

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 4 de junio de 2026 ([\\*](#))

« Procedimiento prejudicial — Ciudadanía de la Unión — Derecho de libre circulación y de libre residencia en el territorio de los Estados miembros — Directiva 2004/38/CE — Artículo 3, apartado 1 — Beneficiarios — Miembros de la familia de un ciudadano de la Unión — Derecho de residencia derivado de un nacional de un tercer país — Naturalización posterior de dicho nacional de un tercer país — Artículo 35 — Fraude o abuso de derecho — Matrimonio de conveniencia — Ámbito de aplicación temporal — Facultad de investigación de las autoridades nacionales competentes sobre la existencia de un matrimonio de conveniencia »

En el asunto C-560/24 [Besthame], ([1](#))

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Court of Appeal (Tribunal de Apelación, Irlanda), mediante resolución de 2 de julio de 2024, recibida en el Tribunal de Justicia el 19 de agosto de 2024, en el procedimiento entre

**R.S.**

y

**Minister for Justice,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. K. Jürimäe (Ponente), Presidenta de Sala, el Sr. K. Lenaerts, Presidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Juez de la Sala Segunda, y los Sres. F. Schalin, M. Gavalec y Z. Csehi, Jueces;

Abogado General: Sr. R. Norkus;

Secretaria: Sra. C. Strömholm, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 15 de octubre de 2025;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de R.S., por el Sr. D. Leonard, BL, el Sr. C. Power, SC, y el Sr. J. Watters, Solicitor;
- en nombre del Minister for Justice e Irlanda, por la Sra. M. Browne, Chief State Solicitor, y la Sra. S. Finnegan y los Sres. A. Joyce y G. Wells, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. D. Conlan Smyth, SC, y la Sra. S. Cooney, BL;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. J. Möller, R. Kanitz y N. Scheffel, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. E. Montaguti y el Sr. J. Tomkin, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 15 de enero de 2026;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 35 de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO 2004, L 158, p. 77; corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre R.S., nacional de un tercer país naturalizado irlandés, y el Minister for Justice (Ministro de Justicia, Irlanda), en relación con la declaración, por este último, de que, antes de la adquisición de la nacionalidad irlandesa, R.S. había contraído un matrimonio de conveniencia con una ciudadana de la Unión a efectos de obtener una tarjeta de residencia de familiar de un ciudadano de la Unión.

### **Marco jurídico**

## ***Derecho de la Unión***

3 A tenor del considerando 28 de la Directiva 2004/38:

«Los Estados miembros deben poder adoptar las medidas necesarias para protegerse contra el abuso de derecho o el fraude de ley, particularmente de los matrimonios de conveniencia o cualquier otra relación contraída con el exclusivo objeto de disfrutar del derecho de libre circulación y residencia.»

4 El artículo 2 de dicha Directiva, que lleva por título «Definiciones», dispone lo siguiente:

«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”:

a) el cónyuge;

[...]».

5 El artículo 3 de la referida Directiva, titulado «Beneficiarios», establece en su apartado 1:

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

6 El artículo 15 de la misma Directiva determina las garantías de procedimiento aplicables cuando se adoptan decisiones que restrinjan la libertad de circulación de un ciudadano de la Unión o de los miembros de su familia por motivos que no sean de orden público, seguridad pública o salud pública.

7 El artículo 27 de la Directiva 2004/38 establece los principios generales aplicables en caso de limitación del derecho de entrada y del derecho de residencia de un ciudadano de la Unión o de un miembro de su familia por razones de orden público, seguridad pública o salud pública.

8 A tenor del artículo 30 de dicha Directiva, con el epígrafe «Notificación de las decisiones»:

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

[...]

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

9 El artículo 31 de la referida Directiva, bajo la rúbrica «Garantías procesales», dispone lo siguiente:

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

[...]

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

[...]»

10 El artículo 35 de la misma Directiva, que se titula «Abuso de derecho», es del siguiente tenor:

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

### ***Derecho irlandés***

11 La Directiva 2004/38 fue transpuesta al Derecho irlandés mediante el European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015 (S.I. No. 548 of 2015) [Reglamento de 2015 relativo a las Comunidades Europeas (Libre circulación de personas) (S.I. n.º 548 de 2015)], en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Reglamento de 2015»).

12 El artículo 27 del Reglamento de 2015, titulado «Cese de los derechos», dispone lo siguiente:

«(1) El Ministro podrá revocar o denegar, según corresponda, cualquiera de los derechos o estatutos siguientes cuando, de conformidad con el presente Reglamento, considere que el derecho o estatuto en cuestión se solicita sobre la base de un fraude o abuso de derecho:

[...]

(b) una tarjeta de residencia [...]

[...]

(2) Cuando el Ministro tenga sospechas fundadas de que un derecho o estatuto de miembro de la familia autorizado conferido en virtud del presente Reglamento se solicita o se ha obtenido sobre la base de un fraude o abuso de derecho, podrá realizar las indagaciones y recabar la información razonablemente necesaria para investigar el asunto.

[...]

(4) A efectos del presente artículo, el concepto de “abuso de derecho” comprenderá los matrimonios de conveniencia [...].».

13 El artículo 28 de dicho Reglamento, con el epígrafe «Matrimonios de conveniencia», establece:

«(1) El Ministro, al realizar una constatación sobre cualquier cuestión pertinente a efectos del presente Reglamento, podrá no tener en cuenta un matrimonio determinado si considera o determina que se trata de un matrimonio de conveniencia.

(2) Cuando el Ministro, al tener en cuenta un matrimonio para realizar una constatación sobre cualquier cuestión pertinente a efectos del presente Reglamento, tenga motivos razonables para considerar que se trata de un matrimonio de conveniencia, podrá remitir una notificación a los cónyuges en la que inste a las personas interesadas a presentar, por escrito o en persona, en el plazo fijado en dicha notificación, la información razonablemente necesaria para demostrar al Ministro que el matrimonio no es de conveniencia.

[...]»

### **Litigio principal y cuestión prejudicial**

14 R.S., nacido en un tercer país del que era nacional, entró en Irlanda sobre la base de un permiso de residencia para estudiantes.

15 En 2010, dieciséis días antes de la expiración de dicho permiso, R.S. contrajo matrimonio con una ciudadana de la Unión que había ejercido su libertad de circular y de residir en Irlanda. Posteriormente, obtuvo una tarjeta de residencia de cinco años de duración como miembro de la

familia de un ciudadano de la Unión.

- 16 En 2015, R.S. adquirió la nacionalidad irlandesa. Desde entonces, su residencia en Irlanda se basa en esa nacionalidad.
- 17 En 2018, R.S. y su esposa se divorciaron.
- 18 Durante el año 2019, una nacional de un tercer país solicitó la residencia en Irlanda alegando que era la madre de un menor, nacional irlandés, del que R.S. era el padre biológico. Esta solicitud dio lugar a la apertura de una investigación para determinar si el matrimonio contraído en 2010 era un matrimonio de conveniencia.
- 19 Mediante resolución de 13 de febrero de 2020, el Ministro de Justicia «revocó» la tarjeta de residencia expedida a R.S. en 2010 basándose en que este, en apoyo de su solicitud de tarjeta de residencia, había presentado documentos engañosos y en que el matrimonio celebrado en 2010 era un matrimonio de conveniencia. A raíz de una solicitud de revisión presentada por R.S., dicha resolución fue confirmada por otra del Ministro de Justicia de 8 de septiembre de 2020.
- 20 El 1 de febrero de 2022, sin embargo, como consecuencia de un intercambio de correspondencia con los abogados de R.S., el Ministro de Justicia adoptó una nueva resolución. Mediante esta, revocó la resolución de 8 de septiembre de 2020, anuló la de 13 de febrero de 2020 y constató que R.S. había presentado documentos o informaciones falsos o engañosos y había contraído un matrimonio de conveniencia con vistas a obtener un estatuto o un derecho al que no podría haber accedido de otro modo con arreglo a la Directiva 2004/38. El citado Ministro consideró que «debía reputarse retirado *ab initio* cualquier derecho o estatuto conferido en virtud de [esa] Directiva en razón de [ese] matrimonio».
- 21 R.S. interpuso ante la High Court (Tribunal Superior, Irlanda) un recurso a fin de obtener la anulación mediante resoluciones de *certiorari* de las tres resoluciones de los días 13 de febrero de 2020, 8 de septiembre de 2020 y 1 de febrero de 2022, alegando una actuación *ultra vires* del Ministro de Justicia. A su entender, al haberse convertido en ciudadano irlandés, ya no está comprendido en el ámbito de aplicación de ninguna disposición del Reglamento de 2015 ni de la Directiva 2004/38, de modo que esos actos no podían fundamentar la facultad del Ministro de Justicia para adoptar tales resoluciones. La High Court (Tribunal Superior) desestimó ese recurso mediante sentencia de 18 de mayo de 2023.
- 22 R.S. interpuso entonces recurso ante la Court of Appeal (Tribunal de Apelación, Irlanda), el órgano jurisdiccional remitente.
- 23 El referido órgano jurisdiccional precisa de entrada que la resolución de 1 de febrero de 2022 no debe interpretarse en el sentido de que implica la revocación o la denegación de un derecho de residencia, sino en el de una «apreciación», una «constatación» o una «conclusión» en relación con la situación pasada o la conducta pasada de R.S. Añade que dicha resolución da a entender que tal apreciación, constatación o conclusión podrá tomarse en consideración posteriormente en el contexto de una nueva valoración de la nacionalidad irlandesa de R.S., al

tiempo que reconoce que cualquier nueva valoración tendría en cuenta todas las circunstancias y los derechos fundamentales de este. A este respecto, dicho órgano jurisdiccional precisa que, en razón de resoluciones recientes de la Supreme Court (Tribunal Supremo, Irlanda), actualmente no existe ningún procedimiento de índole constitucional que permita llevar a cabo una investigación dirigida a revocar la nacionalidad irlandesa en tal contexto.

24 A la vista de las alegaciones formuladas ante el órgano jurisdiccional remitente, este se interroga, en primer lugar, sobre el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/38 y, en particular, de su artículo 35.

25 Sobre este particular, dicho órgano jurisdiccional deduce de la sentencia de 14 de noviembre de 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862), que la Directiva 2004/38 deja de aplicarse a un nacional de un tercer país, miembro de la familia de un ciudadano de la Unión, cuando ese nacional de un tercer país adquiere la nacionalidad del Estado miembro de acogida y deja por ello de serle aplicable la definición que corresponde al concepto de «beneficiario», a efectos del artículo 3, apartado 1, de la referida Directiva. Dicho esto, de la sentencia de 10 de septiembre de 2019, Chenchooliah (C-94/18, EU:C:2019:693), se desprende, según el citado órgano jurisdiccional, que la citada Directiva se aplica a una decisión de expulsión adoptada contra un nacional de un tercer país que ha residido en el Estado miembro de acogida como miembro de la familia de un ciudadano de la Unión, aun cuando ese nacional de un tercer país ya no sea «beneficiario», en el sentido del artículo 3, apartado 1, de la misma Directiva.

26 A la luz de estos elementos, el referido órgano jurisdiccional se pregunta si, por analogía con la solución adoptada en esa última sentencia, la Directiva 2004/38 regula la situación en la que la autoridad competente de un Estado miembro pretende determinar si una persona que ha disfrutado de un derecho de residencia basado en esa Directiva lo ha obtenido mediante abuso de derecho o fraude, en una fecha en la que esa persona ya no es «beneficiario», en el sentido del artículo 3, apartado 1, de dicha Directiva.

27 En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente señala que el Derecho irlandés faculta inequívocamente al Ministro de Justicia para investigar un fraude o un abuso de derecho con el fin de «revocar o denegar [...] una tarjeta de residencia», sin que, no obstante, esa revocación o denegación pueda ser retroactiva. Asimismo, precisa que, en virtud del Derecho irlandés, tal facultad de investigación puede referirse tanto a las solicitudes de tarjeta de residencia como a las tarjetas de residencia válidas u obtenidas en el pasado. En cambio, a su juicio, no es seguro que dicha facultad de investigación pueda ejercerse de forma autónoma, fuera de cualquier actuación concreta, como la revocación o denegación de un derecho de residencia, unas diligencias penales, un procedimiento de expulsión o un procedimiento de revocación de la nacionalidad irlandesa.

28 Pues bien, para el órgano jurisdiccional remitente, tal facultad de investigación autónoma podría estar justificada a la luz de la finalidad del régimen de ciudadanía de la Unión, que exige la existencia de un sistema sólido de prevención, detección y erradicación del fraude y del abuso de derecho. Por lo tanto, para poder proceder, en su caso, a una interpretación del Derecho irlandés que sea conforme con el Derecho de la

Unión, dicho órgano jurisdiccional considera necesario que se determine si la Directiva 2004/38 se aplica a un nacional de un tercer país que ha obtenido la nacionalidad de un Estado miembro únicamente en la medida en que la referida Directiva autoriza a ese Estado miembro a investigar un matrimonio de conveniencia celebrado en un momento en el que esa persona disfrutaba de un derecho de residencia en ese Estado miembro en virtud de la referida Directiva.

29 En estas circunstancias, la Court of Appeal (Tribunal de Apelación) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Es aplicable la Directiva 2004/38 [...] a una persona que ha obtenido previamente un derecho de residencia derivado en un Estado miembro por ser cónyuge de un ciudadano de la Unión y ejercer los derechos reconocidos por [el Tratado FUE] en el Estado de acogida, pero que ha adquirido más recientemente la nacionalidad del Estado de acogida y ya no disfruta en dicho Estado de ningún derecho derivado en virtud de la Directiva, con el único fin de investigar y (en su caso) constatar o concluir que en el pasado esa persona cometió fraude o abuso de derecho, o celebró un matrimonio de conveniencia, en el sentido del artículo 35 de la Directiva, con el objetivo de obtener un derecho al amparo de la citada Directiva?»

### **Sobre la cuestión prejudicial**

30 Mediante su única cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 35 de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que permite a las autoridades competentes de un Estado miembro investigar y, en su caso, constatar o concluir que una persona, anteriormente beneficiaria de un derecho derivado de circulación y de residencia con arreglo a dicha Directiva, ha cometido un fraude o un abuso de derecho, aun cuando esa persona haya adquirido la nacionalidad de dicho Estado miembro y, en la fecha de la investigación, su residencia en ese Estado miembro ya no se base en la citada Directiva.

### ***Observaciones preliminares***

31 Con carácter preliminar, procede recordar que, de conformidad con el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2004/38, quedan comprendidos en el ámbito de aplicación de dicha Directiva y son beneficiarios de los derechos que esta confiere los ciudadanos de la Unión que se trasladen a, o residan en, un Estado miembro distinto del Estado del que tengan la nacionalidad, así como los miembros de sus familias, tal como se definen en el artículo 2, punto 2, de dicha Directiva, que los acompañen o se reúnan con ellos (sentencias de 14 de noviembre de 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, apartado 34 y jurisprudencia citada, y de 10 de septiembre de 2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, apartado 54).

32 Sin embargo, como, en virtud de un principio de Derecho internacional, un Estado miembro no puede negar a sus propios nacionales el derecho a entrar en su territorio y a residir en él y estos disfrutaban por lo tanto en dicho Estado de un derecho de residencia incondicionado, la Directiva 2004/38 no pretende regular la residencia de un ciudadano de la Unión en un Estado miembro del que es nacional (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de mayo de 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, apartados 29 y 34; de 12 de marzo de 2014, O. y B., C-456/12, EU:C:2014:135, apartado 42, y de 14 de noviembre de 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, apartado 37).

33 En el caso de autos, de las explicaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente se desprende que, durante el período comprendido entre 2010 y 2015, R.S., entonces nacional de un tercer país, residió en Irlanda como cónyuge de una ciudadana de la Unión que había ejercido su derecho a circular y a residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Durante ese período, la residencia de R.S. en Irlanda se basaba efectivamente en la Directiva 2004/38, de la que era beneficiario.

34 No obstante, como observa el órgano jurisdiccional remitente, la adquisición, en 2015, de la nacionalidad irlandesa por R.S. supuso para este un cambio de régimen jurídico a la luz tanto del Derecho nacional como de la Directiva 2004/38. Desde esa adquisición, R.S. reside en Irlanda sobre la base del Derecho nacional y ya no responde a la definición del concepto de «beneficiario», en el sentido del artículo 3, apartado 1, de dicha Directiva, que no regula ya su residencia en Irlanda (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de noviembre de 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, apartados 39 a 41).

35 Así pues, en 2019, fecha en que se inició la investigación relativa a la existencia de un matrimonio de conveniencia, R.S. ya no era «beneficiario», en el sentido de dicha disposición. No obstante, esta investigación se refería, en concreto, a un período durante el cual R.S. sí había residido en Irlanda al amparo de la Directiva 2004/38. Además, la referida investigación condujo a la constatación de que cualquier derecho conferido en virtud de esa Directiva, incluido, por tanto, el derecho de residencia del que R.S. había disfrutado sobre la base de la citada Directiva, se consideraba retirado *ab initio*.

36 A la luz de estas observaciones preliminares, procede realizar la interpretación del artículo 35 de la Directiva 2004/38 para determinar, por una parte, si dicha disposición sigue siendo aplicable en circunstancias como las descritas en el apartado anterior y, por otra, si permite a los Estados miembros llevar a cabo una investigación con el fin de constatar simplemente la existencia de un matrimonio de conveniencia.

### ***Sobre la interpretación del artículo 35 de la Directiva 2004/38***

37 Con arreglo al artículo 35 de la Directiva 2004/38, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para denegar, extinguir o retirar cualquier derecho conferido por esa Directiva en caso de abuso de derecho o fraude, como los matrimonios de conveniencia, siempre que estas medidas sean proporcionadas y estén sometidas a las garantías procesales contempladas en la citada Directiva.

38 A efectos de la interpretación de esta disposición, no solo debe tenerse en cuenta su tenor, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (véanse las sentencias de 17 de noviembre de 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, apartado 12, y de 1 de agosto de 2022, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, C-411/20, EU:C:2022:602, apartado 51).

39 Por lo que respecta, en un primer momento, al ámbito de aplicación temporal del artículo 35 de la Directiva 2004/38, procede observar, en primer término, que esta disposición está redactada de manera amplia, como demuestran los términos que indican que los Estados miembros adoptarán las «medidas necesarias» para «denegar, extinguir o retirar» «cualquier» derecho «conferido» por dicha Directiva. Ciertamente, de esta redacción se desprende inequívocamente que la adopción de tales medidas debe referirse a un derecho conferido por esa Directiva, como un derecho de residencia derivado del miembro de la familia de un ciudadano de la Unión que haya ejercido su libertad de circulación y de residencia. Sin embargo, este tenor no presupone en modo alguno que, en el momento de la adopción de tales medidas, este derecho siga ejerciéndose.

40 En efecto, antes de nada, por su tenor, el artículo 35 de la Directiva 2004/38 no supedita la adopción, por parte de los Estados miembros, de las medidas necesarias para denegar, extinguir o retirar cualquier derecho conferido por esa Directiva a ningún límite temporal explícito.

41 A continuación, el empleo del participio pasado «conferido» indica que el legislador de la Unión quiso conceder a los Estados miembros la facultad de adoptar medidas con respecto a los derechos de los que el interesado es beneficiario o lo ha sido en virtud de la referida Directiva.

42 Por último, como ha señalado el Abogado General en el punto 42 de sus conclusiones, la utilización de verbos diferentes («refuse», «terminate» y «withdraw», en la versión inglesa; «denegar», «extinguir» y «retirar», en la versión española; «verweigern», «aufheben» y «widerrufen», en la versión alemana; «lõpetama», «kehtetuks tunnistama» y «keelduma», en la versión estonia; «refuser», «annuler» y «retirer», en la versión francesa) pone de manifiesto la intención del legislador de la Unión de cubrir tanto las medidas nacionales que permiten extinguir *ex nunc* un derecho como las consistentes en retirar *ex tunc* un derecho. Así, esta disposición permite la adopción de medidas respecto de un derecho cuya concesión se solicita, de un derecho actualmente ejercido o de un derecho ejercido en el pasado.

43 De estos elementos de interpretación literal se desprende que el artículo 35 de la Directiva 2004/38 está destinado a aplicarse a las medidas adoptadas en virtud de un derecho conferido por dicha Directiva en un período pasado, aun cuando el interesado ya no sea, en el momento de la adopción de tales medidas, «beneficiario», en el sentido del artículo 3, apartado 1, de la referida Directiva.

44 En segundo término, esta interpretación literal se ve corroborada por el contexto en el que se inscribe el artículo 35 de la Directiva 2004/38.

45 En efecto, por un lado, a tenor del considerando 28 de dicha Directiva, «los Estados miembros deben poder adoptar las medidas necesarias para protegerse contra el abuso de derecho o el fraude de ley, particularmente de los matrimonios de conveniencia o cualquier otra relación

contraída con el exclusivo objeto de disfrutar del derecho de libre circulación y residencia». Este considerando está formulado en términos tan amplios como los utilizados en el artículo 35 de la citada Directiva. Al igual que este artículo, el referido considerando no somete la adopción de las medidas mencionadas por parte de los Estados miembros a ningún límite temporal.

46 Por otro lado, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la Directiva 2004/38 no contiene únicamente normas que regulan los requisitos de obtención de alguno de los diferentes tipos de derechos de residencia que prevé o los requisitos que deben cumplirse para continuar beneficiándose de los derechos correspondientes. Esta Directiva establece, además, un conjunto de normas cuyo objeto es regular la situación derivada de la pérdida del disfrute de cualquiera de esos derechos, que siguen siendo de aplicación a una persona que ya no es «beneficiario», en el sentido del artículo 3, apartado 1, de dicha Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de septiembre de 2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, apartados 70 a 73, 78 y 79).

47 De ello se deduce que el ámbito de aplicación temporal de determinadas disposiciones de la Directiva 2004/38 supera el del concepto de «beneficiario», en el sentido del artículo 3, apartado 1, de dicha Directiva. En concreto, una persona que ha tenido la condición de «beneficiario», en el sentido de la citada disposición, puede, por tanto, incluso después de haber perdido esa condición, seguir estando comprendida en el ámbito de aplicación de determinadas disposiciones de la referida Directiva que, habida cuenta de su objeto y finalidad, estén destinadas a seguir aplicándose después de tal pérdida.

48 Pues bien, en tercer término, habida cuenta de su finalidad y de su efecto útil, el artículo 35 de la Directiva 2004/38 está destinado a seguir aplicándose después de tal pérdida.

49 A este respecto, procede subrayar que esta disposición constituye una expresión del principio general de prohibición del abuso de derecho. De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para probar la existencia de una práctica abusiva, es necesario que concurren, por un lado, una serie de circunstancias objetivas de las que resulte que, pese a haberse respetado formalmente las condiciones establecidas en la normativa de la Unión, no se ha alcanzado el objetivo perseguido por dicha normativa y, por otro lado, un elemento subjetivo consistente en la voluntad de obtener un beneficio resultante de la normativa de la Unión mediante la creación artificiosa de las condiciones exigidas para su obtención (sentencia de 18 de diciembre de 2014, McCarthy y otros, C-202/13, EU:C:2014:2450, apartado 54).

50 Pues bien, dado que un comportamiento abusivo consiste en la creación artificiosa de las condiciones necesarias para la obtención de un beneficio y su respeto formal, tal comportamiento es, por naturaleza, difícilmente detectable. En la práctica, debido a su carácter encubierto, a menudo se detecta, no en el momento en que se comete, sino en una fase posterior.

51 En estas circunstancias, procede considerar que el objetivo de luchar contra el fraude y las prácticas abusivas requiere interpretar el artículo 35 de la Directiva 2004/38 en el sentido de que confiere a los Estados miembros la facultad de adoptar las medidas necesarias en caso de

fraude o abuso de derecho que haya afectado a un derecho conferido en virtud de dicha Directiva incluso en una fecha en la que ese derecho haya dejado de producir efectos y la persona de que se trate ya no tenga la condición de «beneficiario», en el sentido del artículo 3, apartado 1, de la referida Directiva.

52 En efecto, una interpretación en sentido contrario beneficiaría a los autores de fraudes o de abusos de derecho que hayan logrado disimular el fraude o el abuso durante un período de tiempo suficientemente largo, con el riesgo de poner en peligro este objetivo.

53 A la luz de las consideraciones anteriores, procede concluir que de una interpretación literal, contextual y teleológica del artículo 35 de la Directiva 2004/38 se desprende que esta disposición está destinada a ser aplicada a las medidas adoptadas en relación con un derecho conferido por dicha Directiva en un período pasado, aun cuando el interesado ya no sea, en la fecha de adopción de tales medidas, «beneficiario», en el sentido del artículo 3, apartado 1, de esa Directiva.

54 De los apartados 64 y 67 de la sentencia de 10 de septiembre de 2019, *Chenchooliah* (C-94/18, EU:C:2019:693), no cabe extraer ninguna conclusión diferente. En los apartados indicados, el Tribunal de Justicia estimó que la jurisprudencia —según la cual, dado que la Directiva 2004/38 confiere al nacional de un tercer país, miembro de la familia de un ciudadano de la Unión, derechos de entrada y de residencia en el Estado miembro de acogida, este solo puede restringir esos derechos respetando los artículos 27 y 35 de dicha Directiva— no se aplica en la situación en la que ese nacional de un tercer país ya no disfruta de un derecho de residencia al amparo de la referida Directiva y ya no es «beneficiario», en el sentido del artículo 3, apartado 1, de la misma Directiva.

55 De este modo, el Tribunal de Justicia no pretendió limitar el ámbito de aplicación temporal del artículo 35 de la Directiva 2004/38 al período durante el cual el interesado reside en el territorio de un Estado miembro en virtud de las disposiciones de dicha Directiva y tiene la condición de «beneficiario», en el sentido del artículo 3, apartado 1, de la referida Directiva.

56 En efecto, de una lectura conjunta de los fundamentos de Derecho de la sentencia de 10 de septiembre de 2019, *Chenchooliah* (C-94/18, EU:C:2019:693), se desprende que el Tribunal de Justicia simplemente distinguió entre, por una parte, los supuestos de limitación de los derechos conferidos por la Directiva 2004/38 por motivos de orden público, seguridad pública o salud pública en virtud del artículo 27 de dicha Directiva y de pérdida de tal derecho debido a la existencia de un fraude o de un abuso de derecho con arreglo al artículo 35 de la referida Directiva y, por otra parte, el supuesto contemplado en el artículo 15 de la misma Directiva, objeto del asunto que dio lugar a esa sentencia, de pérdida del derecho de residencia por otros motivos, como la partida del ciudadano de la Unión al que el nacional de un tercer país había acompañado o con el que se había reunido como miembro de la familia.

57 En un segundo momento, procede determinar, habida cuenta de las dudas del órgano jurisdiccional remitente, el alcance de la facultad que el artículo 35 de la Directiva 2004/38 confiere a los Estados miembros. El referido órgano jurisdiccional pretende que se dilucide, en particular, si

dicha disposición confiere a estos una facultad de investigar las situaciones de fraude o de abuso de derecho que pueda llevar simplemente a constatar la existencia de un fraude o de un abuso, sin implicar necesariamente la denegación, la extinción o la retirada de un derecho conferido por dicha Directiva.

58 A este respecto, antes de nada, de la formulación amplia del artículo 35 de la Directiva 2004/38 señalada en el apartado 39 de la presente sentencia se desprende que el legislador de la Unión ha conferido a los Estados miembros cierto margen de apreciación en el ejercicio de la facultad de adoptar las medidas necesarias para denegar, extinguir o retirar cualquier derecho conferido por dicha Directiva. No obstante, como se deduce del propio tenor de la referida disposición, el ejercicio de esta facultad está limitado por el principio de proporcionalidad y por las garantías procesales previstas en los artículos 30 y 31 de la referida Directiva.

59 En este contexto, el artículo 35 de la Directiva 2004/38 no define las «medidas necesarias» que los Estados miembros pueden adoptar para denegar, extinguir o retirar cualquier derecho conferido por la misma Directiva.

60 A continuación, la constatación de un fraude o de un abuso de derecho, que es una etapa necesaria y previa a la eventual adopción de una decisión de denegación, de extinción o de retirada de un derecho conferido por la Directiva 2004/38, presupone lógicamente la comprobación de la existencia de tal fraude o abuso, como también señaló el Abogado General en el punto 82 de sus conclusiones.

61 Esta comprobación requiere, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la realización de un examen individual de cada caso concreto (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de diciembre de 2014, McCarthy y otros, C-202/13, EU:C:2014:2450, apartado 52).

62 Por último, es preciso señalar que tal examen individual, realizado en virtud del artículo 35 de la Directiva 2004/38, puede llevar a que se constate que no se ha demostrado la existencia de fraude o abuso de derecho.

63 Por lo tanto, procede considerar que el artículo 35 de la Directiva 2004/38 confiere, de manera implícita pero necesaria, a los Estados miembros la facultad de investigar una sospecha de fraude o de abuso de derecho y de constatar, en su caso, la existencia de un fraude o de un abuso, sin adoptar necesariamente, a continuación, medidas dirigidas a denegar, extinguir o retirar un derecho conferido en virtud de dicha Directiva.

64 En un tercer y último momento, en la medida en que de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que la constatación de la existencia de un matrimonio de conveniencia en el litigio principal podría dar lugar a la revocación posterior de la naturalización de R.S. y, por tanto, a la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión de este, procede recordar que el artículo 20 TFUE no se opone a que un Estado miembro revoque a un ciudadano de la Unión la nacionalidad de dicho Estado miembro adquirida mediante

naturalización cuando esta se ha obtenido de modo fraudulento, a condición de que esta decisión revocatoria respete el principio de proporcionalidad (sentencia de 2 de marzo de 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, apartado 59).

65 A la luz de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que el artículo 35 de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que permite a las autoridades competentes de un Estado miembro investigar y, en su caso, constatar o concluir que una persona, anteriormente beneficiaria de un derecho derivado de circulación y de residencia con arreglo a dicha Directiva, ha cometido un fraude o un abuso de derecho, aun cuando esa persona haya adquirido la nacionalidad de dicho Estado miembro y, en la fecha de la investigación, su residencia en ese Estado miembro ya no se base en la citada Directiva.

### **Costas**

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

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

**El artículo 35 de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE,**

**debe interpretarse en el sentido de que**

**permite a las autoridades competentes de un Estado miembro investigar y, en su caso, constatar o concluir que una persona, anteriormente beneficiaria de un derecho derivado de circulación y de residencia con arreglo a la Directiva 2004/38, ha cometido un fraude o un abuso de derecho, aun cuando esa persona haya adquirido la nacionalidad de dicho Estado miembro y, en la fecha de la investigación, su residencia en ese Estado miembro ya no se base en la citada Directiva.**

Firmas

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