Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL
SRA. TAMARA ĆAPETA
presentadas el 4 de septiembre de 2025 [1]

Asunto C-147/24 [Safi] [i]

V
contra
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

[Petición de decisión prejudicial planteada por el rechtbank Den Haag (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, Países Bajos)]

«Procedimiento prejudicial — Ciudadanía de la Unión — Artículo 20 TFUE — Ciudadano de la Unión menor de edad sedentario que depende de un progenitor nacional de un tercer país — Derecho de residencia derivado del progenitor — Progenitor con derecho de residencia en un Estado miembro distinto del Estado de nacionalidad y residencia del menor — Retorno de nacionales de un tercer país en situación irregular — Directiva 2008/115/CE — Artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Derecho a la vida privada y familiar — Artículo 24, apartados 2 y 3, de la Carta — Interés superior del menor»

I. Introducción

1. ¿Cuándo puede un ciudadano de la Unión invocar la frase «civis europæus sum» contra su propio Estado miembro? [2]

2. El presente asunto versa sobre un menor de nacionalidad neerlandesa que nunca ha ejercido su derecho de libre circulación basado en el ordenamiento de la Unión de abandonar su Estado miembro y que podría ser obligado por las autoridades neerlandesas a salir de dicho Estado miembro y trasladarse a España.

3. Las autoridades competentes neerlandesas denegaron a la madre nacional de un tercer país (en lo sucesivo, «NTP») de ese menor la concesión de un derecho de residencia derivado con arreglo al artículo 20 TFUE, basándose en el derecho de ese progenitor NTP a residir en España. Las autoridades consideraron que el artículo 20 TFUE no era aplicable porque la denegación de la

[1] Lengua original: inglés.

[i] La denominación del presente asunto es ficticia. No se corresponde con el nombre de ninguna parte en el procedimiento.

[2] He tomado prestadas estas palabras de las conclusiones presentadas por el Abogado General Jacobs en el asunto Konstantinidis (C-168/91, EU:C:1992:504), punto 46, quien las utilizó en un contexto distinto, anterior a la introducción de la ciudadanía de la Unión por el Tratado de Maastricht. El Abogado General Jacobs empleó estas palabras para argumentar que una persona que se traslada a otro Estado miembro como trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia ha de poder invocar los derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico de la Unión.

concesión del derecho de residencia no obligaría al ciudadano de la Unión en cuestión (el hijo de la NTP) a abandonar el territorio de la Unión Europea en su conjunto, sino únicamente el territorio de los Países Bajos.

4. ¿Confiere el artículo 20 TFUE un derecho de residencia derivado en estas circunstancias?

5. Para responder a esta pregunta, el Tribunal de Justicia tendrá que examinar de nuevo la línea jurisprudencial Ruiz Zambrano. [3]

II. Antecedentes del litigio, cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

6. V es NTP y vive en los Países Bajos con su hijo menor de edad, que es de nacionalidad neerlandesa, y su cónyuge, que tiene doble nacionalidad, a saber, la neerlandesa y la de un tercer país.

7. El menor nació en los Países Bajos y nunca ha salido del territorio de ese Estado miembro. Por tanto, es un ciudadano sedentario de la Unión. Según la resolución de remisión, dicho menor sufre problemas de expresión y lenguaje, por lo que recibe educación especial y disfruta de transporte organizado de ida y vuelta a un centro de educación especial.

8. El cónyuge de V padece una dolencia médica y percibe prestaciones de asistencia social.

9. V reside en los Países Bajos desde 2014, sin permiso de residencia válido, y nunca ha tenido problemas con la justicia.

10. El 13 de noviembre de 2020, V solicitó un documento UE/EEE que acreditara su derecho de residencia derivado sobre la base del artículo 20 TFUE.

11. El Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretario de Estado de Justicia y Seguridad, Países Bajos; en lo sucesivo, «Secretario de Estado») denegó la solicitud de V el 11 de noviembre de 2021. Consideró que V no tenía un derecho de residencia derivado en virtud del artículo 20 TFUE, ya que su hijo menor a cargo no se vería obligado a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto, sino que podría reunirse con ella en España, en donde esta disfruta de un derecho de residencia.

12. De la resolución de remisión resulta que V, que residió en España entre 1999 y 2014, todavía es titular de un permiso de residencia válido en ese Estado miembro.

13. Tras denegar la solicitud en la medida en que estaba basada en el artículo 20 TFUE, el Secretario de Estado examinó de oficio su derecho al amparo del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), que protege la vida privada y familiar. Concluyó que V tampoco gozaba de un derecho de residencia en virtud de ese precepto. Pese a haber constatado que tenía vida privada y familiar en los Países Bajos, consideró que los intereses de los Países Bajos en materia de inmigración prevalecían sobre los intereses de la solicitante y su familia.

[3] Sentencia de 8 de marzo de 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, en lo sucesivo, «sentencia Ruiz Zambrano», EU:C:2011:124).

14. La negativa a reconocer el derecho de residencia de V en los Países Bajos implicó que esta se encontraba en situación irregular en el territorio de este Estado miembro. Por tanto, en virtud de la Directiva 2008/115/CE,[4] el Secretario de Estado ordenó a V regresar de inmediato a España.[5] El incumplimiento de esa orden daría lugar a la adopción de una decisión de retorno contra V.

15. V presentó una reclamación contra esa decisión, que el Secretario de Estado desestimó el 20 de junio de 2022 por ser manifiestamente infundada.

16. En esa misma fecha, V interpuso recurso contra dicha desestimación ante el rechtbank Den Haag (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, Países Bajos), que es el órgano jurisdiccional remitente.

17. Dicho órgano jurisdiccional pregunta si la circunstancia de que V tenga un derecho de residencia en otro Estado miembro (España) es motivo suficiente para denegarle un derecho de residencia derivado, pese a la existencia de una relación de dependencia entre ella y su hijo menor de edad.[6] Si bien el traslado a España significaría que ella y su hijo menor de edad no tendrían que abandonar el territorio de la Unión en su conjunto, el menor debería, no obstante, salir de los Países Bajos, lo que le obligaría en la práctica a ejercer su derecho de libre circulación. El órgano jurisdiccional remitente pregunta asimismo en qué momento del proceso de examen de las solicitudes de derecho de residencia derivado ha de tenerse en cuenta el interés superior del menor y el derecho a la vida familiar.

18. Asimismo, el órgano jurisdiccional remitente quiere asegurarse de si la obligación prevista en el artículo 5, letras a) y b), de la Directiva 2008/115, de tener en cuenta el interés superior del menor y el derecho a la vida familiar, se aplica también cuando se ordena a un NTP trasladarse inmediatamente a otro Estado miembro con arreglo al artículo 6, apartado 2, de la misma Directiva, y no en virtud de una decisión de retorno conforme al artículo 6, apartado 1, de la citada Directiva.[7]

19. A la luz de estas consideraciones, el órgano jurisdiccional remitente, en procedimiento abreviado, suspendió los efectos jurídicos de la decisión controvertida hasta que estuviera en condiciones de pronunciarse sobre el fondo del recurso.

[4] Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DO 2008, L 348, p. 98).

[5] Aunque no se explicita en la resolución de remisión, esa decisión se adoptó, con toda probabilidad, con arreglo al artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2008/115.

[6] A pesar de la aparente existencia de una relación de dependencia entre V y su cónyuge, parece que la solicitud de permiso de residencia se presentó únicamente sobre la base de la relación entre V y su hijo menor de edad.

[7] Conforme al artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/115, «los Estados miembros dictarán una decisión de retorno contra cualquier nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio, sin perjuicio de las excepciones contempladas en los apartados 2 a 5». El artículo 6, apartado 2, de la citada Directiva dispone lo siguiente: «A los nacionales de terceros países que se encuentren en situación irregular en el territorio de un Estado miembro y sean titulares de un permiso de residencia válido u otra autorización que otorgue un derecho de estancia expedido por otro Estado miembro se les exigirá que se dirijan de inmediato al territorio de dicho Estado miembro. En caso de que el nacional de un tercer país de que se trate no cumpla esta exigencia, o si fuera necesaria su salida inmediata por motivos de orden público o de seguridad nacional, se aplicará el apartado 1.»

20. En estas circunstancias, el rechtbank Den Haag (Tribunal de Primera Instancia de La Haya) suspendió el procedimiento principal y planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 20 TFUE en el sentido de que no excluye que pueda concederse al progenitor de un tercer Estado un derecho de residencia derivado en el Estado miembro del que es nacional su hijo menor de edad y en el que este reside sin haber ejercido sus derechos de ciudadanía, cuando dicho progenitor de un tercer Estado tiene derecho de residencia en otro Estado miembro?

Si no se excluye que deba concederse al progenitor de un tercer Estado un derecho de residencia derivado en el Estado miembro del que es nacional su hijo menor y en el que este hijo reside sin haber ejercido sus derechos de ciudadanía, cuando dicho progenitor de un tercer Estado tiene derecho de residencia en otro Estado miembro:

2) ¿Se desprende del artículo 20 TFUE, en relación con el artículo 5, letras a) y b), de la Directiva 2008/115 y el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2008/115, que en caso de una relación de dependencia como esta, la concesión de un derecho de residencia derivado en virtud del artículo 20 TFUE implica que la autoridad decisoria está obligada a cerciorarse de si el derecho de libre circulación y residencia redunda en el interés superior del menor, y si puede proseguir la vida familiar, antes de ordenar al progenitor de un tercer Estado que se traslade inmediatamente al Estado miembro en el que es titular de un permiso de residencia o de otra autorización para residir, y deben tenerse en cuenta estos factores al evaluar la solicitud de un derecho de residencia derivado?»

21. En la vista celebrada el 25 de marzo de 2025 presentaron observaciones V, los Gobiernos neerlandés y danés, así como la Comisión Europea.

III. Análisis

22. El artículo 20 TFUE concede un derecho de residencia derivado a un NTP cuando sea necesario para proteger los derechos de ciudadanía de los nacionales de los Estados miembros. [8]

23. En el caso de autos, las autoridades neerlandesas competentes estimaron que no era preciso otorgar a V un derecho de residencia derivado para proteger los derechos de ciudadanía de la Unión de su hijo menor de edad. La razón fundamental de esa decisión fue la circunstancia de que V tenía derecho a residir en España. Ello significaba que, aun cuando su hijo menor de edad también tendría que salir de los Países Bajos por su dependencia de V, [9] no tendría que abandonar el territorio de la Unión Europea en su conjunto. La autoridad decisoria consideró que la familia podía establecerse en España, por lo que no era aplicable el artículo 20 TFUE.

[8] Véase, por ejemplo, el apartado 23 de la sentencia de 22 de junio de 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Madre tailandesa de un hijo menor de edad neerlandés) [C-459/20, en lo sucesivo, «sentencia X (madre tailandesa)», EU:C:2023:499]: «En cambio, las disposiciones del Tratado FUE relativas a la ciudadanía de la Unión no confieren ningún derecho autónomo a los nacionales de terceros países. En efecto, los eventuales derechos conferidos a tales nacionales no son derechos propios de esos nacionales, sino derechos derivados de los que tiene el ciudadano de la Unión.»

[9] En este razonamiento de la autoridad nacional está implícito que el grado de dependencia del menor respecto de V es tal que si V tuviera que abandonar los Países Bajos, el menor también debería hacerlo.

24. Después de decidir que V carecía de derecho de residencia en los Países Bajos, tanto en virtud del Derecho de la Unión como de cualquier otro fundamento, la autoridad competente le ordenó trasladarse inmediatamente a España. Esa decisión se fundamentó en el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2008/115.

25. En estas circunstancias, mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si un progenitor NTP únicamente puede invocar el artículo 20 TFUE para obtener un derecho de residencia derivado cuando, en otro caso, un ciudadano de la Unión menor de edad sedentario y dependiente se vería obligado a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto o si existen otros supuestos en los que el artículo 20 TFUE es aplicable.

26. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 20 TFUE impone a las autoridades nacionales competentes la obligación de evaluar, antes de adoptar esa orden, si exigir a un progenitor NTP que se traslade a otro Estado miembro es conforme con el interés superior del menor y si la vida privada y familiar de las personas interesadas puede proseguir en ese otro Estado miembro. El órgano jurisdiccional remitente también trata de aclarar si han de tomarse en consideración estos derechos fundamentales al decidir si se concede a un progenitor NTP un derecho de residencia derivado.

27. Aunque las respuestas a estas dos cuestiones están estrechamente relacionadas, las analizaré, no obstante, por separado, ya que la segunda cuestión prejudicial solo se plantea en caso de respuesta afirmativa a la primera.

28. Propondré al Tribunal de Justicia que responda a la primera cuestión prejudicial que el artículo 20 TFUE es aplicable, con independencia del hecho de que el ciudadano de la Unión menor de edad y su progenitor NTP puedan trasladarse a otro Estado miembro en el que este último tenga un derecho de residencia.

29. A este respecto, sostendré que el derecho *a no circular* forma parte de la esencia de los derechos de ciudadanía de la Unión protegidos por el artículo 20 TFUE (sección A.2). Dado que esta interpretación se apoya en el razonamiento seguido por el Tribunal de Justicia en la sentencia Ruiz Zambrano y la jurisprudencia posterior, comenzaré mi análisis examinando de nuevo dicha sentencia y la jurisprudencia derivada de ella (sección A.1). Para el caso de que el Tribunal de Justicia no acepte la respuesta que expongo en la sección A.2, ofreceré un análisis alternativo según el cual la autoridad competente para adoptar la decisión debe comprobar si la reubicación de toda la familia en otro Estado miembro es posible efectivamente con arreglo al Derecho de la Unión (sección A.3).

30. Para responder a la segunda cuestión del órgano jurisdiccional remitente, analizaré la línea de asuntos derivados de la sentencia Ruiz Zambrano, que ponen de manifiesto que la jurisprudencia exige que las autoridades competentes tengan en cuenta el interés superior del menor y el derecho a la vida familiar al evaluar si el grado de dependencia entre un ciudadano de la Unión y un NTP es tal que el ciudadano de la Unión se vería obligado a acompañar a su progenitor NTP si este tuviera que abandonar el Estado miembro del que es nacional el ciudadano de la Unión menor de edad dependiente. Si la autoridad decisoria concluye que la dependencia es de un grado tal que el artículo 20 TFUE resulta aplicable, deberá conceder un derecho de residencia derivado para proteger el derecho del ciudadano de la Unión dependiente a no trasladarse, aunque sea a otro Estado miembro (sección B).

31. En la sección C, aplicaré el razonamiento propuesto a las circunstancias del caso de autos.

A. Primera cuestión prejudicial

32. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta en esencia si únicamente puede obtenerse un derecho de residencia derivado en virtud del artículo 20 TFUE cuando el ciudadano de la Unión, en otro caso, se vería obligado a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto.

33. El fundamento de esta cuestión resulta de la declaración estándar desarrollada por la jurisprudencia posterior a la sentencia Ruiz Zambrano. Dicha declaración está redactada en los siguientes términos: «Existen situaciones muy específicas en las que, pese a no ser aplicable el Derecho derivado de la Unión en materia de derecho de residencia de los [NTP] y pese a que el ciudadano de la Unión de que se trate no haya ejercido su libertad de circulación, debe reconocerse sin embargo un derecho de residencia a un [NTP], miembro de la familia de dicho ciudadano, pues de lo contrario se vulneraría el efecto útil de la ciudadanía de la Unión si, como consecuencia de la denegación de ese derecho, dicho ciudadano se viera obligado de hecho a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto, lo que le privaría del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por ese estatuto.» [10]

34. A primera vista, podría parecer que este texto respalda la tesis de las autoridades de los Países Bajos de que el artículo 20 TFUE solo concede un derecho de residencia derivado a un NTP cuando, de no ser así, un ciudadano de la Unión menor de edad se vería obligado a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto.

35. Sin embargo, una lectura más cuidadosa de la jurisprudencia revela que el Tribunal de Justicia no pretendió sugerir que el único supuesto en el que puede aplicarse el artículo 20 TFUE para conceder un derecho de residencia derivado al progenitor NTP de un ciudadano de la Unión consiste en que este deba abandonar el territorio de la Unión en su conjunto. Sostendré que, además de proteger el *derecho a residir en la Unión Europea de los ciudadanos de la Unión*, objeto de la jurisprudencia antes mencionada, el artículo 20 TFUE protege también *el derecho de los ciudadanos de la Unión a optar por no circular*. Este último derecho está englobado en el derecho «a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros», reconocido a los ciudadanos de la Unión por los artículos 20 TFUE, apartado 2, letra a), y 21 TFUE, apartado 1, y al que me referiré como «el derecho a circular y residir libremente».

[10] El Tribunal de Justicia empleó este texto por primera vez en la sentencia de 8 de noviembre de 2012, Iida (C-40/11, en lo sucesivo, «sentencia Iida», EU:C:2012:691), apartado 71. Desde entonces, el Tribunal de Justicia ha repetido el mismo texto en numerosos asuntos posteriores relativos, de un modo u otro, al derecho de residencia derivado de un NTP. Ese mismo texto se recoge en las sentencias de 8 de mayo de 2013, Ymeraga y otros (C-87/12, en lo sucesivo, «sentencia Ymeraga», EU:C:2013:291), apartado 36; de 10 de octubre de 2013, Alokpa y otros (C-86/12, en lo sucesivo, «sentencia Alokpa», EU:C:2013:645), apartado 32; de 13 de septiembre de 2016, CS (C-304/14, en lo sucesivo, «sentencia CS», EU:C:2016:674), apartado 29; de 13 de septiembre de 2016, Rendón Marín (C-165/14, en lo sucesivo, «sentencia Rendón Marín», EU:C:2016:675), apartado 74; de 10 de mayo de 2017, Chávez-Vílchez y otros (C-133/15, en lo sucesivo, «sentencia Chávez-Vílchez», EU:C:2017:354), apartado 63; de 5 de mayo de 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Residencia de un miembro de la familia — Insuficiencia de recursos) (C-451/19 y C-532/19, en lo sucesivo, «sentencia Subdelegación del Gobierno en Toledo», EU:C:2022:354), apartado 45; de 27 de abril de 2023, M. D. (Prohibición de entrada en Hungría) (C-528/21, en lo sucesivo, «sentencia M. D.», EU:C:2023:341), apartado 58; X (madre tailandesa), apartado 24, y de 25 de abril de 2024, NW y PQ (Información clasificada) (C-420/22 y C-528/22, en lo sucesivo, «sentencia NW y PQ», EU:C:2024:344), apartado 60. Pese a las referencias a la sentencia Ruiz Zambrano y en algunos casos a la sentencia de 15 de noviembre de 2011, Dereci y otros (C-256/11, en lo sucesivo, «sentencia Dereci», EU:C:2011:734), en ellas no se utiliza exactamente esa formulación.

1. La sentencia Ruiz Zambrano y la jurisprudencia derivada de ella

36. Los hechos del asunto Ruiz Zambrano son bien conocidos. Un padre colombiano de dos hijos belgas que nunca habían abandonado ese Estado miembro invocó la ciudadanía de la Unión de sus hijos, al amparo del artículo 20 TFUE, en apoyo de su solicitud de derecho de residencia derivado y permiso de trabajo en Bélgica.[11] En ese asunto, la situación era, por emplear la terminología del Derecho del mercado interior, una situación interna.

37. Antes de la sentencia Ruiz Zambrano, el derecho a circular y residir libremente, el derecho más destacado de la ciudadanía, solo se había aplicado en situaciones de circulación transfronteriza.[12] Probablemente ello se debió a que tenía su origen en el mercado interior.[13] Así, un nacional de un Estado miembro no podía invocar el artículo 20 TFUE para protegerse contra medidas adoptadas por su Estado miembro cuando nunca había abandonado ese Estado para trabajar, prestar servicios, estudiar o residir en otro Estado miembro.

38. La situación cambió con la sentencia Ruiz Zambrano,[14] a raíz de la cual el ejercicio de los derechos de la ciudadanía de la Unión quedó liberado del requisito de circulación transfronteriza.[15]

39. Pese a la falta de circulación transfronteriza por parte de los hijos de Ruiz Zambrano en ese asunto, el Tribunal de Justicia consideró aplicable el artículo 20 TFUE. Declaró que podía invocarse esa disposición para oponerse a medidas nacionales «que tengan por efecto *privar* a los ciudadanos de la Unión del *disfrute efectivo de la esencia de los derechos* conferidos por su estatuto de ciudadano de la Unión».[16]

40. El Tribunal de Justicia no ofreció una definición general o una explicación sobre lo que puede constituir la privación del *disfrute efectivo* de los derechos de ciudadanía ni sobre lo que constituye *la esencia* de los derechos conferidos por el estatuto de ciudadanía de la Unión. Se limitó a explicar que los hermanos Ruiz Zambrano habrían sido privados del disfrute efectivo de sus derechos de ciudadanía en caso de que su padre no hubiera obtenido el derecho a residir y trabajar en Bélgica, ya que, de no concederse ese derecho, los hijos Ruiz Zambrano se habrían visto obligados a abandonar el territorio de la Unión junto con su padre.[17]

[11] La solicitud del Sr. Ruiz Zambrano estuvo probablemente motivada por la sentencia anterior de 19 de octubre de 2004, Zhu y Chen (C-200/02, en lo sucesivo, «sentencia Zhu y Chen», EU:C:2004:639), en la que el Tribunal de Justicia declaró que un derecho derivado de residencia puede concederse a un progenitor NTP sobre la base del estatuto de ciudadano de la Unión de un hijo menor de edad de esa persona.

[12] Véanse las sentencias de 5 de junio de 1997, Uecker y Jacquet (C-64/96 y C-65/96, EU:C:1997:285), apartado 23; y de 2 de octubre de 2003, García Avello (C-148/02, EU:C:2003:539), apartado 26. En el contexto del mercado interior, la exclusión de las situaciones internas del ámbito de aplicación de las normas de la Unión se justificaba a menudo por la expectativa de que un Estado miembro se ocuparía de sus propios nacionales, que es la razón por la que el Derecho de la Unión no necesitaba inmiscuirse en situaciones de discriminación inversa.

[13] Por ejemplo, Nic Shuibhne, N., «The Resilience of EU Market Citizenship?», *CMLR*, 2010, p. 1597.

[14] Ciertamente, el Tribunal de Justicia ya había aplicado las normas en materia de ciudadanía a una situación puramente interna en la sentencia de 2 de marzo de 2010, Rottmann (C-135/08, en lo sucesivo, «sentencia Rottmann», EU:C:2010:104). Sin embargo, aun cuando el Sr. Rottmann había impugnado la revocación por las autoridades alemanas de una decisión de naturalización en virtud de la cual adquirió en Alemania la nacionalidad alemana, el contexto subyacente a ese asunto presuponía una circulación transfronteriza anterior, ya que había nacido y vivido en Austria antes de trasladarse a Alemania y perdió su nacionalidad austriaca al obtener la nacionalidad alemana. No obstante, al resolver el asunto, el Tribunal de Justicia no se basó en esa circulación anterior. Estimó, en cambio, que la potencial pérdida de la ciudadanía de la Unión como consecuencia de la pérdida de la nacionalidad de un Estado miembro está comprendida en el ámbito del Derecho de la Unión «por su propia naturaleza» (sentencia Rottmann, apartado 42).

[15] Véase, a este respecto, Lenaerts, K. y Gutiérrez-Fons, J. A., «Epilogue on EU citizenship: Hopes and Fears», en Kochenov, D (ed.), *EU Citizenship and Federalism: The Role of Right*s, CUP, Cambridge, 2017, pp. 751 a 781, en p. 761.

[16] Sentencia Ruiz Zambrano, apartado 42 (el subrayado es mío).

[17] Sentencia Ruiz Zambrano, apartados 43 y 44.

41. En el asunto Ruiz Zambrano, la potencial consecuencia de que esos menores tuvieran que abandonar el territorio de la Unión Europea en su conjunto resultaba de las circunstancias particulares de ese caso. En mi opinión, esa sentencia no puede interpretarse, por tanto, en el sentido de que el Tribunal de Justicia consideró que tales circunstancias eran las únicas en las que un ciudadano de la Unión podría quedar privado del disfrute efectivo de sus derechos de ciudadanía.

42. No obstante, las sentencias posteriores, empezando por las sentencias McCarthy [18] y Dereci, [19] comenzaron a asociar el «disfrute efectivo» con el hecho de que un ciudadano de la Unión tuviera que abandonar el territorio de la Unión en su conjunto, empleando este criterio como base para la aplicación del artículo 21 TFUE, en el primer asunto, o del artículo 20 TFUE en el segundo. Así, la obligación de abandonar el territorio de la Unión en su conjunto empezó a considerarse un requisito para la aplicación del artículo 20 TFUE. Parece que las autoridades neerlandesas competentes también lo han entendido así en el caso de autos.

43. Algunos asuntos posteriores, que también versaban sobre el derecho de residencia derivado, surgieron a raíz de circunstancias en las que, a semejanza del asunto Ruiz Zambrano, ciudadanos de la Unión menores de edad se habrían visto obligados a trasladarse a un tercer país en caso de que se denegara permiso de residencia al NTP del que dependían. [20] Sin embargo, incluso en asuntos factualmente diferentes, en los que no existía riesgo de que un ciudadano de la Unión fuera obligado a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto, el Tribunal de Justicia siguió utilizando la misma fórmula que en su jurisprudencia anterior, que vincula el «disfrute efectivo» y la posibilidad de que un ciudadano de la Unión tuviera que salir del territorio de la Unión en su conjunto. [21]

44. Por último, en tres asuntos que han sido invocados por el Gobierno neerlandés en el caso de autos —Alokpa, [22] M. D. [23] y Rendón Marín—, [24] el Tribunal de Justicia pareció sugerir que el artículo 20 TFUE no concede un derecho de residencia derivado a un NTP cuando los ciudadanos de la Unión permanecen en el territorio de la Unión, pero, no obstante, se ven obligados a trasladarse a un Estado miembro diferente.

45. Esos tres asuntos pueden distinguirse del caso de autos en dos aspectos: en primer lugar, en sus hechos particulares, [25] y en segundo lugar —y de manera más significativa—, en las diferencias en la formulación de las cuestiones prejudiciales por los órganos jurisdiccionales nacionales. Como resultado de esa dependencia en la cooperación judicial entre los órganos jurisdiccionales

18 Sentencia de 5 de mayo de 2011, McCarthy (C-434/09, en lo sucesivo, sentencia «McCarthy», EU:C:2011:277), apartado 50.

19 Sentencia Dereci, apartado 66.

20 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 6 de diciembre de 2012, O y otros (C-356/11 y C-357/11, en lo sucesivo, sentencia «O y otros», EU:C:2012:776), así como las sentencias CS y Chávez-Vílchez.

21 Por ejemplo, la sentencia Iida, apartado 71. Ese asunto se refería a un padre NTP que vivía en Alemania y que invocó el artículo 20 TFUE para obtener un derecho de residencia derivado, en una situación en la que su hija, una nacional alemana, se había trasladado entre tanto a Austria para vivir allí con su madre, después del divorcio del matrimonio. Los hechos de ese asunto no indicaban ninguna posibilidad de que la menor, ciudadana de la Unión, hubiera tenido que salir de la Unión en su conjunto en caso de que no se concediera al padre permiso de residencia en Alemania. Véase, en el mismo sentido, la sentencia Ymeraga, apartado 36.

22 Sentencia Alokpa, apartado 35.

23 Sentencia M. D., apartado 62.

24 Sentencia Rendón Marín, apartado 79.

25 En el asunto Alokpa, unos ciudadanos de la Unión menores de edad se vieron obligados a trasladarse al Estado miembro de su nacionalidad, y no desde él. En los asuntos M. D. y Rendón Marín, el derecho de residencia derivado no fue concedido o revocado por motivos de orden público.

nacionales y el Tribunal de Justicia, esas cuestiones se formularon de modo que se solicitaba al Tribunal de Justicia que resolviera los asuntos en el contexto del derecho a residir en el territorio de la Unión, contexto que es distinto al del caso de autos. [26]

46. A diferencia de los referidos asuntos, en el de autos el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la privación del derecho a residir en el territorio de la Unión en su conjunto es efectivamente el único contexto en el que una persona se ve privada del disfrute efectivo de los derechos de la ciudadanía de la Unión.

47. Por tanto, a diferencia de esos asuntos anteriores, en el caso de autos se solicita directamente al Tribunal de Justicia que dilucide si los ciudadanos de la Unión solo están amparados por el artículo 20 TFUE cuando, en otro caso, se verían obligados a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto. Por consiguiente, el caso de autos brinda al Tribunal de Justicia la oportunidad de aportar mayor claridad sobre la «esencia» de los derechos de ciudadanía, cuyo disfrute efectivo está garantizado por el artículo 20 TFUE.

48. En resumen, en todos los asuntos posteriores a la sentencia Ruiz Zambrano, el artículo 20 TFUE ha sido interpretado en el sentido de que era aplicable cuando un ciudadano de la Unión tuviera que abandonar *el territorio de la Unión en su conjunto*, [27] lo que se ha considerado como una privación a ese ciudadano del disfrute efectivo de la esencia de sus derechos de ciudadanía.

49. No obstante, estimo importante señalar que el Tribunal de Justicia nunca ha explicado en detalle en qué modo vivir en un tercer país priva efectivamente a los ciudadanos de la Unión del disfrute de sus derechos de ciudadanía de la Unión y de qué derechos se trata. En el marco de los derechos contemplados en el artículo 21 TFUE —«el derecho a circular y residir libremente»—, en mi opinión, *el derecho a circular y residir en otro Estado miembro* no resulta afectado si un ciudadano de la Unión vive en un tercer país. Ello se debe a que, aunque viva en un tercer país, un ciudadano de la Unión puede decidir entrar y residir en un Estado miembro diferente del Estado miembro del que es nacional, con los mismos requisitos que si optara por realizar ese traslado desde el Estado miembro de su nacionalidad. [28] Estos requisitos se regulan en la Directiva sobre la ciudadanía. [29]

50. Si el ciudadano de la Unión que se desplaza a un Estado miembro distinto del de su nacionalidad es menor de edad, puede ser necesario conceder un derecho de residencia derivado a su familiar NTP del que depende. Con arreglo a la Directiva sobre la ciudadanía, podrá

[26] Por ejemplo, en la sentencia Rendón Marín, apartado 78, el Tribunal de Justicia explicó expresamente que se inclinaba por la existencia de un derecho de residencia derivado sobre la base del contexto específico del asunto en cuestión, a la vista del derecho de residencia, al declarar que la denegación de un permiso de residencia «podría derivarse una restricción del mencionado derecho, *en particular del derecho de residencia*, puesto que dichos niños podrían verse obligados a acompañar al [Sr. Rendón Marín] y, por tanto, a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto» (el subrayado es mío).

[27] Pese a que no siempre haya sido expresado con el mismo tenor, y aunque existan variaciones en el tenor de las distintas versiones lingüísticas, en esencia, el Tribunal de Justicia ha manifestado esta preocupación en las siguientes sentencias: Dereci, apartado 66; O y otros, apartado 47; Ymeraga, apartado 36; Alokpa, apartado 32; Rendón Marín, apartado 74; Chávez-Vílchez, apartado 63, Subdelegación del Gobierno en Toledo, apartado 45, y M. D., apartado 58.

[28] Véase también, a este respecto, Davies, G., «The Right to Stay at Home: A Basis for Expanding European Family Rights» en Kochenov, D. (ed.), nota 15, *op. cit.*, pp. 468 a 488, en p. 471. Véase asimismo Nic Shuibhne, N., «Ruiz Zambrano and the Essential Core of Union Citizenship», en Craig, P. y Schütze, R. (eds.), *Landmark Cases in EU Law*, volumen 2, Bloomsbury, 2025, pp. 169 a 185, en p. 178.

[29] Los artículos 5 a 7 y 14 de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO 2004, L 158, p. 77; corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35, DO 2005, L 197, p. 34 y DO 2007, L 204, p. 28; en lo sucesivo, «Directiva sobre la ciudadanía»).

concederse dicho derecho derivado si un menor ciudadano de la Unión se traslada a otro Estado miembro y dispone de recursos suficientes para su mantenimiento en ese Estado miembro, pero no puede permanecer allí sin el NTP del que depende. [30] Lo mismo sucedería si el ciudadano de la Unión menor de edad se trasladara desde un tercer país a un Estado miembro distinto de aquel del que es nacional. Sin embargo, si el menor ciudadano de la Unión vive en un tercer país y decide trasladarse al Estado miembro de su nacionalidad, la Directiva sobre la ciudadanía no resulta aplicable. En cambio, se aplica el artículo 20 TFUE para conceder un derecho de residencia derivado a su progenitor NTP, del que depende ese menor ciudadano de la Unión. [31]

51. Por tanto, impedir que un ciudadano de la Unión tenga que trasladarse a un tercer país no protege su derecho, basado en la ciudadanía, *de trasladarse a otro Estado miembro de la Unión o residir en él*, puesto que ese derecho puede ejercerse también desde dicho tercer país. Sin embargo, impedir una expulsión *de facto* de un ciudadano de la Unión del territorio de la Unión garantiza a ese ciudadano la posibilidad *de residir en el territorio de la Unión*, que es una manifestación del «derecho a circular y residir libremente». [32]

52. Ahora bien, el hecho de que en la sentencia Ruiz Zambrano y en otros asuntos hasta la fecha, el Tribunal de Justicia haya protegido *el derecho a residir en la Unión* no indica, por sí mismo, que sea el único derecho de un ciudadano de la Unión sedentario que esté protegido por el artículo 20 TFUE.

53. Por el contrario, en el apartado 42 de la sentencia Ruiz Zambrano, el Tribunal de Justicia declaró que «el artículo 20 TFUE se opone a medidas nacionales que tengan por efecto privar a los ciudadanos de la Unión del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por su estatuto de ciudadano de la Unión». Así pues, fue la privación del disfrute de los *derechos* de ciudadanía lo que dio lugar a la aplicación del artículo 20 TFUE. En el apartado 44 de la misma sentencia, el Tribunal de Justicia explicó además que la denegación de los permisos de residencia y trabajo a un progenitor NTP de ciudadanos de la Unión menores de edad tendría como consecuencia que dichos menores deban abandonar también el territorio de la Unión para acompañar a su progenitor. Se consideró que ello les privaba del disfrute efectivo de sus derechos de ciudadanía, pero no la única situación en la que tal privación podría producirse.

54. En la siguiente sección, propondré al Tribunal de Justicia que interprete el artículo 20 TFUE en el sentido de que el derecho a decidir no circular está incluido en la *esencia de los derechos de la ciudadanía de la Unión*, cuyo *disfrute efectivo* garantiza dicho artículo.

[30] Véase, a este respecto, la sentencia Zhu y Chen. Los recursos suficientes pueden ser proporcionados por el propio NTP.

[31] A este respecto, véase la sentencia X (madre tailandesa).

[32] Aparte del tenor de los artículos 20 TFUE y 21 TFUE, que se refieren al derecho a residir, ese derecho puede relacionarse con los beneficios resultantes de vivir en el territorio de la Unión, lo cual permite gozar de multitud de derechos que el Derecho de la Unión confiere a los individuos de la Unión, ya sean consumidores, trabajadores o simplemente residentes con derecho a respirar aire limpio. Sin embargo, esta multitud de derechos corresponden a cualquiera que resida en el territorio de la Unión, y no solo a los ciudadanos de la Unión —no son *derechos de la ciudadanía de la Unión*, cuya privación fue el objeto de la jurisprudencia Ruiz Zambrano. No obstante, esta circunstancia puede explicar la importancia de reconocer que los ciudadanos de la Unión tienen derecho a residir en el territorio de la Unión.

2. El derecho a no circular como un elemento del derecho de los ciudadanos de la Unión a circular y residir libremente

55. El tenor de los artículos 20 TFUE y 21 TFUE, el desarrollo del concepto de ciudadanía de la Unión hasta el momento y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia demuestran que la esencia del derecho de ciudadanía a circular y residir libremente no consiste exclusivamente en el derecho a residir en el territorio de la Unión en su conjunto.

56. Sostendré que la esencia de los derechos de la ciudadanía de la Unión incluye también el derecho de los ciudadanos de la Unión a decidir no circular.

57. En primer lugar, el tenor de los artículos 20 TFUE y 21 TFUE no solo garantiza a los ciudadanos de la Unión el derecho a residir, sino también el *derecho a circular libremente* en el territorio de los Estados miembros de la Unión.

58. Esa facultad de circular es un derecho, no una obligación. Dicho derecho debe abarcar, por tanto, el derecho a no circular.

59. Además, al emplear el adverbio *libremente*, el texto del Tratado sugiere la existencia de *una libertad* de circular, lo que presupone necesariamente una elección entre ejercer o no ese derecho. [33]

60. En segundo lugar, la decisión de los ciudadanos de la Unión de residir en un Estado miembro distinto del de su nacionalidad está protegida por el Derecho de la Unión que, en principio, prohíbe su expulsión. La expulsión de un ciudadano de la Unión solo está permitida si es necesaria para la protección del orden público y de la seguridad pública, [34] justificaciones que han de interpretarse de manera estricta. [35]

61. No existe ninguna razón para tratar a los ciudadanos de la Unión sedentarios que pueden invocar el artículo 20 TFUE de manera menos favorable que los ciudadanos de la Unión itinerantes. Por este motivo, en caso en que un ciudadano de la Unión sedentario se viera obligado *de facto* a salir del territorio de su propio Estado miembro, su estatuto de ciudadano protege su decisión de permanecer, de igual modo que protege esa misma decisión de un ciudadano de la Unión itinerante.

62. Evidentemente, los ciudadanos de la Unión sedentarios están protegidos contra la expulsión de su propio Estado miembro por el Derecho internacional, en particular por el artículo 3 del Protocolo n.º 4 del CEDH. [36]

[33] En un contexto ligeramente distinto al del presente asunto, la Abogada General Sharpston propuso que «lo que importa es que el ciudadano pueda elegir libremente si se traslada o no. Una medida que imponga el traslado restringe dicha elección, y, por consiguiente, sería contraria al artículo 21 TFUE, apartado 1». Véanse las conclusiones de la Abogada General Sharpston presentadas en el asunto O. y B. (C-456/12 y C-457/12, EU:C:2013:837), punto 134. Véase también Sager, T., «Freedom as Mobility: Implications of the Distinction between Actual and Potential Travelling», *Mobilities*, 2006, pp. 465 a 488. Para un análisis del posible derecho a no circular en el Derecho de la Unión, véase Iglesias Sánchez, S., «A Citizenship Right to Stay? The Right Not to Move in a Union Based on Free Movement», en Kochenov, D. (ed.), nota 15, *op. cit*., pp. 371 a 393.

[34] Véase el artículo 28 de la Directiva sobre la ciudadanía.

[35] Véanse, por ejemplo, las sentencias de 23 de noviembre de 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708), apartado 48, y CS, apartado 37.

[36] Así, el Tribunal de Justicia ha reconocido que, con arreglo al Derecho internacional, un Estado miembro no puede denegar a sus propios nacionales el derecho a acceder a su territorio o a residir en él. Véanse, por ejemplo, la sentencia McCarthy, apartado 29, y la sentencia de 6 de octubre de 2021, A (Cruce de fronteras en embarcación de recreo) (C-35/20, EU:C:2021:813), apartado 69. Sin embargo, es preciso señalar que, en el presente asunto, se desprende claramente que las autoridades neerlandesas no consideraron que el derecho internacional les prohibiera *de facto* obligar a uno de sus nacionales a abandonar el país de su nacionalidad.

63. Al garantizar a un ciudadano sedentario de la Unión el derecho a no circular, el artículo 20 TFUE le protege de la expulsión *de facto*, salvaguardando así su derecho a permanecer en el Estado miembro de su nacionalidad.

64. En tercer lugar, la gran mayoría de los nacionales de los Estados miembros de la Unión no ejercen su derecho a circular. [37] Pese a que el artículo 20 TFUE confiere el estatuto de ciudadanos de la Unión a todos los nacionales de los Estados miembros, una gran mayoría han elegido no circular. [38] Ahora bien, eso no significa que no sean ciudadanos de la Unión. [39]

65. Su estatuto de ciudadanía también requiere protección jurídica.

66. En cuarto lugar, si el estatuto de ciudadano de la Unión es, como ha declarado el Tribunal de Justicia, el estatuto fundamental de los nacionales de todos los Estados miembros, [40] no cabe excluir a la mayoría sedentaria de los ciudadanos de la Unión del disfrute de los derechos inherentes a ese estatuto. Después de todo, el estatuto de ciudadano de la Unión difícilmente podría ser calificado de fundamental si solo resultara pertinente para los nacionales de los Estados miembros que decidan desplazarse. [41]

[37] El 1 de enero de 2022, existían 13,7 millones de ciudadanos de la Unión «itinerantes» (ciudadanos que se han traslado a otro Estado miembro para vivir, trabajar o estudiar en él). En 2021, 1,4 millones de personas que residían anteriormente en un Estado miembro de la Unión migraron a otro Estado miembro. Véase, Comisión Europea, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones elaborado en aplicación del artículo 25 TFUE sobre el progreso hacia el ejercicio efectivo de la ciudadanía de la Unión durante el período 2020-2023*, COM(2023) 931 final, p. 19. Esto significa que menos de un 3 % de los ciudadanos de la Unión han ejercido su derecho a circular libremente. En 2021 solo en torno a un 0,2 % de los ciudadanos de la Unión ejercieron sus derechos de libre circulación.

[38] A este respecto, van Roermund, G. C. G. J., «Migrants, humans and human rights: The right to move as the right to stay», en Lindahl, H. (ed.), *A Right to Inclusion and Exclusion? Normative Fault Lines of the EU's Area of Freedom, Security and Justice*, Hart, Oxford, 2009, p. 171, señaló: «Es una idea absolutamente romántica pensar que todas las personas desean ser exploradoras. Para la mayoría de las personas, la libertad de circulación es un derecho que preferirían no ejercer, pues evoca un prototipo muy distinto: el prototipo del vagabundo vulnerable en lugar del empleado seguro de sí mismo.»

[39] En su artículo, Sara Iglesias Sánchez (nota 33, *op. cit.*, en pp. 388 y 389) presentó las cifras de una encuesta de 2013, según la cual más del 60 % de los ciudadanos de la Unión se perciben a sí mismos como tales, aunque solo un pequeño porcentaje de ellos ha ejercido el derecho de libre circulación. Los datos del Eurobarómetro más reciente (2025) muestran cifras similares: el 63 % de los ciudadanos de la Unión se sienten vinculados a la Unión Europea (*Standard Eurobarometer 103*, primavera de 2025).

[40] Sentencia de 29 de abril de 2025, Comisión/Malta (Ciudadanía para inversores) (C-181/23, en lo sucesivo, «sentencia Comisión/Malta», EU:C:2025:283), apartado 92. Mientras que en esa sentencia el Tribunal de Justicia declaró que «el estatuto de ciudadano de la Unión constituye el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros», se basó en su jurisprudencia anterior, según la cual dicho estatuto «*está destinado* a convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros». Así pues, cabe concluir que se ha producido una cierta evolución a este respecto desde la sentencia de 20 de septiembre de 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458), apartado 31, en la que el Tribunal de Justicia hizo esa declaración por vez primera. El Tribunal de Justicia repitió la declaración formulada en la sentencia Grzelczyk en otros muchos asuntos, entre ellos el asunto Ruiz Zambrano (véase el apartado 41). El único en que el Tribunal de Justicia omitió las expresiones «destinado a» o «tiene la vocación de», antes de la sentencia Comisión/Malta, fue la sentencia de 5 de septiembre de 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Pérdida de la nacionalidad danesa) (C-689/21, EU:C:2023:626), apartado 38, por lo que puede considerarse que el cambio de redacción en la sentencia Comisión/Malta fue intencionado y constituye una afirmación más contundente de la importancia del estatuto de ciudadano de la Unión. Esta evolución pone de manifiesto, a mi juicio, que la ciudadanía de la Unión ha alcanzado la madurez, lo que permite desarrollarla con más detalle.

[41] Algunos de los otros derechos que el artículo 20 TFUE confiere a los ciudadanos de la Unión y se desarrollan con más detalle en los artículos 22 TFUE a 24 TFUE se refieren también a los ciudadanos itinerantes. Así, el derecho a votar en las elecciones municipales o europeas en el Estado miembro de residencia es pertinente para los ciudadanos que vivan en un Estado miembro que no es aquel del que son nacionales. El derecho a la protección diplomática y consular en terceros países por parte de representaciones de Estados miembros distintos del Estado del que es nacional el ciudadano de la Unión resulta pertinente para los ciudadanos que viajan a terceros países, pero no para los ciudadanos sedentarios o itinerantes a efectos de los derechos de libre circulación. Los derechos de petición ante el Parlamento Europeo, de dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo o de dirigirse por escrito a las instituciones de la Unión en su propia lengua son, sin embargo, pertinentes igualmente para los ciudadanos sedentarios e itinerantes.

67. En quinto lugar, si la razón principal de que el Tribunal de Justicia proteja el derecho a residir en el territorio de la Unión consiste en garantizar que los ciudadanos de la Unión puedan disfrutar de los derechos que el Derecho de la Unión concede a las personas que residen en el territorio de la Unión, [42] ese mismo beneficio se obtiene reconociendo el derecho de un ciudadano de la Unión a no trasladarse de su Estado miembro de residencia y nacionalidad.

68. La mayoría de los derechos creados por el Derecho derivado de la Unión a favor de los particulares no dependen de que se desplacen a otro Estado miembro.

69. Para acabar, en caso de que el Tribunal de Justicia interpretase que la esencia de los derechos de los ciudadanos de la Unión comprende el derecho a no circular, ¿supondría esta interpretación una ampliación unilateral del concepto de ciudadanía? No soy de esta opinión.

70. Antes de que se introdujera el estatuto de ciudadanía de la Unión, los nacionales de los Estados miembros de la Unión ya disfrutaban de derechos de circulación, resultantes del mercado interior. Tales derechos correspondían a ciudadanos itinerantes económicamente activos (trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia, solicitantes de empleo y estudiantes) e incluían derechos derivados para algunos de los miembros de su familia. El derecho a circular y residir libremente, como elemento integrante de los derechos de la ciudadanía de la Unión, que se introdujeron en los Tratados en una nueva fase del proceso de integración de la Unión, ha de revestir por tanto un significado y sentido adicionales. La elección de la expresión —«ciudadanía de la Unión»— deja claro que este concepto persigue crear un vínculo adicional para los nacionales de los Estados miembros; un vínculo que no se base únicamente en la lógica económica del mercado, sino que una a los nacionales de los Estados miembros con una sociedad europea más amplia basada en valores comunes, [43] sin privarles de su identidad nacional. [44] Dicho vínculo existe con independencia de si un ciudadano de la Unión se traslada desde su Estado miembro o permanece en él.

71. Por tanto, aun cuando la posibilidad de trasladarse a otro Estado miembro es un componente importante de la ciudadanía de la Unión, ese estatuto ha de interpretarse en el sentido de que no confiere derechos únicamente a las personas que elijan ejercer tal posibilidad, sino que debe proteger también a quienes decidan no hacerlo.

72. Por todas estas razones, en mi opinión, el artículo 20 TFUE debe interpretarse en el sentido de que garantiza el derecho a no circular. A efectos de proteger ese derecho, carece de pertinencia el hecho de que un ciudadano tenga que desplazarse a un tercer país o a otro Estado miembro. En ambos supuestos, los ciudadanos de la Unión corren el riesgo de quedar privados de su libertad de elegir no circular, lo cual menoscaba su estatuto de ciudadanía. En las dos situaciones, tal riesgo podría, por tanto, generar un derecho de residencia derivado a favor de un NTP del que dependa un ciudadano de la Unión.

[42] Véase la nota 32 de las presentes conclusiones.

[43] Véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Malta, apartado 95. A la luz de esta sentencia, abogando a favor de darle a la educación una dimensión europea, K. Grimonprez consideró que «el reconocimiento por el Tribunal de Justicia de que la ciudadanía está basada en la solidaridad y la buena fe confirma que su importancia trasciende a los ciudadanos itinerantes. Sus efectos también son aplicables a aquellos ciudadanos que no cruzan las fronteras». Grimonprez, K., «EU citizenship based on common values: implications of Commission v Malta (C-181/23) for the European dimension in citizenship education (Case Comment)», *E.L. Rev.*, 2025, pp. 502 a 514, en p. 512.

[44] Véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de noviembre de 2024, Comisión/República Checa (Elegibilidad y condición de miembro de un partido político) (C-808/21, EU:C:2024:962), apartado 163, y de 19 de noviembre de 2024, Comisión/Polonia (Elegibilidad y condición de miembro de un partido político) (C-814/21, EU:C:2024:963), apartado 160.

73. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la primera cuestión prejudicial del órgano jurisdiccional remitente que el artículo 20 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no excluye que deba concederse a un progenitor NTP un derecho de residencia derivado en el Estado miembro del que es nacional su hijo menor de edad sedentario y dependiente cuando dicho progenitor tiene derecho de residencia en otro Estado miembro. El derecho de los ciudadanos de la Unión «a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros» incluye el derecho a elegir no circular, por lo que la cuestión de si el ciudadano de la Unión se ve obligado a desplazarse a un tercer país o a otro Estado miembro deviene irrelevante.

3. Con carácter alternativo

74. En caso de que el Tribunal de Justicia considerase que el artículo 20 TFUE se aplica únicamente si un ciudadano de la Unión ha de abandonar el territorio de la Unión en su conjunto, es preciso, no obstante, que la autoridad decisoria compruebe si el ciudadano de la Unión puede reunir de hecho los requisitos para un permiso de residencia válido en otro Estado miembro.

75. Aun cuando V tenga derecho a residir en España,[45] ello no resuelve la cuestión de si toda la familia, es decir, su hijo menor de edad y su marido, pueden también reunirse con ella en ese Estado miembro.

76. Las autoridades neerlandesas parecen haber basado su apreciación exclusivamente en la hipótesis de que el cónyuge y el hijo de V son ambos ciudadanos de la Unión, sin efectuar ninguna comprobación específica de que efectivamente podrían residir en España.

77. La posibilidad de reubicar a toda la familia no puede presumirse sin más. En consecuencia, antes de denegar la concesión de un permiso de residencia a V y ordenarle que se trasladara a España, las autoridades neerlandesas estaban obligadas a cerciorarse ellas mismas de que la reubicación de la familia era legalmente posible.

78. De no ser así, ante la orden de salir de los Países Bajos, V tendría que volver a su país de origen tercero con su hijo. Debido a la dependencia de su madre, que no ha sido cuestionada por ninguna de las partes del litigio principal, el hijo de V, ciudadano de la Unión, se vería obligado a abandonar el territorio de la Unión Europea en su conjunto. Con ello se activaría la aplicación del artículo 20 TFUE conforme al razonamiento seguido por el Tribunal de Justicia en la sentencia Ruiz Zambrano y la jurisprudencia derivada de ella, con la consiguiente obligación de las autoridades neerlandesas de reconocer a V un derecho de residencia derivado.[46]

79. ¿Podrían el hijo y el marido de V trasladarse a España?

80. Como ciudadanos de la Unión, tanto el cónyuge de V como su hijo disfrutan del derecho a trasladarse a España y residir allí hasta tres meses (artículos 5 y 6 de la Directiva sobre la ciudadanía).

[45] El órgano jurisdiccional remitente tendrá que comprobar si V disfruta efectivamente de un derecho de residencia en España. V explicó que intentó renunciar a este derecho, pero no es seguro que sea posible. Llevaré a cabo el análisis partiendo de la premisa, que se expone en la resolución de remisión, de que V puede en efecto residir legalmente en España.

[46] Desearía añadir que no debe pasarse por alto que, aunque ambos progenitores parecen tener la nacionalidad de un tercer país, no ocurre lo mismo con su hijo, de modo que el traslado de este a dicho tercer país y su residencia allí podrían, sin embargo, estar sujetos a requisitos adicionales.

81. Una vez transcurridos esos tres meses, el artículo 7 de la Directiva sobre la ciudadanía impone ciertos requisitos.

82. El cónyuge y el hijo de V podrían residir en España siempre que fueran trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia [artículo 7, apartado 1, letra a)]; dispusieran de recursos suficientes [artículo 7, apartado 1, letra b)], o cursaran estudios y tuviesen al mismo tiempo recursos suficientes y un seguro de enfermedad contra todos los riesgos [artículo 7, apartado 1, letra c)]. El hijo de V es menor de edad y no es probable que cumpla ninguno de estos requisitos.[47] El marido de V percibe prestaciones de asistencia social y está parcialmente exento de trabajar por su estado de salud, de modo que no es probable que se encuentre en una de estas situaciones.

83. De conformidad con el artículo 7, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre la ciudadanía, un ciudadano de la Unión puede no trabajar y, pese a ello, residir en otro Estado miembro, si va a reunirse con otro ciudadano de la Unión. Sin embargo, no sucede así en el caso de autos, ya que V es NTP.

84. En consecuencia, sin perjuicio de la comprobación que efectúe el órgano jurisdiccional remitente, la posibilidad de residir en España con arreglo al Derecho de la Unión no parece ser una opción viable legalmente para V y su familia.

85. En cualquier caso, las autoridades neerlandesas no deberían haber denegado el derecho de residencia a V antes de cerciorarse de si su hijo y su marido podían efectivamente acompañarla a España en virtud del Derecho de la Unión.

B. Segunda cuestión prejudicial

86. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, en qué momento del proceso para decidir sobre la concesión de un derecho de residencia derivado a un progenitor NTP la autoridad decisoria ha de tener en cuenta el interés superior del menor y el derecho a la vida familiar. En particular, desea saber si cabe adoptar una decisión que exija a un progenitor NTP, en virtud del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2008/115, que salga inmediatamente del país y se dirija a otro Estado miembro en el que goce de un derecho de residencia, sin tomar en consideración el interés superior del menor y su derecho a la vida familiar.

1. Un grado de dependencia elevado como umbral para invocar el artículo 20 TFUE como base de un derecho de residencia derivado

87. En la jurisprudencia, la apreciación de la injerencia en el derecho a la vida familiar y el interés superior del menor está estrechamente relacionada con la determinación de un grado de dependencia que, si es suficiente, puede conferir un derecho de residencia derivado a un progenitor NTP en virtud del artículo 20 TFUE.

[47] Sin embargo, sobre la base de la sentencia Zhu y Chen, cabe sostener que el hijo de V podría trasladarse a España si su madre dispusiera de recursos suficientes para su sostenimiento en ese Estado miembro.

88. El Tribunal de Justicia estableció un elevado grado de dependencia como umbral para conceder un derecho de residencia derivado en situaciones en las que tal dependencia obligaría, en otro caso, al ciudadano de la Unión a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto. Del mismo modo y por la misma razón que *el derecho a residir en el territorio de la Unión* solo puede prevalecer sobre las medidas relativas a la inmigración nacional en «situaciones muy específicas», [48] el *derecho a no circular*, en el estado actual del desarrollo de la integración de la Unión, está protegido también únicamente en los casos en que exista un grado de dependencia suficiente entre el ciudadano de la Unión y el NTP.

89. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que no cabe invocar el artículo 20 TFUE contra medidas nacionales si simplemente *interfieren* con la elección de no trasladarse. El umbral para conceder un derecho de residencia derivado es *la privación* de dicha elección, que solo se da cuando una medida nacional *obliga de facto* a un ciudadano de la Unión a trasladarse.

90. A mi entender, el fundamento de tal limitación radica en la interferencia de los derechos basados en la ciudadanía de la Unión con las prerrogativas de los Estados miembros en materia de política de inmigración. Una vez que sea aplicable el artículo 20 TFUE, puede prevalecer sobre las medidas nacionales, incluida la denegación de un permiso de residencia a un NTP. Por consiguiente, es necesario ponderar cuidadosamente estos dos intereses.

91. Desde este punto de vista, puede considerarse que la exigencia de un alto grado de dependencia sirve para limitar el ámbito de las situaciones en las que un derecho de residencia derivado puede concederse a un NTP en virtud del artículo 20 TFUE.

2. La dependencia y el interés superior del menor

92. Según la jurisprudencia, solo existe una privación de los derechos de ciudadanía si el ciudadano de la Unión, *efectivamente* o *de hecho*, [49] ha de trasladarse junto con el NTP.

93. El Tribunal de Justicia no considera que este sea el caso cuando la dependencia es de un grado menor.

94. Por ejemplo, en la sentencia Dereci, el Tribunal de Justicia declaró que «el solo hecho de que a un nacional de un Estado miembro le pueda parecer deseable, por razones de orden económico o para mantener la unidad familiar en el territorio de la Unión, que miembros de su familia, que no tienen la nacionalidad de un Estado miembro, puedan residir con él en el territorio de la Unión no basta por sí mismo para considerar que el ciudadano de la Unión se vería obligado a abandonar el territorio de la Unión si ese derecho no fuera concedido». [50]

95. Así pues, el mero hecho de que la vida familiar sea deseable no es suficiente. [51] Por ejemplo, en la mayoría de los asuntos de los que ha conocido el Tribunal de Justicia en los que un ciudadano de la Unión adulto tendría que salir de su Estado miembro si deseara proseguir una vida familiar con

[48] Expresión utilizada por el Tribunal de Justicia en la mayoría de los asuntos relativos al derecho de residencia derivado basado en el artículo 20 TFUE. Véase, por ejemplo, la sentencia NW y PQ, apartado 60 y la jurisprudencia citada.

[49] Por ejemplo, la sentencia Chávez-Vílchez, apartado 63.

[50] Sentencia Dereci, apartado 68.

[51] Véanse también las sentencias McCarthy, apartados 49 y 50, o Ymeraga, apartados 38, 39 y 43.

un NTP, el Tribunal de Justicia no consideró que el artículo 20 TFUE concediera un derecho de residencia derivado. Así pues, parece que el Tribunal de Justicia está dispuesto a aceptar que «un adulto puede, en principio, llevar una existencia independiente de los miembros de su familia». [52]

96. Ahora bien, la situación cambia cuando se trata de ciudadanos de la Unión menores de edad. [53]

97. Al evaluar la dependencia entre un menor ciudadano de la Unión y un familiar NTP, normalmente un progenitor, las autoridades competentes no solo han de tener en cuenta el derecho al respeto de la vida familiar de ese menor, consagrado en el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), sino también el interés superior de dicho menor, protegido por el artículo 24, apartado 2, de la Carta. [54]

98. Al evaluar el grado de dependencia, las autoridades nacionales decisorias deben valorar de forma exhaustiva todas las circunstancias específicas de *cada caso concreto*. [55]

99. Deben tomar en consideración la edad y el desarrollo emocional del menor, la intensidad del vínculo emocional del menor con el progenitor NTP y los riesgos que podría entrañar para el equilibrio del menor separarle de ese progenitor. [56]

100. Si, sobre la base de una apreciación pormenorizada de la relación entre el menor dependiente que es ciudadano de la Unión y su progenitor, las autoridades competentes que examinan la solicitud de permiso de residencia del progenitor concluyen que el menor se vería obligado a abandonar el Estado miembro junto con su progenitor NTP en caso de denegación de la solicitud, dichas autoridades deben reconocer la existencia de un grado de dependencia suficiente y conceder un derecho de residencia derivado en virtud del artículo 20 TFUE.

101. Este enfoque consecuencialista, que exige examinar la Carta para determinar si el artículo 20 TFUE es aplicable, ha sido criticado. [57] No obstante, los problemas de dicho enfoque pueden superarse distinguiendo entre la aplicabilidad del artículo 20 TFUE y su aplicación a un caso concreto a efectos de fundamentar un derecho de residencia derivado.

102. La aplicabilidad del artículo 20 TFUE a situaciones internas depende únicamente de si una persona es nacional de un Estado miembro.

103. Así se desprende con claridad de la jurisprudencia. Por ejemplo, en la sentencia X (madre tailandesa), [58] al pronunciarse sobre la aplicabilidad del artículo 20 TFUE, el Tribunal de Justicia declaró: «*el disfrute del derecho de residencia derivado que resulta del artículo 20 TFUE no*

[52] Véase, por ejemplo, la sentencia de 7 de septiembre de 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Naturaleza del derecho de residencia en virtud del artículo 20 TFUE) (C-624/20, EU:C:2022:639), apartado 40.

[53] Véase, en este sentido, la sentencia Subdelegación del Gobierno en Toledo, apartado 56 y jurisprudencia citada.

[54] Sentencia Chávez-Vílchez, apartado 70.

[55] Véanse, a tal efecto, las sentencias Rendón Marín, apartado 85; Subdelegación del Gobierno en Toledo, apartado 53 y jurisprudencia citada, y NW y PQ, apartado 77.

[56] Véase, en este sentido, la sentencia Chávez-Vílchez, apartado 71. Véanse, asimismo, en este sentido, en particular, las sentencias de 8 de mayo de 2018, K. A. y otros (Reagrupación familiar en Bélgica) (C-82/16, EU:C:2018:308), apartado 72, y de 7 de septiembre de 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Naturaleza del derecho de residencia en virtud del artículo 20 TFUE) (C-624/20, EU:C:2022:639), apartados 38 y 39, y X (madre tailandesa), apartado 48.

[57] Véase, por ejemplo, Šadl, U., «Case — Case-Law — Law: *Ruiz Zambrano* as an Illustration of How the Court of Justice of the European Union Constructs Its Legal Arguments», *EuConst*, 2013, pp. 205 a 229, en p. 225.

[58] En ese asunto, el ciudadano de la Unión menor de edad en cuestión, cuyos derechos de ciudadanía fueron invocados por su madre NTP para solicitar el reconocimiento de un derecho de residencia derivado en los Países Bajos, vivió toda su vida en un tercer país.

depende del ejercicio por ese menor de su derecho de libre circulación y residencia dentro de la Unión, sino de su ciudadanía de la Unión, estatuto del que disfruta con independencia del ejercicio de ese derecho, por el mero hecho de poseer la nacionalidad de un Estado miembro». [59]

104. Por consiguiente, una situación queda comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 20 TFUE por el mero hecho de que una persona sea nacional de un Estado miembro, incluso si nunca ha abandonado su Estado de origen. Ello permite aplicar la Carta, de conformidad con su artículo 51, apartado 1, con arreglo al cual los derechos consagrados en la Carta se aplicarán a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. [60]

105. Como se ha señalado, la aplicación del artículo 20 TFUE con objeto de conceder un derecho de residencia derivado en un caso concreto depende del grado de dependencia entre el ciudadano de la Unión y el NTP, para cuya evaluación la autoridad decisoria ha de tener en cuenta los derechos previstos en la Carta, principalmente el interés superior del menor y el derecho a la vida familiar.

106. Así se responde en parte a la segunda cuestión prejudicial del órgano jurisdiccional remitente. Los derechos consagrados en los artículos 7 y 24 de la Carta son pertinentes para apreciar si un ciudadano de la Unión se vería obligado a acompañar a su progenitor NTP a quien se exige abandonar el país.

107. Por consiguiente, si el grado de dependencia es tal que el ciudadano de la Unión menor de edad ha de abandonar el país, las autoridades competentes deben conceder a su progenitor NTP un derecho de residencia derivado con objeto de proteger la esencia de los derechos de ciudadanía del menor ciudadano de la Unión, que comprende el derecho a no circular.

108. Si el Tribunal de Justicia acepta mi propuesta de que los derechos de la ciudadanía de la Unión no solo comprenden el derecho a residir en el territorio de la Unión, sino también el derecho a elegir no trasladarse, el hecho de que la familia pueda verse obligada a desplazarse a otro Estado miembro, y no fuera del territorio de la Unión en su conjunto, basta para reconocer la existencia de un derecho de residencia derivado en virtud del artículo 20 TFUE.

109. Si, por el contrario, el Tribunal de Justicia no acepta esta propuesta de interpretación de la esencia de los derechos de ciudadanía, sino que circunscribe la aplicación del artículo 20 TFUE a los supuestos en que un ciudadano de la Unión se ve obligado a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto, la autoridad decisoria debería, no obstante, comprobar si la familia puede efectivamente trasladarse y proseguir la vida familiar en España, sin que el traslado menoscabe el interés superior del menor y su derecho a la vida familiar.

110. Incluso si un menor ciudadano de la Unión, debido a su dependencia de un NTP, tuviera que salir de un Estado miembro junto con dicho NTP en caso de que se deniegue a este un derecho de residencia, un Estado miembro puede justificar por otros motivos la denegación de una solicitud de un derecho de residencia derivado con arreglo al artículo 20 TFUE. Por ejemplo, puede alegar motivos de orden público o de seguridad pública para denegar tal solicitud. [61] Al efecto de valorar la proporcionalidad de recurrir a tales motivos como fundamento para denegar una solicitud conforme al artículo 20 TFUE, la autoridad decisoria tendría que tener en cuenta en cualquier caso el interés superior del menor y el derecho a la vida familiar.

[59] Sentencia X (madre tailandesa), apartado 29 (el subrayado es mío).

[60] Véase, en este sentido, la sentencia de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105).

[61] Véase, por ejemplo, la sentencia CS.

111. Sin embargo, el presente asunto tal como ha sido planteado ante el Tribunal de Justicia no suscita la cuestión de la posible justificación de la denegación por las autoridades nacionales de un permiso de residencia. Al parecer, las autoridades competentes rechazaron conceder a V el derecho de residencia basándose en que el artículo 20 TFUE no era aplicable, por lo que no intentaron justificar su denegación en ningún otro motivo.

112. Para acabar, la respuesta completa a la segunda cuestión prejudicial del órgano jurisdiccional remitente requiere también que el Tribunal de Justicia precise que las autoridades competentes no pueden adoptar una decisión sobre la base del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2008/115 sin determinar si el interés superior del menor y su derecho a la vida familiar exigen conceder un derecho de residencia derivado, y si tales derechos pueden limitarse por otros motivos legítimos.

113. Por tanto, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la segunda cuestión prejudicial del órgano jurisdiccional remitente del siguiente modo. El artículo 20 TFUE debe interpretarse en el sentido de que obliga a las autoridades competentes, al evaluar si conceden un derecho de residencia derivado a un progenitor NTP de un menor de edad dependiente ciudadano de la Unión, a comprobar, teniendo en cuenta el interés superior del menor y el derecho a la vida familiar, si el grado de dependencia entre el menor y su progenitor es tal que aquel se vería obligado a acompañarle en caso de que se denegase a su progenitor el derecho de residencia. Deben valorarse el interés superior del menor y el derecho a la vida familiar antes de adoptar una decisión basada en el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2008/115, por la que se exija a un NTP abandonar un Estado miembro y trasladarse a otro en el que disfrute de un derecho de residencia.

C. Aplicación a los hechos del presente asunto

114. El artículo 20 TFUE es aplicable en el presente asunto porque el hijo de V es ciudadano de la Unión.

115. Para decidir sobre el derecho de residencia derivado de V, las autoridades competentes han de evaluar si entre el menor, que es ciudadano de la Unión, y su madre NTP, que solicitó un permiso de residencia, existe una relación de dependencia de modo que el menor se vería obligado a abandonar el territorio de los Países Bajos si se ordenara la salida de su madre.

116. A la luz de la resolución de remisión, V asume la guarda y custodia del menor, ya que su padre no puede trabajar de forma regular y percibe por ello prestaciones sociales.[62] Parece asimismo que existe un alto nivel de dependencia entre el menor y su madre. En consecuencia, el interés superior del menor requiere que permanezca con ella.

117. Por tanto, el menor se vería obligado a salir de los Países Bajos con su madre si se denegara a esta un derecho de residencia en ese Estado miembro. Este hecho no parece discutirse y resulta coherente con la conclusión de las autoridades neerlandesas competentes.

[62] El Tribunal de Justicia ha explicado que, cuando el ciudadano de la Unión en cuestión sea un menor, las autoridades competentes deben determinar quién asume la guarda y custodia efectiva del menor y si existe una relación de dependencia efectiva entre el menor y el progenitor NTP (sentencia Chávez-Vílchez, apartado 70). Además, aun cuando exista dependencia de ambos progenitores, uno de los cuales es un NTP y el otro es un ciudadano de la Unión, la mera existencia e implicación del progenitor ciudadano de la Unión en la vida del menor no basta, por sí misma, para denegar un derecho de residencia derivado al progenitor NTP si el menor es verdaderamente dependiente de este último.

118. Si se exige a la madre del menor que abandone los Países Bajos y, por tanto, el menor debe acompañarla por su relación de dependencia, el hecho de si ella y su hijo tendrían que trasladarse a España o a un tercer país carece de pertinencia, ya que el artículo 20 TFUE confiere a los ciudadanos de la Unión el derecho a no circular.

119. Si redunda en el interés superior del menor ejercer su derecho a no circular, las autoridades neerlandesas deben conceder a su madre NTP un derecho de residencia derivado.

120. Además, en las circunstancias específicas del presente asunto, permanecer en los Países Bajos parece redundar en el interés superior de ese menor. Así pues, solo se protegería su derecho a no circular, como ciudadano de la Unión, si se concede a su madre un derecho de residencia derivado.

IV. Conclusión

121. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el rechtbank Den Haag (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, Países Bajos) del siguiente modo:

«1) El artículo 20 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no excluye que deba concederse al progenitor de un tercer país un derecho de residencia derivado en el Estado miembro del que es nacional su hijo menor de edad sedentario y dependiente cuando dicho progenitor tiene derecho de residencia en otro Estado miembro. El derecho de los ciudadanos de la Unión «a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros» incluye el derecho a elegir no circular, por lo que resulta irrelevante si el ciudadano de la Unión se ve obligado a desplazarse a un tercer país o a otro Estado miembro.

2) El artículo 20 TFUE debe interpretarse en el sentido de que obliga a las autoridades competentes, al evaluar si conceden un derecho de residencia derivado a un progenitor nacional de un tercer país de un menor de edad dependiente ciudadano de la Unión, a comprobar, teniendo en cuenta el interés superior del menor y el derecho a la vida familiar, si el grado de dependencia entre el menor y su progenitor es tal que aquel se vería obligado a acompañarle en caso de que se denegase a su progenitor el derecho de residencia. Deben valorarse el interés superior del menor y el derecho a la vida familiar antes de adoptar una decisión basada en el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, por la que se exija a un nacional de un tercer país abandonar un Estado miembro y trasladarse a otro en el que disfrute de un derecho de residencia.»