

NUEVOS Y HEREDADOS DESAFÍOS EN EL CONTEXTO DEL REGRESO AL PAÍS DE ORIGEN DEL CIUDADANO DE LA UNIÓN Y SU FAMILIA

Diana MARÍN CONSARNAU*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. EL REGRESO DEL CIUDADANO DE LA UNIÓN AL PAÍS DE LA PROPIA NACIONALIDAD.—2.1. El régimen jurídico de extranjería aplicable a los familiares nacionales de terceros Estados: fortalezas y debilidades.—2.2. El régimen jurídico de extranjería aplicable en el caso del regreso a España.—2.2.1. Un apunte previo.—2.2.2. La necesaria reflexión sobre una regulación propia.—3. LA CONDICIÓN DE FAMILIAR Y RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA APLICABLE: DEFINICIÓN Y ALCANCE.—3.1. Definición.—3.2. La relación familiar nacida con arreglo a la legislación de un Estado miembro.—4. REFLEXIÓN FINAL.

1. INTRODUCCIÓN

El regreso¹ al país de la propia nacionalidad del ciudadano de la Unión nos ofrece una realidad de relaciones y vínculos familiares con personas de otras nacionalidades² en la que acontecen desafíos heredados en los que va observándose la interrelación del Derecho de extranjería y el Derecho internacional privado (DIPr)³, incluso también desde una óptica de coherencia horizontal entre instrumentos⁴.

* Profesora Agregada (Contratado Doctor) de Derecho Internacional Privado en la Universidad Rovira i Virgili (diana.marin@urv.cat). Todas las páginas web mencionadas en este estudio han sido consultadas el 5 de mayo de 2021.

¹ Se maneja el concepto de regreso y no de retorno para diferenciar de la figura del retorno que en el Derecho de extranjería se utiliza en situaciones específicas de denegación de entrada, según lo establecido en los arts. 26.2 y 60 de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, BOE núm. 10, de 12 de enero de 2000. Texto consolidado: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>.

² ASÍN CABRERA, A., «Reagrupación familiar y modelos de familia», en FORNER DELAYGUA, J. J. (coord.), *Las fronteras exteriores de la Unión Europea e inmigración a España: relaciones internacionales y derecho*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007, pp. 153-174.

³ ESTEBAN DE LA ROSA, G., *Inmigración y Derecho internacional privado*, Madrid, Difusión Jurídica, 2009, p. 195.

⁴ Entendiéndose esta como aquella que afecta a textos relativos a materias que afectan a distintas cuestiones. SÁNCHEZ LORENZO, S., «El principio de coherencia en el Derecho internacional privado europeo», *REDI*, vol. 70, 2018, núm. 2, pp. 17-41, esp. p. 21.

En estos heredados retos, la intervención del Derecho de extranjería nos sitúa en el asunto del régimen jurídico de extranjería aplicable a los familiares, entrando en escena con conexión a cuestiones que afectan al DIPr, la condición de beneficiarios o no de los derechos de residencia, así como aquellas que afectan a la acreditación en el trámite oportuno de la condición de familiar a través de prueba documental, en las que los requisitos de autenticidad, que debe cumplir el documento público expedido por una autoridad extranjera, acaparan una especial atención⁵. Una vez superada esta cuestión, es usual que también interese la continuidad, en el ámbito privado, de los efectos jurídicos que se derivan de los vínculos y las relaciones familiares, y en relación con lo cual la Sentencia del Tribunal de Justicia (STJUE), asunto *Coman*⁶, pone de relieve el reto que supone el impacto que de ello se deriva para el DIPr⁷.

En este diálogo y en las dificultades que emergen respecto a su acogida en el desarrollo del Derecho de extranjería interno, irrumpen nuevos desafíos a abordar. Estos plantean matices al enfoque de los heredados retos, respecto a un denominador común: el diseño de una estructura de derechos de residencia para los familiares. En el marco del presente trabajo lo abordaremos desde las implicaciones a nivel del Derecho de la Unión Europea a las de la normativa y medidas nacionales, centrándonos en el caso español. Así, la salida de Reino Unido y las emergencias consulares derivadas de las restricciones a la entrada y residencia en tiempos de pandemia ponen en evidencia nuevas problemáticas sobre el enfoque de cuestiones crónicas que afloran en periodos convulsos, cuando el reconocimiento de derechos de residencia es complejo y nos ofrece campos en los que se precisa cuestionar la necesidad de avanzar.

2. EL REGRESO DEL CIUDADANO DE LA UNIÓN AL PAÍS DE LA PROPIA NACIONALIDAD

El regreso al país de la propia nacionalidad del ciudadano de la Unión implica regímenes jurídicos diferenciados en el tratamiento que reciben los

⁵ Y en las que el modo y alcance de la acreditación en la prueba documental prescinde de las técnicas clásicas del DIPr, como señala JIMÉNEZ BLANCO, P., «Movilidad transfronteriza de personas, vida familiar y Derecho internacional privado», *REEI*, vol. 35, 2018, pp. 1-49, esp. pp. 2-3. Respecto a requisitos de autenticidad en los procedimientos de extranjería, GARDENES SANTIAGO, M., «The Cross-Border Continuity of Family Status as a Means of Ensuring Free Movement and Residence Rights for the European Union Citizen», en PAPADOPOULOU, L. y ANAGNOSTOPOULOU, D. (eds.), *Towards an Inclusive European Citizenship*, Atenas, Papazissis publishers, 2019, pp. 235-241; FONT I MAS, M., «El ejercicio de la libre circulación y la eliminación de los requisitos de autenticación y traducción de determinados documentos públicos», en MARÍN CONSARNAU, D. (dir.), *Retos en inmigración, asilo y ciudadanía. Perspectiva Unión Europea, internacional, nacional y comparada*, Madrid, Marcial Pons, 2021, pp. 189-210.

⁶ Asunto C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385.

⁷ ÁLVAREZ GONZÁLEZ, S., «¿Matrimonio entre personas del mismo sexo para toda la UE?: A propósito de las conclusiones del Abogado General en el asunto *Coman*», *La Ley Unión Europea*, 2018, núm. 56; JIMÉNEZ BLANCO, P., «La movilidad transfronteriza de matrimonios entre personas del mismo sexo: la UE da un paso: Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de junio de 2018, asunto C-673/18: *Coman*», *La Ley Unión Europea*, 2018, núm. 61.

familiares nacionales de terceros Estados, en función de si se ha ejercido un derecho a la libre circulación y residencia en otro Estado miembro (EM) o de si se ha desplazado a un tercer país.

No obstante, estas situaciones no son tan sencillas de ajustar, en su secuencia, en las circunstancias que ofrece la práctica. En asuntos como en *Coman*, primero hablamos de un proceso migratorio del ciudadano de la Unión a un tercer país (Estados Unidos); con posterioridad se ejerce un derecho a la libre circulación, pero no desde un EM a otro EM, sino desde un tercer Estado (Estados Unidos) a un EM (Bélgica), amparado, no obstante, por el derecho a la libre circulación basado en el estatuto de ciudadanía del reagrupante —puesto que no deja de ser un ciudadano de la Unión Europea que traslada su residencia a otro EM de acogida—⁸; y, finalmente, se produce el regreso al país de la propia nacionalidad desde un EM (Bélgica) a otro EM (Rumanía).

Variantes como las del asunto *Coman* o distintas a ellas aparecen en la casuística de la jurisprudencia del TJUE, que va tejiendo el entramado de los derechos de residencia derivados, en las que se ve obligado a acudir al art. 21 TFUE⁹ en aquellas situaciones que no resultan beneficiarias directas de la cobertura proporcionada por la Directiva 2004/38/CE¹⁰. La movilidad de los ciudadanos de la Unión Europea se beneficia así, a través del derecho primario o derivado, de un régimen privilegiado que satisface la expectativa legítima de garantizar las relaciones familiares constituidas en un EM de la Unión Europea en el resto de Estados miembros.

2.1. El régimen jurídico de extranjería aplicable a los familiares nacionales de terceros Estados: fortalezas y debilidades

En el primer escenario nos encontramos, como una de las fortalezas, con la construcción de derechos de residencia derivados con base jurídica en el art. 21 TFUE, en supuestos en los que la Directiva 2004/38/CE no ha alcanzado a cubrir las situaciones potenciales en las que el ciudadano de la Unión puede verse envuelto en el desarrollo de sus relaciones familiares, y en las que la reunión familiar genera unas necesidades fuera del amparo directo de dicho instrumento, como ocurre en los casos de regreso al país de la propia

⁸ GUILD, E., PEERS, S., TOMKIN, J., *The EU Citizenship Directive. A commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 53.

⁹ En la búsqueda del amparo del Derecho de la Unión Europea, pero con distintos fundamentos. SOTO MOYA, M., «La libre circulación de personas como concepto ambivalente», *REDI*, 2008, núm. 1, pp. 163-177; CRESPO NAVARRO, E., «La libertad de circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión y de sus familiares a la luz de la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea», *Revista General de Derecho Europeo*, 2019, núm. 49, pp. 52-130, CIPPITANI, R., «Derechos de los inmigrantes en la jurisprudencia del TJUE», en MARÍN CONSARNAU, D. (dir.), *op. cit.*, p. 27.

¹⁰ 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 EEMM por la que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE. DO L 158, de 30 de abril de 2004.

nacionalidad tras haber ejercido el derecho a la libre circulación y residencia en otro EM¹¹.

Ello nos sitúa ante la necesidad de movernos en la red de los criterios interpretativos del TJUE iniciados en el asunto *Singh*¹², consiguiéndose a través de la labor del Tribunal de Luxemburgo el resguardo que brinda el art. 21 TFUE, con la consecuente aplicación analógica de la Directiva 2004/38/CE. Doctrina que ha ido consolidándose a lo largo de todo este tiempo, en la que observamos con frecuencia las dificultades, a caballo entre nuevos y heredados desafíos, que origina la brecha existente entre los derechos derivados de residencia y el recurso al argumento del abuso del Derecho de la Unión. Cuestión que ha sido puesta en evidencia en asuntos posteriores como *O y B*¹³ o *Altiner y Ravn*¹⁴.

La construcción de derechos de residencia con base a esta doctrina también ha jugado su papel en el proceso del *Brexit*, propiciándose incluso la sombra de una propuesta de endurecimiento de la Directiva 2004/38/CE, en atención a acoger solamente los movimientos genuinos¹⁵. Sin embargo, abandonando el tema de cómo esta puede acabar integrándose en una futura reforma de la Directiva 2004/38/CE, nos cuestionamos el futuro de estos derechos derivados de residencia al amparo del art. 21 TFUE, tomando en consideración que, en el marco de una salida de un EM de la Unión Europea, la acogida o no de estos derechos parece ser a la carta. Es decir, si bien dicha construcción puede entenderse como una fortaleza, debido al amparo que brinda en atención al derecho primario frente a lo que no alcanza directamente el derecho derivado, lo cierto es que ahora muestra como una de sus debilidades que de dicho logro llegue a cuestionarse, en tanto que puede escogerse en qué medida se recibe la jurisprudencia que emana del TJUE.

Esto nos permite introducir la problemática que existe en el segundo escenario al que nos hemos referido, esto es, en el régimen de extranjería aplicable cuando se regresa desde un tercer país, y cuyo interés aparece desde el prisma de lo que ha sido el tratamiento de la doctrina *Singh* en el Acuerdo de Retirada del Reino Unido¹⁶. En estos casos no existe amparo en el art. 21 TFUE, puesto que no se considera que se ha ejercido un derecho a la libre circulación y residencia anterior al regreso al país de la propia nacionalidad

¹¹ Como resultado, el esquema para la obtención de los permisos de residencia para los familiares resulta especialmente complejo. BORRÁS, A., «Le Droit international privé communautaire: réalités, problèmes et perspectives d'avenir», *Recueil des Cours*, t. 317, 2005, pp. 361-363; GUILD, E., «EU Inclusion and Exclusion: From Workers to Citizens to People», en GRÜTTERS, C., MANTU, S. y MINDERHOUD, P. (eds.), *Migration on the move*, Leiden, Brill/Nijhoff, 2017, p. 203.

¹² Asunto C-370/90, ECLI:EU:C:1992:296.

¹³ Asunto C-456/12, ECLI:EU:C:2014:135.

¹⁴ Asunto C-230/17, ECLI:EU:C:2018:497.

¹⁵ EUCO (European Council document) 10/16, de 19 de febrero de 2016, pp. 8-37, esp. p. 35. Al respecto, GROENENDIJK, H., «Brexit: Free Movement of Union Citizens and the Rights of Third-Country Nationals under Threat?», en GRÜTTERS, C., MANTU, S. y MINDERHOUD, P. (eds.), *op. cit.*, pp. 292-302.

¹⁶ *DOUE L 29/7*, de 31 de enero de 2020.

del ciudadano de la Unión, entendiéndose que se trataría de una cuestión que compete al Derecho de extranjería interno, que ni tan siquiera debiera ser compatible con el mínimo exigido por la Directiva 2003/86/CE sobre reagrupación familiar para los Estados miembros¹⁷, en el entendido que esta Directiva es aplicable a los familiares de extranjeros reagrupantes y no de propios nacionales que actúan como reagrupantes¹⁸.

Así pues, el marco del Acuerdo de salida de Reino Unido es una buena oportunidad para la reflexión, en atención al punto al que hemos llegado, ante un derecho derivado que no ha alcanzado a cubrir todas las expectativas de la reunión familiar.

La cuestión se centra en atender si en dicho Acuerdo tienen o no cabida los derechos de residencia derivados en los supuestos de regreso. Para dar respuesta, debemos acudir a lo que la Segunda Parte del Acuerdo prevé respecto a los Derechos de los ciudadanos. De una primera lectura de los arts. 9 y 10, nada parece indicar expresamente el Acuerdo. No obstante, sí se pronuncia respecto a otros supuestos en los que los derechos derivados de residencia de los familiares emanan de la compleja construcción jurisprudencial del TJUE en torno al art. 21 TFUE. Concretamente, en otra de las cuestiones que no contempla expresamente la Directiva 2004/38/CE: para el caso de que los recursos provengan del familiar que no es ciudadano de la Unión del que depende un ciudadano de la Unión. Esto es, traducido en el Acuerdo en el art. 9.a)ii), considerar como miembro de la familia al nacional de un tercer país que cuida de un ciudadano de la Unión Europea o de un nacional de Reino Unido dependiente en aras a que estos no pierdan su derecho de residencia amparado por el Acuerdo de Retirada. En este sentido, el Acuerdo acoge la jurisprudencia emanada en el asunto *Chen*¹⁹, tal y como señala la Comunicación de la Comisión relativa al Acuerdo de Retirada²⁰, aunque reconociéndose también que la fórmula utilizada en el Acuerdo es más amplia que la doctrina *Chen* y que, en consecuencia, permite incluir otras personas distintas de los progenitores.

Si partimos de la base que ello implica que sí se recoge la jurisprudencia emanada del asunto *Chen* y que los derechos derivados de residencia fruto de la jurisprudencia *Singh* no están recogidos, teniendo en cuenta además que dicha exclusión sí es señalada expresamente en la Comunicación de la Comisión²¹, estaremos aceptando que en el marco de un acuerdo de salida pueda acogerse parcialmente y bajo demanda la doctrina del TJUE respecto

¹⁷ DO L 251, de 3 de octubre de 2003.

¹⁸ Respecto a la negociación en las directivas, BLANCO JIMÉNEZ, P., «Las libertades de circulación y de residencia de los miembros de la familia de los ciudadanos de la Unión Europea», *Diario La Ley*, 2003, núm. 5.771.

¹⁹ Asunto C-200/02, ECLI:EU:C:2004:639.

²⁰ Nota de orientación relativa al Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, Segunda Parte, en el comentario que realiza al art. 9.a)ii) en el apdo. 1.1.1.2, *DOUE C 173/1*, de 20 de mayo de 2020.

²¹ En el comentario que realiza al art. 10 en el apdo. 1.2.2.3.

al art. 21 TFUE, «desactivándose» así esta jurisprudencia en el marco del Acuerdo, como advierte Miguel Gardeñes Santiago²².

Esto nos sitúa, como nuevo desafío, en replantearnos si realmente no estamos ante un sistema frágil que, aunque logra derechos de residencia más allá del derecho derivado, en el contexto de lo que supone la retirada de un EM precisa abrir un debate sobre si es conveniente que, en una futura reforma de la Directiva 2004/38/CE, se contemplen en su ámbito de aplicación los supuestos de regreso y, de este modo, puedan consolidarse en el nivel de transposición interno y resulten *menos* negociables en una salida. O si, por el contrario, puede seguir manteniéndose el esquema al que nos ha llevado el TJUE, cuya protección última emana del derecho primario, a pesar del precio que ello tenga en el contexto de una retirada, puesto que permite favorecer ciertos aspectos de la doctrina que se acepta, como ocurre respecto a *Chen*, en detrimento de abandonar otras, como ocurre con *Singh*, viéndose dicha flexibilidad como una fortaleza.

2.2. El régimen jurídico de extranjería aplicable en el caso del regreso a España

2.2.1. *Un apunte previo*

En España, la norma que transpone la Directiva 2004/38/CE es el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero²³, norma que, a su vez, regula el tratamiento sobre condiciones de entrada y residencia de los familiares de personas de nacionalidad española.

Antes de entrar propiamente en el examen de las consecuencias a nivel interno de este régimen, digamos *equiparado*, es oportuno, como punto de partida, abordar otro aspecto distinto al tratado hasta este momento, que es aquel que toma en cuenta la línea jurisprudencial en relación al amparo que brinda el art. 20 TFUE, a tenor de la doctrina emanada en el asunto *Ruiz Zambrano*²⁴, y en la que el TJUE ha reiterado que la situación de un ciuda-

²² GARDEÑES SANTIAGO, M., «La circulación de personas físicas en el Acuerdo de Retirada del Reino Unido de la Unión Europea», *REEI*, 2020, núm. 40, pp. 1-44, esp. pp. 11-12.

²³ Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, *BOE* núm. 51, de 28 de febrero de 2007, 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.

²⁴ Asunto C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124, en la que el TJUE inicia una doctrina que encuentra una conexión con el Derecho de la Unión vinculada al disfrute efectivo de la esencia de los derechos que confiere el estatuto de ciudadanía y, aunque aclara que están fuera del ámbito de aplicación de la Directiva 2004/38/CE, el amparo se traduce en el alcance del manto protector del art. 20 TFUE, que prontamente fue matizada y excepcionada. ABARCA JUNCO, P. y VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, M., «El estatuto de ciudadano de la Unión y su posible incidencia en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario (STJUE *Ruiz Zambrano*)», *REEI*, 2012, núm. 23, pp. 13-15, cuyo espíritu va recuperándose en jurisprudencia posterior. HAAG, M., «CS and Rendón Marín: Union Citizens and their Third-Country National Parents - A Resurgence of the Ruiz Zambrano Ruling?», de 27 de setiembre de 2016, recuperado de <http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/09/cs-and-rendon-marin-union-citizens-and.html>.

dano de la Unión en el país de la propia nacionalidad en el que siempre ha residido no entra en el ámbito de aplicación de dicha Directiva. Línea jurisprudencial que, por otra parte, cabe indicar que también ha quedado fuera del ámbito de aplicación del Acuerdo de Retirada del Reino Unido²⁵.

Esta situación, que responde al tratamiento de los miembros de la familia del ciudadano de la Unión pasivo o estático, también comprende las situaciones en las que la persona ha emigrado a un tercer país y regrese, en el caso de que la normativa interna no establezca un régimen específico para estos supuestos. A efectos del Derecho de la Unión Europea, este ciudadano de la Unión es estático. Siempre ha residido en el país de la propia nacionalidad y el único límite al que se ve sometida la normativa o medida nacional es la compatibilidad con el art. 20 TFUE, en tanto que el ciudadano de la Unión, ante la negativa a un permiso de residencia para el familiar, se viera obligado a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto. Ello, tras la saga de doctrina iniciada por el TJUE en el asunto *Ruiz Zambrano*, es más plausible en el caso de menores de corta edad que en el caso de que el reagrupante sea una persona mayor de edad.

Sin embargo, es preciso indicar en que en ninguno de los casos que hasta ahora han llegado al TJUE a través de cuestión prejudicial se ha planteado tal cual una situación como la expuesta. Como hemos advertido, en el asunto *Coman*, el manto protector del art. 21 TFUE se alcanza en el marco del ejercicio del derecho a la libre circulación de un nacional rumano a Bélgica y en el marco de su regreso a Rumanía. Distinto hubiera sido si el Sr. Coman hubiera pretendido la reunión con su cónyuge en un regreso directo desde Estados Unidos a Rumanía, debido a que, en ese supuesto, a pesar de haber residido en otro país, a efectos del Derecho de la Unión sería un ciudadano de la Unión Europea pasivo no beneficiario de la Directiva 2004/38/CE y cuyo amparo, a través del art. 20 TFUE, sería más que cuestionable teniendo en cuenta la doctrina emanada en *McCarthy*²⁶. Para el Tribunal de Luxemburgo, que al ciudadano de la Unión le pueda resultar deseable que sus familiares residan con él en el país de la propia nacionalidad no implica un riesgo de abandono del territorio de la Unión por la naturaleza del vínculo de dependencia.

2.2.2. *La necesaria reflexión sobre una regulación propia*

Trasladándonos de nuevo al ámbito español, el tratamiento a efectos de residencia de los familiares nacionales de terceros Estados de españoles no contiene, en principio, una distinción de situaciones como las que venimos hablando. Es decir, aparentemente, recoge todas las situaciones con independencia de que sea considerado un nacional activo o pasivo a la luz del Derecho de la Unión Europea. Ello nos lleva a que, a diferencia de lo que ocurre en

²⁵ GARDENES SANTIAGO, M., «La circulación de personas físicas en el Acuerdo de Retirada del Reino Unido de la Unión Europea», *op. cit.*, pp. 9-12. Nota de orientación de la Comisión, apdo. 1.2.2.2.

²⁶ Asunto C-434/09, ECLI:EU:C:2011:277.

otros Estados miembros²⁷, en España no se promueven situaciones de discriminación inversa, aunque ello es matizable en dos aspectos. Por un lado, en cuanto a la redacción originaria del Real Decreto 240/2007 y la exclusión de los ascendientes y de las parejas inscritas en registros autonómicos y locales españoles, que dio lugar a la STS de 1 de junio de 2010²⁸. Y, por otro lado, a las situaciones de los menores españoles con progenitores extranjeros y la figura del arraigo familiar, introducida en el art. 124.3 del Real Decreto 557/2011, que no se ha visto corregida hasta la Instrucción Dirección General de Migraciones (DGM) 8/2020, sobre la residencia en España de los progenitores, nacionales de terceros países, de menores ciudadanos de la Unión, incluidos españoles²⁹.

Sin embargo, a pesar del aparente poco problemático carácter inclusivo del Real Decreto 240/2007 respecto al tratamiento de los de familiares nacionales de terceros Estados de personas de nacionalidad española, digamos que ello no es del todo pacífico³⁰. Esta cuestión ya se puso de relieve en la STS de 1 de junio de 2010 en la que se anularon ciertos preceptos del Real Decreto 240/2007 por resultar contrarios a la Directiva 2004/38/CE y, a nuestro entender, por no poder incluir preceptos que excluyan a ciertos familiares si la propia norma no hace distinciones en las situaciones en las que puede encontrarse un nacional español. Y aunque la exposición de motivos de dicho texto normativo contempla tal distinción, ello no tiene una traducción expresa en su articulado, con lo cual, realizar exclusiones sin tener en cuenta estas distinciones resulta no ser compatible con el Derecho de la Unión Europea.

De ello nace nuevamente la necesidad de reflexionar sobre la posibilidad de un régimen propio que, si bien propicie no fomentar la discriminación inversa, sí recoja la doctrina emanada en torno a la protección de los arts. 20 y 21 TFUE, como se contempla ahora en la Instrucción DGM 8/2020, en atención a la situación de los menores españoles con progenitor extranjero dependientes de este, que más que una Instrucción sería deseable su incorporación al texto normativo.

Es más, las bondades de dicha *equiparación* empiezan a tambalearse con la reforma al Real Decreto 240/2007 que introdujo el Real Decreto ley 16/2012, de 20 de abril, en cuanto a la exigencia de recursos económicos³¹. Como consecuencia de esta, durante un largo periodo de tiempo se ha debatido si dichos requisitos debían ser o no exigidos al ciudadano español cuando se pretenden derechos de residencia para sus familiares nacionales de terceros Estados.

²⁷ En un análisis del recorrido en los distintos Estados miembros, WALTER, A., *Reverse Discrimination and Family Reunification*, Nijmegen, Centre for Migration Law, 2008.

²⁸ STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), de 1 de junio de 2010, ECLI:ES:TS:2010:4259.

²⁹ https://extranjeros.inclusion.gob.es/ficheros/normativa/nacional/instrucciones_sgie/documentos/2020/instruccion_progenitores_de_menores_ciudadanos_UE_y_nacionales.pdf.

³⁰ JIMÉNEZ BLANCO, P., «Movilidad transfronteriza de personas, vida familiar y Derecho internacional privado», *op. cit.*, pp. 5-7.

³¹ Puestas de relieve en distintas Recomendaciones del Defensor del Pueblo. RODRÍGUEZ MATEOS, P., JIMÉNEZ BLANCO, P. y ESPINIELLA MENÉNDEZ, A., *Régimen jurídico de los extranjeros y los ciudadanos de la UE*, Navarra, Aranzadi, 2017, pp. 296-297.

Y, mientras que la jurisprudencia menor ha entendido que no, puesto que el nacional español no precisa, para residir en España, de un certificado de registro que le exija la acreditación de dichos medios económicos, esta no ha sido la opción acogida por el Tribunal Supremo que, en las Sentencias de 18 de julio de 2017³² y de 3 de junio de 2019³³, respondió que el art. 7 del Real Decreto 240/2007 es aplicable al nacional español en orden a acreditar dichos requisitos al igual que cualquier otro ciudadano de la Unión que pretendiera residir en España con sus familiares. De este modo, se desprende que para el Tribunal Supremo el régimen previsto en el Real Decreto 240/2007 para los familiares de nacionales españoles, cuando se trata de nacionales que han ejercido el derecho a la libre circulación y residencia en otro EM, es aquel que deriva de la protección que emana del art. 21 TFUE y de la aplicación por analogía de la Directiva 2004/38/CE, resultando ser para los nacionales españoles que siempre han residido en España también el régimen aplicable, pero traducándose en este último caso como un régimen interno, cuya compatibilidad con el Derecho de la Unión sería examinado a la luz del art. 20 TFUE. Situación, no obstante, que, como venimos advirtiendo, no solo cubriría los supuestos estrictamente estáticos, es decir, los de residencia en el país de la propia nacionalidad, sino que también, a falta de una regulación expresa, a los supuestos de haber emigrado a un tercer país y haber regresado a España.

La exigencia de dichos recursos económicos ha llevado incluso al planteamiento de una cuestión prejudicial por el TSJ de Castilla-La Mancha, sobre la cual contamos con el pronunciamiento de la STJUE de 27 de febrero de 2020 en el asunto *RH*³⁴. Para el TJUE, la práctica española de denegar automáticamente por falta de recursos, sin entrar a examinar otras circunstancias del caso, como es la naturaleza de la dependencia con el familiar, sí puede ser no compatible con el art. 20 TFUE. En este sentido, aunque el art. 20 TFUE permite a los Estados miembros introducir una excepción al derecho de residencia derivado reconocido por el art. 20 TFUE al exigir que el ciudadano de la Unión posea recursos suficientes, no procede denegar sistemáticamente el derecho de residencia por la única razón de que el ciudadano de la Unión no disponga de recursos suficientes. Jurisprudencia que ahora se recibe en las STS de 1 de julio de 2020³⁵, de 17 de diciembre de 2020³⁶ y de 21 de enero de 2021³⁷, y que toma también en cuenta la STC de 9 de marzo³⁸.

³² STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), de 18 de julio de 2017, ECLI:ES:TS:2017:2966.

³³ STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), de 3 de junio de 2019, ECLI:ES:TS:2019:1794.

³⁴ Asunto C-836/18, ECLI: ECLI:EU:C:2020:119.

³⁵ STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), de 1 de julio de 2020, ECLI:ES:TS:2020:2488.

³⁶ STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), de 17 de diciembre de 2020, ECLI:ES:TS:2020:4393.

³⁷ STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), de 21 de enero de 2021, ECLI:ES:TS:2021:91.

³⁸ STC 42/2020, de 9 de marzo, ECLI: ES:TC:2020:42.

Ello no hace más que reafirmarnos en la necesidad de plantear un régimen propio que distinga las situaciones³⁹, y en la que ahora, en el escenario de la salida de Reino Unido, nos introduce ante nuevos matices a los retos a los que se enfrentan las familias en el proceso migratorio. Y es que, tal y como hemos visto, la línea jurisprudencial en el asunto *Singh* no entra en el ámbito de aplicación del Acuerdo. Así, el regreso del nacional español desde Reino Unido a España pasará a regirse por el Real Decreto 240/2007, pero considerándose que, en esta concreta cuestión, se aplica una normativa interna y no, por tanto, la derivada de la transposición de la Directiva 2004/38/CE ni directa ni indirectamente a través de la jurisprudencia emanada en el asunto *Singh*.

En consecuencia, se pone en evidencia el resultado de tener un régimen interno regulado dentro de la norma de transposición sin realizar una distinción expresa, en la que sus estándares vienen de la transposición *literal*, sin someterse a una reflexión previa de la norma europea a la norma interna de transposición, cuando esta última va a tener que dar respuesta a situaciones distintas a las cubiertas por la Directiva 2004/38/CE, y que, en la práctica, se está traduciendo en que una normativa que, en principio, es beneficiosa, acabe obstaculizando la residencia en España de los familiares de los propios nacionales⁴⁰.

3. LA CONDICIÓN DE FAMILIAR Y RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA APLICABLE: DEFINICIÓN Y ALCANCE

Otra de las consecuencias, en torno a los obstáculos que se generan al no disponer de un cuerpo legal propio para el tratamiento que reciben los familiares nacionales de terceros Estados para estos supuestos, se relaciona concretamente con cuestiones que tienen que ver con los límites que la norma de derecho derivado contiene respecto a la condición de familiar beneficiario. Muestra de ello es lo que ocurre con las uniones registradas⁴¹ que para resultar beneficiarias de las disposiciones del Real Decreto 240/2007, en todas las situaciones de reunión con el nacional español, precisa que se hayan registrado conforme al Derecho de un EM, teniendo en cuenta que ello no es frecuente cuando el regreso se produce desde un tercer país.

En este sentido, ponemos sobre la mesa un nuevo desafío, que puede también abordarse desde la perspectiva de la coherencia entre instrumentos normativos de la Unión Europea, más allá de los conceptos en las definiciones que se manejan de unión registrada en relación con la naturaleza y los efectos

³⁹ Así lo advierte ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A., «Régimen jurídico de los extranjeros nacionales de terceros países familiares de españoles que no han ejercido la libre circulación. ¿Es necesaria una normativa específica?», en MARÍN CONSARNAU, D. (dir.), *op. cit.*, pp. 349-360.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 357.

⁴¹ Otra de las relaciones familiares que también tiene pendiente modificaciones respecto a la entrada y la residencia es aquella que concierne al menor sobre el que se ha constituido una kafala, tras el asunto *SM. MARCHAL ESCALONA, N.*, «La kafala, ciudadanía de la unión y los derechos fundamentales del menor: de Estrasburgo a Luxemburgo», *La Ley Unión Europea*, 2019, núm. 71.

del registro y que, a nuestro entender, tienen que ver con la proyección de su alcance, más o menos limitado, en función de si se requiere o no que la unión registrada lo sea bajo la legislación de un EM.

Se trata, pues, de un nuevo enfoque que suma argumentos a la reflexión paralela, por un lado, sobre si es conveniente disponer de ese cuerpo legal propio que lo regule. Y, por otro lado, sobre si lo es también tender hacia el encaje con los conceptos y en el alcance de los vínculos y relaciones familiares que se contemplan en los instrumentos de DIPr con los de la libre circulación de personas⁴², asumiendo que para ello se requiere un avance propiamente en el marco de la libre circulación de personas.

3.1. Definición

Situándonos en el escenario en el que el regreso se produzca tras haber ejercido el derecho a la libre circulación y residencia en otro EM de acogida, la reunión familiar, fruto de la protección que emana del art. 21 TFUE y la aplicación por analogía de la Directiva 2004/38/CE, obliga a acoger el concepto de unión registrada que ofrece la Directiva en el art. 2.2.b), en el que proporciona una definición de unión registrada.

Ciertamente, la cuestión centrada en discernir a qué categoría de unión registrada se está refiriendo el legislador europeo ha sido objeto de nuestra preocupación en otros estudios, en los que hemos reflexionado acerca de la obligatoriedad del registro y su naturaleza constitutiva o declarativa. Cuestión que hemos abordado también desde la perspectiva de la coherencia con los instrumentos de DIPr respecto al Reglamento (UE) 2016/1104⁴³ y la definición de unión registrada que este proporciona⁴⁴, en el que nuevamente aflora la obligatoriedad y naturaleza del registro como uno de los grandes temas en relación al ámbito de aplicación material del instrumento.

Ambas cuestiones han propiciado un debate con un común denominador en torno a si las uniones registradas en España, a la luz de las distintas regulaciones autonómicas de parejas no casadas, entran dentro del ámbito de aplicación de dichos instrumentos, en atención a la aparente definición diferenciada de unión registrada que en ellos se establece, en lo que al registro

⁴² El reconocer el vínculo en materia de extranjería y rechazarlo desde la perspectiva de la eficacia civil puede resultar, como advierte Pilar Jiménez Blanco, artificioso. JIMÉNEZ BLANCO, P., «Derecho de residencia en España y relaciones familiares: criterios administrativos y civiles», en MARÍN CONSARNAU, D. (dir.), *op. cit.*, p. 170.

⁴³ Reglamento (UE) 2016/1104, del Consejo, de 24 de junio, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de efectos patrimoniales de las uniones registradas, *DOUE* L 183/30, de 8 de julio de 2016.

⁴⁴ La variedad de la tipología de uniones en el contexto de la Unión Europea conduce al Reglamento (UE) 2016/1104 a proporcionar una definición expresa de unión registrada a efectos exclusivos de su aplicación. Respecto a estas, GONZÁLEZ BEILFUSS, C., *Parejas de hecho y matrimonios del mismo sexo en la Unión Europea*, Madrid, Marcial Pons, 2004.

se refiere⁴⁵. Ello, desde una visión parcelada, no debería presentar mayores dificultades, pero sí las ha presentado teniendo en cuenta que, por una vía, se autoriza la residencia de estas uniones registradas, pero, por otra, se discute si las soluciones de Derecho internacional privado europeo alcanzan a este tipo de uniones⁴⁶.

En este momento, lo que interesa hacer notar es que esta problemática que va desde el Derecho de extranjería al Derecho internacional privado, se produce precisamente en un contexto en el que la misma definición de unión registrada en el Real Decreto 240/2007 es también la que se utiliza para situaciones pasivas. Es decir, aquellas en las que el nacional español siempre ha residido en España y pretende la residencia de su pareja registrada en España. Pero es que, además, dentro de esta construcción de un régimen *equiparado*, aunque artificialmente *separado* a través de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, resulta que la definición de unión registrada que recoge la Directiva 2004/38/CE también es aplicable a los familiares de ciudadanos españoles pasivos en otra situación: cuando la persona de nacionalidad española emigra a otro país y regresa con posterioridad a España. Lo cual, significa, de nuevo, la introducción de los problemas del alcance que dicha definición proporciona en situaciones que no están cubiertas por la Directiva 2004/38/CE en el desarrollo del proceso migratorio familiar y el régimen de extranjería aplicable, y que exige que se trate de una pareja con la que el nacional español haya celebrado una unión registrada, con arreglo a la legislación de un EM⁴⁷.

3.2. La relación familiar nacida con arreglo a la legislación de un Estado miembro

De lo anterior se deduce una consecuencia *work in progress* que acaba reforzando la idea de la necesidad de un régimen de extranjería para los familiares nacionales de terceros Estados de los propios nacionales que debe ser reflexionado, bien sea a nivel Unión Europea o a nivel interno. Ello pone en entredicho que, el orden en el que por cronología nos ha llevado a abordar los problemas de encaje y coherencia entre la Directiva 2004/38/CE y el Reglamento (UE) 2016/1104, ahora, desde la perspectiva del tratamiento del alcance de la relación familiar a la que pretende dar cobertura el legislador de la Unión Europea, quizá no sea, en este escenario de regreso al país de la propia nacionalidad, el más acertado.

⁴⁵ Aspecto que tratado desde una perspectiva de la *lex registrii* aporta la solución. RODRÍGUEZ BENOIT, A., «Los efectos patrimoniales de los matrimonios y de las uniones registradas en la Unión Europea», *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 11, 2019, núm. 1, p. 10.

⁴⁶ VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, M., «El puzle se complica. Efectos patrimoniales de las uniones registradas y Reglamento (UE) 2016/1104. Problemas de calificación y coordinación entre los instrumentos europeos conexos», en GUZMÁN ZAPATER, M. y ESPLUGUES MOTA, C. (dirs.), *Persona y familia en el nuevo modelo español de Derecho internacional privado*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 313-329.

⁴⁷ GARDEÑES SANTIAGO, M., «The Cross-Border Continuity of Family Status as a Means of Ensuring Free Movement and Residence Rights for the European Union Citizen», *op. cit.*, p. 223.

Este enfoque nos obliga a visualizar un mayor alcance respecto al segundo instrumento, que había quedado eclipsado por el debate del papel del registro, puesto que, en atención a los intereses que persigue, no exige que la unión registrada se haya formalizado bajo la normativa de un EM. En este sentido, nos planteamos por qué esta amplitud no podría trasladarse al nivel del tratamiento que reciben los familiares de los propios nacionales y que, en el caso español, vendría a dar la solución a las problemáticas que surgen en el ámbito de las uniones registradas.

Esta idea acude a nosotros como un nuevo reto al que se enfrentan las familias mixtas en el contexto de la pandemia. En las restricciones de los viajes no esenciales a la Unión Europea se incide en la necesidad de intensificar los esfuerzos para garantizar que los ciudadanos de la Unión Europea y sus familiares que deseen regresar a sus países lo hagan, ofreciéndose directrices en orden a las solicitudes presentadas por los familiares de ciudadanos de la Unión Europea contemplados en la Directiva 2004/38/CE⁴⁸.

En consecuencia, en el ámbito de las uniones registradas, la exigencia de que la unión se haya celebrado con arreglo a la legislación de un EM supondría un obstáculo. Piénsese, por ejemplo, en el caso de un nacional español que reside en Australia que pretende su regreso a España acompañado de su pareja, de nacionalidad argentina, pero cuya unión registrada lo es conforme al Derecho australiano y no conforme a la legislación de un EM.

Al seguir la cronología de las medidas adoptadas en España, observamos que en el tratamiento de las uniones registradas no se tiene en consideración este último requisito⁴⁹. No obstante, en el ámbito de la expedición de visados y las restricciones por la covid-19 es donde aparecen las diferencias que marca la propia Directiva 2004/38/CE. En caso de que la pareja de hecho esté inscrita en un registro público establecido a esos efectos en un EM de la Unión Europea, se exige la aportación de certificación de dicho registro. Para el resto de supuestos, el tratamiento es el de pareja de hecho, que es el que se contempla en el art. 3.2.b) de la Directiva 2004/38/CE para la familia extensa y que se manifiesta en el art. 2 bis del Real Decreto 240/2007. En consecuencia, fuera de las uniones celebradas bajo la legislación de un EM, el resto son consideradas como uniones de hecho⁵⁰. Con lo cual, se consigue la entrada y la residencia en tiempos de crisis, forzado también por el movimiento *Love is not tourism*, pero en el que España sigue apareciendo como uno de los países que no lo regula claramente⁵¹.

⁴⁸ La Comisión, el 16 de marzo de 2020, adopta la Comunicación covid-19: restricción temporal de los viajes no esenciales a la Unión Europea, que se complementa con unas Directrices *sobre medidas de gestión de fronteras para proteger la salud y garantizar la disponibilidad de los bienes y de los servicios esenciales*, 2020/C 86 I/01, OJ C 86 I, de 16 de marzo de 2020, pp. 1-4.

⁴⁹ Orden INT/270/2020, de 21 de marzo, *BOE* núm. 79; Orden INT/356/2020, de 20 de abril, *BOE* núm. 111; Orden INT/409/2020, de 14 de mayo, *BOE* núm. 136; Orden SND/521/2020, de 13 de junio *BOE* núm. 167; Orden INT/551/2020, de 21 de junio, *BOE* núm. 173.

⁵⁰ JIMÉNEZ BLANCO, P., «Movilidad transfronteriza de personas, vida familiar y Derecho internacional privado», *op. cit.*, p. 21.

⁵¹ <https://www.loveisnottourism.org/>.

Así las cosas, esta situación sugiere otro de los ejes de la problemática de tener un régimen de extranjería para los familiares de los nacionales españoles a los que se les aplica el mismo régimen sin que resulten beneficiarios del régimen Unión Europea libre circulación, teniendo en cuenta que la situación de regreso se produce desde un tercer país, y que aunque no genera los problemas típicos de la discriminación inversa, evidencia los límites cuando en el marco de la libre circulación se llega a incluir a los familiares hasta donde se ha llegado: a beneficiar exclusivamente a las relaciones familiares nacidas al amparo de la legislación de un EM. Ello en un contexto de libre circulación tiene su lógica, pero es una lógica que escapa a la de un mundo globalizado, que sí acogen precisamente los instrumentos de Derecho internacional privado que no definen el alcance de la internacionalidad en la relación jurídica privada, y que en el seno del Reglamento (UE) 2016/1104, pese a los problemas que respecto al registro se generan, esta no se limita a la celebración de la unión con arreglo a la legislación de un EM.

Por ello, desde una perspectiva más amplia e internacional privatista, nos preguntamos si no es este un buen momento para que dicha perspectiva sea acogida en una futura reforma de la Directiva 2004/38/CE y, si no se alcanza, en la necesidad de contar con un régimen propio que recoja el tratamiento de los familiares de los propios nacionales que contemple una visión más extensiva, como la acogida en el Reglamento (UE) 2016/1104, en referencia a no limitar a que la unión se haya registrado conforme a la legislación de un EM.

El no hacerlo, y adoptar la solución de que las uniones registradas en un tercer Estado son uniones de hecho consideradas como miembros de la familia extensa, conduce de nuevo a abordar cuestiones de coherencia en el plano de la continuidad de las relaciones jurídicas privadas, puesto que, a efectos de la Directiva 2004/38/CE, no se considerarían uniones registradas, aunque sí lo fueran en el ámbito del Reglamento (UE) 2016/1104.

Sea como fuere, esta tensión brinda la oportunidad de cuestionar si en el ámbito de las uniones registradas no se deberían unificar los conceptos y el alcance de ambos instrumentos de la Unión Europea, pese a que los intereses en ambos sean distintos. A tal efecto, cabe madurar por qué no puede llegar a darse una situación en la que la unión registrada nace en el marco de la legislación de un tercer país y después se produce el ejercicio de la libre circulación. Dado el caso, se cuestionaría la relación familiar como beneficiaria del Derecho de la Unión, al contrario de lo que sucedería con el matrimonio, que pese a no encontrarse definido en la Directiva 2004/38/CE, ya ha sido proclamado por el TJUE en el asunto *Coman* que su interpretación es autónoma y nada dice respecto a que el matrimonio se haya celebrado de acuerdo con la legislación de un EM.

4. REFLEXIÓN FINAL

Los nuevos enfoques a los desafíos que se plantean para los familiares en el regreso del ciudadano de la Unión al país de origen, en la heredada com-

pleja construcción de los derechos de residencia, invitan a la reflexión sobre la necesidad de regular un cuerpo normativo propio.

En atención al régimen de extranjería aplicable, el marco del Acuerdo de Retirada y el modo en que se acoge la jurisprudencia del TJUE tantea si el derecho derivado no es el marco ahora oportuno para reforzar esos derechos. La salida de un EM evidencia las carencias en los marcos internos en los supuestos de regreso desde un tercer Estado (o en los pasivos puros), como ocurre en el caso español, en el que la bienvenida equiparación ahora se cuestiona por los obstáculos que supone cuando se aplica a supuestos no cubiertos por la Directiva 2004/38/CE.

Obstáculos que también se producen en la condición de beneficiarios, como sucede en el caso de las uniones registradas, y que la pandemia se ha encargado de sacar a la luz, al exigirse que la unión se haya celebrado con arreglo a la legislación de un EM. Este nuevo enfoque, que ya no se centra en la heredada cuestión del registro, permite considerar si a nivel de la Unión Europea debería prestarse una especial atención al potencial de optar por definiciones que atiendan a la coherencia entre instrumentos normativos, y que a nivel interno implicaría apartarse de la técnica actual en la que se reproduce lo establecido por la Directiva 2004/38/CE para, nuevamente, supuestos no cubiertos por la Directiva 2004/38/CE.

RESUMEN

NUEVOS Y HEREDADOS DESAFÍOS EN EL CONTEXTO DEL REGRESO AL PAÍS DE ORIGEN DEL CIUDADANO DE LA UNIÓN Y SU FAMILIA

El objeto de este estudio es reflexionar sobre cómo contribuyen los nuevos y heredados desafíos en el contexto de un proceso migratorio familiar, cuando el ciudadano de la Unión regresa al país de la propia nacionalidad, en el planteamiento sobre si es necesario avanzar hacia una regulación de la reunión familiar a nivel de la Unión Europea o a nivel interno, especialmente centrándonos en el caso español. En ese regreso, el familiar nacional de un tercer Estado inicia un periplo migratorio en el que el juego en la construcción de los derechos derivados de residencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), unido a las problemáticas específicas que nacen en un escenario de crisis y a las necesidades que se generan en el desarrollo y la continuidad de las relaciones jurídicas privadas internacionales, propicia un espacio adecuado para abordarlo teniendo en cuenta también aspectos de coherencia en el ámbito de aplicación entre instrumentos normativos.

Palabras clave: ciudadanía de la Unión, libre circulación de personas, nacionales de terceros países, derechos de residencia, régimen de extranjería, regreso al país de origen, unión registrada, Derecho internacional privado.

ABSTRACT

NEW AND INHERITED CHALLENGES FOR THE UNION'S CITIZENS AND FAMILY MEMBERS IN THE CONTEXT OF THE RETURN TO THE COUNTRY OF ORIGIN

The aim of this paper is to consider how emerging and legacy challenges contribute on the need to move towards an autonomous legal status for family reunion, at EU or in-

ternal level, especially by focusing on the Spanish case, when the sponsor is a EU citizen that returns to establish himself in his country of origin. In this context, the third-country national, as a family member, begins a migratory process. The construction of the derived rights of residence by the Court of Justice of the European Union (CJEU), together with the specific problems arising in a crisis scenario and the needs arising in the development and continuity of private international relationships, promotes an appropriate forum to consider a step forward. This should also be considered taking into account aspects of consistency in the scope of application between regulatory instruments.

Keywords: EU citizenship, free movement of persons, third-country nationals, rights of residence, legal status of foreigners, return to the country of origin, registered partnership, Private international law.