con valor de documento de viaje dentro de la Unión por el único motivo de que dicho nacional ha fijado su domicilio en el territorio de ese otro Estado miembro.»