SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 5 de mayo de 2011 *

En el asunto C-434/09,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por la Supreme Court of the United Kingdom, anteriormente House of Lords (Reino Unido), mediante resolución de 5 de mayo de 2009, recibida en el Tribunal de Justicia el 5 de noviembre de 2009, en el procedimiento entre

Shirley McCarthy

y

Secretary of State for the Home Department,

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. E. Juhász y J. Malenovský, Jueces;

* Lengua de procedimiento: inglés.

Abogado General: Sra. J. Kokott;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 28 de octubre de 2010;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de la Sra. McCarthy, por el Sr. S. Cox, Barrister, y la Sra. K. Lewis, Solicitor;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. S. Ossowski, en calidad de agente, asistido por el Sr. T. Ward, Barrister;

— en nombre del Gobierno danés, por el Sr. C. Vang, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno estonio, por la Sra. M. Linntam, en calidad de agente;

— en nombre de Irlanda, por los Sres. D. O'Hagan y D. Conlan Smyth, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. B. Lennon, Barrister;

— en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. C. Wissels y M. de Ree, en calidad de agentes;

— 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 25 de noviembre de 2010;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 3, apartado 1, y 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) nº 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO L 158, p. 77; corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35, y en DO 2007, L 204, p. 28).

2 Esa petición se ha presentado en el marco de un litigio entre la Sra. McCarthy y el Secretary of State for the Home Department (Ministro del Interior; en lo sucesivo, «Secretary of State») acerca de una solicitud de autorización de residencia presentada por la citada señora.

Marco jurídico

El Derecho de la Unión

3 A tenor de los considerandos primero a tercero de la Directiva 2004/38:

«(1) La ciudadanía de la Unión confiere a todo ciudadano de la Unión un derecho primario e individual a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.

(2) La libre circulación de personas constituye una de las libertades fundamentales del mercado interior, que implica un espacio sin fronteras interiores en el que esta libertad estará garantizada con arreglo a las disposiciones del Tratado.

(3) La ciudadanía de la Unión debe ser la condición fundamental de los nacionales de los Estados miembros que ejercen su derecho de libre circulación y residencia. Por ello es necesario codificar y revisar los instrumentos comunitarios existentes tratando separadamente a los asalariados, los trabajadores por cuenta propia, así como los estudiantes y las otras personas inactivas, de manera que se simplifique y refuerce el derecho de libre circulación y residencia de todos los ciudadanos de la Unión.»

4 El capítulo I de la Directiva 2004/38, titulado «Disposiciones generales», comprende los artículos 1 a 3.

5 El referido artículo 1, titulado «Objeto», expone:

«La presente Directiva establece:

a) las condiciones de ejercicio del derecho de libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia;

b) el derecho de residencia permanente en el territorio de los Estados miembros de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia;

c) las limitaciones a los derechos establecidos en las letras a) y b) por razones de orden público, seguridad pública o salud pública.»

6 El artículo 2 de la Directiva 2004/38, titulado «Definiciones», establece:

«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;

b) la pareja con la que el ciudadano de la Unión ha celebrado una unión registrada, con arreglo a la legislación de un Estado miembro, si la legislación del Estado miembro de acogida otorga a las uniones registradas un trato equivalente a los matrimonios y de conformidad con las condiciones establecidas en la legislación aplicable del Estado miembro de acogida;

c) los descendientes directos menores de 21 años o a cargo y los del cónyuge o de la pareja definida en la letra b);

d) los ascendientes directos a cargo y los del cónyuge o de la pareja definida en la letra b);

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

7 El artículo 3 de la Directiva 2004/38, titulado «Beneficiarios», dispone 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.»

8 El capítulo III de esa Directiva, titulado «Derecho de residencia», comprende los artículos 6 a 15.

9 El citado artículo 6 dispone:

«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.»

10 El artículo 7 de la Directiva 2004/38 establece:

«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:

[…]

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.»

11 En el capítulo IV de la Directiva 2004/38, titulado «Derecho de residencia permanente», el artículo 16, titulado a su vez «Norma general para los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia», dispone:

«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.

[…]

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.»

12 El capítulo V de la misma Directiva, titulado «Disposiciones comunes al derecho de residencia y al derecho de residencia permanente», contiene el artículo 22, que con el título «Ámbito territorial» dispone,

«El derecho de residencia y el derecho de residencia permanente se extenderán a todo el territorio del Estado miembro de acogida. Los Estados miembros sólo podrán establecer limitaciones territoriales al derecho de residencia o al derecho de residencia permanente cuando éstas estén previstas también para sus propios nacionales.»

Derecho nacional

13 Conforme a la normativa sobre inmigración del Reino Unido, los nacionales de los Estados terceros que no tienen autorización de residencia en el territorio del Reino Unido en virtud de dicha normativa tampoco reúnen los requisitos para disfrutar de una autorización de residencia en virtud de esas disposiciones en calidad de cónyuge de una persona establecida en el Reino Unido.

El litigio principal y las cuestiones prejudiciales

14 La Sra. McCarthy, nacional del Reino Unido, tiene también la nacionalidad irlandesa. Nació y ha vivido siempre en el Reino Unido, sin que nunca haya manifestado ser trabajadora por cuenta ajena o por cuenta propia, ni tampoco ser persona que subviene a sus necesidades. Es beneficiaria de prestaciones sociales.

15 El 15 de noviembre de 2002 la Sra. McCarthy contrajo matrimonio con un nacional jamaicano que no es titular de una autorización de residencia en el Reino Unido en virtud de la normativa sobre inmigración de ese Estado miembro.

16 Tras su matrimonio la Sra. McCarthy solicitó por primera vez y obtuvo un pasaporte irlandés.

17 El 23 de julio de 2004 la Sra. McCarthy y su esposo solicitaron al Secretary of State una autorización de residencia y una tarjeta de residencia de conformidad con el Derecho de la Unión, en calidad respectivamente de ciudadana de la Unión y de cónyuge de una ciudadana de la Unión. El Secretary of State denegó sus solicitudes debido a que la Sra. McCarthy no es una «persona legitimada» (en sustancia, una trabajadora por cuenta ajena o por cuenta propia, o una persona que subviene a sus necesidades), y por consiguiente el Sr. McCarthy no es el cónyuge de una «persona legitimada».

18 La Sra. McCarthy interpuso un recurso contra la resolución del Secretary of State que la afectaba ante el Asylum and Immigration Tribunal (en lo sucesivo, «Tribunal»), que éste desestimó el 17 de octubre de 2006. Tras haber ordenado la High Court of Justice (England & Wales) que se examinara de nuevo dicho recurso, el Tribunal confirmó su resolución el 16 de agosto de 2007.

19 El recurso interpuesto por la Sra. McCarthy contra la resolución del Tribunal fue desestimado por la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division). La Sra. McCarthy recurrió contra la resolución de la Court of Appeal ante el tribunal remitente.

20 Por su parte, el Sr. McCarthy no recurrió contra la resolución del Secretary of State que le afectaba, pero presentó no obstante una nueva solicitud que también fue denegada. El Sr. McCarthy interpuso seguidamente recurso contra esa segunda resolución ante el Tribunal, que suspendió el procedimiento en espera de una resolución definitiva sobre el recurso de la Sra. McCarthy.

21 En ese contexto la Supreme Court of the United Kingdom decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) Una persona que tenga a la vez la nacionalidad irlandesa y la del Reino Unido y haya residido en el Reino Unido toda su vida, ¿está comprendida en el concepto de "beneficiario" en el sentido del artículo 3 de la Directiva 2004/38 […]?

2) ¿Ha "residido legalmente" dicha persona en el Estado miembro de acogida, a efectos del artículo 16 de [esa] Directiva, en circunstancias en las que no podía cumplir los requisitos establecidos por el artículo 7 de [dicha] Directiva […]?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

22 Como resulta de los apartados 14 a 19 de la presente sentencia, el litigio principal se refiere a una solicitud de derecho de residencia en virtud del Derecho de la Unión, presentada por la Sra. McCarthy, ciudadana de la Unión, en el Estado miembro cuya nacionalidad posee y en el que siempre ha residido.

23 Esa solicitud pretende en realidad conferir al Sr. McCarthy, nacional de un Estado tercero, un derecho de residencia en virtud de la Directiva 2004/38, en calidad de miembro de la familia de la Sra. McCarthy, dado que un derecho de residencia análogo no nace de la aplicación de la normativa de inmigración del Reino Unido.

Sobre la primera cuestión

24 Con carácter previo, es preciso señalar que, aunque, en el plano formal, el órgano jurisdiccional remitente ha limitado sus cuestiones a la interpretación de los artículos 3, apartado 1, y 16 de la Directiva 2004/38, tal circunstancia no impide que el Tribunal de Justicia le facilite todos los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que puedan serle útiles para enjuiciar el asunto de que conoce con independencia de que ese órgano jurisdiccional haya hecho o no referencia a ellos en el enunciado de dichas cuestiones (véase la sentencia de 8 de noviembre de 2007, ING. AUER, C-251/06, Rec. p. I-9689, apartado 38 y la jurisprudencia citada).

25 Es preciso observar al respecto que no se deduce de la resolución de remisión, de los autos ni de las observaciones presentadas al Tribunal de Justicia que la Sra. McCarthy haya hecho uso en alguna ocasión de su derecho de libre circulación en el territorio de los Estados miembros, ya fuera a título individual o bien en calidad de miembro de la familia de un ciudadano de la Unión que hubiera ejercido ese derecho. Hay que constatar también que la Sra. McCarthy solicita un derecho de residencia en virtud del Derecho de la Unión, aun cuando no alega ser trabajadora por cuenta ajena o por cuenta propia ni persona que subviene a sus propias necesidades.

26 Por consiguiente, la primera cuestión del tribunal remitente debe entenderse en el sentido de que trata de saber en sustancia si el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2004/38 o el artículo 21 TFUE son aplicables a la situación de un ciudadano de la Unión que nunca ha hecho uso de su derecho de libre circulación, que siempre ha

residido en un Estado miembro cuya nacionalidad posee y que además tiene la nacionalidad de otro Estado miembro.

Observaciones preliminares

27 Con carácter previo, es preciso señalar que la ciudadanía de la Unión confiere a todo ciudadano de la Unión un derecho fundamental e individual a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación, y que la libre circulación de las personas constituye, por otra parte, una de las libertades fundamentales del mercado interior, que además ha sido reafirmada en el artículo 45 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (sentencia de 7 de octubre de 2010, Lassal, C-162/09, Rec. p. I-9217, apartado 29).

28 Por lo que se refiere a la Directiva 2004/38, el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de afirmar que esta Directiva pretende facilitar el ejercicio del derecho fundamental e individual de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, que el Tratado confiere directamente a los ciudadanos de la Unión, y que tiene por objeto, en particular, reforzar ese derecho (véanse las sentencias de 25 de julio de 2008, Metock y otros, C-127/08, Rec. p. I-6241, apartados 82 y 59, y Lassal, antes citada, apartado 30).

29 El Tribunal de Justicia también ha declarado que un principio de Derecho internacional, reafirmado en el artículo 3 del Protocolo nº 4 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y respecto al cual no cabe suponer que el Derecho de la Unión no lo haya tenido en cuenta en las relaciones entre los Estados miembros, se opone a que un Estado miembro niegue a sus propios nacionales el derecho a entrar en su territorio y a residir en él, cualquiera que sea el fundamento invocado (véanse las sentencias de 4 de diciembre de 1974, Van Duyn, 41/74, Rec.

p. 1337, apartado 22, y de 27 de septiembre de 2001, Barkoci y Malik, C-257/99, Rec. p. I-6557, apartado 81), y se opone también a que ese Estado miembro expulse de su territorio a sus nacionales, o bien les deniegue, o someta a condición, su derecho a residir en ese territorio (véanse en ese sentido las sentencias de 7 de julio de 1992, Singh, C-370/90, Rec. p. I-4265, apartado 22, y de 11 de diciembre de 2007, Eind, C-291/05, Rec. p. I-10719, apartado 31).

Sobre la aplicabilidad de la Directiva 2004/38

30 La primera parte de la presente cuestión, según la ha reformulado el Tribunal de Justicia, trata de determinar si el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que esa Directiva se aplica a un ciudadano en una situación como la de la Sra. McCarthy, que nunca ha hecho uso de su derecho de libre circulación, que siempre ha residido en un Estado miembro cuya nacionalidad posee y que tiene además la nacionalidad de otro Estado miembro.

31 Una interpretación literal, teleológica y sistemática de esa disposición lleva a responder negativamente a esa cuestión.

32 En efecto, en primer lugar, según el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2004/38, es beneficiario de ésta cualquier ciudadano de la Unión que se «traslade» a, o resida en, un Estado miembro «distinto» del Estado del que tenga la nacionalidad.

33 En segundo lugar, si bien es cierto que, como se ha recordado en el apartado 28 de la presente sentencia, la Directiva 2004/38 pretende facilitar y reforzar el ejercicio del derecho fundamental e individual de circular y residir libremente en el territorio de

los Estados miembros, conferido directamente a cada ciudadano de la Unión, no deja de ser cierto también que su objeto se refiere a las condiciones de ejercicio de ese derecho, como resulta de su artículo 1, letra a).

34 Como quiera que, según se ha señalado en el apartado 29 de la presente sentencia, la residencia de una persona que se encuentra en el Estado miembro de su nacionalidad no puede someterse a condiciones, la Directiva 2004/38, relativa a las condiciones de ejercicio del derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, no puede estar destinada a aplicarse a un ciudadano de la Unión que disfruta de un derecho de residencia incondicionado por el hecho de que se encuentra en el Estado miembro de su nacionalidad.

35 En tercer lugar, del conjunto de la Directiva 2004/38 se deduce que la residencia a la que ésta se refiere está ligada al ejercicio de la libertad de circulación de las personas.

36 De esa forma, ante todo, el artículo 1, letra a), de esa Directiva define su objeto mediante referencia al ejercicio «del» derecho «de libre circulación y residencia» de los ciudadanos de la Unión en el territorio de los Estados miembros. Esa relación entre residencia y libre circulación se deduce también tanto del título de dicha Directiva como de la mayor parte de sus considerandos, el segundo de los cuales se refiere exclusivamente a la libre circulación de las personas, por otra parte.

37 En segundo término, los derechos de residencia previstos por la Directiva 2004/38, a saber, tanto el derecho de residencia previsto en sus artículos 6 y 7 como el derecho de residencia permanente previsto en su artículo 16, guardan relación con la residencia de un ciudadano de la Unión, ya sea en «otro Estado miembro», o bien en «el Estado miembro de acogida», y regulan así pues la situación jurídica de un ciudadano de la Unión en un Estado miembro cuya nacionalidad no posee.

38 Por último, si bien, como se ha recordado en el apartado 32 de la presente sentencia, el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2004/38 designa como «beneficiario» de ésta a todo ciudadano de la Unión que se traslade a, «o» resida en, un Estado miembro, de su artículo 22 resulta a su vez que el ámbito de aplicación territorial del derecho de residencia y del derecho de residencia permanente previstos por esa Directiva se extiende a todo el territorio del «Estado miembro de acogida», definido este último por el artículo 2, punto 3, como el Estado miembro al que se «traslada» un ciudadano de la Unión para ejercer «su» derecho de libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros.

39 En consecuencia, en un contexto como el del litigio principal, habida cuenta de que el ciudadano de la Unión interesado nunca ha hecho uso de su derecho de libre circulación y siempre ha residido en un Estado miembro cuya nacionalidad posee, ese ciudadano no está incluido en el concepto de «beneficiario» en el sentido del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2004/38, por lo que ésta no le es aplicable.

40 No puede influir en esa apreciación el hecho de que ese ciudadano también tenga la nacionalidad de un Estado miembro distinto del Estado en el que reside.

41 En efecto, la posesión por un ciudadano de la Unión de la nacionalidad de más de un Estado miembro no significa sin embargo que haya hecho uso de su derecho de libre circulación.

42 Finalmente, también se ha de observar que, dado que un ciudadano de la Unión como la Sra. McCarthy no está incluido en el concepto de «beneficiario» en el sentido del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2004/38, su cónyuge tampoco está incluido en ese concepto, puesto que los derechos conferidos por esa Directiva a los miembros de la familia de un beneficiario de ésta no son derechos propios de esos miembros sino derechos derivados, adquiridos en su condición de miembros de la familia del beneficiario (véanse, en relación con instrumentos del Derecho de la Unión anteriores a la

Directiva 2004/38, las sentencias de 8 julio de 1992, Taghavi, C-243/91, Rec. p. I-4401, apartado 7, y Eind, antes citada, apartado 23).

43 De ello se deduce que el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que esa Directiva no es aplicable a un ciudadano de la Unión que nunca ha hecho uso de su derecho de libre circulación, que siempre ha residido en un Estado miembro cuya nacionalidad posee y que tiene además la nacionalidad de otro Estado miembro.

Sobre la aplicabilidad del artículo 21 TFUE

44 La segunda parte de la presente cuestión, según la ha reformulado el Tribunal de Justicia, trata de determinar si el artículo 21 TFUE es aplicable a un ciudadano de la Unión que nunca ha hecho uso de su derecho de libre circulación, que siempre ha residido en un Estado miembro cuya nacionalidad posee y que tiene además la nacionalidad de otro Estado miembro.

45 A este respecto, se ha de recordar que, según jurisprudencia reiterada, las normas del Tratado en materia de libre circulación de personas y los actos adoptados para la ejecución de éstas no pueden aplicarse a situaciones que no presenten ningún punto de conexión con alguna de las situaciones contempladas por el Derecho de la Unión y cuyos elementos pertinentes estén todos situados en el interior de un solo Estado miembro (véanse en ese sentido las sentencias de 1 de abril de 2008, Gouvernement de la Communauté française y Gouvernement wallon, C-212/06, Rec. p. I-1683, apartado 33, y Metock y otros, antes citada, apartado 77).

46 Acerca de ello, hay que señalar no obstante que la situación de un ciudadano de la Unión que, como la Sra. McCarthy, no ha ejercitado su derecho a la libre circulación no puede equipararse, sólo por esta razón, a una situación puramente interna (véase la sentencia de 12 de julio de 2005, Schempp, C-403/03, Rec. p. I-6421, apartado 22).

47 En efecto, el Tribunal de Justicia ha señalado en diversas ocasiones que la vocación del estatuto de ciudadano de la Unión es convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros (véase la sentencia de 8 de marzo de 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, Rec. p. I-1177, apartado 41 y la jurisprudencia citada). Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha afirmado que el artículo 20 TFUE se opone a medidas nacionales que tengan por efecto privar a los ciudadanos de la Unión del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por ese estatuto (sentencia Ruiz Zambrano, antes citada, apartado 42).

48 En su calidad de nacional de, al menos, un Estado miembro, una persona como la Sra. McCarthy goza del estatuto de ciudadano de la Unión en virtud del artículo 20 TFUE, apartado 1, y, por lo tanto, puede invocar, también frente a su Estado miembro de origen, los derechos correspondientes a tal estatuto, en particular el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros conferido por el artículo 21 TFUE (véase la sentencia de 10 de julio de 2008, Jipa, C-33/07, Rec. p. I-5157, apartado 17 y la jurisprudencia citada).

49 No obstante, ningún aspecto de la situación de la Sra. McCarthy, según la describe el tribunal remitente, pone de manifiesto que la medida nacional objeto del litigio principal tenga como efecto privarla del disfrute efectivo de la esencia de los derechos inherentes a su estatuto de ciudadana de la Unión u obstaculizar el ejercicio de su derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, conforme al artículo 21 TFUE. En efecto, la falta de consideración de la nacionalidad irlandesa de la Sra. McCarthy por las autoridades del Reino Unido a efectos de reconocerle un derecho de residencia en el Reino Unido no afecta en modo alguno al

derecho de dicha señora a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, ni tampoco a ningún otro derecho que le confiera su estatuto de ciudadana de la Unión.

50 Debe señalarse al respecto que, a diferencia de lo que caracterizaba al asunto que dio lugar a la sentencia Ruiz Zambrano, antes citada, la medida nacional de que se trata en el presente asunto principal no tiene como efecto que la Sra. McCarthy se verá obligada a salir del territorio de la Unión. En efecto, como resulta del apartado 29 de la presente sentencia, la citada señora disfruta, en virtud de un principio de Derecho internacional, de un derecho de residencia incondicionado en el Reino Unido, ya que posee la nacionalidad del Reino Unido.

51 El presente asunto principal también difiere del que dio lugar a la sentencia de 2 de octubre de 2003, García Avello (C-148/02, Rec. p. I-11613). En efecto, en esa sentencia el Tribunal de Justicia estimó que la aplicación de la normativa de un Estado miembro a nacionales de dicho Estado miembro que también tenían la nacionalidad de otro Estado miembro tenía como efecto que esos ciudadanos de la Unión llevaban apellidos distintos por lo que respecta a los dos sistemas jurídicos afectados, y que esa situación podía causarles graves inconvenientes tanto de orden profesional como privado, derivados, en particular, de las dificultades para disfrutar en un Estado miembro cuya nacionalidad poseían de los efectos jurídicos de actos o documentos expedidos con un apellido reconocido en el otro Estado miembro cuya nacionalidad también poseían.

52 Como el Tribunal de Justicia manifestó en su sentencia de 14 de octubre de 2008, Grunkin y Paul (C-353/06, Rec. p. I-7639), en un contexto como el examinado en la sentencia García Avello, antes citada, lo que importaba no era tanto que la diversidad de los apellidos fuera consecuencia de la doble nacionalidad de los interesados, sino antes bien el hecho de que esa diversidad podía generar para los ciudadanos de la Unión afectados graves inconvenientes que constituían un obstáculo a la libre circulación, que sólo podría justificarse si se basara en consideraciones objetivas y fuera

proporcionado al objetivo legítimamente perseguido (véase en ese sentido la sentencia Grunkin y Paul, antes citada, apartados 23, 24 y 29).

53 Así pues, en los asuntos que dieron lugar a las sentencias Ruiz Zambrano y García Avello, antes citadas, la medida nacional en cuestión tenía como efecto privar a ciudadanos de la Unión del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por ese estatuto u obstaculizar el ejercicio de su derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

54 Ahora bien, como se ha recordado en el apartado 49 de la presente sentencia, en el contexto del presente asunto principal, la circunstancia de que la Sra. McCarthy posea, además de la nacionalidad del Reino Unido, la nacionalidad irlandesa no implica la aplicación de medidas de un Estado miembro que tengan como efecto privarla del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por el estatuto de ciudadano de la Unión u obstaculizar el ejercicio de su derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Por tanto, en ese contexto, dicha circunstancia por sí sola no puede bastar para considerar que la situación de la persona interesada está regida por el artículo 21 TFUE.

55 Siendo así, debe constatarse que la situación de una persona como la Sra. McCarthy no presenta ningún punto de conexión con alguna de las situaciones contempladas por el Derecho de la Unión y que todos los aspectos pertinentes de esa situación se localizan en el interior de un solo Estado miembro.

56 De ello se deduce que el artículo 21 TFUE no es aplicable a un ciudadano de la Unión que nunca ha hecho uso de su derecho de libre circulación, que siempre ha residido en un Estado miembro cuya nacionalidad posee y que tiene además la nacionalidad de otro Estado miembro, siempre y cuando la situación de ese ciudadano no implique la aplicación de medidas de un Estado miembro que tengan como efecto privarle del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por el estatuto de ciudadano

de la Unión u obstaculizar el ejercicio de su derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

57 Por lo antes expuesto, procede responder como sigue a la primera cuestión planteada:

— el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que esa Directiva no es aplicable a un ciudadano de la Unión que nunca ha hecho uso de su derecho de libre circulación, que siempre ha residido en un Estado miembro cuya nacionalidad posee y que tiene además la nacionalidad de otro Estado miembro;

— el artículo 21 TFUE no es aplicable a un ciudadano de la Unión que nunca ha hecho uso de su derecho de libre circulación, que siempre ha residido en un Estado miembro cuya nacionalidad posee y que tiene además la nacionalidad de otro Estado miembro, siempre y cuando la situación de ese ciudadano no implique la aplicación de medidas de un Estado miembro que tengan como efecto privarle del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por el estatuto de ciudadano de la Unión u obstaculizar el ejercicio de su derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

Sobre la segunda cuestión

58 Habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión planteada por el tribunal remitente, no procede responder a la segunda cuestión.

Costas

59 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:

1) El artículo 3, apartado 1, 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) nº 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE, debe interpretarse en el sentido de que esa Directiva no es aplicable a un ciudadano de la Unión que nunca ha hecho uso de su derecho de libre circulación, que siempre ha residido en un Estado miembro cuya nacionalidad posee y que tiene además la nacionalidad de otro Estado miembro.

2) El artículo 21 TFUE no es aplicable a un ciudadano de la Unión que nunca ha hecho uso de su derecho de libre circulación, que siempre ha residido en un Estado miembro cuya nacionalidad posee y que tiene además la nacionalidad de otro Estado miembro, siempre y cuando la situación de ese ciudadano no implique la aplicación de medidas de un Estado miembro que tengan como efecto privarle del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos

por el estatuto de ciudadano de la Unión u obstaculizar el ejercicio de su derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

Firmas