
This is the **published version** of the bachelor thesis:

Laguna Garrido, Maria; Pons De Vall Alomar, Marta, dir. Dependencia efectiva y derecho de residencia en la Unión Europea : el caso de los cuidadores de terceros países a cargo de menores ciudadanos de la Unión. 2025. (Grau en Administració i Direcció d'Empreses i Grau en Dret)

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/319310>

under the terms of the  license

**DEPENDENCIA EFECTIVA Y DERECHO DE
RESIDENCIA EN LA UNIÓN EUROPEA**

**EL CASO DE LOS CUIDADORES DE TERCEROS PAÍSES A
CARGO DE MENORES CIUDADANOS DE LA UNIÓN**

María Laguna Garrido

Tutora: Marta Pons de Vall Alomar

Trabajo de Fin de Grado

Grado en Derecho y Administración y Dirección de Empresas

Universidad Autónoma de Barcelona

13 de mayo de 2025

Este trabajo analiza el alcance y la aplicación del derecho de residencia derivado en favor de los cuidadores no comunitarios de menores ciudadanos de la Unión Europea. Partiendo de los artículos 20 y 21 del TFUE, se identifica una laguna normativa que impide reconocer expresamente este derecho más allá de tres meses, lo que genera inseguridad jurídica para las familias y la coherencia del espacio de libre circulación.

La Directiva 2004/38/CE regula estancias cortas (hasta tres meses, art. 6) y condiciona las superiores a trabajo, recursos propios o estudios (art. 7), sin prever excepción alguna para dependientes de menores europeos. Mediante un enfoque multidisciplinar (que combina el análisis normativo y el estudio de la jurisprudencia del TJUE en los casos Ruiz Zambrano (C-34/09) y Chávez-Vílchez (C-133/15)) se articulan los criterios de “dependencia efectiva” y el principio del interés superior del menor.

A partir de estos hallazgos, se proponen reformas concretas: introducir un artículo 7 bis en la Directiva que reconozca la residencia prorrogable de cuidadores esenciales, armonizar criterios económicos, emocionales y sociales, exigir un informe psicosocial obligatorio, entre otros. Estas medidas buscan dotar de seguridad jurídica y protección efectiva a los menores y sus cuidadores, fortaleciendo la coherencia del derecho de libre circulación en la UE.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	4
1.1 CONTEXTO DEL PROBLEMA: CIUDADANÍA EUROPEA Y DERECHO DE RESIDENCIA.....	4
1.2 JUSTIFICACIÓN DEL TEMA: RELEVANCIA SOCIAL, JURÍDICA Y POLÍTICA.....	6
1.3 METODOLOGÍA Y OBJETIVOS DEL TRABAJO.....	9
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	11
2.1 DILEMA JURÍDICO: CONFLICTO ENTRE DERECHO DE RESIDENCIA Y CONTROL MIGRATORIO.....	11
3. MARCO NORMATIVO.....	15
3.1 DERECHO PRIMARIO DE LA UE: TFUE Y CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.....	15
3.2 DERECHO DERIVADO: DIRECTIVA 2004/38/CE.....	17
3.3 APLICACIÓN LEGISLATIVA DE ESTOS PRINCIPIOS: ESPAÑA.....	21
4. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL.....	22
4.1 INTRODUCCIÓN.....	22
4.2 CASO RUIZ ZAMBRANO: FUNDAMENTOS Y REPERCUSIÓN.....	23
4.3 CASO CHÁVEZ VÍLCHEZ Y LOS CRITERIOS DE DEPENDENCIA	28
4.4 CASOS RECIENTES Y SU IMPACTO EN LA ARMONIZACIÓN DEL DERECHO EUROPEO.....	31
5. RETOS ACTUALES Y PROPUESTAS DE MEJORA.....	33
5.1 IDENTIFICACIÓN DE LAGUNAS JURÍDICAS EN EL DERECHO EUROPEO ACTUAL.....	33
5.2 PROPUESTA DE UN MARCO LEGISLATIVO MÁS CLARO PARA ESTOS CASOS.....	35
6. CONCLUSIONES.....	40
7. BIBLIOGRAFÍA.....	42

ABREVIATURAS

BOE: Boletín Oficial del Estado.

CE: Comunidad Europea.

CEE: Comunidad Económica Europea.

DGM: Dirección General de Migraciones (Instrucciones DGM 8/2020) .

DLC: Directiva 2004/38/CE.

EM: Estados Miembros.

La Carta: Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

RD: Real Decreto.

TCE: Tratado de la Comunidad Europea.

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

UE: Unión Europea.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 CONTEXTO DEL PROBLEMA: CIUDADANÍA EUROPEA Y DERECHO DE RESIDENCIA

La ciudadanía europea se configura como un pilar fundamental en la garantía de los derechos y libertades de las personas nacionales de los Estados Miembros (en adelante, “EM”) de la Unión Europea (en adelante, “UE”). Esta noción se ha desarrollado como un instrumento para fortalecer la integración europea. Por este motivo, se encuentra tipificada en el artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, “TFUE”)¹ el cual fundamenta que una persona será considerada ciudadana de la comunidad política si ostenta la nacionalidad de un EM.²

Asimismo, este estatus, además de otra normativa complementaria como la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea³ (en adelante, “la Carta”) o el TFUE, otorga una lista de derechos fundamentales⁴. Un ejemplo de estos sería el derecho de residencia en el territorio de los Estados Miembros, regulado en el artículo 21 del TFUE y en la Directiva 2004/38/CE⁵ (en adelante “DLC”). En esta, se desarrolla este derecho de residencia y libre circulación por el territorio de la UE además de la extensión de este derecho a familiares de los ciudadanos europeos.

¹ Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea, C 83, 47-199 (2010) <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

² Para un análisis completo de la evolución de la ciudadanía de la UE, véase *EU Citizenship Law*, cap. 2 sobre los derechos fundamentales derivados del artículo 20 TFUE (p. 19). Nic Shuibhne, N. (2023). *EU Citizenship Law* (Oxford European Union Law Library). Oxford University Press.

³ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea, C 83, 389–403 (2010). <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00389-00403.pdf>

⁴ Tribunal de Justicia de la Unión Europea. *Rottmann v. Freistaat Bayern*. Asunto C-135/08. (30 de septiembre de 2009)

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=82720&doclang=EN>

⁵ 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), Diario Oficial de la Unión Europea, L 158, 77–123, (2004) <https://www.boe.es/doue/2004/229/L00035-00048.pdf>

En este marco, el derecho de residencia, planteado para incentivar la movilidad intracomunitaria, ha originado desafíos y problemas en la interacción de diferentes políticas migratorias entre los EM y la situación de residencia de nacionales de terceros países. Esto se configura como consecuencia directa de la aplicación del TFUE y del derecho que pueden ostentar ciudadanos de terceros países que son padres o están a cargo de la tutela de menores con ciudadanía europea a reclamar derechos de residencia apoyándose en el principio de interés superior del menor y el derecho a la unidad familiar.

Por este motivo, para poder entender la polémica que plantea este estudio es importante aclarar distintas cuestiones. En primer lugar, el papel de los menores como ciudadanos europeos es un punto clave. Como bien se ha mencionado anteriormente, se habla de una situación crítica cuando un menor ciudadano europeo depende de un cuidador, normalmente su progenitor, que no ostenta la nacionalidad del EM además de no estar en una situación regular en dicho estado.

La situación descrita en la que se pueden encontrar un núcleo familiar genera diferentes tensiones jurídicas. Por un lado, el derecho del menor a poder disfrutar de manera plena su ciudadanía (educación, sanidad y residencia). Mientras que, por otro lado, el control migratorio de los EM, cuyo objetivo es la regulación del tránsito y permanencia migratoria de nacionales de países de fuera de la Unión Europea (en adelante, “Ciudadanos de Terceros Países”).

Seguidamente, en un contexto en el que se plantean este tipo de problemáticas y tensiones jurídicas es relevante hacer mención del principio de efectividad de los derechos derivados de la ciudadanía europea, como la reclamación del derecho de residencia o del permiso de trabajo. En estos casos, la deportación o denegación de estas peticiones a los Ciudadanos de Terceros Países puede llevar a la expulsión del menor del territorio de la Unión o a condicionar su derecho efectivo a los derechos que emanan de su ciudadanía. Este conflicto de intereses, ha sido estudiado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en

adelante, “TJUE”) en casos como el asunto Ruiz Zambrano⁶ o el asunto Chávez Vélchez⁷, entre otros.

Sin embargo, aunque el TJUE haya interpretado estas situaciones y les haya intentado dar una solución, el problema se ve agravado debido a la diferente interpretación y aplicación de la normativa europea por los diferentes EM. Un ejemplo de ello es la armonización de principios del derecho europeo asociados con la residencia derivada. Mientras que unos EM aplican criterios más limitativos para la concesión de permisos de residencia a los progenitores otros son bastante más permisivos, lo que genera un desajuste jurídico entre los países y la concesión de autorizaciones.

En este contexto, la protección del menor *ocupa un lugar central*. Este principio, presente en leyes europeas como la Convención sobre los derechos del Niño (1989), sugiere que las decisiones judiciales que involucren a menores deben priorizar su bienestar así como sus derechos fundamentales.

1.2 JUSTIFICACIÓN DEL TEMA: RELEVANCIA SOCIAL, JURÍDICA Y POLÍTICA

El problema planteado no se resume únicamente en un conflicto legal, sino que trasciende a los ámbitos social y político. Abordar esta cuestión es indispensable para comprender las dinámicas legales y garantizar que los principios de la UE se apliquen en el día a día. De este modo, será más fácil poder identificar las carencias en la protección de estos derechos y, consecuentemente, el amparo jurídico de las personas afectadas.

A nivel social, esta situación resalta una realidad que afecta directamente a familias mixtas (uno de los progenitores o ambos no poseen la nacionalidad de un EM). La movilidad internacional y la migración han dado lugar a un aumento

⁶ Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Gerardo Ruiz Zambrano contra Office national de l'emploi. Asunto C-34/09. (8 de marzo de 2011).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62009CJ0034>

⁷ Tribunal de Justicia de la Unión Europea. H.C. Chávez-Vélchez y otros contra Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank y otros. Asunto C-133/15 (10 de mayo de 2017)

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=190502&doclang=ES>

significativo de situaciones en la que Ciudadanos de Terceros Países forman parte de familias cuyos hijos poseen la ciudadanía de un EM.

Este tipo de situación cada vez son más frecuentes en el entorno europeo debido a una creciente migración de terceros países en las últimas décadas (especialmente desde regiones que están en vías de desarrollo). Según la Comisión Europea, las solicitudes de asilo en la región se han visto aumentadas en un 62% respecto al 2019, alcanzando un número de 1.049.000 solicitudes aproximadamente en 2023. Asimismo, los principales solicitantes provienen de países como Venezuela (6%), Colombia (6%), Georgia (2%), entre otros. Por otro lado, es importante hacer mención a la cantidad de permisos de residencia que se emitieron en la UE a lo largo del 2023. Se expidieron un total de 3,7 millones de permisos siendo este número un 5% superior al del año anterior.⁸

Estos casos, habitualmente caracterizados por la vulnerabilidad de los protagonistas, requieren de especial atención debido a que pueden desembocar en una desprotección jurídica, especialmente en situaciones de separación familiar y exclusión social como consecuencia de la negación de derechos de residencia a los progenitores. Por lo tanto, proteger y garantizar los derechos de los menores con el fin de asegurarles un ambiente seguro y estable en el que desarrollarse son aspectos clave que no afectan únicamente a estos menores y a los adultos implicados sino que también tienen un impacto sobre la cohesión social de la UE.

Es decir, desde una perspectiva social, la protección de esta unidad familiar es fundamental para preservar el bienestar del menor, así como la elusión de desigualdades estructurales que promuevan la marginalización de grupos vulnerables.

Por otro lado, el concepto de ciudadanía europea, y por consiguiente el derecho de residencia, en este caso de Ciudadanos de Terceros Países, plantea un desafío para la aplicación e interpretación del derecho europeo. Este dilema, pone

⁸ *European Commission. Statistics on migration to Europe. European Commission. (5 de noviembre de 2024)*
https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en?utm_

sobre la mesa la actual necesidad de armonizar las diferentes legislaciones nacionales con los principios del derecho europeo. Específicamente los relacionados con la ciudadanía europea y los derechos relativos a esta.

La jurisprudencia evidencia la clara importancia de la aplicación del principio del interés superior del menor o criterio de “*dependencia efectiva*” como herramienta básica en las decisiones judiciales y administrativas. Este principio se ha visto resaltado por el TJUE en casos como el que envuelve a este trabajo: el caso Ruiz Zambrano, como se realizará más adelante.

Aun así, es importante recalcar que este derecho de residencia de los Ciudadanos de Terceros Países plantea desafíos jurídicos importantes. Esto se debe a que en la actualidad, no existe una normativa europea que aborde de manera completa este aspecto. Es decir, no existe legislación de la Unión que dé respuesta a casos como el de Ruiz Zambrano. Conscientemente, los tribunales estatales, así como el TJUE, se ven obligados a socavar estas lagunas legales mediante interpretaciones de cada situación en particular. Como consecuencia, se producen desigualdades entre casos además de una clara falta de seguridad jurídica.

Desde un punto de vista político, el tema adquiere relevancia en un marco en el que existen tensiones políticas y migratorias de algunos EM con los principios fundamentales de los ciudadanos de la Unión. Por este motivo, la gestión migratoria se vuelve un punto crucial de debate. Por un lado, los EM se enfrentan a presiones internas que piden una restricción más severa de la inmigración así como un refuerzo del control fronterizo. Estos ideales, chocan directamente con las decisiones del TJUE que amplían los derechos de residencia.

Por ende, la disparidad ideológica entre países miembros y la UE, y la desigual aplicación de jurisprudencia del TJUE en los diferentes EM afecta a la cohesión de la comunidad. Dando una imagen de descontrol normativo además de mostrar que no existe un derecho uniforme en este aspecto.

No obstante, estas prioridades políticas entran en conflicto con la obligación de proteger a las familias transnacionales. Esta polémica subraya la importancia de encontrar un equilibrio entre los diferentes factores afectados: los intereses nacionales de cada país miembro, el respeto a los derechos humanos y los principios fundamentales de la UE.

En conclusión, la relevancia de este tema radica en su incidencia directa en los derechos y bienestar de los menores europeos y sus familias, así como los retos planteados a las estructuras legales y políticas de la Unión Europea. Es por ello, que un análisis minucioso de este conflicto puede ayudar a una mejor comprensión de las dinámicas jurídicas en juego además de aportar propuestas para reforzar la salvaguarda de los derechos fundamentales y fomentar la cohesión social y política en Europa.

1.3 METODOLOGÍA Y OBJETIVOS DEL TRABAJO

El presente trabajo adopta un enfoque multidisciplinario y detallado para abordar la problemática planteada. Para ello se combina el análisis legislativo, el examen jurisprudencial y el enfoque teórico-práctico. A continuación, se mencionan los pasos y enfoques principales.

- 1. Revisión normativa:** análisis de las fuentes primarias del derecho europeo (TFUE y Carta) además de identificación de las lagunas normativas. Además de un estudio del derecho derivado, específicamente la Directiva 2008/34.
- 2. Estudio jurisprudencial:** examen de sentencias más determinantes del TJUE (casos Ruiz Zambrano y Chávez Vilchez) y análisis de sus resoluciones y consecuencias directas en el derecho de residencia derivado y en las políticas de los EM.
- 3. Perspectiva socio-jurídica:** evaluación del impacto social de la falta de regularización de cuidadores no comunitarios haciendo hincapié en los menores afectados.

4. Propuesta normativa: elaboración de una propuesta de mejora legislativa basada en los hallazgos del análisis normativo, jurisprudencial y comparativo.

El objetivo principal de esta investigación es el análisis y propuesta de soluciones jurídicas al problema planteado. Es decir, encontrar una respuesta legal capaz de resolver la situación de los Ciudadanos de Terceros Países que cuidan de menores con ciudadanía europea. Sin perder de vista la garantía de protección de los derechos de los menores y la coherencia del sistema jurídico de la Unión Europea.

Aun así, los objetivos propuestos para este trabajo van de la mano con la metodología seguida ya que, se incluye la identificación y análisis del marco jurídico aplicable, la evaluación del impacto de las resoluciones del TJUE, la detección de lagunas legales, así como la propuesta de un marco normativo más claro.

Por ello, mediante esta metodología y objetivos el estudio persigue contribuir no solo con un examen legal preciso, sino también con un enfoque pragmático y empático, acorde a los principios iniciales de la UE. Este punto de vista completo posibilitará la formulación de propuestas sólidas que atiendan las demandas de las familias afectadas y fortalezcan la consistencia del marco legal europeo.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1 DILEMA JURÍDICO: CONFLICTO ENTRE DERECHO DE RESIDENCIA Y CONTROL MIGRATORIO

El derecho de residencia en la UE conforma el epicentro del cual nace el concepto de ciudadanía europea (introducida por primera vez en el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht en 1992). Como bien se ha mencionado anteriormente, este derecho busca garantizar que los ciudadanos que forman parte de la UE puedan circular y residir de manera libre en cualquier EM. Además, dicho derecho puede extenderse a familiares de ciudadanos de la Unión Europea que no ostentan la ciudadanía europea.

No obstante, en el contexto mencionado emerge un conflicto jurídico importante: la colisión entre el derecho de residencia de familiares extranjeros (terceros países) con las políticas migratorias nacionales de los EM.

Por un lado, se busca proteger los derechos derivados de la ciudadanía europea con todo lo que conlleva. Por ejemplo, garantizar el derecho de los menores europeos a residir en la región de la Unión junto con sus cuidadores, asegurando así su bienestar y pleno ejercicio de sus derechos. Sin embargo, por otro lado, nos encontramos con el fuerte control migratorio impuesto por los EM. Cada uno ostenta las competencias sobre la política migratoria nacional (control de entrada, estancia, expulsión de nacionales de terceros países, ...) que tiene el fin de proteger la seguridad del estado, así como la gestión de la capacidad económica y social de los EM. Este derecho de gestión deriva tanto del derecho internacional como del marco jurídico de la Unión.

Conflictos específicos en el marco de menores con ciudadanía europea

El problema se evidencia en el momento en el que un menor con ciudadanía europea depende de un progenitor o un cuidador que no es nacional de un EM y que, por ende, no tiene la ciudadanía europea. En estas situaciones emergen diferentes lagunas legales y morales.

En primer lugar, existe un choque entre el derecho de residencia derivado planteado por la Unión con la soberanía nacional. Esto se debe a que en casos como el estudiado (Casos Ruiz Zambrano y Chávez Vílchez), el TJUE ha concluido en que un progenitor puede derivar un derecho de residencia del menor europeo en los casos en los que exista una relación de dependencia directa entre ambos. Sin embargo, la implementación de estas medidas en las diferentes naciones es inconsistente. Esto se debe a que hay estados que exigen una justificación y pruebas consistentes de la existencia de dicha dependencia, lo que puede omitir a muchos cuidadores. Además, en estos casos, se implementan procedimientos administrativos que retrasan, o incluso impiden, el reconocimiento del derecho.

Por otro lado, la concesión de permisos de residencia a cuidadores que son Ciudadanos de Terceros Países genera tensiones internas por diversas razones. Primeramente, la emisión de estas autorizaciones puede ser percibida por los EM como un debilitamiento de las fronteras externas. Asimismo, los Estados con más recursos sociales suelen tener una tendencia generalizada a recibir un número mayor de casos como estos. Generando, por consiguiente, una desigualdad creciente en la distribución de responsabilidades entre los miembros de la Unión.

En tercer y último lugar, es importante hablar de la existencia de los intereses contrapuestos que existen entre el menor europeo y el estado. Como se ha mencionado anteriormente, la deportación del progenitor a cargo del menor, puede privar a éste último del disfrute y ejercicio de sus derechos como ciudadano europeo⁹. Obligándolo, en un caso extremo, a abandonar el territorio de la UE junto con su cuidador. Esta situación plantea un doble conflicto. Por un lado, se viola el principio de interés superior del menor, tipificado en el artículo 24 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹⁰. Por otro lado, la

⁹ Tribunal de Justicia de la Unión Europea. *Kreshnik Ymeraga, y otros contra Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*. Asunto C-87/12. (8 mayo de 2013)

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=137302&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1969587>

¹⁰ **Artículo 24: Derechos del niño.** 1. Los niños tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar. Podrán expresar su opinión libremente. Ésta será tomada en cuenta para los asuntos que les afecten, en función de su edad y madurez. 2. En todos los actos relativos a los niños llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del niño constituirá una consideración primordial. 3. Todo niño tiene derecho a mantener de forma

restricción de estos derechos derivados de la ciudadanía europea, contravienen directamente con la jurisprudencia emitida por el TJUE.

Casos representativos que exponen el conflicto

Asimismo, a lo largo del trabajo se expondrán diferentes casos en los que se muestra el conflicto expuesto y las diferentes respuestas judiciales que han dado los tribunales, específicamente el TJUE. En especial, los casos relevantes que abordan este conflicto son: el caso Ruiz Zambrano, mencionado con anterioridad, el caso Chávez Vilchez, entre otros.

Tensiones políticas y su impacto en la coherencia del sistema jurídico europeo

Como se ha mencionado, la coexistencia de un marco jurídico europeo común y las competencias nacionales sobre control migratorio generan tensiones. Empezando con las diferentes interpretaciones de los EM en cuanto al derecho de residencia, que provocan una erosión en la uniformidad del derecho europeo. Además, si el derecho de residencia de ciudadanos de terceros países no se garantiza de forma adecuada, los menores con la ciudadanía europea pueden verse en una situación de desprotección, que simultáneamente cuestiona el valor práctico de su ciudadanía. En último lugar, es importante resaltar que el planteamiento de este dilema pone en el punto de mira la necesidad de armonizar las políticas migratorias y de residencia en la UE. Y de este modo lograr un equilibrio entre la soberanía nacional y la protección de los derechos fundamentales.

En conclusión, el conflicto expuesto refleja una clara tensión estructural en el territorio de la Unión: la búsqueda de una estabilidad entre la protección de derechos nacionales europeos y la gestión de fronteras nacionales. La situación mencionada y explicada anteriormente de los cuidadores no comunitarios de menores europeos es un ejemplo de cómo el dilema afecta a grupos más

periódica relaciones personales y contactos directos con su padre y con su madre, salvo si ello es contrario a sus intereses.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2010/C 83/02). Diario Oficial de la Unión Europea (2010). <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00389-00403.pdf>

vulnerables, exigiendo soluciones legislativas y políticas que tengan como objetivo armonizar ambas dimensiones y prioricen el interés superior del menor.

3. MARCO NORMATIVO

3.1 DERECHO PRIMARIO DE LA UE: TFUE Y CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

El derecho de residencia de los ciudadanos de países externos a la UE con cuidado de menores con nacionalidad de algún Estado Miembro encuentra su fundamento en el derecho derivado de la Unión, específicamente en la DLC, por la aplicación del artículo 2.

Este apartado se centrará en estudiar cómo estas disposiciones consagran y delimitan el derecho de residencia.

Marco general del TFUE

El TFUE establece las bases legales para garantizar el derecho de residencia como elemento clave de la ciudadanía europea. Así queda tipificado en los artículos 20 y 21 del TFUE:

Artículo 20 (antiguo artículo 17 TCE)

1. Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.

2. Los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los Tratados. [...]

Este principio, dirigido principalmente a los nacionales de la UE, puede extenderse de manera indirecta a Ciudadanos de Terceros Países en virtud de la jurisprudencia y del derecho derivado¹¹.

Artículo 21 (antiguo artículo 18 TCE)

1. Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación. [...]

¹¹ Barnard, 2022, pp. 328 - 331. Barnard, C. (2022). *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms* (7th ed.). Oxford University Press.

Este refuerza el concepto de derecho de residencia y lo define como un elemento fundamental para la ciudadanía europea. Como expone Barnard, este derecho se relaciona además con la necesidad de garantizar la libre circulación y evitar restricciones injustificadas que puedan afectar tanto a ciudadanos europeos como a sus familiares¹².

Además, tanto Barnard (2022) como el manual *EU Citizenship Law* coinciden en subrayar la ciudadanía como estatus jurídico que trasciende la mera pertenencia nacional, insistiendo en su dimensión política y social.¹³

La protección otorgada por la Carta

Asimismo, la Carta refuerza el pleno disfrute de los derechos fundamentales que son relevantes para el derecho de residencia. Ejemplo de esto son los que se ven reflejados en los artículos 7 (la protección de la vida familiar), 24 (los derechos del niño)¹⁴ y 21 (el principio de no discriminación).

Artículo 24. Derechos del niño

1. Los niños tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar. Podrán expresar su opinión libremente. Ésta será tenida en cuenta para los asuntos que les afecten, en función de su edad y madurez.

2. En todos los actos relativos a los niños llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del niño constituirá una consideración primordial.

3. Todo niño tiene derecho a mantener de forma periódica relaciones personales y contactos directos con su padre y con su madre, salvo si ello es contrario a sus intereses.

Es importante subrayar el reconocimiento del interés superior del menor¹⁵ como un principio primordial en la esfera del menor y en todas aquellas acciones

¹² Barnard, 2022, pp. 334 - 336

¹³ Nic Shuibhne, N. (2023). *EU Citizenship Law* (Oxford European Union Law Library). Oxford University Press.

¹⁴ Para un estudio detallado del art. 24 y su vinculación con la protección de la vida familiar, véase Ripol & Ugartemendia (2022), *La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE*, pp. 112–128. Ripol Carulla, S., & Ugartemendia Uceizabarrena, J. I. (2022). *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: The Charter of the Fundamental Rights of the European Union, Twenty Years Later*. Marcial Pons.

¹⁵ Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2012, 6 de diciembre). O., S. contra Maahanmuuttovirasto (C-356/11), y Maahanmuuttovirasto contra L. (C-357/11). Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0356>

que lo rodean, teniendo en cuenta factores fisiológicos como emocionales (edad, madurez, ...). Partiendo de este punto, se establece una base legislativa para interpretar el derecho de residencia de forma que garantice la protección del vínculo familiar y priorice el bienestar del menor.¹⁶

3.2 DERECHO DERIVADO: DIRECTIVA 2004/38/CE

La Directiva 2004/38/CE representa uno de los instrumentos más importantes del derecho derivado de la UE en el ámbito de la libre circulación de personas. Su objetivo principal es consolidar y facilitar el ejercicio del derecho a circular libremente dentro del territorio de la UE.

En este apartado se analizarán los aspectos clave de esta Directiva, así como los requisitos para su pleno disfrute y las implicaciones específicas para los familiares de ciudadanos europeos, con especial énfasis en el derecho de residencia de nacionales de terceros países.

Artículo 2 de la Directiva 2004/38: el ámbito de aplicación personal

El artículo 2 de la Directiva define el ámbito de aplicación personal y enumera las personas consideradas como “familiares”, que se benefician de los derechos establecidos en esta.¹⁷

Artículo 2. Definiciones

A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

1. *«Ciudadano de la Unión»: toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro.*
2. *«Miembro de la familia»: el cónyuge;*
 - a. *la pareja con la que el ciudadano de la Unión ha celebrado una unión registrada [...];*
 - b. *los descendientes directos menores de 21 años o a cargo y los del cónyuge o de la pareja definida en la letra b);*
 - c. *los ascendientes directos a cargo y los del cónyuge o de la pareja definida en*

¹⁶ Tribunal de Justicia de la Unión Europea. K.A. y otros contra Estado Belga. Asunto C-82/16 (8 de mayo de 2018)

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=201821&doclang=ES>

¹⁷ Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Blaise Baheten Metock y otros contra Minister for Justice, Equality and Law Reform. Asunto C-127/08 (25 de julio de 2008)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62008CJ0127>

la letra b).

3. «Estado miembro de acogida»: el Estado miembro al que se traslada el ciudadano de la Unión para ejercer su derecho de libre circulación y residencia.

Este artículo constituye el fundamento legal para la reagrupación familiar¹⁸ y extiende el derecho de residencia a los progenitores de menores ciudadanos de algún EM, garantizando que puedan permanecer juntos y asegurar su cuidado y bienestar.¹⁹

La aplicación de esta disposición pone sobre la mesa la importancia de mantener la unidad familiar como un elemento esencial en el desarrollo integral del menor. Asimismo, se refuerza el principio del interés superior del menor tipificado en el artículo 24 de la Carta, asegurando que las medidas adoptadas no perjudiquen los derechos fundamentales del menor europeo.

Asimismo, y como expone Barnard, la DLC traduce los principios consolidados del derecho primario (artículo 21 TFUE) en normas más específicas que permiten una aplicación práctica, especialmente en los referente a la libre circulación y residencia.²⁰

Artículos 6 y 7 de la Directiva 2004/38: el derecho de residencia²¹

El artículo 6 de la Directiva 2004/38 regula el derecho de residencia de hasta tres meses para los ciudadanos de la Unión y sus familiares, incluidos aquellos provenientes de terceros países con el único requisito de presentar un documento de identidad o pasaporte válidos y con independencia del motivo del desplazamiento.

¹⁸ Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Subdelegación de Gobierno de Ciudad Real y RH. Asunto C-836/18 (27 de febrero de 2020)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0836>

¹⁹ Barnard, 2022, pp. 348 - 350.

²⁰ Barnard, 2022, pp. 360 - 362.

²¹ Para un examen exhaustivo de su ámbito personal y de los requisitos de los arts. 6 y 7, véase Guild, Peers & Tomkin (2014), *The EU Citizenship Directive*, caps. 3 - 4. Guild, E., Peers, S., & Tomkin, J. (2014). *The EU Citizenship Directive: A Commentary* (1.ª ed.). Oxford University Press.

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, [...].

Del mismo modo, este derecho tiene carácter automático además de no estar condicionado a otros factores como podrían ser, medios económicos o seguros médicos.^{22 23}

Sin embargo, este derecho es de naturaleza temporal y no proporciona una solución a largo plazo para los cuidadores no comunitarios de menores ciudadanos europeos. Si bien cubre la estancia inicial, no establece garantías legales para la residencia continuada una vez transcurrido el periodo estipulado.

Por este motivo, para periodos superiores a tres meses tenemos que recurrir al artículo 7 de la misma directiva que establece limitaciones causales y temporales para la justificación de una estancia más prolongada.

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 EM 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 EM de acogida [...], o
- c. está matriculado en un centro público o privado, reconocido o financiado por el Estado miembro de acogida [...], 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. [...]

²² Court of Justice of the European Union. (2004, October 19). *Kunqian Catherine and Man Lavette Chen v. Secretary of State for the Home Department* (Case C-200/02) <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&num=C-200/02>

²³ Barnard, 2022, pp. 342 - 343.

Estos requisitos se resumen en que el individuo debe ostentar la condición de trabajador, estudiante o la disposición de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social de EM de acogida.

Es en este punto, donde el derecho de residencia de familiares de ciudadanos de la UE (incluidos cuidadores), adquiere una dimensión jurídica crítica²⁴. Para los familiares provenientes de terceros países, el cumplimiento de estos requisitos está vinculado al estatus del ciudadano de la Unión al que acompañan. Del mismo modo, deben demostrar la existencia de un vínculo familiar reconocido por la normativa del Estado Miembro de acogida.²⁵

Armonización y retos en la aplicación de la Directiva 2004/38

Aunque la DLC busca armonizar el derecho de residencia en todos los EM, persisten diferencias significativas en su aplicación, lo que conlleva a interpretaciones desiguales entre los EM. Estas discrepancias en la aplicación, radican en los requisitos de residencia, que tal y como señala Barnard, pueden generar incertidumbre jurídica y obstaculizar el pleno ejercicio de los derechos de libre circulación.²⁶

Por tanto, es fundamental una interpretación uniforme de las disposiciones de la normativa, asegurando el respeto a los derechos fundamentales. Específicamente, es importante adoptar medidas que garanticen una aplicación coherente de la Directiva, haciendo énfasis en la reagrupación familiar y en la protección del interés superior del menor.

En suma, el derecho primario de la Unión Europea (TFUE y la Carta), en combinación con la Directiva 2004/38, establece un sistema de protección en el ejercicio del derecho de residencia de los familiares de menores ciudadanos europeos, reconociendo la importancia del cuidado y desarrollo del menor.

²⁴ Barnard, 2022, pp.344 - 346.

²⁵ Barnard, 2022, pp. 364 - 365.

²⁶ Barnard, 2022, pp. 368 - 370.

3.3 APLICACIÓN LEGISLATIVA DE ESTOS PRINCIPIOS: ESPAÑA

En el marco legislativo español, la Directiva 2004/38/CE, se ha materializado a través del Real Decreto 240/2007²⁷. Esta normativa regula las condiciones de entrada, libre circulación y residencia en España de los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte del Espacio Económico Europeo, así como de sus familiares.

Para aclarar y facilitar la implementación de estas disposiciones, el Ministerio de Inclusión emitió la Instrucción 8/2020²⁸. Esta instrucción proporciona directrices en cuanto a la residencia en España de los Ciudadanos de Terceros Países progenitores de menores ciudadanos de la Unión. En ella se tipifica que para que los progenitores puedan residir legalmente en España, deben demostrar que el menor ciudadano de la UE está a su cargo y que su presencia es necesaria para el cuidado y bienestar del menor.

Además, la instrucción señala que la concesión de la residencia a los progenitores debe evaluarse teniendo en cuenta el interés superior del menor, en línea con la jurisprudencia del TJUE, que ha enfatizado la importancia de este principio en casos como Ruiz Zambrano y Chavez Vilchez.

²⁷ Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. Boletín Oficial del Estado, núm. 51, 777–789. (2007) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-4184>

²⁸ Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (s.f.). Instrucciones DGM 8/2020 sobre la residencia en España de los progenitores, nacionales de terceros países, de menores ciudadanos de la Unión, incluidos españoles (2020). https://www.inclusion.gob.es/documents/410169/2260168/instruccion_progenitores_de_menores_c_iudadanos_UE_y_nacionales.pdf/d1523512-5c64-6f73-a74c-880dee5348aa?t=1678091700079

4. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

4.1 INTRODUCCIÓN

La evolución del derecho de residencia para ciudadanos de terceros países en el contexto de cuidado de menores con ciudadanía europea ha sido profundamente influida por la jurisprudencia del TJUE.

Desde el caso Ruiz Zambrano en 2011²⁹, esta parte de la doctrina ha sufrido una evolución significativa a través de diferentes casos que han ayudado a determinar con mayor claridad los límites y marcos de aplicación del principio de “dependencia efectiva” en el contexto de derecho europeo.

Este caso afectó a una familia colombiana residente en Bélgica, cuyos hijos nacieron allí y, por ende, adquirieron la nacionalidad belga. Después de interposición de diversos recursos, el TJUE concluyó que la denegación del derecho de residencia y de trabajo a uno de sus progenitores (padre) podría resultar en la obligación de los menores a abandonar el país, y por consecuencia, el territorio de la Unión Europea. Impidiéndoles, de esta manera, el pleno disfrute de sus derechos como ciudadanos europeos.

En los años posteriores, la jurisprudencia ha progresado con el fin de explicar y delimitar las circunstancias en las que los Ciudadanos de Terceros Países pueden disfrutar del derecho de residencia derivado de su relación con un menor ciudadano de la UE. Otro caso relevante fue el de *Dereci y otros* (C-256/11)³⁰. En este, el TJUE destacó que la aplicación de la doctrina de *Ruiz Zambrano* es excepcional, ya que requiere que haya un grado de dependencia tan elevado que obligue al menor a abandonar la Unión si su tutor no pudiera vivir en ella.

²⁹ Antecedente. *Court of Justice of the European Union*. (2004, October 19). *Kunqian Catherine and Man Lavette Chen v. Secretary of State for the Home Department* (Case C-200/02) <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&num=C-200/02>

³⁰ Tribunal de Justicia de la Unión Europea. *Dereci y otros contra Bundesministerium für Inneres*, Asunto C-256/11 (15 de noviembre de 2011). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0256>

Otro caso clave, fue el *Alokpa y Moudoulou* (C-86/12), donde el tribunal destacó que la dependencia efectiva no solo involucra elementos económicos³¹, sino también componentes emocionales y sociales. Este enfoque unificador tiene como objetivo asegurar que se priorice el bienestar del menor en determinaciones relacionadas con el lugar de residencia de los padres.

En el año 2017, la resolución del caso *Chavez-Vilchez* (C-133/15) consolidó y mejoró la implementación de la doctrina al establecer pautas más precisas para analizar la relación de dependencia entre el niño y el padre o madre ciudadano de otro país. Esta decisión también provocó un impacto relevante al demandar a los países miembros una valoración personalizada de las condiciones familiares y la situación del niño.

En los últimos años, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha seguido examinando y modificando esta regla a través de situaciones actuales, personalizándola a las particularidades de cada caso. Estas resoluciones han sido vitales para progresar hacia una uniformidad más amplia en el derecho de residencia en la Unión Europea. Además de asegurar una defensa efectiva de los derechos de los niños ciudadanos de Europa y sus familias.

4.2 CASO RUIZ ZAMBRANO: FUNDAMENTOS Y REPERCUSIÓN

El caso Ruiz Zambrano marcó un antes y un después en la jurisprudencia del TJUE sobre el derecho de residencia y ciudadanía en los casos en los que se veían implicados menores a cargo de tutores de países externos a la UE.

La sentencia dictada por el TJUE el 8 de marzo de 2011, da otro punto de vista y replantea el alcance del artículo 20 del TFUE. Con el objetivo de garantizar el pleno disfrute de sus derechos fundamentales (otorgados por la normativa europea) a los menores ciudadanos de la Unión. Específicamente, en situaciones similares a la del caso expuesto a continuación en las que los tutores o progenitores no tienen la ciudadanía europea. Asimismo, también se reconocen

³¹ Tribunal de Justicia de la Unión Europea. *Alokpa y Moudoulou contra Office national de l'emploi*. Asunto C-86/12 (10 de octubre de 2013)
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62012CJ0086>

los derechos derivados a los progenitores o tutores del menor, en los casos en los que la permanencia de estos en el territorio sea esencial para que el menor pueda ejercer sus derechos innatos.

Hechos del caso

El Sr. Ruiz Zambrano junto con su esposa e primer hijo (todos ellos ciudadanos colombianos) se trasladaron a Bélgica en abril de 1999. Por esta razón, el Sr. Ruiz Zambrano solicitó asilo en ese mismo país alegando y fundamentado su requerimiento en la necesidad de huir de Colombia a causa de persecuciones en el país, incluyendo ataques a su familia directa además de amenazas sobre un posible secuestro a su hijo. Ese mismo año, en septiembre, las autoridades competentes belgas les denegaron la solicitud instándolos a abandonar Bélgica. No obstante, a causa de la situación precaria de Colombia, en el dictamen de dicha orden, se añadió una cláusula de “non-refoulement”³², permitiendo que permanecieran en el país sin ser deportados.

Más adelante, el presente protagonista y su esposa tuvieron dos hijos más, los cuales al nacer en Bélgica adquirieron la nacionalidad del país, en virtud al artículo 10 del Código de nacionalidad belga³³, y por consecuencia la ciudadanía europea. Además, es importante destacar que la legislación colombiana tipifica la no concesión de la nacionalidad del país a aquellos menores nacidos fuera de Colombia a no ser que los tutores/progenitores lleven a cabo los trámites necesarios para la concesión de dicha nacionalidad. En este caso, los progenitores no realizaron las diligencias oportunas para que los hijos obtuvieran la nacionalidad colombiana.

Gracias al nacimiento del segundo hijo (09/2003), tanto el Sr. Ruiz Zambrano como su esposa, presentaron una nueva solicitud de regularización de su estancia (04/2004), respaldándose en la aplicación de *la normativa belga así*

³² “Non-refoulement”: prohibición de expulsión y devolución al territorio en el que peligra la vida o la libertad de la persona. <https://dpej.rae.es/lema/non-refoulement>

³³ Artículo 10 del Código de nacionalidad belga: “*Son belgas, los nacidos en Bélgica y que, en cualquier momento antes de alcanzar la edad de 18 años, o de quedar emancipados, antes de esta edad, serían apátridas si no tuvieran esta nacionalidad*”.

como convenios³⁴, alegando como elemento diferencial el nacimiento de su hijo, de nacionalidad belga. No obstante, años más tarde (07/2007) dicha solicitud fue declarada inadmisibile.

Posteriormente, la pareja volvió a tener otro hijo (08/2005) el cual, del mismo modo que el anterior, obtuvo la nacionalidad belga. En medio de los trámites mencionados en el párrafo anterior, la pareja aprovechó la ocasión del segundo nacimiento para volver a solicitar otro permiso de residencia permanente, en este caso, basado en el artículo 40 de la Ley de 15 de diciembre de 1980³⁵. A pesar de argumentar estos nuevos acontecimientos, la solicitud fue rechazada (11/2005) ya que, las autoridades belgas fundamentaban que la situación de la familia no cumplía con los requisitos establecidos en la legislación (no se podía invocar el artículo 40 debido al no seguimiento de los procedimientos necesarios en la inscripción de su hijo antes las autoridades diplomáticas).

El Sr. Ruiz Zambrano recurrió estas decisiones, alegando que su extradición obligaría a sus hijos menores a abandonar el territorio de la UE, privándolos del ejercicio efectivo de sus derechos como ciudadanos europeos.

Finalmente, el caso llegó al TJUE por una cuestión prejudicial interpuesta por el Tribunal de Trabajo de Bruselas el 19 de diciembre de 2008. Tal y como se expone en la sentencia dictada: *“Mediante sus cuestiones, que procede examinar conjuntamente, el tribunal remitente desea saber, en esencia, si las disposiciones del Tratado FUE sobre la ciudadanía de la Unión deben interpretarse en el sentido de que confieren al ascendiente, nacional de un Estado tercero, que asume la manutención de sus hijos de corta edad, ciudadanos de la Unión, un derecho de residencia en el Estado miembro del que los menores son nacionales y en el que residen, al igual que una exención del requisito de tener permiso de trabajo en dicho Estado miembro.”*³⁶.

³⁴ Artículo 9 de la Ley 15 de diciembre de 1980 y artículo 3 del Protocolo no 4 del Convenio de Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.

³⁵ Define el concepto de “extrangero comunitario”. *Belgica (1980. Ley de 15 de diciembre de 1980 sobre el acceso al territorio, la estancia, el establecimiento y la expulsión de los extranjeros. Monsieur belge, 31 de diciembre de 1980.*

³⁶ Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Asunto C-34/09, 2010), párr. 36.

Fundamentos jurídicos

En primer lugar, es importante remarcar, que este caso presenta una particularidad que no permite la aplicación de la Directiva 2004/38, específicamente, el artículo 3.1 (*“Beneficiarios”*). Este artículo tipifica lo siguiente: *“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.”*. Es decir, no ocurre un movimiento de personas entre EM³⁷. Por este motivo, el TJUE basa y fundamenta todo su razonamiento en el artículo 20 TFUE.

El TJUE concluyó que el principio de eficacia de la Unión Europea implica que los menores ciudadanos de esta no pueden ser obligados a abandonar el territorio de la Unión como consecuencia de la situación migratoria de sus progenitores marcando como esencial la aplicación correcta del artículo 20 TFUE. Por este motivo, se relató la teoría de la dependencia efectiva que establece que, si un menor depende del cuidado de alguno de sus progenitores para permanecer en la región de la UE, por ende, deberá de reconocerse el derecho de residencia al individuo en cuestión.

Además, el TJUE resaltó que la negación de derechos al Sr. Ruiz Zambrano comportaría como consecuencia una vulneración indirecta de los derechos inherentes de sus hijos como ciudadanos de la Unión al permanecer en el territorio de la UE.

Elementos clave de la sentencia y consecuencias

En primer lugar, es importante mencionar la protección del menor ciudadano europeo. El TJUE fundamentó su fallo en la importancia del *“disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por su estatuto de ciudadano de*

³⁷ Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Shirley McCarthy contra Secretary of State for the Home Department. Asunto C-434/09. (5 de mayo de 2011)
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=82119&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1960590>

la Unión” lo que también se aplica a los menores. En este caso, dicho disfrute estaba en peligro por la expulsión de sus cuidadores.

Es importante mencionar el interés superior del menor. Este concepto, está reconocido en la doctrina del derecho europeo. Por este motivo, el TJUE, destacó en la sentencia que todas aquellas medidas que afecten o puedan afectar de manera negativa a los menores europeos deben ser evaluadas con un criterio de proporcionalidad riguroso.

Además, este caso amplía significativamente el alcance del artículo 20 del TFUE. Dicho artículo establece que “se crea una ciudadanía europea” la cual otorga un *status* y diversos derechos como pueden ser el de libre circulación y residencia dentro de los EM. En este caso en específico, el tribunal desvincula los derechos de la ciudadanía europea del requisito de libre circulación, es decir, separar la aplicación de la norma de la necesidad de un elemento transfronterizo, dando pie a una nueva interpretación del artículo. Esto significa que en casos específicos, un Estado Miembro debe garantizar los derechos de residencia y trabajo a un ciudadano no comunitario si su expulsión implica por consiguiente la expulsión del menor europeo.

La sentencia Ruiz Zambrano ha tenido un gran impacto en la interpretación del derecho de residencia y ciudadanía de la Unión (artículo 20 del TFUE). Por un lado, gracias a este caso se ha desarrollado jurisprudencia posterior relacionada con este aspecto de la doctrina. Un ejemplo claro de esto es el caso Chavez Vilchez, que ha reforzado y desarrollado los principios que se han establecido en Ruiz Zambrano, estableciendo de manera más clara unos criterios de dependencia que permiten establecer de forma más clara el grado de vinculación entre los cuidadores no comunitario y el menor europeo.

Asimismo, la resolución de la sentencia Ruiz Zambrano ha obligado a los EM a replantearse la política y legislación migratoria nacional, con el objetivo de garantizar una armonización con los derechos fundamentales establecidos por el TJUE. Es decir, sienta unas bases para favorecer una mejor armonización del derecho europeo.

En definitiva, el caso planteado reafirma el carácter fundamental de la ciudadanía de la Unión, además de ayudar a fortalecer el marco de protección de los derechos fundamentales, con especial énfasis en el bienestar del interés superior del menor. La influencia de esta sentencia constituye un pilar importante en la evolución de la doctrina y jurisprudencia del derecho europeo.

Críticas y limitaciones

Aunque la Sentencia tuvo un impacto significativo en el derecho europeo y en la protección de derechos del menor también generó una serie de preocupaciones. Entre estas se destacan principalmente dos. En primer lugar, es importante mencionar los posibles abusos que se han podido generar del sistema migratorio por parte de personas que buscan regularizar su situación en la Unión. Por otro lado, como se ha citado anteriormente, la falta de directrices claras emitidas por el TJUE en la sentencia para determinar el grado de dependencia puede suponer un obstáculo para justificar el derecho derivado y, por ende, justificar y proteger el interés superior del menor.

4.3 CASO CHÁVEZ VÍLCHEZ Y LOS CRITERIOS DE DEPENDENCIA

Del mismo modo que el caso Ruiz Zambrano, Chávez Vílchez (C-133/15), representa un nuevo hito en la evolución de la jurisprudencia europea relacionada con el derecho de residencia. En este, el TJUE estableció criterios clave para determinar la relación de dependencia entre un menor con ciudadanía de la Unión y su cuidador extranjero.

Contexto del caso

Los hechos ocurren en Países Bajos, donde algunas madres (nacionales de terceros países y residentes de forma irregular) solicitaron el derecho de residencia basándose en su condición de cuidadoras de menores ciudadanos de la Unión. Estos niños, al haber nacido en este estado, habían adquirido la nacionalidad del país, y por consiguiente, ostentaban los techos derivados del estatus de ciudadanos de la UE.

Sin embargo, y tal y como pasó en Ruiz Zambrano, las autoridades neerlandesas rechazaron las solicitudes presentadas, defendiendo que los padres europeos de los menores podían asumir la responsabilidad del cuidado, es decir, evitarían que el niño se viera obligado a abandonar el territorio europeo.

Finalmente, el caso llegó al TJUE, mediante cuestión prejudicial. La pregunta principal a resolver era si la negativa a otorgar un permiso de residencia a las madres podría llevar a una situación en la que los menores no pudieran disfrutar de manera plena sus derechos como ciudadanos de la Unión.

Fundamentos y resolución del TJUE: criterios de dependencia

El TJUE estableció que el derecho de residencia para los cuidadores de los menores no es automático como consecuencia del derecho derivado del niño. Por ello, este debe de ser evaluado considerando los intereses de los menores y, sobre todo, su dependencia con el cuidador no comunitario.

Asimismo, el TJUE reafirmó los principios esenciales derivados de la sentencia Ruiz Zambrano e introdujo elementos clave para determinar criterios de dependencia más precisos y así evaluar el grado de vinculación entre el menor y su cuidador, los cuales se mencionan a continuación.

Primeramente, es importante hacer referencia al interés superior del menor³⁸. En este caso, el tribunal enfatizó que cualquier decisión tomada por algún tribunal debe anteponer de manera inmediata el interés superior del niño. Esto significa estudiar el posible impacto real de la deportación del cuidador en el bienestar del menor y en su capacidad para el pleno disfrute de los derechos derivados de su condición como ciudadano europeo (considerando factores como la edad, desarrollo físico/emocional del menor, ...).

Igualmente, el tribunal tuvo que definir con mayor precisión el término de dependencia³⁹ y cómo evaluar su grado. Para ello, se consideraron tanto factores económicos como emocionales. Estos últimos son fundamentales ya que, es de

³⁸ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, (Asunto C-133/15, 2017), párr. 70.

³⁹ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, (Asunto C-133/15, 2017), párr. 70.

vital importancia evaluar la intensidad del vínculo, es decir, la relación emocional y psicológica entre el menor y su cuidador. Se señaló que, si la expulsión del cuidador era perjudicial para el menor en alguno de estos aspectos y que, por ende, obligaba al menor a abandonar el territorio de la Unión, se vulnerarían los derechos innatos del niño.⁴⁰

Por otro lado, el TJUE hizo hincapié en la necesidad de una evaluación individualizada⁴¹ de cada caso. Esto se debe a que cada uno tenía circunstancias distintas y se consideran factores como la capacidad del progenitor europeo para asumir plenamente el cuidado del menor, la situación específica del niño y la del cuidador no comunitario.

En última instancia, se mencionó que es responsabilidad de las autoridades nacionales garantizar que las decisiones del país sean consistentes con el derecho europeo. De este modo, evitando que un menor tenga la posibilidad de perder el disfrute de sus derechos como ciudadanos europeos.

Impacto y repercusión

El caso "Chávez Vélchez" ha tenido un impacto significativo en la interpretación del derecho de residencia en la Unión Europea. Al aclarar y desarrollar los criterios de dependencia el TJUE brindó un marco más comprensivo para proteger a menores ciudadanos de la Unión y sus cuidadores extranjeros. Entre las principales consecuencias destacan las siguientes.⁴²

Por un lado, es importante hacer mención a la mayor protección para los “cuidadores primarios”. La sentencia establece una protección más firme para aquellos cuidadores de los que depende significativamente el menor, limitando la posibilidad de expulsión.

⁴⁰ Para un análisis comparado de cómo el TJUE matiza estos criterios en Chávez-Vélchez, véase el ejemplar: La persona física y su estatuto, pp. 64–70.

⁴¹ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, (Asunto C-133/15, 2017), párr. 71.

⁴² *Tribunal de Justicia de la Unión Europea. X contra Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Asunto C-459/20 (22 de junio de 2023)*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62020CJ0459>

Asimismo, el impacto producido en las políticas migratorias es un punto clave a tener en cuenta. Los Estados miembros han tenido que adaptar sus prácticas administrativas y legales para cumplir con los estándares establecidos por el TJUE y garantizar que las decisiones consideren el interés superior del menor. Como consecuencia se han generado debates sobre el equilibrio entre control migratorio y protección de derechos fundamentales.

En conclusión, el caso Chávez Vílchez consolidó el principio de que los derechos derivados del estatus de ciudadano de la Unión no solo protegen al menor en concreto, sino también a su entorno familiar y social inmediato. Este fallo subraya la importancia de una evaluación individualizada que tenga en cuenta la complejidad de cada situación con el objetivo de garantizar que los menores puedan ejercer plenamente sus derechos como ciudadanos europeos.

4.4 CASOS RECIENTES Y SU IMPACTO EN LA ARMONIZACIÓN DEL DERECHO EUROPEO

En los últimos años, el TJUE ha seguido desarrollando su jurisprudencia en materia de derechos derivados para nacionales de terceros países responsables del cuidado de menores ciudadanos de la Unión. Los casos recientes han aportado matices importantes, reafirmando y ampliando los principios establecidos en los casos Ruiz Zambrano y Chávez Vílchez. Estas sentencias han tenido un impacto significativo en la armonización del derecho europeo, impulsando la convergencia entre las legislaciones nacionales de los Estados Miembros. A continuación, se nombrarán algunas de las resoluciones más significativas en este aspecto.

El 22 de junio de 2023, el TJUE resolvió el Asunto *X contra Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (C-459/20), en el que se clarificó y amplió el concepto de “*dependencia efectiva*” establecida en el caso Chávez Vílchez. El tribunal insistió en que, para valorar la necesidad de residencia derivada de familiares no comunitarios de menores europeos, deben analizarse no sólo vínculos económicos, sino también la intensidad de los lazos sociales y

emocionales⁴³, así como el impacto real de la expulsión en el bienestar del menor. Además, subrayó la obligación de motivar individualmente cada caso, asegurando una valoración personalizada que atenúe cualquier criterio discrecional excesivo por parte de los Estados Miembros.

Por otro lado, uno de los casos recientes más destacados es el de *Bajratari* (C-93/18)⁴⁴, que expone la situación de un ciudadano de un tercer país cuyo permiso de residencia había expirado, pero que continuaba trabajando para mantener a su familia, incluyendo a un menor ciudadano de la Unión. El TJUE reafirmó que el derecho de residencia del menor y de su progenitor no puede depender exclusivamente de la regularidad del estatus migratorio del progenitor. Este caso subrayó la importancia de considerar las circunstancias reales y la dependencia efectiva del menor.

Asimismo, en el caso *K.A. y otros* (C-82/16), el TJUE abordó la evaluación de circunstancias individuales para garantizar que las decisiones de residencia no vulneren los derechos fundamentales de los menores ciudadanos de la Unión. Esta decisión reforzó la necesidad de un enfoque centrado en el interés superior del menor, exigiendo a los Estados miembros que adopten un análisis detallado y personalizado en cada caso.

En conclusión, los casos recientes han consolidado los principios establecidos en la jurisprudencia previa y han sentado las bases para una protección más amplia y uniforme de los derechos de los menores ciudadanos de la Unión y sus familias. Sin embargo, el éxito de esta armonización dependerá en gran medida de la cooperación entre los Estados miembros y las instituciones europeas.

⁴³ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, (Asunto C-459/20, 2023), párr. 49.

⁴⁴ *Court of Justice of the European Union (2019, October 2). Ermita Bajratari v. Secretary of State for the Home Department (Case C-93/18)*
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=218484&doclang=es>

5. RETOS ACTUALES Y PROPUESTAS DE MEJORA

5.1 IDENTIFICACIÓN DE LAGUNAS JURÍDICAS EN EL DERECHO EUROPEO ACTUAL

El análisis precedente expone que, si bien el derecho primario (TFUE y la Carta) y el derecho derivado (Directiva 2004/38) ofrecen un marco genérico para la libre circulación y residencia de la Unión y sus familiares, que ha sido ratificado por la jurisprudencia del TJUE, existen ámbitos específicos donde la normativa no responde de manera completa a situaciones de cuidadores no comunitarios de menores europeos. Esta situación crea retos en la regulación del derecho de residencia. A continuación, se expondrán las principales lagunas jurídicas identificadas.

1. Ausencia de base normativa explícita para la residencia derivada

La ciudadanía europea, recogida en el artículo 20 TFUE, y el derecho de residencia, en el artículo 21 TFUE, no contienen ninguna disposición expresa que reconozca el derecho de residencia a los ciudadanos de terceros países en atención al interés superior del menor. La obligación de protección del menor se deriva únicamente de interpretaciones jurisprudenciales (por ejemplo: Ruiz Zambrano y Chavez Vilchez), lo que genera inseguridad jurídica y deja a los tribunales nacionales sin guía normativa clara para articular permisos de larga duración o permanentes a favor de estos cuidadores.

2. Vacío en la Directiva 2004/38/CE para estancias superiores a 3 meses

La Directiva 2004/38/CE establece, en su artículo 6, un permiso automático de hasta tres meses para familiares, mientras que el artículo 7 condiciona estancias más largas a sujeción a trabajo, recursos propios o estudios. Sin embargo, no prevé una excepción basada en la dependencia de un menor europeo que justifique residencias más extensas o indefinidas para cuidadores no comunitarios. Este silencio obliga a los Estados Miembros a recurrir a vías nacionales (por ejemplo: real decreto o instrucciones administrativas) o a litigios reiterados ante el TJUE, con costes y desigualdades de resultados entre países.

3. Falta de criterios de dependencia efectiva uniformes

Tras el caso Chávez Vílchez, el TJUE enumeró criterios para valorar el vínculo económico, emocional y social entre el niño y su cuidador. Sin embargo, no se incorporó esos criterios en un instrumento de rango legislativo (ni en la Directiva ni en un reglamento). Quedan, por tanto, meramente orientativos y de carácter jurisprudencial, lo que da lugar a interpretaciones divergentes en los procedimientos administrativos y judiciales nacionales.

4. Insuficiente articulación del principio del interés superior del menor

Aunque el artículo 24 de la Carta consagra el interés superior del menor, no existe una norma vinculante que establezca de forma detallada cómo debe ponderarse en el examen de solicitudes de residencia derivada. Carecemos de un mecanismo de evaluación estandarizado que obligue a los Estados Miembros a realizar un examen profundo y motivado de cada situación, resultando en decisiones administrativas superficiales o desproporcionadas que desatienden el bienestar del menor.

5. Descoordinación legislativa entre Estados Miembros

La falta de una normativa homogénea ha generado un mosaico de implementaciones: algunos países han dictado instrucciones ministeriales (por ejemplo: Instrucción 8/2020 en España), otros se apoyan en normativas de extranjería, y unos pocos carecen de cualquier protocolo específico. Esta dispersión provoca diferencias sustanciales en garantías procesales, plazos de resolución y pruebas exigidas, lo que merma la cohesión del espacio europeo de libre circulación.

6. Procedimientos administrativos e inciertos

En numerosos Estados Miembros, la concesión de un permiso de residencia derivado implica trámites duplicados (solicitudes sucesivas, obtención de certificados de dependencia, informes sociales) que retrasan la resolución varios meses o incluso años. La normativa europea no fija plazos máximos para estos procedimientos en casos de dependencia de menores, exponiendo a las

familias a situaciones de provisionalidad y riesgo de expulsión mientras esperan decisiones definitivas.

7. Carencias en mecanismos de recurso efectivo

El principio de efectividad exige que los derechos de la Unión sean defendibles ante órganos nacionales. Sin embargo, la ausencia de un recurso específico contra la denegación de la residencia derivada (con sentencia motivada que aplique directamente el TFUE y la Carta) deja a muchos progenitores sin acceso a una tutela judicial efectiva, obligándoles a largos recursos contencioso-administrativos sin criterios claros para fundamentar su pretensión.

En suma, las lagunas jurídicas en el derecho europeo actual afectan tanto la coherencia del sistema jurídico de la Unión como la protección efectiva de los derechos fundamentales de los menores y sus cuidadores no comunitarios. Es urgente desarrollar un marco normativo más claro y armonizado que aborde estas deficiencias, garantice la igualdad de trato y refuerce la aplicación del principio de interés superior del menor en toda la Unión Europea.

5.2 PROPUESTA DE UN MARCO LEGISLATIVO MÁS CLARO PARA ESTOS CASOS

La necesidad de configurar un marco legislativo más claro y armonizado a nivel europeo (Unión Europea) es imprescindible para garantizar los derechos de la ciudadanía europea y sus familiares. Por ejemplo es necesario resolver el tema principal que aborda este trabajo, el derecho de residencia derivado en los casos de cuidadores no comunitarios responsables de menores ciudadanos europeos. Si bien es cierto que existen laguna latentes en la actual normativa, que impiden una correcta aplicación del derecho europeo, tal y como se ha expuesto en el apartado anterior. Por ello, a continuación se exponen propuestas específicas para la creación de un marco legislativo integral y resolutivo que aborde algunas de las lagunas identificadas y fije criterios claros y uniformes en toda la Unión.

EJEMPLO de marco legislativo:

REGLAMENTO DE EJECUCIÓN DE LA DIRECTIVA 2004/38/CE

Este reglamento tendría como objetivo establecer de forma explícita, directamente aplicable y vinculante las propuestas que se mencionan en el siguiente apartado.

Elementos clave del marco legislativo y propuestas para su implementación

En primer lugar es importante definir de manera expresa y precisa el derecho de residencia derivado. Esto significa que hay que incorporar en el marco legislativo europeo una disposición clara de este derecho derivado aplicable a cuidadores (generalmente, progenitores) no comunitarios. Esta nueva y ampliada aclaración debe incluir las condiciones y requisitos bajo las cuales se concede, así como criterios para garantizar su aplicación uniforme. Como por ejemplo, situaciones donde la denegación de este derecho comprometa el bienestar del menor y lo obligue a abandonar la Unión Europea (lagunas 1 y 2).

EJEMPLO: añadir un artículo 7 bis a la Directiva 2004/38:

Artículo 7 bis. Derecho de residencia prorrogable

“Los Estados Miembros garantizarán el derecho de residencia a los ciudadanos de terceros países que acrediten de manera fehaciente ser cuidadores esenciales de menores nacionales de la Unión. Siempre que la permanencia de dichos menores el territorio dependa de manera efectiva de sus cuidados.”

Además, esta uniformidad debe trasladarse también a los criterios de dependencia efectiva. Estos, deberán de estar basados en la jurisprudencia del TJUE además de formalizarse en un marco normativo. De este modo, se expondrán de manera más clara, lo que facilitaría su aplicación en casos de derecho de residencia derivado (laguna 3).

EJEMPLO: añadir un anexo a la Directiva 2004/38 donde se detallen los criterios de dependencia.

“Anexo I. Criterios de dependencia efectiva.

- Relación emocional y psicológica del menor. Estudiar el vínculo entre el niño y su cuidador; evaluando la intensidad de su relación y la necesidad de apoyo emocional. **Ejemplo:** establecer un periodo de convivencia mínimo (1 año) y que se realicen informes psicológicos.
- Dependencia económica. Investigar si existe o no algún otro tutor con capacidad económica de proveer los recursos necesarios para el bienestar del menor.
- Salud del menor (en el caso de que el niño necesite cuidados especializados). ”

Asimismo, cabe destacar un punto clave: el fortalecimiento y evaluación del principio de interés superior del menor. Este principio debe ser el eje central del marco legislativo, siguiendo lo tipificado en el artículo 24 de la Carta y va cogido de la mano con la evaluación de los criterios de dependencia efectiva. Además, se deberá exigir que cualquier decisión tomada y relacionada con el derecho de residencia sea consecuencia de una evaluación íntegra de cómo afecta al bienestar del menor (laguna 4).

EJEMPLO: para homogeneizar el examen del “interés superior del menor” en cada solicitud, el Reglamento incluirá:

- Informe psicosocial obligatorio. Cualquier expediente deberá ir acompañado de un informe único elaborado por profesionales (trabajadores sociales, psicólogos, pediatras, ...), que valore la edad, madurez, situación emocional y los riesgos de ruptura del vínculo familiar.
- Criterios de ponderación. Se detallaran factores a valorar como:
 - Capacidad del menor de adaptación a un nuevo entorno en caso de expulsión.
 - Grado de apego y necesidades especiales.
 - Impacto escolar y social de la separación.
- Audiencia del menor. Para mayores de 12 años, se garantizará la posibilidad de expresar su opinión en el procedimiento.

Por otro lado, una propuesta resolutive sería la unificación de los procedimientos administrativos. Con este avance, se puede establecer un procedimiento unificado y simplificado además de un órgano administrativo en todos los EM encargado de la solicitud y renovación del derecho de residencia derivado. Esta actuación deberá de ir acompañada de una normativa clara que indique los plazos de solicitud y procedimientos, requisitos documentales claros y mecanismos de apelación efectivos en caso de denegación (laguna 5).

Al mismo tiempo, cabe remarcar la importancia de la existencia de una cooperación y armonización administrativa. Por este motivo, se propone crear un Grupo de Coordinación de Estados Miembros adscrito a la Comisión Europea que establezcan medidas que favorezcan la coherencia en la aplicación normativa, evitando discrepancias que vulneren el principio de igualdad (laguna 6).

EJEMPLO:

Artículo XX. Creación del Grupo de Coordinación de Estados Miembros (GCEM).

“Las funciones que ostenta este órgano serán las siguientes:

- a. Emisión de guías técnicas, cada XX años, sobre la aplicación uniforme de los criterios de dependencia y del interés superior del menor partiendo de modelos de buenas prácticas.*
- b. Organización de talleres y seminarios para funcionarios nacionales de inmigración y jueces, con el fin de unificar los criterios de valoración.*
- c. Mantenimiento de un repositorio de preguntas frecuentes y respuestas vinculantes.”*

También, la garantía de un recurso judicial efectivo sería una propuesta eficaz y resolutive, que ligaría con lo tipificado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (laguna 7).

EJEMPLO: *para asegurar que los derechos estipulados por la propuesta del Reglamento no queden en meras “declaraciones de principios”, se introduciría un capítulo específico sobre tutela judicial.*

CAPÍTULO “XX”. Tutela judicial.

- Notificación motivada. En el caso de que se desestime la solicitud de residencia, por causa de no cumplir o de no superar los criterios, las decisiones deberán de estar motivadas ponderando cada criterio de dependencia efectiva. Es decir, toda decisión negativa deberá especificar con claridad los fundamentos de hecho y de derecho.
- Vía preferente. Se establece un procedimiento acelerado ante los tribunales nacionales, con vista oral en un plazo de X días desde la interposición del recurso, y sentencia dictada en un plazo de X meses.
- Alcance de la revisión. El órgano judicial deberá examinar tanto la valoración de los hechos (criterios de dependencia, ...) como la correcta aplicación de la normativa europea, incluyendo el principio de proporcionalidad (artículo 47 de la Carta).

En último lugar, para dotar de visibilidad y seguimiento a la aplicación del Reglamento, se propone instituir un Registro Europeo de Residencias Derivadas. Es decir, establecer un registro europeo de solicitudes en el que, con respeto a la protección de datos, consten estadísticas desglosadas por el EM, entre otros.

EJEMPLO: creación del RERD. Características:

- Datos agregados. Publicación anual de estadísticas (nº de solicitudes recibidas, concedidas, denegadas, ...).
- Acceso público. Interfaz en línea donde los ciudadanos puedan consultar indicadores clave (tasas de concesión, plazos, ...).
- Protección de datos.
- Informe de evaluación. Se presentará cada XX años un informe de progreso con recomendaciones de mejora.

En conclusión, la implementación de un marco legislativo más claro, es decir aplicando las propuestas mencionadas, no sólo fortalecería la protección de los menores ciudadanos de la Unión y sus cuidadores, sino que también contribuiría a la cohesión jurídica y social de Europa. Este enfoque refleja los valores fundamentales de la UE y garantiza que ningún menor se vea privado del pleno disfrute de sus derechos debido a las barreras jurídicas y administrativas actuales.

6. CONCLUSIONES

1. El estudio objeto de este TFG pone de manifiesto que la ciudadanía europea, consagrada en los artículos 20 y 21 del TFUE, no solo garantiza la libre circulación y residencia de los nacionales de los Estados Miembros, sino que, a través de su desarrollo jurisprudencial, ha acabado reconociendo derechos de residencia a cuidadores no comunitarios de menores europeos (Ciudadanos de Terceros Países). No obstante, esta extensión se ha producido exclusivamente por interpretación judicial, generando una inseguridad jurídica que afecta tanto a las familias implicadas como a la coherencia del espacio europeo de libre circulación.
2. El derecho derivado, en especial la DLC, regula la estancia de familiares hasta tres meses (art. 6) y condiciona periodos superiores a trabajo, recursos propios o estudios (art. 7), sin prever ninguna excepción para el caso de dependencia de menores europeos. Esta laguna obliga a los EM a aprobar regulaciones nacionales dispares o a litigar ante el TJUE o ante la jurisdicción nacional, con resultados heterogéneos.
3. La jurisprudencia del TJUE ha sido esencial para reducir, aunque no eliminar, estos vacíos. El caso Ruiz Zambrano (C-34/09) introdujo la doctrina de la “dependencia efectiva”, reconociendo un derecho de residencia y trabajo al progenitor no comunitario cuando su expulsión hubiera obligado al menor a abandonar el territorio de la UE, impidiéndole ejercer plenamente sus derechos como ciudadano europeo. Posteriormente, en Chávez Vélchez (C-133/15), el TJUE precisó los criterios de dependencia (económicos, emocionales y sociales) y exigió una valoración individualizada que priorice el interés superior del menor.
4. Pese a estos avances, persisten varias carencias normativas:
 1. **Ausencia de base legislativa explícita** para la residencia derivada de cuidadores.
 2. **Vacío en la DLC** para estancias superiores a tres meses atendiendo a la dependencia del menor.
 3. **Criterios de dependencia meramente jurisprudenciales**, sin incorporación a un texto de rango primario o secundario.

4. **Insuficiente aplicación del principio del interés superior del menor**, sin un procedimiento de evaluación vinculante.
 5. **Descoordinación entre EM**, que deriva en procedimientos, plazos y garantías procesales muy diversos
5. Frente a este panorama, se propone crear un Reglamento de ejecución de la DLC o una modificación de la DLC que incluya:
- Un **artículo 7 bis** que reconozca expresamente el derecho de residencia prorrogable a cuidadores esenciales de menores europeos.
 - Un **anexo de criterios de dependencia** (económicos, emocionales, sociales) homogeneizados a nivel europeo.
 - Un **informe psicosocial obligatorio** en cada expediente, así como criterios de ponderación claros para evaluar el interés superior del menor .

Además, resultaría útil la creación de un **Grupo de Coordinación de Estados Miembros** adscrito a la Comisión Europea, encargado de emitir guías técnicas periódicas y organizar talleres para funcionarios nacionales, con el fin de asegurar una aplicación uniforme de los nuevos criterios.

En definitiva, la implantación de un marco normativo claro y directamente aplicable fortalecería la protección de los menores ciudadanos de la Unión y sus cuidadores no comunitarios, reduciría las disparidades entre Estados Miembros y garantizaría el pleno disfrute de los derechos fundamentales reconocidos por la UE.

7. BIBLIOGRAFÍA

European Commission. *Statistics on migration to Europe*. European Commission. (5 de noviembre de 2024) https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en?utm_

Pazó Argibay, J. M. (2021). *La “libre” circulación de los ciudadanos económicamente inactivos en la Unión Europea: Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de diciembre de 2020, G.M.A., Asunto C-710/19*. *e-Revista Internacional de la Protección Social*, 6(1), 448–462. <https://revistascientificas.us.es/index.php/erips/article/view/16004/15092>

“Non-refoulement”: prohibición de expulsión y devolución al territorio en el que peligr la vida o la libertad de la persona. <https://dpej.rae.es/lema/non-refoulement>

DOCTRINA

Barnard, C. (2022). *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms* (6th ed.). Oxford University Press.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 83, 389–403 (2010). <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00389-00403.pdf>

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), Diario Oficial de la Unión Europea, L 158, 77–123, (2004) <https://www.boe.es/doue/2004/229/L00035-00048.pdf>

Guild, E., Peers, S., & Tomkin, J. (2014). *The EU Citizenship Directive: A Commentary* (1. a ed.). Oxford University Press.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (s.f.). *Instrucciones DGM 8/2020 sobre la residencia en España de los progenitores, nacionales de terceros países, de menores ciudadanos de la Unión, incluidos españoles* (2020).

https://www.inclusion.gob.es/documents/410169/2260168/instruccion_progenitores_de_menores_ciudadanos_UE_y_nacionales.pdf/d1523512-5c64-6f73-a74c-880dee5348aa?t=1678091700079

Nic Shuibhne, N. (2023). *EU Citizenship Law* (Oxford European Union Law Library). Oxford University Press.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño* (resolución 44/25). https://www.ohchr.org/sites/default/files/crc_SP.pdf

Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. Boletín Oficial del Estado, núm. 51, 777–789. (2007) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-4184>

Ripol Carulla, S., & Ugartemendia Uceizabarrena, J. I. (2022). *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: The Charter of the Fundamental Rights of the European Union, Twenty Years Later*. Marcial Pons.

Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea, C 83, 47-199 (2010) <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

JURISPRUDENCIA

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Alokpa y Moudoulou contra Office national de l'emploi. Asunto C-86/12 (10 de octubre de 2013) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62012CJ0086>

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Blaise Baheten Metock y otros contra Minister for Justice, Equality and Law Reform. Asunto C-127/08 (25 de julio de 2008)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62008CJ0127>

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Chen contra Secretary of State for the Home Department. Asunto C-200/02 (19 de septiembre de 2004)

<https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&num=C-200/02>

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Dereci y otros contra Bundesministerium für Inneres, Asunto C-256/11 (15 de noviembre de 2011).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0256>

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Ermita Bajratari contra Secretary of State for the Home Department. Asunto C-93/18. (2 de octubre de 2019)

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=218484&doclang=es>

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Gerardo Ruiz Zambrano contra Office national de l'emploi. Asunto C-34/09. (8 de marzo de 2011).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62009CJ0034>

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. H.C. Chávez-Vilchez y otros contra Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank y otros (10 de mayo de 2017)

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=190502&doclang=ES>

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. K.A. y otros contra Estado Belga. Asunto C-82/16 (8 de mayo de 2018)

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=201821&doclang=ES>

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Kreshnik Ymeraga, y otros contra Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration. Asunto C-87/12. (8 mayo de 2013)

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=137302&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1969587>

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. O., S. contra Maahanmuuttovirasto (C-356/11), y Maahanmuuttovirasto contra L. Asunto C-357/11. (6 de diciembre de 2012)
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0356>

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. O. y S. contra Maahanmuuttovirasto. Asunto C-356/11. (27 de septiembre de 2012).
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:62011CC0356>

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Rottmann v. Freistaat Bayern. Asunto C-135/08. (30 de septiembre de 2009)
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=82720&doclang=EN>

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Shirley McCarthy contra Secretary of State for the Home Department. Asunto C-434/09. (5 de mayo de 2011)
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=82119&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1960590>

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Subdelegación de Gobierno de Ciudad Real y RH. Asunto C-836/18 (27 de febrero de 2020)
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0836>

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. X contra Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Asunto C-459/20 (22 de junio de 2023)
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62020CJ0459>