Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 18 de diciembre de 2014*

«Ciudadanía de la Unión Europea — Directiva 2004/38/CE — 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 — Derecho de entrada — Nacional de un tercer Estado, miembro de la familia de un ciudadano de la Unión, en posesión de un tarjeta de residencia expedida por un Estado miembro — Legislación nacional que supedita la entrada en el territorio nacional a la obtención previa de un permiso de entrada — Artículo 35 de la Directiva 2004/38/CE — Artículo 1 del Protocolo (nº 20) sobre la aplicación de determinados aspectos del artículo 26 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea al Reino Unido y a Irlanda»

En el asunto C-202/13,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Reino Unido), mediante resolución de 25 de enero de 2013, recibida en el Tribunal de Justicia el 17 de abril de 2013, en el procedimiento entre:

The Queen, a instancia de:

Sean Ambrose McCarthy,

Helena Patricia McCarthy Rodriguez,

Natasha Caley McCarthy Rodriguez

y

Secretary of State for the Home Department,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, el Sr. K. Lenaerts, Vicepresidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, los Sres. M. Ilešič, T. von Danwitz (Ponente) y S. Rodin y la Sra. K. Jürimäe, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas, E. Juhász y A. Arabadjiev, la Sra. C. Toader, los Sres. M. Safjan y D. Šváby, la Sra. M. Berger y el Sr. F. Biltgen, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Szpunar;

Secretario: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 4 de marzo de 2014;

* Lengua de procedimiento: inglés.

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre del Sr. McCarthy, de la Sra. McCarthy Rodriguez y de la hija de ambos Natasha Caley McCarthy Rodriguez, por los Sres. M. Henderson y D. Lemer, Barristers, designados por el Sr. K. O'Rourke, Solicitor;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por las Sras. S. Brighouse y J. Beeko, en calidad de agentes, asistidas por los Sres. T. Ward y D. Grieve, QC, y por el Sr. G. Facenna, Barrister;

— en nombre del Gobierno griego, por la Sra. T. Papadopoulou, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno español, por el Sr. A. Rubio González, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno eslovaco, por la Sra. B. Ricziová, en calidad de agente;

— en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. M. Wilderspin y la Sra. C. Tufvesson, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 20 de mayo de 2014;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 35 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) nº 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 L 158, p. 77, con corrección de errores en DO 2004 L 229, p. 35 y DO 2007, L 204, p. 28), y del artículo 1 del Protocolo (nº 20) sobre la aplicación de determinados aspectos del artículo 26 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea al Reino Unido y a Irlanda (en lo sucesivo, «Protocolo nº 20»).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre, por una parte, el Sr. McCarthy, la Sra. McCarthy Rodriguez y la hija de ambos Natasha Caley McCarthy Rodriguez y, por otra, el Secretary of State for the Home Department (en lo sucesivo, «Secretary of State») sobre la negativa a conceder a la Sra. McCarthy Rodriguez el derecho a entrar en el Reino Unido sin visado.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Protocolo nº 20

3 El artículo 1 del Protocolo nº 20 establece lo siguiente:

«No obstante lo dispuesto en los artículos 26 y 77 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en cualquier otra disposición de dicho Tratado o en el Tratado de la Unión Europea, en cualquier medida adoptada en virtud de dichos Tratados o en cualquier acuerdo internacional celebrado por la Unión o por la Unión y sus Estados miembros con uno o más terceros Estados, el Reino Unido tendrá derecho a ejercer en sus fronteras con otros Estados miembros, respecto de personas que deseen entrar en el Reino Unido, los controles que pueda considerar necesarios a efectos de:

a) verificar el derecho de entrada en el territorio del Reino Unido de ciudadanos de Estados miembros o de las personas a su cargo que se acojan a los derechos otorgados por el Derecho de la Unión, así como de ciudadanos de otros Estados a quienes otorgue tales derechos un acuerdo que vincule al Reino Unido; y

b) decidir si concede a otras personas el permiso de entrar en el territorio del Reino Unido.

Nada en los artículos 26 y 77 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea o en cualquier otra disposición de dicho Tratado o del Tratado de la Unión Europea o en cualquier medida adoptada en virtud de los mismos menoscabará el derecho del Reino Unido a adoptar o a ejercer dichos controles. Las referencias al Reino Unido contenidas en el presente artículo incluirán los territorios cuyas relaciones exteriores asuma el Reino Unido.»

Directiva 2004/38

4 Según el considerando 5 de la exposición de motivos de la Directiva 2004/38, «el derecho de todo ciudadano de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, para que pueda ejercerse en condiciones objetivas de libertad y dignidad, debe serle reconocido también a los miembros de su familia, cualquiera que sea su nacionalidad».

5 El considerando 8 de la exposición de motivos de dicha Directiva está redactado así:

«Con objeto de facilitar la libre circulación de los miembros de la familia que no sean nacionales de un Estado miembro, conviene que quienes ya sean titulares de una tarjeta de residencia queden exentos de la obligación de visado de entrada establecida en el Reglamento (CE) nº 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación [(DO L 81, p. 1)] o, en su caso, en la legislación nacional aplicable.»

6 Los considerandos 25 y 26 de la exposición de motivos de dicha Directiva indican lo siguiente:

«(25) Conviene también precisar las garantías procesales con vistas a proporcionar un elevado nivel de protección de los derechos del ciudadano de la Unión y los miembros de su familia en caso de denegación de entrada o residencia en otro Estado miembro, así como el respeto del principio de motivación suficiente de los actos administrativos.

(26) En cualquier caso, el ciudadano de la Unión y los miembros de su familia a los que se deniegue el derecho de entrada y residencia en otro Estado miembro deberían tener la posibilidad de recurrir ante los tribunales.»

7 El artículo 1 de la Directiva 2004/38, titulado «Objeto», dispone lo siguiente:

«La presente Directiva establece:

a) las condiciones de ejercicio del derecho de libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia;

[...]»

8 El artículo 3 de la Directiva 2004/38 define así a los beneficiarios de dicha Directiva:

«1. La presente Directiva se aplicará a cualquier ciudadano de la Unión que se traslade a, o resida en, un Estado miembro distinto del Estado del que tenga la nacionalidad, así como a los miembros de su familia, tal como se definen en el punto 2 del artículo 2, que le acompañen o se reúnan con él.

[…]»

9 El artículo 5 de la Directiva 2004/38, titulado «Derecho de entrada», está formulado así:

«1. 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 y a los miembros de su familia que no sean nacionales de un Estado miembro y que estén en posesión de un pasaporte válido.

A los ciudadanos de la Unión no se les podrá imponer ningún visado de entrada ni obligación equivalente.

2. Los miembros de la familia que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro sólo estarán sometidos a la obligación de visado de entrada de conformidad con el Reglamento (CE) nº 539/2001, o, en su caso, con la legislación nacional. A los efectos de la presente Directiva, la posesión de la tarjeta de residencia válida contemplada en el artículo 10 eximirá a dichos miembros de la familia de la obligación de obtener un visado.

Los Estados miembros concederán a dichas personas todas las facilidades para obtener los visados que precisen. Estos visados se expedirán gratuitamente lo antes posible, mediante un procedimiento acelerado.

3. El Estado miembro de acogida no pondrá sello de entrada o de salida en el pasaporte de un miembro de la familia que no sea nacional de un Estado miembro, siempre y cuando el interesado presente la tarjeta de residencia prevista en el artículo 10.

4. Cuando el ciudadano de la Unión o el miembro de su familia que no sea nacional de un Estado miembro no dispongan de los documentos de viaje necesarios o, en su caso, de los visados necesarios, el Estado miembro de que se trate dará a estas personas, antes de proceder a su retorno, las máximas facilidades para que puedan obtener o recibir en un plazo razonable los documentos necesarios o para que se confirme o pruebe por otros medios su calidad de beneficiarios del derecho de libre circulación o residencia.

5. El Estado miembro podrá exigir al interesado que notifique su presencia en el territorio en un plazo de tiempo razonable y no discriminatorio. El incumplimiento de esta obligación podrá dar lugar a la imposición de sanciones proporcionadas y no discriminatorias contra el interesado.»

10 En lo relativo al derecho de residencia, los artículos 6 y 7, apartados 1 y 2, de la Directiva 2004/38 establecen lo siguiente:

«Artículo 6

Derecho de residencia por un período de hasta tres meses

1. Los ciudadanos de la Unión tendrán derecho de residencia en el territorio de otro Estado miembro por un período de hasta tres meses sin estar sometidos a otra condición o formalidad que la de estar en posesión de un documento de identidad o pasaporte válidos.

2. Las disposiciones del apartado 1 se aplicarán asimismo a los miembros de la familia en posesión de un pasaporte válido que no sean nacionales de un Estado miembro y acompañen al ciudadano de la Unión, o se reúnan con él.

Artículo 7

Derecho de residencia por más de tres meses

1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho de residencia en el territorio de otro Estado miembro por un período superior a tres meses si:

a) es un trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en el Estado miembro de acogida, o

b) dispone, para sí y los miembros de su familia, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante su período de residencia, así como de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida, o,

c)

— está matriculado en un centro público o privado, reconocido o financiado por el Estado miembro de acogida con arreglo a su legislación o a su práctica administrativa, con la finalidad principal de cursar estudios, inclusive de formación profesional, y

— cuenta con un seguro de enfermedad que cubre todos los riesgos en el Estado miembro de acogida y garantiza a la autoridad nacional competente, mediante una declaración o por cualquier otro medio equivalente de su elección, que posee recursos suficientes para sí y los miembros de su familia para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante su período de residencia, o

d) es un miembro de la familia que acompaña a un ciudadano de la Unión, o va a reunirse con él, y que cumple las condiciones contempladas en las letras a), b) o c).

2. El derecho de residencia establecido en el apartado 1 se ampliará a los miembros de la familia que no sean nacionales de un Estado miembro cuando acompañen al ciudadano de la Unión o se reúnan con él en el Estado miembro de acogida, siempre que dicho ciudadano cumpla las condiciones contempladas en las letras a), b) o c) del apartado 1.»

11 En lo referente a la expedición de una tarjeta de residencia, el artículo 10 de esta Directiva dispone lo siguiente:

«1. El derecho de residencia de los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro será reconocido mediante la expedición de un documento denominado 'tarjeta de residencia de familiar de un ciudadano de la Unión' a más tardar en los seis meses siguientes a la presentación de la solicitud. Se entregará inmediatamente un resguardo de la presentación de la solicitud de una tarjeta de residencia.

2. Para la expedición de la tarjeta de residencia, los Estados miembros exigirán la presentación de los documentos siguientes:

a) un pasaporte válido;

b) un documento que acredite la existencia de parentesco o de unión registrada;

c) el certificado de registro o, a falta de sistema de registro, cualquier otra prueba de residencia en el Estado miembro de acogida del ciudadano de la Unión al que acompañen o con el que vayan a reunirse posteriormente;

d) en los casos contemplados en las letras c) y d) del punto 2 del artículo 2, la prueba documental de que se cumplen las condiciones previstas en dicha disposición;

e) en los casos contemplados en la letra a) del apartado 2 del artículo 3, todo documento expedido por la autoridad competente del país de origen o procedencia que certifique que están a cargo del ciudadano de la Unión o que vivían con él en ese país o la prueba de la existencia de motivos graves de salud que requieran estrictamente que el ciudadano de la Unión se haga cargo del cuidado personal del miembro de la familia;

f) en los casos contemplados en la letra b) del apartado 2 del artículo 3, la prueba de la existencia de una relación estable con el ciudadano de la Unión.»

12 En el capítulo VI de la Directiva 2004/38, titulado «Limitaciones del derecho de entrada y del derecho de residencia por razones de orden público, seguridad pública o salud pública», los artículos 27, 30 y 31 están redactados así:

«Artículo 27

Principios generales

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente capítulo, los Estados miembros podrán limitar la libertad de circulación y residencia de un ciudadano de la Unión o un miembro de su familia, independientemente de su nacionalidad, por razones de orden público, seguridad pública o salud pública.

2. Las medidas adoptadas por razones de orden público o seguridad pública deberán ajustarse al principio de proporcionalidad y basarse exclusivamente en la conducta personal del interesado. La existencia de condenas penales anteriores no constituirá por sí sola una razón para adoptar dichas medidas.

[...]

Artículo 30

Notificación de las decisiones

1. Toda decisión adoptada en virtud del apartado 1 del artículo 27 deberá notificarse al interesado por escrito, en condiciones tales que le permitan entender su contenido e implicaciones.

2. Se comunicarán al interesado, con precisión y por extenso, las razones de orden público, seguridad pública o salud pública en las que se base la decisión que le afecte, a menos que a ello se opongan razones de seguridad del Estado.

3. En la notificación se indicará la jurisdicción o instancia administrativa ante la cual el interesado puede interponer recurso, así como el plazo establecido para ello y, cuando proceda, el plazo concedido para abandonar el territorio del Estado miembro. Excepto en casos urgentes debidamente justificados, dicho plazo no podrá ser inferior a un mes a partir de la fecha de notificación.

Artículo 31

Garantías procesales

1. Cuando se tome una decisión contra él por razones de orden público, seguridad pública o salud pública, el interesado podrá interponer los recursos judiciales y, en su caso, administrativos del Estado miembro de acogida o solicitar la revisión de la misma.

2. Cuando la solicitud de recurso judicial o administrativo de la decisión de expulsión vaya acompañada de la solicitud de una orden provisional de suspensión de la ejecución de dicha decisión, no podrá producirse la expulsión en sí hasta el momento en que se haya adoptado la decisión sobre la orden provisional excepto si:

— la decisión de expulsión se basa en una decisión judicial anterior, o si

— las personas afectadas han tenido acceso previo a la revisión judicial, o si

— la decisión de expulsión se basa en motivos imperiosos de seguridad pública conforme al apartado 3 del artículo 28.

3. El procedimiento de recurso permitirá el examen de la legalidad de la decisión, así como de los hechos y circunstancias en que se basa la medida propuesta. Garantizará asimismo que la decisión no sea desproporcionada, en particular, respecto de los requisitos establecidos en el artículo 28.

4. Los Estados miembros podrán rechazar la presencia del interesado en su territorio durante el procedimiento de recurso, pero no podrán prohibirle que presente su defensa en persona en la vista excepto por motivos graves de orden público o seguridad pública o cuando el recurso judicial o administrativo se refiera a una denegación de entrada en el territorio.»

13 El artículo 35 de la Directiva 2004/38, que forma parte del capítulo VII de ésta, titulado «Disposiciones finales», establece lo siguiente con respecto a las medidas que pueden adoptar los Estados miembros en caso de abuso de derecho o fraude:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para denegar, extinguir o retirar cualquier derecho conferido por la presente Directiva en caso de abuso de derecho o fraude, como los matrimonios de conveniencia. Estas medidas serán proporcionadas y estarán sometidas a las garantías procesales contempladas en los artículos 30 y 31.»

Reglamento nº 539/2001

14 El considerando 4 de la exposición de motivos del Reglamento nº 539/2001 está formulado así:

«En aplicación del artículo 1 del Protocolo sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, Irlanda y el Reino Unido no participan en la adopción del presente Reglamento. Por consiguiente y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 4 del citado Protocolo, las disposiciones del presente Reglamento no son aplicables ni a Irlanda ni al Reino Unido.»

Reglamento (CE) nº 562/2006

15 El Reglamento (CE) nº 562/2006 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 L 105, p. 1), elimina el control fronterizo de las personas que crucen las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión Europea y establece las normas aplicables al control fronterizo de las personas que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.

16 De conformidad con el considerando 27 de su exposición de motivos, este Reglamento «desarrolla disposiciones del acervo de Schengen en las que el Reino Unido no participa de conformidad con la Decisión 2000/365/CE del Consejo, de 29 de mayo de 2000, sobre la solicitud del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de participar en algunas de las disposiciones del acervo de Schengen [(DO L 131, p. 43)]. Por consiguiente, el Reino Unido no participa en la adopción del presente Reglamento y no está vinculado ni sujeto a su aplicación».

Derecho del Reino Unido

17 En lo que se refiere al derecho de entrada de los nacionales de terceros Estados que sean miembros de la familia de un ciudadano de la Unión, el artículo 11, apartados 2 a 4, del Reglamento de inmigración de 2006 (Espacio Económico Europeo) [Immigration (European Economic Area) Regulations 2006/1003; en lo sucesivo, «Reglamento de inmigración»] dispone lo siguiente:

«(2) Deberá permitirse la entrada en el Reino Unido de toda persona que no sea nacional de un Estado del EEE [Espacio Económico Europeo] si es un miembro de la familia de un nacional de un Estado del EEE, un miembro de la familia que ha conservado el derecho de residencia o una persona con derecho de residencia permanente con arreglo al artículo 15, siempre y cuando a su llegada presente:

a) un pasaporte válido, y

b) un permiso de familiar EEE, una tarjeta de residencia o una tarjeta de residencia permanente.

(3) El funcionario de inmigración no sellará el pasaporte de la persona que no sea nacional de un Estado del EEE y entre en territorio del Reino Unido con arreglo a este artículo, siempre y cuando el interesado presente una tarjeta de residencia o una tarjeta de residencia permanente.

(4) Antes de denegar la entrada al territorio del Reino Unido a una persona, de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo, por no presentar alguno de los documentos señalados en los apartados (1) y (2), el funcionario de inmigración deberá dar a dicha persona las máximas oportunidades razonables para que lo obtenga o para que se le haga llegar en un plazo razonable, o para que demuestre por otros medios que es

a) nacional de un Estado del EEE;

b) miembro de la familia de un nacional de un Estado del EEE, con derecho a acompañarle o a reunirse con él en el Reino Unido, o

c) miembro de la familia que ha conservado el derecho de residencia, o una persona con derecho de residencia permanente [...]».

18 Sobre la expedición del «permiso de familiar EEE» mencionado en el artículo 11 del Reglamento de inmigración, el artículo 12, apartados 1, 4 y 5, de dicho Reglamento establece:

«(1) El funcionario responsable de los permisos de entrada deberá expedir un permiso de familiar EEE a la persona que lo solicite si dicha persona es miembro de la familia de un nacional de un Estado del EEE y

a) el nacional de un Estado del EEE:

i) reside en el Reino Unido con arreglo al presente Reglamento, o

ii) tiene la intención de viajar al Reino Unido dentro de los seis meses siguientes a la fecha de la solicitud y adquirir la condición de nacional de un Estado del EEE residente en el Reino Unido de conformidad con este Reglamento al entrar en el Reino Unido, y

b) el miembro de la familia acompaña al nacional de un Estado del EEE al Reino Unido o va a reunirse con él en el Reino Unido y:

i) reside legalmente en un Estado del EEE, o

ii) cumple las condiciones establecidas en la legislación sobre inmigración (excepción hecha de las relativas a permisos de entrada) para entrar en el Reino Unido como miembro de la familia del nacional de un Estado del EEE o, en el supuesto de descendientes directos o ascendiente directos que dependan de su cónyuge o pareja de hecho registrada, como miembro de la familia de su cónyuge o pareja de hecho registrada, en el supuesto de que el nacional de un Estado del EEE o el cónyuge o pareja de hecho registrada resida y esté establecido en el Reino Unido.

(4) El permiso de familiar EEE con arreglo al presente artículo se expedirá sin coste alguno para el interesado y a la mayor brevedad posible.

(5) Sin embargo, no podrá expedirse un permiso de familiar EEE de acuerdo con este artículo si procede rechazar la admisión en el territorio del Reino Unido del solicitante o del nacional de un Estado del EEE por motivos de orden público, de seguridad pública o de salud pública, conforme al artículo 21.»

19 El artículo 40 de la Ley de inmigración y asilo de 1999 (Immigration and Asylum Act 1999), dispone:

«Tasa por el transporte de pasajeros carentes de la documentación requerida

(1) El presente artículo se aplicará cuando una persona que necesite una permiso para entrar en el Reino Unido llegue al Reino Unido en barco o en avión y no presente alguno de los siguientes documentos al serle requeridos por el funcionario de inmigración:

(a) un documento de inmigración válido que acredite de forma suficiente su identidad y su nacionalidad o ciudadanía, y

(b) un visado del tipo exigido, si dicha persona necesita un visado.

(2) El Secretary of State podrá imponer una tasa de 2 000 [libras esterlinas (GBP)] al propietario del barco o del avión por esa persona.

(3) Dicha tasa se abonará al Secretary of State cuando éste lo solicite.

(4) No procederá abonar tasa alguna por las personas con respecto a las cuales el propietario demuestre que presentaron el documento o documentos requeridos al propietario o a uno de sus empleados o representantes en el momento de embarcar en el barco o avión para el trayecto o el vuelo hacia el Reino Unido.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

20 El Sr. McCarthy está casado con la Sra. McCarthy Rodriguez, y Natasha Caley McCarthy Rodriguez es hija de ambos. Los tres residen desde 2010 en Marbella (España) y viajan con regularidad al Reino Unido, donde poseen una vivienda.

21 El Sr. McCarthy tiene la doble nacionalidad británica e irlandesa, y la Sra. McCarthy Rodriguez, de nacionalidad colombiana, es titular de una tarjeta de residencia expedida en 2010 por las autoridades españolas con arreglo al artículo 10 de la Directiva 2004/38 y que expira en 2015.

22 La legislación del Reino Unido, concretamente el artículo 11 del Reglamento de inmigración, obliga a la Sra. McCarthy Rodriguez a solicitar previamente la expedición de un permiso de familiar EEE para poder entrar en el Reino Unido. Este permiso de familiar tiene una vigencia de seis meses y puede renovarse, a condición de que el solicitante acuda en persona a una misión diplomática del Reino Unido en el extranjero y cumplimente un formulario que contiene preguntas sobre sus recursos económicos y su situación profesional. Así, cada vez que desea renovar dicho permiso de familiar, la Sra. McCarthy Rodriguez debe desplazarse desde Marbella hasta la misión diplomática del Reino Unido en Madrid.

23 En varias ocasiones, ciertas compañías aéreas han denegado a la Sra. McCarthy Rodriguez el embarque en vuelos con destino al Reino Unido por presentar únicamente su tarjeta de residencia y no el permiso de familiar EEE exigido por la legislación británica. Esta práctica es consecuencia de las instrucciones a los transportistas que llevan viajeros al Reino Unido sobre la aplicación del artículo 40 de la Ley de inmigración y asilo de 1999, aprobadas por el Secretary of State. En estas instrucciones se insta a los transportistas a no transportar pasajeros nacionales de terceros Estados que no dispongan de una tarjeta de residencia expedida por las autoridades del Reino Unido o de un documento de viaje válido, como el permiso de familiar EEE.

24 En 2012, los demandantes en el litigio principal interpusieron ante el órgano jurisdiccional remitente un recurso contra el Reino Unido, en el que solicitan que se declare que este último ha incumplido su obligación de transponer correctamente en su ordenamiento jurídico el artículo 5, apartado 2, de la Directiva 2004/38. En este litigio, la Sra. McCarthy Rodriguez ha conseguido que se adopten unas medidas cautelares que le permiten renovar su permiso de familiar EEE solicitándolo por escrito, sin necesidad de acudir en persona a la misión diplomática del Reino Unido en Madrid.

25 Ante el órgano jurisdiccional remitente, el Secretary of State ha alegado que la normativa del Reino Unido controvertida en el litigio principal no está destinada a aplicar el artículo 5, apartado 2, de la Directiva 2004/38. Según sus alegaciones, esta normativa se justifica, al igual que la falta de transposición de la disposición mencionada, por ser necesaria, con arreglo al artículo 35 de la Directiva 2004/38, y como medida de control, en el sentido del artículo 1 del Protocolo nº 20.

26 A este respecto, el Secretary of State sostiene que existe un «problema sistémico» de abuso de derecho y de fraude por parte de nacionales de terceros países. Las tarjetas de estancia previstas en el artículo 10 de la Directiva 2004/38 pueden falsificarse. En particular, no existe un modelo uniforme para esas tarjetas. Sin embargo, en su opinión, las tarjetas de estancia expedidas por la República Federal de Alemania y por la República de Estonia cumplen unos criterios de seguridad apropiados, en particular los establecidos por la Organización de Aviación Civil Internacional, de modo que está previsto modificar la normativa nacional controvertida en el litigio principal en lo que respecta a las personas que dispongan de una tarjeta de residencia emitida por alguno de estos dos Estados miembros.

27 Tras examinar las pruebas presentadas por el Secretary of State, el órgano jurisdiccional remitente ha concluido que las preocupaciones de dicha parte en cuanto a un abuso de derecho «sistémico» le parecen justificadas. Las tarjetas de residencia pueden explotarse fácilmente en el contexto de la inmigración clandestina al Reino Unido, y existe un riesgo palpable de que una proporción significativa de las personas implicadas en el «mercado de los matrimonios ficticios» utilice tarjetas de residencia falsas para obtener ilegalmente acceso al Reino Unido. Así pues, a su juicio, la decisión de este Estado miembro de no eximir de la obligación de obtener un visado de entrada a los titulares de tarjetas de residencia es razonable, necesaria y objetivamente justificada.

28 Dadas estas circunstancias, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) El artículo 35 de la [Directiva 2004/38], ¿autoriza a un Estado miembro a adoptar una medida de aplicación general encaminada a denegar, anular o retirar el derecho conferido por el artículo 5, apartado 2, de la Directiva, que exime de la obligación de obtener un visado de entrada a los miembros de la familia que no son nacionales de un Estado miembro y son titulares de tarjetas de residencia expedidas conforme al artículo 10 de la Directiva?

2) El artículo 1 del Protocolo nº 20 [...] ¿autoriza al Reino Unido a obligar a los titulares de tarjetas de residencia a disponer de un visado de entrada que debe obtenerse antes de llegar a la frontera?

3) En caso de respuesta afirmativa a las cuestiones primera o segunda, ¿está justificada la postura del Reino Unido respecto a los titulares de tarjetas de residencia en el presente asunto, a la luz de las pruebas resumidas en la resolución del órgano jurisdiccional remitente?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre las cuestiones prejudiciales primera y segunda

29 En sus cuestiones prejudiciales primera y segunda, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 35 de la Directiva 2004/38 y el artículo 1 del Protocolo nº 20 deben interpretarse en el sentido de que permiten que un Estado miembro, persiguiendo un objetivo de prevención genérica, someta a los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro y sean titulares de una tarjeta de residencia válida, expedida con arreglo al artículo 10 de la Directiva 2004/38 por las autoridades de otro Estado miembro, a la obligación de estar en posesión, en virtud del Derecho nacional, de un permiso de entrada para poder entrar en su territorio, tal como el permiso de familiar EEE.

Sobre la interpretación de la Directiva 2004/38

30 Como el órgano jurisdiccional remitente ha planteado la cuestión relativa a la interpretación del artículo 35 de la Directiva 2004/38 partiendo de la premisa de que esta Directiva es aplicable al litigio principal, procede verificar previamente si dicha Directiva confiere a la Sra. McCarthy Rodriguez el derecho a entrar en el Reino Unido cuando llega allí procedente de otro Estado miembro.

– Sobre la aplicabilidad de la Directiva 2004/38

31 Según reiterada jurisprudencia, la Directiva 2004/38 pretende facilitar el ejercicio del derecho fundamental e individual de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, directamente conferido a los ciudadanos de la Unión por el artículo 21 TFUE, apartado 1, y reforzar ese derecho (sentencia O. y B., C-456/12, EU:C:2014:135, apartado 35 y jurisprudencia que allí se cita).

32 Habida cuenta del contexto y de las finalidades perseguidas por la Directiva 2004/38, sus disposiciones no pueden interpretarse de manera restrictiva y, en cualquier caso, no deben ser privadas de su efecto útil (sentencia Metock y otros, C-127/08, EU:C:2008:449, apartado 84).

33 En primer lugar, por lo que respecta a los eventuales derechos de los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro, el considerando 5 de la exposición de motivos de la Directiva 2004/38 pone de relieve que el derecho de todo ciudadano de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, para que pueda ejercerse en condiciones objetivas de dignidad, debe serle reconocido también a los miembros de su familia, cualquiera que sea su nacionalidad (sentencia Metock y otros, C-127/08, EU:C:2008:449, apartado 83).

34 Si bien las disposiciones de la Directiva 2004/38 no confieren ningún derecho autónomo a los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro, los eventuales derechos que les confieran las disposiciones del Derecho de la Unión relativas a la ciudadanía de la Unión son derechos derivados del ejercicio de la libertad de circulación por parte de un ciudadano de la Unión (véase en este sentido la sentencia O. y B., C-456/12, EU:C:2014:135, apartado 36 y jurisprudencia que allí se cita).

35 En efecto, el artículo 3, apartado 1, de esta Directiva califica de «beneficiarios» de los derechos conferidos por ella «a cualquier ciudadano de la Unión que se traslade a, o resida en, un Estado miembro distinto del Estado del que tenga la nacionalidad, así como a los miembros de su familia, tal como se definen en el punto 2 del artículo 2, que le acompañen o se reúnan con él».

36 Así, el Tribunal de Justicia ha declarado ya que quienes obtienen un derecho de entrada y de residencia en un Estado miembro en virtud de la Directiva 2004/38 no son todos los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro, sino únicamente aquellos que sean miembros de la familia —en el sentido del artículo 2, apartado 2, de esa Directiva— de un ciudadano de la Unión que haya ejercido su derecho de libre circulación estableciéndose en un Estado miembro distinto del Estado miembro cuya nacionalidad posee (sentencias Metock y otros, C-127/08, EU:C:2008:449, apartado 73, Dereci y otros, C-256/11, EU:C:2011:734, apartado 56, Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, apartado 51, y O. y B., C-456/12, EU:C:2014:135, apartado 39).

37 En el presente asunto, consta que el Sr. McCarthy ha ejercido su derecho de libre circulación estableciéndose en España. Consta igualmente que su esposa, la Sra. McCarthy Rodriguez, reside con él y con la hija nacida de su unión en ese Estado miembro y posee una tarjeta de residencia válida expedida por las autoridades españolas, con arreglo al artículo 10 de la Directiva 2004/38, que le permite residir legalmente en territorio español.

38 De ello se deduce que el Sr. McCarthy y la Sra. McCarthy Rodriguez son «beneficiarios» de esa Directiva en el sentido del artículo 3, apartado 1, de la misma.

39 En segundo lugar, por lo que respecta a la cuestión de si la Directiva 2004/38 confiere a la Sra. McCarthy Rodriguez un derecho de entrada en el Reino Unido cuando llega allí procedente de otro Estado miembro, es preciso señalar que el artículo 5 de esta Directiva regula el derecho de entrada y los requisitos de entrada en el territorio de los Estados miembros. Así, a tenor del apartado 1 del artículo 5, «los Estados miembros admitirán en su territorio a todo ciudadano de la Unión [...] y a los miembros de su familia que no sean nacionales de un Estado miembro y que estén en posesión de un pasaporte válido.»

40 Además, el artículo 5, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 2004/38 dispone que, «a los efectos de la presente Directiva, la posesión de la tarjeta de residencia válida contemplada en el artículo 10 eximirá a dichos miembros de la familia de la obligación de obtener un visado.» Como indica el considerando 8 de la exposición de motivos de la Directiva, esta exención pretende facilitar la libre circulación de los nacionales de terceros Estados que sean miembros de la familia de un ciudadano de la Unión.

41 A este respecto, procede hacer constar que el artículo 5 de la Directiva 2004/38 hace referencia a «los Estados miembros» y no establece distinciones en función del Estado miembro de entrada al disponer que la posesión de la tarjeta de residencia válida contemplada en el artículo 10 de esta Directiva dispensa de la obligación de obtener un visado de entrada a los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro. Así pues, no se desprende en absoluto del artículo 5 de la Directiva que el derecho de entrada de los miembros de la familia del ciudadano de la Unión que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro se refiera únicamente a los Estados miembros distintos del Estado miembro de origen del ciudadano de la Unión.

42 Dadas estas circunstancias, procede hacer constar que, en virtud del artículo 5 de la Directiva 2004/38, un miembro de la familia de un ciudadano de la Unión que se encuentre en una situación como la de la Sra. McCarthy Rodriguez no está sometido a la obligación de obtener un visado o a una obligación equivalente para poder entrar en el territorio del Estado miembro del que ese ciudadano de la Unión es originario.

– Sobre la interpretación del artículo 35 de la Directiva 2004/38

43 La normativa nacional controvertida en el litigio principal exige que todo miembro de la familia de un ciudadano de la Unión que no tenga la nacionalidad de un Estado miembro obtenga previamente un permiso de entrada. Esta normativa se basa en la existencia de un riesgo generalizado de abuso de derecho o fraude, calificado por el Secretary of State de «riesgo sistémico», y excluye, pues, toda valoración específica, por parte de las autoridades nacionales competentes, de la propia conducta de la persona de que se trate en lo referente a un eventual abuso de derecho o fraude.

44 Esta normativa supedita la entrada en el territorio del Reino Unido a la obtención previa de un permiso de entrada incluso en los casos en que, como ocurre en el presente asunto, las autoridades nacionales no consideren que el miembro de la familia de un ciudadano de la Unión pueda estar implicado en un abuso de derecho o un fraude. Así pues, dicha normativa impone este requisito aunque las autoridades del Reino Unido no pongan en duda la autenticidad de la tarjeta de residencia expedida con arreglo al artículo 10 de la Directiva 2004/38 ni la exactitud de los datos que figuren en ella. En consecuencia, dicha normativa equivale a privar, de manera absoluta y automática, a los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro del derecho a entrar

sin visado en el territorio de los Estados miembros, derecho que les confiere el artículo 5, apartado 2, de la Directiva 2004/38, y ello aunque posean una tarjeta de residencia válida, expedida en virtud del artículo 10 de la Directiva 2004/38 por el Estado miembro de residencia.

45 Es cierto que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Directiva 2004/38 no priva a los Estados miembros de todo poder de control sobre la entrada en su territorio de los miembros de la familia de ciudadanos de la Unión. Sin embargo, desde el momento en que la Directiva reconoce al miembro de la familia de un ciudadano de la Unión que no tenga la nacionalidad de un Estado miembro un derecho de entrada y de residencia en el Estado miembro de acogida, este último Estado sólo puede restringir ese derecho respetando lo establecido en los artículos 27 y 35 de dicha Directiva (véase la sentencia Metock y otros, C-127/08, EU:C:2008:449, apartados 74 y 95).

46 En efecto, con arreglo al artículo 27 de la Directiva 2004/38, los Estados miembros pueden denegar la entrada y la residencia por razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública, cuando esté justificado. Ahora bien, dicha denegación debe basarse en un examen individual de cada caso concreto (sentencia Metock y otros, C-127/08, EU:C:2008:449, apartado 74). Así pues, no son aceptables las justificaciones que no tengan relación directa con el caso específico de que se trate o que se refieran a razones de prevención genérica (sentencias Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, apartado 24, y Aladzhov, C-434/10, EU:C:2011:750, apartado 42).

47 Además, con arreglo al artículo 35 de la Directiva 2004/38, los Estados miembros pueden adoptar las medidas necesarias para denegar, extinguir o retirar cualquier derecho conferido por esta Directiva en caso de abuso de derecho o fraude, como los matrimonios de conveniencia, siempre que estas medidas sean proporcionadas y estén sujetas a las garantías procesales contempladas en la citada Directiva (sentencia Metock y otros, C-127/08, EU:C:2008:449, apartado 75).

48 En lo referente a la cuestión de si el artículo 35 de la Directiva 2004/38 permite que los Estados miembros adopten medidas como las que se discuten en el litigio principal, procede señalar que a los ciudadanos de la Unión y a los miembros de su familia se les confiere el derecho de entrada y el derecho de residencia en consideración a su situación individual.

49 En efecto, las decisiones o las medidas adoptadas por las autoridades nacionales competentes con respecto a un eventual derecho de entrada o de residencia, en virtud de la Directiva 2004/38, están destinadas a constatar la situación individual de un nacional de un Estado miembro o de los miembros de su familia en relación con dicha Directiva (véase en este sentido, en lo que respecta a la expedición de un título de residencia en virtud del Derecho secundario, las sentencias Collins, C-138/02, EU:C:2004:172, apartado 40, Comisión/Bélgica, C-408/03, EU:C:2006:192, apartados 62 y 63, y Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, apartado 48).

50 Además, como establece expresamente el artículo 35 de la Directiva 2004/38, las medidas adoptadas con arreglo a dicho artículo están sometidas a las garantías procesales contempladas en los artículos 30 y 31 de esa Directiva. Según indica el considerando 25 de la exposición de motivos de dicha Directiva, tales garantías procesales pretenden proporcionar un elevado nivel de protección de los derechos del ciudadano de la Unión y los miembros de su familia en caso de denegación de entrada o residencia en otro Estado miembro.

51 Habida cuenta de que la Directiva 2004/38 confiere derechos a título individual, los procedimientos de recurso están destinados a permitir que el interesado alegue circunstancias y consideraciones relativas a su situación individual, para conseguir de las autoridades o de los tribunales nacionales competentes el reconocimiento del derecho individual que pueda corresponderle.

52 Se deduce de las consideraciones expuestas que las medidas adoptadas por las autoridades nacionales, con fundamento en el artículo 35 de la Directiva 2004/38, para denegar, extinguir o retirar algún derecho conferido por esa Directiva deben basarse en un examen individual de cada caso concreto.

53 Así pues, los Estados miembros no pueden denegar a los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro y sean titulares de una tarjeta de residencia válida expedida con arreglo al artículo 10 de esa Directiva el derecho a entrar en su territorio sin visado, conferido por el artículo 5, apartado 2, de la Directiva 2004/38, sin que sus autoridades nacionales competentes hayan procedido a un examen individual de cada caso concreto. Están obligados, pues, a reconocer esa tarjeta de residencia a efectos de entrada sin visado en su territorio, a menos que haya indicios concretos, referidos al caso específico de que se trate, que hagan dudar de la autenticidad de dicha tarjeta y de la exactitud de los datos que contiene y permitan llegar a la conclusión de que existe un abuso de derecho o un fraude (véase, por analogía, la sentencia Dafeki, C-336/94, EU:C:1997:579, apartados 19 y 21).

54 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha precisado ya que para probar la existencia de una práctica abusiva es necesario que concurran, por un lado, una serie de circunstancias objetivas de las que resulte que, pese a haberse respetado formalmente las condiciones establecidas en la normativa de la Unión, no se ha alcanzado el objetivo perseguido por dicha normativa y, por otro lado, un elemento subjetivo consistente en la voluntad de obtener un beneficio resultante de la normativa de la Unión mediante la creación artificiosa de las condiciones exigidas para su obtención (sentencias Hungría/Eslovaquia, C-364/10, EU:C:2012:630, apartado 58 y jurisprudencia que allí se cita, y O. y B., C-456/12, EU:C:2014:135, apartado 58).

55 Al no existir ninguna disposición expresa en ese sentido en la Directiva 2004/38, el hecho de que un Estado miembro deba hacer frente —como ocurre al Reino Unido, según sus afirmaciones— a un elevado número de casos de abuso de derecho o de fraude cometidos por nacionales de terceros Estados que recurren a matrimonios ficticios o utilizan tarjetas de estancia falsificadas no puede justificar la adopción de una medida basada en consideraciones de prevención genérica, que excluya toda valoración específica de la propia conducta de la persona de que se trate, como la que se discute en el litigio principal.

56 En efecto, la adopción de medidas destinadas a prevenir genéricamente casos frecuentes de abuso de derecho o de fraude implicaría que, como ocurre en el presente asunto, la mera pertenencia a un determinado grupo de personas permitiría que los Estados miembros denegaran el reconocimiento de un derecho expresamente conferido por la Directiva 2004/38 a los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro, aunque cumplieran efectivamente los requisitos establecidos en esa Directiva. Lo mismo ocurriría en el supuesto de que únicamente se reconociera ese derecho a las personas que poseyeran tarjetas de residencia expedidas por determinados Estados miembros, tal como ha previsto el Reino Unido.

57 Pues bien, a causa de su automatismo, unas medidas de esa índole permitirían que los Estados miembros inaplicaran las disposiciones de la Directiva 2004/38 e hicieran caso omiso de la esencia misma del derecho fundamental e individual de los ciudadanos de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, así como de los derechos derivados de que disfrutan los miembros de la familia de esos ciudadanos que no tienen la nacionalidad de un Estado miembro.

58 Habida cuenta de las consideraciones expuestas, procede interpretar el artículo 35 de la Directiva 2004/38 en el sentido de que no permite que un Estado miembro, persiguiendo un objetivo de prevención genérica, someta a los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro y sean titulares de una tarjeta de residencia válida, expedida con arreglo al artículo 10 de la Directiva 2004/38 por las autoridades de otro Estado miembro, a la obligación de estar en posesión, en virtud del Derecho nacional, de un permiso de entrada para poder entrar en su territorio, como el permiso de familiar EEE.

Sobre la interpretación del Protocolo nº 20

59 Es preciso recordar que el artículo 77 TFUE, apartado 1, letra a), dispone que la Unión desarrollará una política que tendrá por objetivo garantizar la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores de la Unión. La supresión de controles en las fronteras interiores es un elemento constitutivo del objetivo de la Unión, enunciado en el artículo 26 TFUE, de establecer un espacio sin fronteras interiores en el que esté garantizada la libre circulación de personas. El legislador comunitario ha puesto en práctica ese elemento constitutivo referido a la ausencia de controles en las fronteras interiores al adoptar, en base al artículo 62 CE, actualmente artículo 77 TFUE, el Reglamento nº 562/2006, que pretende desarrollar el acervo de Schengen (véase en este sentido la sentencia Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, apartados 48 a 50).

60 Ahora bien, como el Reino Unido no participa en las disposiciones del acervo de Schengen relativas a la supresión de controles en las fronteras y a la circulación de las personas, incluida la política común en materia de visados, el Protocolo nº 20 dispone en su artículo 1 que el Reino Unido tendrá derecho a ejercer en sus fronteras con otros Estados miembros, respecto de personas que deseen entrar en el Reino Unido, los controles que pueda considerar necesarios a efectos de verificar el derecho de entrada en el territorio del Reino Unido de ciudadanos de Estados miembros o de las personas a su cargo que se acojan a los derechos otorgados por el Derecho de la Unión y de decidir si concede a otras personas el permiso de entrar en el territorio del Reino Unido.

61 Estos controles se efectúan «en las fronteras» y están destinados a verificar si las personas que desean entrar en el territorio del Reino Unido tienen derecho de entrada con arreglo a las disposiciones del Derecho de la Unión o, cuando no tengan tal derecho, si procede concederles el permiso de entrar en ese territorio. El objetivo principal de estos controles consiste, pues, en prevenir el cruce ilegal de las fronteras del Reino Unido con otros Estados miembros.

62 Así pues, cuando se trate de miembros de la familia de un ciudadano de la Unión que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro y deseen entrar en el territorio del Reino Unido invocando un derecho de entrada establecido en la Directiva 2004/38, la verificación, en el sentido del artículo 1 del Protocolo nº 20, consiste principalmente en examinar si la persona de que se trate posee los documentos contemplados en el artículo 5 de esta Directiva. A este respecto, aunque el Tribunal de Justicia ha declarado ya que los títulos de residencia expedidos en virtud del Derecho de la Unión tienen carácter declarativo y no constitutivo de derechos (sentencias Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, apartado 49, y O. y B., C-456/12, EU:C:2014:135, apartado 60), no es menos cierto que, como se ha indicado en el apartado 53 de la presente sentencia, los Estados miembros están obligados, en principio, a reconocer la tarjeta de residencia expedida con arreglo al artículo 10 de la Directiva 2004/38 a efectos de entrada sin visado en su territorio.

63 Pues bien, conforme a su objetivo de prevenir el cruce ilegal de fronteras, la verificación contemplada en el artículo 1 del Protocolo nº 20 puede incluir el examen de la autenticidad de estos documentos y de la exactitud de los datos que figuran en ellos, así como el de indicios concretos que permitan concluir que existe un abuso de derecho o un fraude.

64 De ello se deduce que el artículo 1 del Protocolo nº 20 autoriza al Reino Unido a verificar si una persona que desea entrar en su territorio cumple efectivamente los requisitos de entrada, sobre todo los que establece el Derecho de la Unión. En cambio, este artículo 1 no permite que dicho Estado miembro determine los requisitos de entrada de las personas que tienen un derecho de entrada en virtud del Derecho de la Unión ni, en particular, que les imponga requisitos de entrada adicionales o requisitos distintos de los establecidos por el Derecho de la Unión.

65 Ésta es precisamente la situación que se da en el presente asunto. Al exigir la obtención previa de un permiso de familia EEE, la normativa nacional controvertida en el litigio principal impone a los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión que no tengan la nacionalidad de un Estado

miembro y posean una tarjeta de residencia válida, expedida con arreglo al artículo 10 de la Directiva 2004/38, un requisito de entrada que se suma a los establecidos en el artículo 5 de esta Directiva, y no una mera verificación «en las fronteras» de estos últimos requisitos de entrada.

66 Habida cuenta del conjunto de consideraciones expuestas, procede responder a las cuestiones primera y segunda que tanto el artículo 35 de la Directiva 2004/38 como el artículo 1 del Protocolo nº 20 deben interpretarse en el sentido de que no permiten que un Estado miembro, persiguiendo un objetivo de prevención genérica, someta a los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro y sean titulares de una tarjeta de residencia válida, expedida con arreglo al artículo 10 de la Directiva 2004/38 por las autoridades de otro Estado miembro, a la obligación de estar en posesión, en virtud del Derecho nacional, de un permiso de entrada para poder entrar en su territorio, como el permiso de familiar EEE.

Sobre la tercera cuestión prejudicial

67 Habida cuenta de la respuesta dada a las cuestiones prejudiciales primera y segunda, no procede responder a la tercera cuestión.

Costas

68 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia sin ser partes del litigio principal no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

Tanto el artículo 35 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) nº 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, como el artículo 1 del Protocolo (nº 20) sobre la aplicación de determinados aspectos del artículo 26 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea al Reino Unido y a Irlanda deben interpretarse en el sentido de que no permiten que un Estado miembro, persiguiendo un objetivo de prevención genérica, someta a los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión Europea que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro y sean titulares de una tarjeta de residencia válida, expedida con arreglo al artículo 10 de la Directiva 2004/38 por las autoridades de otro Estado miembro, a la obligación de estar en posesión, en virtud del Derecho nacional, de un permiso de entrada para poder entrar en su territorio, como el permiso de familiar EEE (Espacio Económico Europeo).

Firmas