

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 21 de julio de 2011 \*

En el asunto C-325/09,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Reino Unido), mediante resolución de 4 de agosto de 2009, recibida en el Tribunal de Justicia el 12 de agosto de 2009, en el procedimiento entre

Secretary of State for Work and Pensions

y

Maria Dias,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente de Sala, y el Sr. D. Šváby, la Sra. R. Silva de Lapuerta (Ponente) y los Sres. G. Arestis y J. Malenovský, Jueces;

\* Lengua de procedimiento: inglés.

Abogado General: Sra. V. Trstenjak;  
Secretaria: Sra. C. Strömholm, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 16 de diciembre de 2010;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Sra. Dias, por el Sr. A. Berry, Barrister, designado por el Sr. J. Borrero, Solicitor;
  
- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. S. Ossowski, en calidad de agente, asistido por la Sra. K. Smith, Barrister;
  
- en nombre del Gobierno danés, por la Sra. B. Weis Fogh, en calidad de agente;
  
- en nombre del Gobierno portugués, por el Sr. L. Fernandes, en calidad de agente;
  
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. D. Maidani y el Sr. M. Wilderspin, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 17 de febrero de 2011;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- <sup>1</sup> La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 16 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° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO L 158, p. 77 y corrección de errores en DO L 229, p. 35), en lo que atañe a períodos de estancia transcurridos antes de la transposición de dicha Directiva, así como la interpretación de la Directiva 68/360/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre suspensión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados miembros y de sus familias dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 13; EE 05/01, p. 88), en lo que se refiere a las tarjetas de residencia expedidas conforme a esa última Directiva.
- <sup>2</sup> Dicha petición se ha presentado en el marco de un litigio entre el Secretary of State for Work and Pensions (Ministro de Trabajo y Pensiones) y la Sra. Dias acerca del derecho de ésta a la concesión del complemento de ingresos («income support»).

## I. Marco jurídico

### *El Derecho de la Unión*

#### La Directiva 68/360

3 A tenor del artículo 4 de la Directiva 68/360:

«1. Los Estados miembros reconocerán el derecho de [residencia] en su territorio a los nacionales de dichos Estados y los miembros de su familia a los que se aplica el Reglamento (CEE) n° 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad [(DO L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77)] que puedan presentar los documentos enumerados en el apartado 3.

2. El derecho de [residencia] se acreditará mediante la expedición de un documento denominado “tarjeta de [residencia] de nacional de un Estado miembro de la CEE”. En este documento figurará una nota en la que se hará constar que ha sido expedido en aplicación del Reglamento [...] n° 1612/68 y de lo dispuesto por los Estados miembros para aplicar la presente Directiva. La redacción de dicha nota forma parte, como Anexo, de la presente Directiva.

3. Para expedir la tarjeta de [residencia] de nacional de un Estado miembro de la CEE los Estados miembros no pueden pedir más que la presentación de los documentos enumerados a continuación:

— al trabajador:

- a) el documento al amparo del cual ha entrado en su territorio;
- b) una declaración de contratación suscrita por el empresario o un certificado de trabajo;

[...].»

4 El artículo 6 de la citada Directiva disponía:

«1. La tarjeta de [residencia]:

- a) habrá de ser válida para el conjunto del territorio del Estado miembro que la expida;
- b) habrá de tener un plazo de validez de cinco años por lo menos a partir de su expedición y habrá de ser automáticamente renovable.

2. Las interrupciones de la [residencia] no superiores a seis meses consecutivos, así como las ausencias motivadas por el cumplimiento de obligaciones militares, no afectarán a la validez de la tarjeta de [residencia].

3. Cuando el trabajador ocupe un empleo durante un período superior a tres meses e inferior a un año, al servicio de un empresario del Estado de acogida o por cuenta de un prestador de servicios, el Estado miembro de acogida le expedirá un documento temporal de [residencia] cuyo plazo de validez podrá quedar limitado a la duración prevista del empleo.

Sin perjuicio de lo dispuesto en la letra c) del apartado 1 del artículo 8, se expedirá asimismo un documento temporal de [residencia] al trabajador de temporada empleado durante más de tres meses. La duración del empleo habrá de constar en los documentos a que se refiere la letra b) del apartado 3 del artículo 4.»

5 El artículo 7 de la misma Directiva disponía:

«1. No se podrá retirar la tarjeta de [residencia] en período de validez a un trabajador por el simple hecho de que éste haya dejado de ocupar un empleo, bien como consecuencia de una incapacidad temporal para el trabajo ocasionada por una enfermedad o por un accidente, o bien porque se halle en situación de paro involuntario debidamente comprobada por la oficina de empleo competente.

2. En la primera renovación, el plazo de validez de la tarjeta de [residencia] podrá ser limitado, sin que pueda ser inferior a un plazo de doce meses, cuando el trabajador lleve, en el Estado de acogida, más de doce meses consecutivos en situación de paro involuntario.»

- 6 El anexo de la Directiva 68/360, titulado «Redacción de la nota a que se refiere el apartado 2 del artículo 4», establecía:

«La presente tarjeta ha sido expedida en aplicación del Reglamento (CEE) n° 1612/68 del Consejo de las Comunidades Europeas, de 15 de octubre de 1968, y de lo dispuesto en cumplimiento de la Directiva del Consejo de 15 de octubre de 1968.

De conformidad con lo dispuesto en el mencionado Reglamento, el titular de la presente tarjeta tiene derecho de acceder, en las mismas condiciones que los trabajadores [...] a las actividades asalariadas y ejercidas en el territorio [...].»

La Directiva 90/364/CEE

- 7 El artículo 1, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 90/364/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia (DO L 180, p. 26), disponía:

«Los Estados miembros concederán el derecho de residencia a los nacionales de los Estados miembros que no disfruten de dicho derecho en virtud de otras disposiciones del Derecho comunitario, así como a los miembros de su familia tal y como se definen en el apartado 2, siempre que dispongan para sí mismos y para los miembros de su familia de un seguro de enfermedad que cubra la totalidad de los riesgos en el Estado miembro de acogida y de recursos suficientes a fin de que no se conviertan, durante su residencia, en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida.»

8 A tenor del artículo 2 de dicha Directiva:

«1. El derecho de residencia se reconocerá mediante la expedición de un documento denominado “permiso de residencia de nacional de un Estado miembro de la CEE”, cuya validez, renovable, podrá limitarse a cinco años. No obstante, cuando lo consideren necesario, los Estados miembros podrán exigir la renovación del permiso al término de los dos primeros años de residencia. Cuando un miembro de la familia no tenga la nacionalidad de un Estado miembro, se le expedirá un documento de residencia que tendrá la misma validez que el expedido al nacional del que dependa.

Para la expedición del documento o del permiso de residencia, el Estado miembro sólo puede exigir al solicitante que presente un documento de identidad o un pasaporte válidos y que cumpla los requisitos establecidos en el artículo 1.

2. Los artículos 2 y 3, la letra a) del apartado 1 y el apartado 2 del artículo 6, así como el artículo 9 de la Directiva 68/360/CEE serán aplicables *mutatis mutandis* a los beneficiarios de la presente Directiva.

[...].

Los Estados miembros sólo podrán establecer excepciones a las disposiciones de la presente Directiva por razones de orden público, de seguridad o de salud públicas [...].»

9 El artículo 3 de la misma Directiva disponía:

«El derecho de residencia subsistirá mientras los beneficiarios cumplan los requisitos que establece el artículo 1.»

La Directiva 2004/38

10 Según el decimoséptimo considerando de la Directiva 2004/38:

«El disfrute de una residencia permanente para los ciudadanos de la Unión que hayan decidido instalarse de forma duradera en un Estado miembro de acogida refuerza el sentimiento de pertenencia a una ciudadanía de la Unión y es un elemento clave para promover la cohesión social, que figura entre los objetivos fundamentales de la Unión. Conviene por lo tanto establecer un derecho de residencia permanente para todos los ciudadanos de la Unión que hayan residido, en el Estado miembro de acogida de conformidad con las condiciones establecidas en la presente Directiva, durante un período ininterrumpido de cinco años de duración y sin haber sido objeto de una medida de expulsión.»

11 El capítulo III de dicha Directiva, titulado «Derecho de residencia», comprende los artículos 6 a 15 de ésta.

12 Con el título «Derecho de residencia por un período de hasta tres meses», ese artículo 6 prevé:

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

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

13 El artículo 7 de la Directiva 2004/38, que lleva por título «Derecho de residencia por más de tres meses», establece lo siguiente:

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

- a) es un trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en el Estado miembro de acogida, o
- b) dispone, para sí y los miembros de su familia, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante su período de residencia, así como de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida, o
- c) — está matriculado en un centro público o privado, reconocido o financiado por el Estado miembro de acogida con arreglo a su legislación o a su práctica administrativa, con la finalidad principal de cursar estudios, inclusive de formación profesional; y
- cuenta con un seguro de enfermedad que cubre todos los riesgos en el Estado miembro de acogida y garantiza a la autoridad nacional competente, mediante una declaración o por cualquier otro medio equivalente de su elección, que posee recursos suficientes para sí y los miembros de su familia para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante su período de residencia, o

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

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

3. A los efectos de la letra a) del apartado 1, el ciudadano de la Unión que ya no ejerza ninguna actividad por cuenta ajena o por cuenta propia mantendrá la condición de trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en los siguientes casos:

- a) si sufre una incapacidad laboral temporal resultante de una enfermedad o accidente;
- b) si, habiendo quedado en paro involuntario debidamente acreditado, tras haber estado empleado durante más de un año, se ha inscrito en el servicio de empleo competente con el fin de encontrar un trabajo;
- c) si, habiendo quedado en paro involuntario debidamente acreditado tras concluir un contrato de trabajo de duración determinada inferior a un año o habiendo quedado en paro involuntario durante los primeros doce meses, se ha inscrito en el servicio de empleo competente con el fin de encontrar un trabajo. En este caso, la condición de trabajador se mantendrá durante un período que no podrá ser inferior a seis meses;

d) si sigue una formación profesional. Salvo que se encuentre en situación de paro involuntario, el mantenimiento de la condición de trabajador exigirá que la formación guarde relación con el empleo previo.

4. No obstante lo dispuesto en la letra d) del apartado 1 y en el apartado 2, únicamente el cónyuge, la pareja registrada a que se refiere la letra b) del punto 2 del artículo 2 y los hijos a cargo tendrán el derecho de residencia como miembros de la familia de un ciudadano de la Unión que cumple los requisitos de la letra c) del apartado 1 anterior. El apartado 2 del artículo 3 se aplicará a sus ascendientes directos a cargo y a los de su cónyuge o pareja de hecho registrada.»

<sup>14</sup> En el capítulo IV, titulado «Derecho de residencia permanente», el artículo 16 de ésta, titulado a su vez «Norma general para los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia», establece:

«1. Los ciudadanos de la Unión que hayan residido legalmente durante un período continuado de cinco años en el Estado miembro de acogida tendrán un derecho de residencia permanente en éste. Dicho derecho no estará sujeto a las condiciones previstas en el Capítulo III.

2. El apartado 1 será asimismo aplicable a los miembros de la familia que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro y que hayan residido legalmente durante un período continuado de cinco años consecutivos con el ciudadano de la Unión en el Estado miembro de acogida.

3. La continuidad de la residencia no se verá afectada por ausencias temporales no superiores a un total de seis meses al año, ni por ausencias de mayor duración para el cumplimiento de obligaciones militares, ni por ausencias no superiores a doce meses

consecutivos por motivos importantes como el embarazo y el parto, una enfermedad grave, la realización de estudios o una formación profesional, o el traslado por razones de trabajo a otro Estado miembro o a un tercer país.

4. Una vez adquirido, el derecho de residencia permanente sólo se perderá por ausencia del Estado miembro de acogida durante más de dos años consecutivos.»

15 El artículo 38 de la Directiva 2004/38 dispone:

«1. Quedan derogados, con efectos a partir del 30 de abril de 2006, los artículos 10 y 11 del Reglamento (CEE) n° 1612/68.

2. Quedan derogadas, con efectos a partir de 30 de abril de 2006, 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.

3. Las referencias a las disposiciones de las Directivas derogadas se entenderán hechas a la presente Directiva.»

16 Conforme al artículo 40, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2004/38, los Estados miembros debían poner en vigor las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en ella antes del 30 de abril de 2006.

*Derecho nacional*

- 17 La Ley sobre las cotizaciones y prestaciones de Seguridad Social de 1992 (Social Security Contributions and Benefits Act 1992) y el Reglamento (general) del complemento de ingresos de 1987 [Income Support (General) Regulations 1987] constituyen la normativa aplicable al complemento de ingresos (Income Support).
- 18 El complemento de ingresos es una prestación concedida en función de sus recursos a diferentes categorías de personas. El derecho a esa prestación se sujeta, entre otros requisitos, al de que los ingresos no superen el «importe aplicable» establecido, que puede fijarse en cero, lo que implica en la práctica que en ese caso no se concede ninguna prestación.
- 19 El importe aplicable fijado para una «persona de origen extranjero» es cero. Esta se define como un «solicitante que no sea residente habitual en el Reino Unido, las islas Anglonormandas, la isla de Man o Irlanda». Para que una persona que solicita el complemento de ingresos pueda ser considerada residente habitual en el Reino Unido, las islas Anglonormandas, la isla de Man o Irlanda es preciso que sea titular de un «derecho de residencia».
- 20 El «derecho de residencia» que permite solicitar el complemento de ingresos no se define expresamente. Desde el mes de mayo de 2004 el Derecho nacional ha procurado limitar el pago de esa prestación, para que determinadas personas no lleguen a ser una carga excesiva para el sistema de seguridad social.

- <sup>21</sup> De esa forma, en lo que atañe a los ciudadanos de la Unión Europea, se excluyen algunos derechos de residencia, como el concedido conforme al artículo 6 de la Directiva 2004/38, y en consecuencia éstos no permiten el pago de dicho complemento. En cambio, entre otras categorías de personas, los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia, en el sentido de la misma Directiva, incluidos los que mantienen esa condición en virtud del artículo 7, apartado 3, de ésta, y los miembros de su familia en el sentido de dicha Directiva, no se consideran «personas de origen extranjero» a efectos del complemento de ingresos y tienen por tanto derecho al pago de éste.
- <sup>22</sup> Por lo general, se reconoce que el derecho de residencia permanente previsto por el artículo 16 de la Directiva 2004/38 constituye un derecho de residencia que permite disfrutar del complemento de ingresos.

## II. Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- <sup>23</sup> La Sra. Dias es una nacional portuguesa que entró en el Reino Unido en enero de 1998. Según el tribunal remitente, la estancia de la interesada comprende los cinco períodos siguientes (en lo sucesivo, respectivamente, «períodos primero a quinto»):

— desde enero de 1998 hasta el verano de 2002: empleada;

— desde el verano de 2002 hasta el 17 de abril de 2003: permiso de maternidad;

- desde el 18 de abril de 2003 hasta el 25 de abril de 2004: desempleada;
  
- desde el 26 de abril de 2004 hasta el 23 de marzo de 2007: empleada, y
  
- desde el 24 de marzo de 2007: desempleada.

<sup>24</sup> El 13 de mayo de 2000, el Home Office expidió a la Sra. Dias una tarjeta de residencia correspondiente al derecho de residencia previsto en el artículo 4 de la Directiva 68/360. Esa tarjeta contenía las menciones enumeradas en el anexo de dicha Directiva. Indicaba además un período de validez que iba del 13 de mayo de 2000 al 13 de mayo de 2005 y precisaba que «el período de validez de la presente tarjeta representa la fecha límite de su residencia en el Reino Unido. Esa fecha límite será aplicable, a menos que sea sustituida por otra, a cualquier permiso de entrada posterior que usted obtenga después de una ausencia del Reino Unido dentro del período de validez de la presente tarjeta».

<sup>25</sup> A finales de marzo de 2007 la Sra. Dias solicitó la concesión del complemento de ingresos.

<sup>26</sup> Según el Social Security Commissioner (funcionario competente en materia de seguridad social), dado que la Sra. Dias ya no tenía en la citada fecha la condición de trabajador en el sentido de la Directiva 2004/38, sólo podía solicitar la concesión del complemento de ingresos en calidad de titular de un derecho de residencia permanente con arreglo al artículo 16 de esa Directiva. El Commissioner consideró al respecto que el referido derecho de residencia únicamente podía invocarse después de la fecha de transposición de la Directiva 2004/38 en el Reino Unido, a saber, a partir del 30 de abril de 2006.

- 27 Como quiera que, según el Commissioner, la Sra. Dias tampoco era un trabajador, en el sentido del Derecho de la Unión, durante el tercer período de su estancia en el Reino Unido, estimó que dicha señora no podía unir ese período, a efectos del derecho de residencia permanente, a los períodos de estancia segundo y tercero, ni al cuarto período, como tales.
- 28 No obstante, el Commissioner consideró que la estancia de la Sra. Dias en el Reino Unido durante el tercer período podía considerarse como una residencia válida a efectos del derecho de residencia permanente, bien en razón de la tarjeta de residencia que le había sido expedida, bien en virtud del artículo 18 CE.
- 29 En consecuencia, el Commissioner decidió conceder el complemento de ingresos a la Sra. Dias.
- 30 La resolución del Commissioner fue impugnada por el Secretary of State for Work and Pensions ante el tribunal remitente.
- 31 Según dicho tribunal, la resolución del Commissioner parte de la premisa de que los períodos de estancia que hubieran finalizado antes del 30 de abril de 2006, fecha de transposición de dicha Directiva en el Reino Unido, no pueden computarse a efectos del derecho de residencia permanente previsto en el artículo 16 de la Directiva 2004/38. El tribunal remitente estima por su parte que esos períodos pueden computarse a efectos de determinar el referido derecho de residencia. No obstante, dado que esa cuestión era objeto de la petición de decisión prejudicial que el propio tribunal había presentado en el asunto que dio lugar a la sentencia de 7 de octubre de 2010, *Lassal* (C-162/09, Rec. p. I-9217), el tribunal remitente no juzgó necesario plantear de nuevo la misma cuestión al Tribunal de Justicia.

32 Partiendo de la premisa del Commissioner, el tribunal remitente considera, al igual que éste, que la Sra. Dias no podía ser calificada como trabajador en el sentido del Derecho de la Unión durante el tercer período de su estancia en el Reino Unido. En cambio, ese tribunal estima que, durante dicho período, la interesada no podía invocar un derecho de residencia, conforme al artículo 16 de la Directiva 2004/38, con fundamento exclusivo en la tarjeta de residencia que le había sido expedida. Por último, según el mismo tribunal, la estancia de la Sra. Dias durante el mencionado período podía considerarse como una residencia válida a efectos de determinar el derecho de residencia permanente, en virtud exclusivamente del artículo 18 CE, en el supuesto de que se apreciara que el artículo 16 de la Directiva 2004/38 adolece de una laguna en lo que se refiere a los períodos de estancia transcurridos antes de la fecha de transposición de dicha Directiva en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros.

33 En este contexto, la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) Si un ciudadano de la Unión Europea que se encuentra en un Estado miembro del que no es nacional era titular, antes de la transposición de la Directiva 2004/38 [...], de una tarjeta de residencia válidamente expedida con arreglo al artículo 4, apartado 2, de la Directiva 68/360 [...], y durante cierto tiempo dentro del período de validez de la tarjeta estuvo en situación de desempleo voluntario, no podía subvenir a sus necesidades y no reunía los requisitos para la expedición de dicha tarjeta, ¿siguió siendo dicha persona, en virtud exclusivamente de su tarjeta de residencia, una persona que ha “residido legalmente” en el Estado miembro de acogida a efectos de la adquisición posterior de un derecho de residencia permanente conforme al artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38?

2) Si la residencia continuada durante cinco años como trabajador [en el territorio de un Estado miembro de acogida], antes del 30 de abril de 2006, no origina el derecho de residencia permanente establecido por el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38 [...], ¿dicha residencia continuada como trabajador origina

directamente un derecho de residencia permanente en virtud del artículo 18 CE, apartado 1, debido a la existencia de una laguna en la Directiva?»

## Sobre las cuestiones prejudiciales

### *Observaciones previas sobre la incidencia de la sentencia Lassal en el asunto principal*

<sup>34</sup> Como se ha señalado en el apartado 31 de la presente sentencia, las cuestiones planteadas por el tribunal remitente parten de una premisa del Commissioner, según la cual los períodos de estancia de la Sra. Dias en el Reino Unido que finalizaron antes de la fecha de transposición en ese Estado miembro de la Directiva 2004/38, a saber, el 30 de abril de 2006, no pueden computarse a efectos de la adquisición del derecho de residencia permanente previsto en el artículo 16 de dicha Directiva. Ese tribunal considera que la citada premisa es errónea, pero no ha estimado necesario remitir una nueva cuestión al respecto al Tribunal de Justicia, puesto que esa cuestión ya era objeto de la petición de decisión prejudicial presentada por el mismo tribunal en el asunto que dio lugar a la sentencia Lassal, antes citada.

<sup>35</sup> Ahora bien, en la referida sentencia Lassal, el Tribunal de Justicia declaró que los períodos de residencia continuada de cinco años, cubiertos antes de la fecha límite de adaptación del Derecho interno a la Directiva 2004/38, a saber, el 30 de abril de 2006, conforme a instrumentos del Derecho de la Unión anteriores a esa fecha, deben tomarse en consideración a efectos de la adquisición del derecho de residencia permanente en virtud del artículo 16, apartado 1, de esa Directiva, por una parte, y por otra que las ausencias del Estado miembro de acogida, inferiores a dos años consecutivos,

anteriores al 30 de abril de 2006 y posteriores a una residencia legal continuada de cinco años, cubierta antes de esa fecha, no pueden afectar a la adquisición del derecho de residencia permanente en virtud del citado artículo 16, apartado 1.

- <sup>36</sup> De ello se deduce que la premisa en la que se fundaban las cuestiones prejudiciales era errónea, como observó fundadamente el tribunal remitente, y que deben examinarse dichas cuestiones a la luz de la sentencia Lassal, antes citada.
- <sup>37</sup> Acerca de ello, como resulta del apartado 23 de la presente sentencia, hay que constatar que la Sra. Dias permaneció en el Reino Unido, en calidad de trabajador, en el sentido de los instrumentos del Derecho de la Unión vigentes en esa época, desde el mes de enero de 1998 hasta el 17 de abril de 2003 (períodos primero y segundo de su estancia).
- <sup>38</sup> Por consiguiente, es preciso constatar que la Sra. Dias había cubierto un período de residencia continuada de cinco años en el Reino Unido antes de la fecha de transposición en ese Estado miembro de la Directiva 2004/38, es decir, el 30 de abril de 2006, conforme a los instrumentos del Derecho de la Unión vigentes antes de dicha fecha, y que ese período debe computarse a efectos de la adquisición del derecho de residencia permanente en virtud del artículo 16, apartado 1, de la citada Directiva.
- <sup>39</sup> Por otra parte, durante el tercer período de su estancia en el Reino Unido, a saber, desde el 18 de abril de 2003 hasta el 25 de abril de 2004, la Sra. Dias se encontraba en situación de desempleo voluntario, y por tanto no tenía la condición de trabajador en el sentido de los instrumentos del Derecho de la Unión vigentes en esa época. En cambio, recuperó esa condición durante el cuarto período de la referida estancia, esto es, desde el 26 de abril de 2004 hasta el 23 de marzo de 2007. Además, durante el tercer período la Sra. Dias seguía siendo titular de la tarjeta de residencia que le fue válidamente expedida el 13 de mayo de 2000 por su condición de trabajador en el sentido de la Directiva 68/360, y ello a pesar de que durante ese período dicha señora

no reunía los requisitos exigidos para disfrutar de un derecho de residencia conforme al Derecho de la Unión, ni tampoco en virtud del Derecho nacional.

- 40 Dado que el derecho de residencia permanente previsto en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38 sólo puede adquirirse a partir del 30 de abril de 2006 (sentencia Lassal, antes citada, apartado 38), se suscita la cuestión de determinar la incidencia, a efectos de la adquisición del derecho de residencia permanente en virtud de la referida disposición, de un período de estancia como el transcurrido entre el 18 de abril de 2003 y el 25 de abril de 2004, es decir, el tercer período de estancia de la Sra. Dias en el Reino Unido.
- 41 En consecuencia, a la luz de la sentencia Lassal, antes citada, conviene reformular las cuestiones planteadas por el tribunal remitente, en el sentido de que ese tribunal pregunta, en sustancia, si los períodos de estancia de un ciudadano de la Unión en un Estado miembro de acogida, cubiertos con fundamento exclusivo en una tarjeta de residencia expedida válidamente en virtud de la Directiva 68/360 y sin que concurrieran los requisitos para poder disfrutar de derecho de residencia alguno, que transcurrieron antes del 30 de abril de 2006 y después de un período de residencia legal continuada de cinco años cubierto antes de dicha fecha, pueden afectar a la adquisición de un derecho de residencia permanente en virtud del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38.

*Sobre las cuestiones prejudiciales según las ha reformulado el Tribunal de Justicia a la luz de la sentencia Lassal*

- 42 Para responder a las cuestiones planteadas por el tribunal remitente, según las ha reformulado el Tribunal de Justicia, es preciso examinar en primer lugar la cuestión de si los períodos de estancia de un ciudadano de la Unión en un Estado miembro de acogida, efectuada con el fundamento exclusivo de una tarjeta de residencia expedida

en virtud de la Directiva 68/360, y cuando el titular de esa tarjeta no reunía los requisitos para disfrutar de derecho de residencia alguno, pueden considerarse legalmente cubiertos a efectos de la adquisición del derecho de residencia permanente en virtud del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38.

- 43 Debe recordarse al respecto que el Tribunal de Justicia ya ha afirmado que los períodos de residencia continuada de cinco años, cubiertos antes de la fecha límite de adaptación del Derecho interno a la Directiva 2004/38, conforme a instrumentos del Derecho de la Unión anteriores a esa fecha, deben tomarse en consideración a efectos de la adquisición del derecho de residencia permanente en virtud del artículo 16, apartado 1, de esa Directiva (sentencia Lassal, antes citada, apartados 40 y 59).
- 44 Dado que el tercer período de estancia de la Sra. Dias en el Reino Unido se sustentaba únicamente en la posesión de una tarjeta de residencia expedida conforme a la Directiva 68/360, el presente asunto implica por consiguiente examinar la cuestión de si esas tarjetas de residencia tenían un carácter declarativo o constitutivo de derechos.
- 45 Acerca de ello, la Sra. Dias mantiene que una tarjeta de residencia expedida por el Gobierno del Estado miembro de acogida y no revocada por ése, siendo así que tenía la posibilidad de hacerlo, confería un derecho de residencia al interesado durante todo el período de validez de esa tarjeta. Según dicha señora, como quiera que la Directiva 68/360 no contenía ninguna disposición equivalente al artículo 3 de la Directiva 90/364, el derecho de residencia reconocido en aplicación de la Directiva 68/360 y acreditado por la expedición de una tarjeta de residencia se mantenía hasta que dicha tarjeta caducara o fuera revocada, con independencia de que el titular de la tarjeta hubiera dejado de reunir los requisitos necesarios para la residencia.

- 46 En cambio, los Gobiernos del Reino Unido y danés y la Comisión Europea consideran que la tarjeta de residencia expedida en virtud del Directiva 68/360 tenía un valor meramente declarativo, y no era constitutiva de derecho alguno de residencia.
- 47 No cabe acoger el criterio mantenido por la Sra. Dias.
- 48 En efecto, como el Tribunal de Justicia ha declarado en varias ocasiones, el derecho de los nacionales de un Estado miembro a entrar en el territorio de otro Estado miembro y a permanecer en él a los fines previstos por el Tratado CE constituye un derecho directamente atribuido por éste o, según los casos, por las disposiciones adoptadas para la aplicación del referido Tratado. La expedición de una autorización de residencia a un nacional de un Estado miembro no debe considerarse un acto constitutivo de derechos, sino un acto de reconocimiento, por parte de un Estado miembro, de la situación individual de un nacional de otro Estado miembro en relación con las disposiciones del Derecho de la Unión (véase la sentencia de 23 de marzo de 2006, Comisión/Bélgica, C-408/03, Rec. p. I-2647, apartados 62 y 63 y la jurisprudencia citada).
- 49 Ese carácter declarativo y no constitutivo de derechos, en relación con los títulos de residencia, ha sido reconocido por el Tribunal de Justicia con independencia de que el título haya sido expedido en virtud de las disposiciones de la Directiva 68/360 o de la Directiva 90/364 (véase en ese sentido la sentencia Comisión/Bélgica, antes citada, apartado 65).
- 50 De ello resulta que las diferencias entre las disposiciones de las Directivas 90/364 y 68/360 no pueden fundamentar la tesis, contraria al principio recordado en el apartado 48 de la presente sentencia, de que las tarjetas de residencia expedidas en virtud de esa última Directiva podían generar derechos a favor de sus titulares.

- 51 Por otra parte, hay que observar que el artículo 3 de la Directiva 90/364 no se refería al permiso expedido para reconocer el derecho de residencia, sino al derecho de residencia como tal y a los requisitos previstos para concederlo. En consecuencia, de esa disposición no puede deducirse ninguna consecuencia en lo que atañe a la naturaleza del permiso de residencia previsto en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 90/364 ni *a fortiori* de la tarjeta prevista en el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 68/360.
- 52 Además, la única disposición de la Directiva 68/360 que se refería a la revocación de la tarjeta de residencia, a saber, el artículo 7, apartado 1, de dicha Directiva, confirma la existencia de un nexo intrínseco entre dicha tarjeta y el derecho de residencia preexistente del ciudadano interesado. En efecto, al igual que el derecho de residencia de un trabajador, que no se perdía, como tampoco la propia condición de trabajador, por el mero hecho de que su titular hubiera dejado de ocupar un empleo, bien como consecuencia de una incapacidad temporal para el trabajo ocasionada por una enfermedad o por un accidente, o bien porque se hallara en situación de paro involuntario debidamente comprobada por la oficina de empleo competente, esa disposición tampoco permitía la revocación, durante su período de validez, de la tarjeta de residencia de un trabajador que se hallara en esa situación.
- 53 Por último, en lo que atañe al carácter declarativo de las tarjetas de residencia, es cierto que, el Tribunal de Justicia únicamente se ha pronunciado sobre situaciones en las que no se había expedido un título de esa naturaleza a pesar de que el ciudadano de la Unión interesado reunía los requisitos para residir en el Estado miembro de acogida conforme al Derecho de la Unión.
- 54 No obstante, como se ha señalado en los apartados 48 a 52 de la presente sentencia, la naturaleza declarativa de las tarjetas de residencia implica que esos títulos sólo acreditan un derecho preexistente. Por consiguiente, al igual que esa naturaleza impide calificar como ilegal, en el sentido del Derecho de la Unión, la residencia de un ciudadano por la sola circunstancia de que no disponga de una tarjeta de residencia, también se opone a que se considere legal, en el sentido del Derecho de la Unión, la residencia de un ciudadano de ésta por el mero hecho de que le haya sido expedido válidamente un título de esa clase.

- 55 Por tanto, es preciso señalar que los períodos de estancia cubiertos antes del 30 de abril de 2006, con fundamento exclusivo en una tarjeta de residencia válidamente expedida en virtud de la Directiva 68/360 y sin que se cumplieran los requisitos que permiten disfrutar de derecho alguno de residencia, no pueden considerarse cubiertos legalmente a efectos de la adquisición del derecho de residencia permanente en virtud el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38.
- 56 A la luz de esa constatación, las cuestiones planteadas, según las ha reformulado el Tribunal de Justicia en el apartado 41 de la presente sentencia, requieren el examen, en segundo lugar, de la incidencia de dichos períodos de estancia, anteriores al 30 de abril de 2006 y posteriores a una residencia legal continuada de cinco años que transcurrió antes de esa fecha, en la adquisición del referido derecho de residencia permanente.
- 57 Hay que recordar al respecto que el derecho de residencia permanente previsto en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38 sólo puede adquirirse a partir del 30 de abril de 2006, como se ha expuesto en el apartado 40 de la presente sentencia. En consecuencia, a diferencia de los períodos de residencia legal continuada de cinco años transcurridos a partir de dicha fecha, que confieren a los ciudadanos de la Unión, a partir del mismo momento en que se han cubierto, el derecho de residencia permanente, los períodos transcurridos antes de esa fecha no permiten a estos últimos disfrutar de tal derecho de residencia antes del 30 de abril de 2006.
- 58 Dado que los períodos de estancia de un ciudadano de la Unión en un Estado miembro de acogida, efectuados con fundamento exclusivo en una tarjeta de residencia expedida válidamente en virtud de la Directiva 68/360, pero sin que concurrieran los requisitos para poder disfrutar de derecho de residencia alguno, no pueden considerarse legalmente cubiertos a efectos de la adquisición del derecho de residencia permanente en virtud del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38, se suscita entonces la cuestión de determinar la incidencia en tal adquisición que pueda tener dicho período de estancia, transcurrido antes del 30 de abril de 2006 y después de una residencia legal continuada de cinco años ya cumplida antes de dicha fecha.

- 59 Es necesario observar al respecto que el Tribunal de Justicia ya ha estimado que el artículo 16, apartado 4, de la Directiva 2004/38 prevé la pérdida del derecho de residencia permanente a causa de ausencias del Estado miembro de acogida de duración superior a dos años consecutivos, y que esa medida se justifica por el hecho de que, tras una ausencia como esa, el vínculo con el Estado miembro de acogida se ha debilitado (sentencia Lassal, antes citada, apartado 55).
- 60 A continuación, el Tribunal de Justicia también afirmó que esa disposición está destinada a aplicarse con independencia de que se trate de períodos de residencia cubiertos antes o después del 30 de abril de 2006, pues, dado que los períodos de residencia de cinco años cubiertos antes de la citada fecha deben computarse para la adquisición del derecho de residencia permanente previsto por el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38, la inaplicación del apartado 4 de dicho artículo implicaría que los Estados miembros estarían obligados a conceder ese derecho de residencia permanente incluso en caso de ausencias importantes que desvirtuaran el vínculo entre la persona interesada y el Estado miembro de acogida (sentencia Lassal, antes citada, apartado 56).
- 61 Por último, el Tribunal de Justicia dedujo de ello que la aplicación del artículo 16, apartado 4, de la Directiva 2004/38 a los períodos de residencia legal continuada de cinco años cubiertos antes del 30 de abril de 2006 implica en particular que las ausencias del Estado miembro de acogida inferiores a dos años consecutivos, que hayan tenido lugar después de dichos períodos pero antes de esa fecha, no pueden afectar al vínculo de integración del ciudadano de la Unión interesado y que, en consecuencia, esas ausencias no pueden afectar a la adquisición del derecho de residencia permanente en virtud del referido artículo 16, apartado 1 (sentencia Lassal, antes citada, apartados 57 y 58).
- 62 Ese razonamiento también debe aplicarse por analogía a los períodos de estancia cubiertos con fundamento exclusivo en una tarjeta de residencia válidamente expedida en virtud de la Directiva 68/360 y sin que se cumplieran los requisitos que permiten disfrutar de derecho alguno de residencia, transcurridos antes del 30 de abril de 2006

y después de una residencia legal continuada de cinco años ya cumplida antes de dicha fecha.

- 63 En efecto, si bien el artículo 16, apartado 4, de la Directiva 2004/38 sólo se refiere a las ausencias del Estado miembro de acogida, el vínculo de integración entre la persona interesada y ese Estado miembro también se desvirtúa en el caso de un ciudadano que, aun habiendo residido legalmente durante un período continuado de cinco años, decide seguidamente permanecer en ese Estado miembro sin disponer de un derecho de residencia.
- 64 Acerca de ello, procede señalar, como ha hecho la Abogado General en los puntos 106 y 107 de sus conclusiones, que la integración, a la que contribuye la adquisición del derecho de residencia permanente previsto en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38, no se basa sólo en circunstancias espaciales y temporales, sino también en aspectos cualitativos, relacionados con el grado de integración en el Estado miembro de acogida.
- 65 Al tratarse por tanto de situaciones comparables, de ello resulta que la regla enunciada en el artículo 16, apartado 4, de la Directiva 2004/38 también debe aplicarse por analogía a los períodos de estancia en el Estado miembro de acogida cubiertos con fundamento exclusivo en una tarjeta de residencia expedida en virtud de la Directiva 68/360 y sin reunir los requisitos para disfrutar de derecho de residencia alguno, transcurridos antes del 30 de abril de 2006 y después de una residencia legal continuada de cinco años cumplida antes de dicha fecha.
- 66 De ello se deduce que los períodos inferiores a dos años consecutivos, cubiertos con fundamento exclusivo en una tarjeta de residencia válidamente expedida en virtud de la Directiva 68/360 y sin reunir los requisitos necesarios para disfrutar de derecho de residencia alguno, transcurridos antes del 30 de abril de 2006 y después de una residencia legal continuada de cinco años cumplida antes de dicha fecha, no

pueden afectar a la adquisición del derecho de residencia permanente en virtud del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38.

<sup>67</sup> Por lo antes expuesto, procede responder a las cuestiones planteadas que el artículo 16, apartados 1 y 4, de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que:

- los períodos de estancia cubiertos antes del 30 de abril de 2006, con fundamento exclusivo en una tarjeta de residencia válidamente expedida en virtud de la Directiva 68/360 y sin reunir los requisitos para disfrutar de derecho alguno de residencia, no pueden considerarse cubiertos legalmente a efectos de la adquisición del derecho de residencia permanente en virtud del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38, y
  
- los períodos de estancia inferiores a dos años consecutivos, cubiertos con fundamento exclusivo en una tarjeta de residencia válidamente expedida en virtud de la Directiva 68/360 y sin reunir los requisitos para disfrutar de derecho alguno de residencia, transcurridos antes del 30 de abril de 2006 y después de una residencia legal continuada de cinco años cumplida antes de dicha fecha, no pueden afectar a la adquisición del derecho de residencia permanente en virtud del referido artículo 16, apartado 1.

## **Costas**

<sup>68</sup> Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, 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 Tercera) declara:

**El artículo 16, apartados 1 y 4, 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° 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:**

- los períodos de estancia cubiertos antes del 30 de abril de 2006, con fundamento exclusivo en una tarjeta de residencia válidamente expedida en virtud de la Directiva 68/360/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre suspensión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados miembros y de sus familias dentro de la Comunidad, y sin reunir los requisitos para disfrutar de derecho alguno de residencia, no pueden considerarse cubiertos legalmente a efectos de la adquisición del derecho de residencia permanente en virtud el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38, y
- los períodos de estancia inferiores a dos años consecutivos, cubiertos con fundamento exclusivo en una tarjeta de residencia válidamente expedida en virtud de la Directiva 68/360 y sin reunir los requisitos para disfrutar de derecho alguno de residencia, transcurridos antes del 30 de abril de 2006 y después de una residencia legal continuada de cinco años cumplida antes de dicha fecha, no pueden afectar a la adquisición del derecho de residencia permanente en virtud del referido artículo 16, apartado 1.

Firmas