

EL RETORNO DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN. COMENTARIO A LA SENTENCIA CHÁVEZ-VÍLCHEZ (C-133/15) DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

DANIEL SARMIENTO

Profesor titular de Derecho administrativo y de la Unión Europea

Revista Española de Derecho Europeo 63
Julio – Septiembre 2017
Págs. 163 – 173

SUMARIO: I. LOS HECHOS. II. LAS CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL. III. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA. IV. COMENTARIO.

RESUMEN: La sentencia Chávez-Vílchez supone un importante paso en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre ciudadanía de la Unión. Confirma una doctrina fundamental, asentada en la sentencia Ruiz Zambrano, pero la desarrolla y la ubica en un marco normativo más amplio y complejo, donde destaca la Carta de los Derechos Fundamentales.

ABSTRACT: The judgment in the case of Chávez-Vílchez is a major step in the case-law of the Court of Justice on EU citizenship. The ruling consolidates a

major line of case-law, first introduced in the case of Ruiz Zambrano, and it develops it now under a wider and more complex legal framework, in which the Charter of Fundamental Rights of the EU stands out.

PALABRAS CLAVE: Ciudadanía de la Unión – Tribunal de Justicia – Carta de los Derechos Fundamentales de la UE – Menores – Vida familiar

KEYWORDS: EU citizenship – Court of Justice – Charter of Fundamental Rights of the EU – Infant minors – Family life

Fecha de recepción: 26/06/2017

Fecha de aceptación: 07/07/2017

La sentencia Chávez-Vílchez constituye un paso más, quizás el definitivo, en la consagración de una jurisprudencia fundamental para el desarrollo de la ciudadanía europea. Desde que el Tribunal de Justicia consagrara en la sentencia Ruiz Zambrano la existencia de una «esencia de los derechos» conferidos por el estatuto de ciudadanía de la Unión, la jurisprudencia ha creado, de forma cautelosa y en ocasiones contradictoria, un espacio de protección jurídica excepcional para el ciudadano europeo. El proceso de consolidación

de esta jurisprudencia se ha producido con la sentencia Chávez-Vílchez, dictada por la Gran Sala del Tribunal de Justicia¹. En esta sentencia se confirma el papel estratégico del artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), como mecanismo de protección última del estatuto de ciudadanía de la Unión, incluso en ámbitos de competencia exclusiva de los Estados, como puede ser la atribución de la nacionalidad.

Además, la sentencia Chávez-Vílchez confirma la relevancia de determinados valores tutelados por la Carta de los Derechos Fundamentales, como la protección de los menores vulnerables, como un medio de interpretación del artículo 20 TFUE. Tampoco se debe dejar pasar el hecho de que la sentencia se dicta una vez iniciado el proceso de negociación de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea, uno de cuyos capítulos es el relativo a la protección de los ciudadanos de la Unión. La sentencia Chávez-Vílchez lanza un mensaje contundente en defensa de éstos últimos, cuyo simbolismo, en el momento en que se produce, no constituye ninguna coincidencia.

La sentencia Chávez-Vílchez parece apuntar también a un cambio de tendencia más general y observado en la jurisprudencia sobre la libre circulación de personas. Desde la sentencia Förster² y, poco después, McCarty³, el Tribunal de Justicia se introdujo en un sendero de interpretación estricta de las normas de libre circulación previstas en el artículo 21 TFUE y en la Directiva 2004/38⁴. Esta tendencia entraba en contradicción con el planteamiento que se venía realizando desde las sentencias Martínez Sala⁵, Baumbast⁶, Carpenter⁷ o Bidar⁸, y alcanzó su punto culminante en la sentencia Dano⁹. El pronunciamiento en Chávez-Vílchez, así como otras decisiones en fechas cercanas, parecen apuntar a un retorno gradual hacia el planteamiento tradicional, más impulsivo, de fomento de la libre circulación de personas.

I. LOS HECHOS

El asunto Chávez-Vílchez tiene su origen en una petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Central de Apelación de los Países Bajos, en un procedimiento judicial que agrupaba a un total de ocho recurrentes, todas ellas nacionales de Estados terceros. En esencia, las recurrentes invocaban el artículo 20 TFUE con el fin de solicitar

1. C-133/15 (JUR 2017, 113134), EU:C:2017:354.

2. C-158/07, EU:C:2008:630.

3. C-434/09, EU:C:2011:277.

4. 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.

5. C-85/96, EU:C:1998:217.

6. C-413/99, EU:C:2002:493.

7. C-60/00, EU:C:2002:434.

8. C-209/03, EU:C:2005:169.

9. C-333/13, EU:C:2014:2358.

una prestación de asistencia social. No obstante, las recurrentes se encontraban, en el momento de la solicitud, en situación de residencia irregular, pero con menores de edad a cargo. Estos menores eran, todos ellos, nacionales de los Países Bajos. Las solicitantes se encuentran todas ellas separadas o divorciadas del padre de los menores y, por tanto, asumían su custodia en solitario.

Existen algunas divergencias factuales entre las recurrentes, debidamente resaltadas por el Tribunal de Justicia¹⁰. Sin embargo, todas ellas tienen en común el hecho de ser nacionales de un Estado tercero en situación irregular en los Países Bajos, titulares en solitario de la custodia de sus hijos, ciudadanos de la Unión. El Tribunal de Justicia destacó que en algunos casos el padre contribuía a la manutención, mientras que en otros el padre se encontraba en paradero desconocido. En otros casos el menor había ejercido la libre circulación con anterioridad a la solicitud de la prestación, mientras que en otros todos los hechos se circunscribían al territorio de un único Estado miembro.

Lo que diferencia a este caso de los dictados en el pasado es el hecho de que en la mayoría de los supuestos el padre se encontraba, de un modo u otro, presente en los Países Bajos o en la Unión y, por tanto, el riesgo de expulsión del menor en caso de expulsión de la madre era dudoso. Habiendo un progenitor en la Unión capaz de hacerse cargo del menor, no se producía, al menos en hipótesis, el riesgo de salida del menor del territorio europeo en caso de expulsión de la madre. El tribunal nacional interrogó al Tribunal de Justicia sobre las consecuencias de esta circunstancia sobre la interpretación del artículo 20 TFUE.

En particular, el tribunal nacional planteó tres cuestiones prejudiciales, cuyo enunciado el Tribunal de Justicia refundió en dos. La primera, sobre el punto recién mencionado, cuestionaba el grado de dependencia necesario entre el menor y el padre, nacional o residente legal en la Unión, para determinar el alcance de la protección conferida por el artículo 20 TFUE. La segunda pregunta tenía por objeto, en caso de respuesta favorable a la primera pregunta, la carga probatoria recaída sobre la madre en el momento de solicitar la prestación social y de probar la existencia de una ausencia de vínculo entre el menor y el padre. Puesto que las autoridades holandesas venían interpretando muy restrictivamente la jurisprudencia Ruiz Zambrano, también en el plano de la prueba, el órgano jurisdiccional remitente solicitó criterios interpretativos precisos sobre el reparto de la carga probatoria entre la solicitante y las autoridades nacionales.

II. LAS CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

El Abogado General Szpunar planteó sus conclusiones con un punto de partida común: la protección del interés superior del menor. El Abogado General destacó la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989, así como el papel primordial que los Tratados de la Unión confieren a la tutela del menor, tanto en el artículo 3, apartado 3 TUE, como en el artículo 24 de la Carta¹¹. A partir de este dato,

10. Véanse los apartados 42 a 58 de la sentencia Chávez-Vílchez, citada.

11. Conclusiones del Abogado General Szpunar, puntos 43 a 46.

el Abogado General desgranó la circunstancia particular de cada recurrente y distinguió dos grupos: el de los titulares de derechos al amparo de la Directiva 2004/38 o del artículo 21 TFUE, por haber ejercido la libre circulación de personas, y el de los titulares de derechos al amparo del artículo 20 TFUE en ausencia de libre circulación.

Puesto que las preguntas del órgano remitente se centraban en la interpretación del artículo 20 TFUE, el Abogado General se concentró en el segundo grupo de recurrentes, a las que únicamente les resulta aplicable la tutela de dicho precepto. Sobre este grupo, el Abogado General destacó que, en efecto, las solicitantes se encontraban en el ámbito de aplicación del precepto y habían sufrido una restricción del contenido esencial del estatuto¹². No obstante, el Abogado General consideró necesario realizar un control de proporcionalidad de la medida, pues existía una restricción susceptible de justificación por el Estado miembro cuya legalidad dependía de las circunstancias del caso concreto. A ese fin, el Abogado General desarrolló varias consideraciones sobre el control de proporcionalidad y el artículo 20 TFUE¹³. En especial, el Abogado General destacó el papel crucial que desempeña la tutela de los derechos fundamentales y, «en particular, el derecho al respecto de la vida familiar que establece en el artículo 7 de la Carta, artículo que debe conjugarse con la obligación de tener en cuenta el interés superior del menor, consagrado en el artículo 24, apartado 2, de la Carta»¹⁴.

Sobre esta premisa, el Abogado General llegó a la conclusión de que una exclusión automática de la protección dispensada por el artículo 20 TFUE, por el mero hecho de que el padre se encuentre físicamente en el territorio de la Unión, constituye una interpretación contraria a dicho precepto¹⁵. El análisis del Abogado General se basa en varios pronunciamientos aislados del Tribunal de Justicia en sentencias anteriores, en las que se había destacado la importancia de conocer cuál de los progenitores asumía la «carga legal, económica o afectiva». La toma en consideración de estas circunstancias es incompatible con un planteamiento automático de rechazo de la protección por el simple hecho de que el padre se encuentre físicamente en el territorio de la Unión. Por tanto, el Abogado General propuso al Tribunal de Justicia una respuesta en el sentido de que el artículo 20 TFUE se opone a una interpretación que suponga la denegación, de manera automática y sobre la base de la mera presencia del padre, de un derecho derivado de residencia a las madres, nacionales de Estados terceros.

En la respuesta a la segunda cuestión prejudicial, el Abogado General se pronunció en términos rotundos: corresponde a las autoridades nacionales de un Estado miembro determinar *de oficio* si concurren o no los requisitos para la aplicación del artículo 20 TFUE¹⁶. Esta conclusión se basa en el efecto útil del artículo 20 TFUE, pues una asunción de la carga de la prueba por la madre podría privar de todo efecto a la protección que dispensa la norma. Además, el Abogado General destacó que, en oca-

12. *Ibidem*, puntos 91 y 92.

13. *Ibidem*, puntos 94 y ss.

14. *Ibidem*, apartado 100.

15. *Ibidem*, apartado 101.

16. *Ibidem*, punto 108.

siones, la interposición de un recurso por la madre podría suponer que el progenitor nacional de un Estado tercero que asume la guarda y custodia efectiva del menor deba interponer un recurso contrario a sus propios intereses y, potencialmente, a los del menor¹⁷. Todo ello lleva al Abogado General a proponer al Tribunal de Justicia que incumba a los Estados miembros plantear de oficio y demostrar que la guarda y custodia efectiva del menor puede ser asumida por el otro progenitor.

III. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

La sentencia dictada el 10 de mayo de 2017 sigue el planteamiento del Abogado General y coincide en la mayoría de las conclusiones, aunque con algunos matices. Al igual que el Abogado General, el Tribunal de Justicia destacó la existencia de diversos supuestos entre los recurrentes del proceso principal y dedicó varios apartados a delimitar la situación de cada uno de ellos, hasta llegar a aquellos cuya situación se encuentra regida por el artículo 20 TFUE, objeto de las cuestiones prejudiciales del tribunal remitente.

Sobre la primera cuestión, relativa a la restricción y proporcionalidad de la práctica holandesa a la luz del artículo 20 TFUE, el Tribunal de Justicia reiteró su jurisprudencia desde el asunto Ruiz Zambrano y destacó que en situaciones «muy específicas»¹⁸, a pesar de no ser aplicable el Derecho derivado en materia de residencia (en especial, la Directiva 2004/38), puede reconocerse un derecho de residencia a un nacional de un tercer país si existe un riesgo de vulnerar el efecto útil de la ciudadanía de la Unión. A partir de esta premisa ya consolidada en la jurisprudencia, el Tribunal de Justicia constató la existencia de una restricción en el caso de que la expulsión de la madre supusiese una expulsión *de facto* de los menores, ciudadanos de la Unión¹⁹.

A continuación, el Tribunal de Justicia destacó su propia jurisprudencia sobre la cuestión de la guarda y custodia de menores, para establecer que la relación entre el menor y el progenitor nacional de la Unión resulta fundamental para determinar si existe un riesgo de salida del territorio europeo del primero²⁰. Es en este extremo donde el Tribunal de Justicia estableció un nuevo y elaborado criterio, según el cual es preciso determinar, «cuál es el progenitor que asume la guarda y custodia efectiva del menor y si existe una relación de dependencia efectiva entre éste y el progenitor de un país tercero». Para examinar estos extremos, añadió el Tribunal de Justicia,

«las autoridades competentes deben tener en cuenta el derecho al respeto de la vida familiar, tal como se reconoce en el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que debe interpretarse en relación con la obligación de tomar en consideración el interés superior del niño, reconocido en el artículo 24, apartado 2, de la referida Carta»²¹.

17. *Ibidem*, punto 112.

18. Sentencia Chávez-Vílchez, citada, apartado 63.

19. *Ibidem*, apartado 65.

20. *Ibidem*, apartado 68.

21. *Ibidem*, apartado 70.

Al aplicar estos criterios en un caso como el de autos, el Tribunal de Justicia fue incluso más lejos que el Abogado General y afirmó que la circunstancias de que el progenitor ciudadano de la Unión

«sea realmente capaz de asumir por sí solo el cuidado diario y efectivo del menor y esté dispuesto a ello, constituye un elemento pertinente, pero no suficiente por sí mismo para poder declarar que no existe entre el progenitor de un país tercero y el menor una relación de dependencia tal que diese lugar a que este último se viese obligado a abandonar el territorio de la Unión si a ese nacional de un país tercero se le denegase el derecho de residencia»²².

Este análisis debe realizarse tomando en consideración el interés superior del menor y atendiendo al conjunto de circunstancias del caso concreto y, en particular, «de su edad, de su desarrollo físico y emocional, de la intensidad de su relación afectiva con el progenitor ciudadano de la Unión y con el progenitor nacional de un país tercero y del riesgo que separarlo de éste entrañaría para el equilibrio del menor»²³.

Respecto de la segunda cuestión, relativa a la carga de la prueba, el Tribunal de Justicia no llegó tan lejos como el Abogado General y no admite que exista una obligación de apreciación de oficio por parte del Estado, pero establece que los Estados miembros «deben garantizar que la aplicación de una normativa nacional relativa a la carga de la prueba, como la aplicable en los litigios principales, no pueda poner en peligro el efecto útil del artículo 20 TFUE»²⁴. Como consecuencia del efecto útil, el Tribunal de Justicia no impuso toda la carga sobre las autoridades nacionales, pero declaró que éstas no tienen «dispensa» de proceder a «las investigaciones necesarias»²⁵. Por tanto, se admite que, en determinadas circunstancias, si el progenitor del Estado tercero no puede aportar la prueba necesaria para demostrar la existencia del riesgo de salida del menor del territorio de la Unión, el Estado puede verse obligado a recabar los datos con el fin de tomar una decisión al respecto.

IV. COMENTARIO

La sentencia Chávez-Vílchez no es una aportación sorpresiva a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la ciudadanía de la Unión. No puede decirse que la sentencia aporte un nuevo planteamiento sobre el estatuto de ciudadanía que remueva los cimientos del Derecho de la Unión. La importancia de la sentencia está en su función conclusiva, en una especie de cierre de círculo, después de vaivenes y varias contradicciones que parecían hacer peligrar el planteamiento sobre el que nació la jurisprudencia Ruiz Zambrano. La sentencia Chávez-Vílchez es la confirmación de que la ciudadanía de la Unión se consolida como un estatuto no con vocación de convertirse en el estatuto fundamental, sino como un estatuto que ya lo es o, como mínimo, que ya dispone de todos los elementos necesarios para formar parte de la identidad del ciudadano de la Unión.

22. *Ibidem*, apartado 71.

23. *Ibidem*.

24. *Ibidem*, apartado 76.

25. *Ibidem*, apartado 77.

En primer lugar, la sentencia Chávez-Vílchez rompe la barrera de la concepción estática de la jurisprudencia Ruiz-Zambrano. Tras dictarse esta resolución, basada en un razonamiento muy escueto y en afirmaciones apodícticas, la jurisprudencia posterior abordó el desarrollo de la doctrina con grandes cautelas. Inmediatamente después, la sentencia McCarthy²⁶ pareció retroceder en varios avances previos sobre libre circulación de personas, y limitó la jurisprudencia Ruiz Zambrano a «situaciones muy específicas» de expulsión *de facto* de un ciudadano de la Unión. La sentencia Dereci²⁷ y varias más confirmó este planteamiento y desde la sentencia Ruiz Zambrano no se conoció ni un solo caso de infracción del artículo 20 TFUE por violación del contenido esencial del estatuto de ciudadanía de la Unión. El único caso en el que se declaró dicha violación, los asuntos acumulados Rendón Marín y CS²⁸, eran asuntos en los que la salida del territorio era evidente, pero justificable con arreglo a criterios de seguridad pública, algo que el Tribunal de Justicia descartó por el hecho de que se empleaban meras presunciones para justificar la excepción basada en la seguridad pública. La sentencia Chávez-Vílchez da un paso adelante y constata la posibilidad de una violación en el caso de que el interés superior del menor justifique la salvaguarda de la custodia a cargo del progenitor nacional del Estado tercero. El Tribunal de Justicia no centra su razonamiento tanto en el riesgo de expulsión, sino en el riesgo de afectación al interés superior del menor. Por tanto, las violaciones del artículo 20 TFUE ya no sólo impiden una expulsión *de facto* del ciudadano de la Unión, también impiden medidas estatales que afecten a los derechos de colectivos particularmente vulnerables.

En segundo lugar, la sentencia Chávez-Vílchez confirma la importancia del principio de proporcionalidad en la aplicación del artículo 20 TFUE. Este rol del principio parecía asomarse en la sentencia dictada en el asunto Ruiz Zambrano, pues su precedente inmediatamente anterior, la sentencia Rottmann²⁹, constató la ausencia de violación del artículo 20 TFUE tras aplicar un canon de proporcionalidad.³⁰ Sin embargo, la jurisprudencia posterior a Ruiz Zambrano guardó un extraño silencio sobre la posibilidad del enjuiciamiento del contenido esencial a la luz del principio de proporcionalidad, hasta la sentencia en los asuntos acumulados Rendón Marín y CS. En esta resolución aparece por vez primera un control exhaustivo y estricto de proporcionalidad, siguiendo la indicación del Abogado General Szpunar en sus conclusiones presentadas en dicho asunto³¹. La sentencia Chávez-Vílchez acomete de nuevo un control de proporcionalidad, pero esta vez lo hace en unos términos ligeramente apartados del canon tradicional de proporcionalidad. El Tribunal de Justicia aprecia si la restricción es proporcionada construyendo el canon únicamente desde la óptica de los derechos fundamentales. En particular, el Tribunal de Justicia utiliza dos cánones iusfundamentales, la tutela de la vida familiar (artículo 7 de la Carta) y la tutela de los derechos del niño (artículo 24 de la Carta)³².

26. McCarthy, citada en nota 3

27. C-256/11, EU:C:2011:734.

28. C-165/14, EU:C:2016:675.

29. C-135/08, EU:C:2010:104.

30. *Ibidem*, apartados 50 a 58.

31. Conclusiones del AG Szpunar en el asunto Rendón Marín y CS, puntos 96 y ss.

32. Sentencia Chávez-Vílchez, citada, apartado 70.

Esto nos lleva a una tercera consideración, vinculada al papel de los derechos fundamentales en la construcción del estatuto de ciudadanía de la Unión. Como es bien sabido, el estatuto de ciudadanía se encuentra íntimamente ligado a la protección de los derechos fundamentales, y no es casualidad que el estatuto aparezca recogido en el Título V de la Carta, bajo la rúbrica de «Ciudadanía». Sin embargo, esta relación se ha caracterizado por cierta ambigüedad conceptual, en la medida en que el Tribunal de Justicia utilizaba los derechos fundamentales como una herramienta de interpretación de las normas sobre libre circulación de personas³³. Sin embargo, este papel de los derechos fundamentales quedaba supeditado a un interés prioritario, el de la libre circulación de personas. La tutela de los derechos fundamentales era una suerte de mecanismo de control accesorio para evitar restricciones desproporcionadas a la libre circulación de personas. Al confirmarse la existencia de un estatuto básico de ciudadanía con un contenido esencial susceptible de protección, cabía la duda del rol exacto de los derechos fundamentales en el desarrollo y aplicación de dicho estatuto. La sentencia Ruiz Zambrano no hizo mención alguna a la Carta y la sentencia Rendón Marín y CS la aplicó en el marco de un control clásico de proporcionalidad. En cambio, la sentencia Chávez-Vílchez proporciona un planteamiento más nítido y diferenciado, en el que el contenido esencial del estatuto de ciudadanía emplea los derechos fundamentales como un contrapeso autónomo. No se trata de que la restricción sea proporcionada, sino de que la restricción no entre en conflicto con los derechos fundamentales. Por tanto, el estatuto de ciudadanía y la protección de los derechos fundamentales constituyen dos herramientas autónomas, pero entrelazadas, al servicio de la tutela del ciudadano de la Unión. Esta consolidación de la protección jurídica del contenido esencial del estatuto de ciudadanía, unido al papel relevante que desempeñan los derechos fundamentales en dicha tutela, aclaran la relación entre ambas instituciones y ofrecen un marco más transparente de aplicación a los casos concretos.

En tercer lugar, la sentencia Chávez-Vílchez introduce una novedad que aparecía discretamente en sentencias anteriores, pero que ahora asoma con claridad: la aplicación del artículo 20 TFUE exige un análisis factual del caso concreto, cuya valoración recae principalmente sobre el Estado miembro, con un régimen de presunciones que no puede aplicarse en contra del ciudadano de la Unión. La puesta en práctica del artículo 20 TFUE no se limita a una cuestión de interpretación, sino que requiere un esfuerzo de análisis factual en el que entran en juego diversas variables: la situación del ciudadano de la Unión, la del nacional del Estado tercero potencial titular de derechos derivados, así como la de cualquier otro sujeto relevante en el expediente (por ejemplo, el progenitor ciudadano de la Unión). En este proceso el Estado no puede ser un espectador pasivo, sino que debe tomar todas las medidas necesarias para impedir una afección negativa de lo dispuesto en el artículo 20 TFUE. A esta última carga se refiere la sentencia con especial firmeza, al insistir en que el Estado no puede escudarse ante la falta de pruebas para tomar una decisión que termine privando al individuo del contenido esencial del estatuto de ciudadanía de la Unión.

33. Por todos, véase Nic Shuibhne, N., «The resilience of EU market citizenship», *Common Market Law Review*, (2010) 47.

Este resultado nos lleva a una cuarta observación, basada en la obligación de protección de los Estados miembros. La ciudadanía de la Unión es un estatuto otorgado por el Derecho de la Unión, pero incumbe a todos los Estados por igual asumir el deber de tutelarlos, al igual que también les corresponde proteger a los nacionales del Estado miembro. Este deber de protección se materializa en un criterio interpretativo que condiciona la aplicación de las normas nacionales de extranjería, en la medida en que puedan interferir en el estatuto de ciudadanía de la Unión. La carga probatoria es únicamente un ejemplo de cómo opera el deber de protección, pues se prohíbe al Estado miembro la asunción de una función pasiva ante el caso de que el progenitor de un ciudadano de la Unión menor de edad no se encuentre en disposición de probar las condiciones en las que el progenitor nacional de la Unión asumiría la custodia del menor. Esta posición pasiva del poder público nacional es incompatible con la defensa del contenido esencial del estatuto de ciudadanía de la Unión. Podrá ser compatible con la tutela de otros derechos de la Unión, pero no lo es cuando el derecho en juego es nada menos que el estatuto «fundamental» de los nacionales de los Estados miembros.

En quinto lugar, la sentencia Chávez-Vílchez aporta un elemento adicional de gran importancia práctica para el estatuto de los nacionales de Estados terceros, titulares de un derecho *derivado* de la Unión. Como es sabido, los nacionales de Estados terceros no ostentan derechos de residencia propios, sino que sus derechos derivan de los conferidos a los ciudadanos de la Unión. Con la excepción de los derechos directamente otorgados por el Derecho de la Unión (por ejemplo, Directiva *blue card* o residencia Estados terceros), el nacional de un Estado tercero vinculado a un ciudadano de la Unión que hace uso de la libre circulación ejercerá sus derechos de residencia como consecuencia del derecho del ciudadano europeo. La sentencia Chávez-Vílchez añade un elemento más al contenido del estatuto derivado de los nacionales de Estados terceros, al confirmar, junto con otros precedentes sobre el artículo 20 TFUE, la pléyade de derechos derivados que recibe el familiar del ciudadano de la Unión. En la sentencia Ruiz Zambrano, en el mismo fallo de la resolución, se establecía que el nacional del Estado tercero, progenitor del ciudadano de la Unión, ostentaba un derecho a un permiso de residencia, así como a un permiso de trabajo, si ello era necesario para evitar la expulsión del ciudadano europeo del territorio de la Unión. En Chávez-Vílchez se confirma este alcance de la doctrina Ruiz Zambrano pero, al versar el procedimiento principal sobre el derecho del progenitor extranjero a las ayudas de asistencia social, también se ratifica una suerte de principio de no discriminación a favor del nacional del Estado tercero, progenitor del ciudadano de la Unión. Ello parece ser la consecuencia de la obligación de protección que recae sobre el Estado, también constatada en la sentencia Chávez-Vílchez, la cual requiere que el Estado garantice un derecho de residencia, de trabajo y una garantía de no discriminación en el acceso a las prestaciones sociales ofrecidas por los poderes públicos nacionales.

Finalmente, es inevitable hacer una referencia al proceso de retirada del Reino Unido de la Unión Europea. A primera vista, poco parece asemejarse la situación de los recurrentes en el asunto Chávez-Vílchez con la de los nacionales británicos en la Unión, o la de los ciudadanos de la Unión en el Reino Unido. Sin embargo, debe tenerse presente el simbolismo de la sentencia Chávez-Vílchez y el momento en el que se dicta: pocos

días después de iniciarse formalmente el proceso de retirada regulado en el artículo 50 TUE. Puede ser una mera casualidad que el avance del estatuto de ciudadanía de la Unión tenga lugar justo en el momento en el que un Estado miembro decide abandonar la Unión con graves consecuencias sobre cientos de miles de ciudadanos de la Unión. Sin embargo, es incuestionable que el refuerzo del estatuto de ciudadanía se produce justo en el momento en que muchos ciudadanos de la Unión van a necesitar de la tutela del Derecho de la Unión. El impacto del artículo 20 TFUE puede ser determinante para las negociaciones del acuerdo de retirada, pues es previsible que dicho acuerdo termine siendo objeto de enjuiciamiento por el Tribunal de Justicia. Del mismo modo, los nacionales británicos que sigan residiendo en la Unión seguirán estando sujetos al Derecho de la Unión y, por tanto, la pérdida sobrevenida de su estatuto de ciudadanía quedará también sujeta a la interpretación del artículo 20 TFUE. Los Estados miembros que dificulten innecesariamente el acceso a la nacionalidad de los británicos, con el fin de que éstos puedan seguir disfrutando del estatuto que han ostentado durante tantos años, terminarán respondiendo ante el contenido del artículo 20 TFUE.

El proceso de construcción europea ha tenido desde sus orígenes un marcado componente judicial. Las sentencias del Tribunal de Justicia han aportado un complemento esencial a la inercia política de los Estados, con un ritmo distinto al de la política, pero con una clara sintonía temporal con los ritmos del proyecto político. La creación de la ciudadanía de la Unión ha seguido ese mismo proceso, iniciado con la voluntad de los Estados reflejada en el Tratado de Maastricht, y retomado por el Tribunal en una larga sucesión de resoluciones judiciales que han ido dando contenido propio al estatuto de ciudadanía. La sentencia Ruiz Zambrano supuso un punto de inflexión en esta evolución, el momento en que la ciudadanía europea ya no era únicamente una herramienta accesoria de la libre circulación, sino el estatuto fundamental del individuo europeo, con independencia de todo vínculo transfronterizo. Las dudas del Tribunal de Justicia después de dictar esta sentencia fueron la lógica consecuencia de una resolución revolucionaria, capaz de suscitar la preocupación y el eventual retroceso de los Estados miembros. Tras siete años de tímidos avances y algún que otro retroceso, el Tribunal de Justicia ha fraguado un *corpus* básico de tutela del contenido esencial del estatuto de ciudadanía de la Unión. La sentencia Rendón Marín y CS supuso un paso importante, pero la normalización definitiva ha llegado con la sentencia Chávez-Vílchez.

La ciudadanía de la Unión no es un estatuto rígido, ni complementario del estatuto de nacionalidad. La ciudadanía de la Unión es un conjunto de derechos y obligaciones que refleja la doble identidad, al igual que la doble lealtad, del individuo europeo a su comunidad nacional y a su comunidad europea. El estatuto es autónomo, al igual que lo es el Derecho de la Unión. Y en virtud de la autonomía del estatuto de ciudadanía de la Unión, toda interferencia procedente del Derecho internacional o nacional capaz de comprometer el efecto útil de dicho estatuto, deviene incompatible con el artículo 20 TFUE. A los Estados miembros corresponde, al igual que a la Unión, la defensa activa del estatuto de ciudadanía, especialmente cuando el estatuto se ve afectado también por posibles violaciones de derechos fundamentales. La consecuencia de la tutela del estatuto alcanza al ciudadano de la Unión, pero también a los nacionales de Estados

terceros vinculados al ciudadano, a los que puede garantizarse, si ello es necesario para asegurar el efecto útil del artículo 20 TFUE, un derecho de residencia, de trabajo y de no discriminación en el acceso a las prestaciones públicas. La suma de todo este complejo normativo es el resultado de una jurisprudencia iniciada en el asunto Ruiz Zambrano, cuya valiosa aportación a la construcción europea acaba de consagrar el Tribunal de Justicia, siete años después, en la sentencia Chávez-Vílchez.