

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 21 de diciembre de 2011 *

En los asuntos acumulados C-424/10 y C-425/10,

que tienen por objeto dos peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Bundesverwaltungsgericht (Alemania), mediante resoluciones de 13 de julio de 2010, recibidas en el Tribunal de Justicia el 31 de agosto de 2010, en los procedimientos entre

Tomasz Ziolkowski (asunto C-424/10),

Barbara Szeja,

Maria-Magdalena Szeja,

Marlon Szeja (asunto C-425/10)

y

Land Berlin,

* Lengua de procedimiento: alemán.

en el que participa:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, J. Malenovský y U. Löhmus, Presidentes de Sala, y la Sra. R. Silva de Lapuerta (Ponente), y los Sres. M. Ilešič, E. Levits, T. von Danwitz y A. Arabadjiev, Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;
Secretario: Sr. B. Fülöp, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 13 de julio de 2011;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Sr. Ziolkowski y de la Sra. Szeja y sus hijos, por el Sr. L. Weber, Rechtsanwalt;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. T. Henze y N. Graf Vitzthum, en calidad de agentes;
- en nombre de Irlanda, por el Sr. D. O'Hagan, en calidad de agente, asistido por el Sr. B. Doherty, Barrister;

- en nombre del Gobierno griego, por las Sras. M. Michelogiannaki y T. Papadopoulou, en calidad de agentes;

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

- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. W. Bogensberger y M. Wilderspin y la Sra. D. Maidani, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de septiembre de 2011;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación del derecho de residencia permanente previsto en el 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; corrección de errores DO 2004, L 229, p. 35, y DO 2005, L 197, p. 34).

- 2 Dichas peticiones se presentaron en el marco de dos litigios entre el Sr. Ziolkowski, por un lado, y la Sra. Szeja y sus dos hijos menores, por otro, y el Land Berlin, acerca de la negativa de éste a expedirles una certificación de su derecho de residencia permanente en virtud del artículo 16 de la Directiva 2004/38.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 A tenor de los considerandos tercero, cuarto, décimo, decimoséptimo, decimoctavo y vigésimonoveno de la Directiva 2004/38:

«(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) Para rebasar el enfoque sectorial y fragmentario del derecho de libre circulación y residencia y con el fin de facilitar el ejercicio de este derecho, es necesario un acto legislativo único que modifique 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), según su modificación por el Reglamento (CEE) n° 2434/92 del Consejo, de 27 de julio de 1992 (DO L 245, p. 1)], y derogue los siguientes actos legislativos: la Directiva 68/360/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre supresión 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)], la Directiva 73/148/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1973, relativa a la supresión de las restricciones al desplazamiento y a la estancia, dentro de la Comunidad, de los nacionales de los Estados miembros en materia de establecimiento y de prestación de servicios [(DO L 172, p. 14; EE 06/01, p. 132)], la Directiva 90/364/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia [(DO L 180, p. 26)], la Directiva 90/365/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional [(DO L 180, p. 28)], y la Directiva 93/96/CEE del Consejo, de 29 de octubre de 1993, relativa al derecho de residencia de los estudiantes [(DO L 317, p. 59)].

[...]

- (10) Conviene, sin embargo, evitar que los beneficiarios del derecho de residencia se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante un primer período de estancia. Por ello, debe supeditarse a determinadas condiciones el derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia por períodos superiores a tres meses.

[...]

- (17) 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.

- (18) Para que el derecho de residencia permanente constituya un verdadero instrumento de integración en la sociedad del Estado miembro de acogida en que reside el ciudadano de la Unión, una vez obtenido no debe estar sometido a condiciones.

[...]

- (29) La presente Directiva no debe afectar a las disposiciones nacionales que sean más favorables.»

- ⁴ En el capítulo I de la Directiva 2004/38, titulado «Disposiciones generales», su artículo 1, titulado a su vez «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;

[...]»

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

6 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.»

7 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.»

- 8 El artículo 12 de la Directiva 2004/38, titulado «Mantenimiento del derecho de residencia de los miembros de la familia en caso de fallecimiento o partida del ciudadano de la Unión», dispone en sus apartados 1 y 2:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo segundo, el fallecimiento del ciudadano de la Unión o su partida del territorio del Estado miembro de acogida no afectarán al derecho de residencia de los miembros de su familia que tengan la nacionalidad de un Estado miembro.

Antes de adquirir el derecho de residencia permanente, los propios interesados deberán cumplir las condiciones previstas en las letras a), b), c) o d) del apartado 1 del artículo 7.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo segundo, el fallecimiento del ciudadano de la Unión no supondrá la pérdida del derecho de residencia de los miembros de su familia que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro y que hayan residido en el Estado miembro de acogida en calidad de miembros de su familia durante al menos un año antes del fallecimiento del ciudadano de la Unión.

Antes de adquirir el derecho de residencia permanente, el derecho de residencia de los interesados seguirá estando sujeto al requisito de poder demostrar que son trabajadores por cuenta ajena o propia, o que disponen, para sí y para los miembros de su familia, de recursos suficientes para no convertirse durante su período de residencia en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida, así como de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida, o bien ser miembros de la familia, ya constituida en el Estado miembro de acogida, de una persona que cumpla estos requisitos. Los “recursos suficientes” mencionados en el párrafo segundo serán los definidos en el apartado 4 del artículo 8.

Dichos miembros de la familia seguirán conservando su derecho de residencia exclusivamente a título personal.»

- 9 Con el título «Mantenimiento del derecho de residencia de los miembros de la familia en caso de divorcio, anulación del matrimonio o fin de la unión registrada», el artículo 13 de la Directiva 2004/38 establece:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo segundo, el divorcio, la anulación del matrimonio de ciudadanos de la Unión o el fin de la unión registrada mencionada en la letra b) del punto 2 del artículo 2 no afectará al derecho de residencia de los miembros de la familia del ciudadano de la Unión que tengan la nacionalidad de un Estado miembro.

Antes de la adquisición del derecho de residencia permanente los interesados deberán cumplir las condiciones previstas en las letras a), b), c) o d) del apartado 1 del artículo 7.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo segundo, el divorcio, la anulación del matrimonio o el fin de la unión registrada mencionada en la letra b) del punto 2 del artículo 2 no supondrá la pérdida del derecho de residencia de los miembros de la familia del ciudadano de la Unión que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro:

[...]

Antes de adquirir el derecho de residencia permanente, el derecho de residencia de los interesados seguirá estando sujeto al requisito de poder demostrar que son trabajadores por cuenta ajena o propia, o que disponen, para sí y para los miembros de su familia, de recursos suficientes para no convertirse durante su período de residencia en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida, así como de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida, o bien ser miembros de la familia, ya constituida en el Estado miembro de acogida, de una persona que cumpla estos requisitos. Los “recursos suficientes” serán los definidos en el apartado 4 del artículo 8.

Dichos miembros de la familia seguirán conservando su derecho de residencia exclusivamente a título personal.»

- ¹⁰ El artículo 14 de la Directiva 2004/38, titulado «Mantenimiento del derecho de residencia», dispone:

«1. Los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias gozarán del derecho de residencia previsto en el artículo 6 mientras no se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida.

2. Los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias gozarán del derecho de residencia establecido en los artículos 7, 12 y 13 mientras cumplan las condiciones en ellos previstas.

En casos específicos en los que existan dudas razonables en cuanto al cumplimiento, por parte de un ciudadano de la Unión o de los miembros de su familia, de las condiciones establecidas en los artículos 7, 12 y 13, los Estados miembros podrán comprobar si se cumplen dichas condiciones. Dicha comprobación no se llevará a cabo sistemáticamente.

3. El recurso a la asistencia social del Estado miembro de acogida de un ciudadano de la Unión o de un miembro de su familia no tendrá por consecuencia automática una medida de expulsión.

4. No obstante lo dispuesto en los apartados 1 y 2 y sin perjuicio de las disposiciones del capítulo VI, en ningún caso podrá adoptarse una medida de expulsión contra ciudadanos de la Unión o miembros de su familia si:

- a) los ciudadanos de la Unión son trabajadores por cuenta ajena o propia, o
- b) los ciudadanos de la Unión entraron en el territorio del Estado miembro de acogida para buscar trabajo. En este caso, los ciudadanos de la Unión o los miembros de sus familias no podrán ser expulsados mientras los ciudadanos de la Unión puedan demostrar que siguen buscando empleo y que tienen posibilidades reales de ser contratados».

- 11 En el capítulo IV de la Directiva 2004/38, titulado «Derecho de residencia permanente», el artículo 16, que se titula 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.

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.»

- 12 En el mismo capítulo IV, el artículo 18 de la Directiva 2004/38, titulado «Adquisición del derecho de residencia permanente de determinados miembros de la familia que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro», prevé:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 17, los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión contemplados en el apartado 2 del artículo 12 y en el apartado 2

del artículo 13, que cumplan las condiciones en ellos previstas, adquirirán el derecho de residencia permanente tras haber residido legalmente, durante cinco años consecutivos, en el Estado miembro de acogida.»

13 Con arreglo al artículo 37 de la Directiva 2004/38:

«Las disposiciones de la presente Directiva no afectarán a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de un Estado miembro que sean más favorables para los beneficiarios de la presente Directiva.»

Derecho nacional

14 Con el título «Derecho de entrada y de residencia», el artículo 2, apartados 1 y 2, de la Ley sobre la libre circulación de los ciudadanos de la Unión (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern), de 30 de julio de 2004 (BGBl. 2004 I, p. 1950), según su modificación por la Ley de transposición de las Directivas de la Unión Europea en materia de derecho de residencia y de asilo (Gesetz zur Umsetzung Aufenthalts- und Asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union), de 19 de agosto de 2007 (BGBl. 2007 I, p. 1970, en lo sucesivo, «FreizügG/EU»), dispone:

«1. Los ciudadanos de la Unión titulares del derecho de libre circulación y los miembros de su familia tendrán derecho de entrada y de residencia en el territorio federal con arreglo a lo dispuesto en esta Ley.

2. Son titulares del derecho de libre circulación con arreglo al Derecho comunitario:

[...]

5. Los ciudadanos de la Unión que no ejerzan una actividad profesional, conforme a las condiciones previstas en el artículo 4,

[...]»

- 15 El artículo 4 de la FreizügG/EU, bajo el epígrafe «Personas titulares del derecho de libre circulación que no ejercen una actividad profesional», establece:

«Los ciudadanos de la Unión que no ejercen una actividad profesional, los miembros de su familia y sus parejas de hecho, que acompañen al ciudadano de la Unión o se reúnan con él, disfrutarán del derecho establecido en el artículo 2, apartado 1, siempre que dispongan de un seguro de enfermedad y de recursos económicos suficientes. [...]»

- 16 El artículo 4 *bis* de la FreizügG/EU, titulado «Derecho de residencia permanente», dispone en el apartado 1:

«Los ciudadanos de la Unión, los miembros de su familia y sus parejas de hecho que hayan residido legalmente en el territorio federal durante un período ininterrumpido de cinco años tendrán derecho de entrada y de residencia con independencia de que sigan reuniendo los requisitos del artículo 2, apartado 2 (derecho de residencia permanente).»

17 A tenor del artículo 5, apartado 6, de la FreizügG/EU:

«A su instancia, se expedirá sin dilación a los ciudadanos de la Unión una certificación de su derecho de residencia permanente.»

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

18 El Sr. Ziolkowski es un nacional polaco que llegó a Alemania en septiembre de 1989. Obtuvo un permiso de residencia por razones humanitarias válido desde julio de 1991 hasta abril de 2006.

19 La Sra. Szeja es una nacional polaca que llegó a Alemania en 1988. Obtuvo un permiso de residencia por razones humanitarias válido desde mayo de 1990 hasta octubre de 2005. Sus hijos nacieron en Alemania en 1994 y en 1996. Obtuvieron un permiso de residencia correspondiente al de su madre. El padre es un nacional turco que vive separado de los hijos pero ejerce conjuntamente con la Sra. Szeja el derecho de guarda y custodia.

20 En 2005, tanto el Sr. Ziolkowski como la Sra. Szeja y sus hijos solicitaron al Land Berlin la prórroga de sus permisos de residencia o, en su caso, la expedición de una certificación de su derecho de residencia permanente en virtud de Derecho de la Unión. La solicitud de la Sra. Szeja y sus hijos fue denegada. El Sr. Ziolkowski obtuvo la prórroga de su permiso de residencia hasta abril de 2006, pero posteriormente su nueva solicitud de prórroga fue denegada. Todos los interesados fueron informados de que

podrían adoptarse contra ellos medidas de expulsión a su Estado de origen en caso de que no abandonaran el territorio alemán en un determinado plazo a partir de la fecha en la que hubieran adquirido firmeza esas resoluciones denegatorias del Land Berlin.

- 21 Según el Land Berlin, no era posible prorrogar los permisos de residencia de los demandantes en los litigios principales porque no estaban en condiciones de subvenir a sus necesidades. Tampoco era posible el reconocimiento de un derecho de residencia permanente en virtud del ordenamiento jurídico de la Unión porque los interesados no ejercían una actividad profesional ni estaban en condiciones de demostrar su capacidad para subvenir a sus necesidades.

- 22 El Verwaltungsgericht (tribunal de lo contencioso-administrativo) estimó los recursos interpuestos por los demandantes en los litigios principales, considerando que el derecho de residencia permanente en virtud del ordenamiento jurídico de la Unión debe reconocerse a todo ciudadano de la Unión que haya residido legalmente durante cinco años en el Estado miembro de acogida, sin que haya lugar a verificar la suficiencia de sus recursos. El Land Berlin interpuso recurso de apelación contra las sentencias del Verwaltungsgericht ante el Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (tribunal superior de lo contencioso-administrativo de los Länder de Berlin y de Brandenburg), que modificó aquellas resoluciones judiciales mediante sentencias de 28 de abril de 2009.

- 23 Según estas últimas sentencias, sólo pueden computarse a efectos de la adquisición del derecho de residencia permanente en virtud del ordenamiento jurídico de la Unión los períodos cubiertos por el ciudadano interesado a partir de la fecha en la que su Estado de origen pasó a ser miembro de la Unión Europea. Además, a los efectos de dicha adquisición únicamente puede considerarse legal la residencia transcurrida con fundamento en el artículo 2, apartado 2, de la FreizügG/EU, disposición que corresponde al artículo 7 de la Directiva 2004/38. Dado que en la fecha de la adhesión de su Estado de origen a la Unión, a saber, el 1 de mayo de 2004, los demandantes en los litigios principales no eran trabajadores ni disponían de recursos suficientes para subvenir a sus necesidades y no constituir una carga para el sistema de asistencia social del Estado miembro de acogida, el Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg estimó que no reunían las condiciones enunciadas en el citado artículo 2, apartado 2,

de la FreizügG/EU, ni habían adquirido por consiguiente un derecho de residencia permanente en el sentido del artículo 4 *bis* de esa Ley.

- 24 Los demandantes en los litigios principales interpusieron recurso de casación contra las referidas sentencias del Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg ante el tribunal remitente.
- 25 El tribunal remitente hace suyas las apreciaciones del tribunal de apelación según las cuales los demandantes en los litigios principales no habían residido en Alemania conforme a las condiciones previstas por el Derecho de la Unión, sino con fundamento exclusivo en el Derecho nacional. No obstante, considera que, aun cuando dicha residencia no puede sustentar la adquisición del derecho de residencia permanente previsto en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38, le incumbe, sin embargo, plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia antes de pronunciarse.
- 26 En ese contexto, el Bundesverwaltungsgericht decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales, formuladas en términos idénticos en los asuntos C-424/10 y C-425/10:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 16, apartado 1, primera frase, de la Directiva [2004/38], en el sentido de que confiere a un ciudadano de la Unión, que reside legalmente, únicamente con fundamento en el Derecho nacional, desde hace más de cinco años en el territorio de un Estado miembro, pero que durante ese tiempo

no ha cumplido los requisitos del artículo 7, apartado 1, de la Directiva [2004/38], un derecho de residencia permanente en dicho Estado miembro?

2) Para determinar la duración de la residencia legal en el sentido del artículo 16, apartado 1, de la Directiva [2004/38], ¿deben computarse también los períodos de residencia del ciudadano de la Unión en el territorio del Estado miembro de acogida anteriores a la adhesión de su Estado de origen a la Unión Europea?»

²⁷ Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 2010, se acordó la acumulación de los asuntos C-424/10 y C-425/10 a los efectos de las fases escrita y oral del procedimiento, así como de la sentencia.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión

²⁸ Mediante su primera cuestión el tribunal remitente pide que se dilucide si el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38 ha de interpretarse en el sentido de que debe considerarse que un ciudadano de la Unión que haya residido más de cinco años en el territorio del Estado miembro de acogida con fundamento exclusivo en el Derecho nacional de ese Estado adquiere un derecho de residencia permanente conforme a aquella disposición, siendo así que durante esa residencia no reunía las condiciones enunciadas en el artículo 7, apartado 1, de la misma Directiva.

Observaciones presentadas al Tribunal de Justicia

- 29 Según los demandantes en los litigios principales, el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38 no exige que el ciudadano de la Unión reúna las condiciones enunciadas en el artículo 7, apartado 1, de esa Directiva. Para poder invocar la adquisición del derecho de residencia permanente previsto en el citado artículo 16, apartado 1, es suficiente que se acredite una residencia legal, incluso en virtud del Derecho del Estado miembro de acogida, careciendo de pertinencia a este respecto la circunstancia de que el solicitante haya recurrido a la asistencia social como el hecho de que durante esa residencia la administración competente en materia de extranjería pudiera declarar válidamente la pérdida del derecho de libre circulación.
- 30 Todos los Estados miembros que han presentado observaciones y la Comisión Europea consideran, al igual que el tribunal remitente, que la adquisición del derecho de residencia permanente previsto en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38 requiere que el ciudadano de la Unión interesado haya residido durante un período continuado de cinco años conforme a las condiciones establecidas en el artículo 7, apartado 1, de la misma Directiva, y que, por consiguiente, una residencia que no se ajuste a esas condiciones no puede calificarse de «residencia legal» en el sentido del referido artículo 16, apartado 1.

Respuesta del Tribunal de Justicia

- 31 Con arreglo al artículo 16, apartado 1, primera frase, de la Directiva 2004/38, 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.

- 32 Procede recordar con carácter previo que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, se desprende de las exigencias tanto de la aplicación uniforme del Derecho de la Unión como del principio de igualdad que el tenor de una disposición de Derecho de la Unión que no contenga una remisión expresa al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y su alcance normalmente debe ser objeto en toda la Unión Europea de una interpretación autónoma y uniforme (sentencias de 19 de septiembre de 2000, *Linster*, C-287/98, Rec. p. I-6917, apartado 43, y de 18 de octubre de 2011, *Brüstle*, C-34/10, Rec. p. I-9821, apartado 25).
- 33 Pues bien, aunque la redacción de la citada disposición de la Directiva 2004/38 no ofrece ninguna precisión sobre cómo deben entenderse los términos «que hayan residido legalmente» en el territorio del Estado miembro de acogida, esa Directiva tampoco se remite a los Derechos nacionales en lo que atañe al significado que deba atribuirse a tales términos. De ello se deduce que, a efectos de la aplicación de dicha Directiva, debe considerarse que esos términos designan un concepto autónomo del Derecho de la Unión, que ha de interpretarse de manera uniforme en el territorio de todos los Estados miembros.
- 34 Conviene recordar al respecto que la determinación del significado y del alcance de los términos no definidos por el Derecho de la Unión debe efectuarse, en especial, teniendo en cuenta el contexto en el que se utilizan y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forman parte (véanse, en particular, las sentencias de 10 de marzo de 2005, *easyCar*, C-336/03, Rec. p. I-1947, apartado 21; de 22 de diciembre de 2008, *Wallentin-Hermann*, C-549/07, Rec. p. I-11061, apartado 17; de 29 de julio de 2010, *UGT-FSP*, C-151/09, Rec. p. I-7591, apartado 39, y *Brüstle*, antes citada, apartado 31).
- 35 De este modo, en lo que se refiere ante todo a los objetivos de la Directiva 2004/38, su primer considerando manifiesta 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 el Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación (véanse las sentencias de 7 de octubre de 2010, *Lassal*, C-162/09, Rec. p. I-9217, apartado 29, y de 5 de mayo de 2011, *McCarthy*, C-434/09, Rec. p. I-3375, apartado 27).

- 36 Si bien es cierto que la Directiva 2004/38 tiene como finalidad facilitar y reforzar el ejercicio del derecho fundamental e individual a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros conferido directamente a cada ciudadano de la Unión, también lo es que su objeto, según resulta de su artículo 1, letras a) y b), se refiere a las condiciones de ejercicio de ese derecho y al derecho de residencia permanente, que fue introducido por primera vez en el ordenamiento jurídico de la Unión por dicha Directiva, excepto en lo que atañe a los trabajadores que hayan cesado su actividad en el Estado miembro de acogida y a los miembros de sus familias.
- 37 De los considerandos tercero y cuarto de la Directiva 2004/38 se deduce que ésta se propone superar el enfoque sectorial y fragmentario del derecho de libre circulación y residencia con el fin de facilitar el ejercicio de ese derecho, mediante la elaboración de un acto legislativo único que codifique y revise los instrumentos del Derecho de la Unión anteriores a dicha Directiva.
- 38 Por otro lado, en lo que atañe al contexto global de la Directiva 2004/38, debe observarse que ésta ha previsto un sistema gradual en materia de derecho de residencia en el Estado miembro de acogida, que recoge en sustancia las etapas y las condiciones previstas en los diferentes instrumentos del Derecho de la Unión y en la jurisprudencia anteriores a dicha Directiva, hasta llegar al derecho de residencia permanente.
- 39 En efecto, en primer lugar, para la residencia por un período de hasta tres meses, el artículo 6 de la Directiva 2004/38 limita las condiciones o formalidades del derecho de residencia a la exigencia de estar en posesión de un documento de identidad o pasaporte válidos, y el artículo 14, apartado 1, de dicha Directiva mantiene ese derecho mientras los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias no se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida.

- 40 En segundo lugar, si se trata de una residencia por más de tres meses, la adquisición del derecho de residencia está supeditada a las condiciones enunciadas en el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2004/83 y, conforme al artículo 14, apartado 2, de ésta, ese derecho se conserva únicamente mientras los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias cumplan dichas condiciones. Del décimo considerando de la misma Directiva, en particular, se deduce que esas condiciones tratan de evitar que aquellas personas se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida.
- 41 En tercer lugar, del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/83 resulta que los ciudadanos de la Unión adquieren el derecho de residencia permanente en el Estado miembro de acogida tras haber residido legalmente en éste durante un período continuado de cinco años, y que dicho derecho no está sujeto a las condiciones mencionadas en el precedente apartado. Tal como expone el decimoctavo considerando de esa Directiva, el derecho de residencia permanente, una vez obtenido, no debe estar sometido a condiciones, y ello con el fin de que constituya un verdadero instrumento de integración en la sociedad del referido Estado.
- 42 Por último, en lo que atañe al contexto específico de la Directiva 2004/38, en relación con el derecho de residencia permanente, procede observar que el decimoséptimo considerando de ésta precisa que conviene establecer un derecho de residencia permanente para todos los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias 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 y sin haber sido objeto de una medida de expulsión».
- 43 La mencionada precisión fue introducida en el citado considerando, durante el proceso legislativo que condujo a la adopción de la Directiva 2004/38, por la Posición Común (CE) n° 6/2004, adoptada por el Consejo de la Unión Europea el 5 de diciembre de 2003 (DO 2004, C 54 E, p. 12). Según la Comunicación al Parlamento Europeo de 30 de diciembre de 2003 (SEC/2003/1293 final), dicha precisión se introdujo «con el fin de clarificar el contenido del término residencia legal» enunciado en el artículo 16, apartado 1, de dicha Directiva.

- 44 Además, el artículo 18 de la Directiva 2004/38, que figura en el mismo capítulo que el artículo 16 de ésta y regula la adquisición del derecho de residencia permanente por miembros de la familia de un ciudadano de la Unión que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro, establece que, en caso de fallecimiento o partida de ese ciudadano, de divorcio, anulación del matrimonio o fin de una unión registrada, aquellos miembros de su familia, al igual que prevé el artículo 16, apartado 1, deben haber «residido legalmente» durante cinco años consecutivos en el Estado miembro de acogida, para adquirir el derecho de residencia permanente, remitiendo a tal efecto a los artículos 12, apartado 2, y 13, apartado 2, de la misma Directiva, disposiciones éstas cuyo párrafo segundo exige, entre otros requisitos, que los propios interesados puedan demostrar, antes de la referida adquisición, que reúnen las mismas condiciones que prevé el artículo 7, apartado 1, letras a), b) o d), de dicha Directiva.
- 45 De igual manera, conforme a los artículos 12, apartado 1, y 13, apartado 1, de la Directiva 2004/38, aunque el fallecimiento o partida del ciudadano de la Unión, o bien el divorcio, la anulación del matrimonio o el fin de una unión registrada, no afectan al derecho de residencia de los miembros de su familia que tengan la nacionalidad de un Estado miembro, éstos también deben demostrar que reúnen ellos mismos las condiciones enunciadas en el artículo 7, apartado 1, de esa Directiva, antes de adquirir el derecho de residencia permanente.
- 46 De ello se deduce que el concepto de residencia legal implícito en los términos «que hayan residido legalmente», enunciados en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38 debe entenderse referido a una residencia de conformidad con las condiciones previstas por esa Directiva, en especial las enunciadas en el artículo 7, apartado 1, de ésta.
- 47 Por consiguiente, una residencia conforme al Derecho de un Estado miembro, pero que no reúna las condiciones enunciadas en el artículo 7, apartado 1 de la Directiva 2004/38, no puede considerarse como una residencia «legal» en el sentido del artículo 16, apartado 1, de ésta.

- 48 A este respecto, no puede sostenerse válidamente una interpretación contraria sustentada en el artículo 37 de la Directiva 2004/38, según el cual las disposiciones de ésta no afectarán a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de un Estado miembro que sean más favorables para los beneficiarios de la misma Directiva.
- 49 En efecto, es preciso señalar que el hecho de no afectar a las disposiciones nacionales más favorables que las de la Directiva 2004/38 en lo que atañe al derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión no implica en absoluto que las disposiciones nacionales aludidas deban integrarse en el sistema establecido por esa Directiva.
- 50 El artículo 37 de la Directiva 2004/38 se limita a prever que ésta no se opone a que el Derecho de los Estados miembros establezca un régimen más favorable que el instaurado por las disposiciones de la Directiva. No obstante, corresponde a cada Estado miembro no sólo decidir si establece un régimen de esa naturaleza, sino también cuáles son las condiciones y los efectos de éste, especialmente en lo que atañe a las consecuencias jurídicas de un derecho de residencia concedido con fundamento exclusivo en el Derecho nacional.
- 51 Por cuanto queda expuesto, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38 ha de interpretarse en el sentido de que debe considerarse que un ciudadano de la Unión que haya residido más de cinco años en el territorio del Estado miembro de acogida con fundamento exclusivo en el Derecho nacional de ese Estado no adquiere un derecho de residencia permanente en virtud de dicha disposición, cuando durante ese período de residencia no reunía las condiciones enunciadas en el artículo 7, apartado 1, de la misma Directiva.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

- 52 Mediante su segunda cuestión el tribunal remitente pregunta si los períodos de residencia de un nacional de un tercer Estado en el territorio de un Estado miembro, transcurridos antes de la adhesión de ese tercer Estado a la Unión, deben computarse a efectos de la adquisición del derecho de residencia permanente en virtud del artículo 16, apartado 1, de la Directiva, en defecto de disposiciones específicas en el Acta de adhesión.

Observaciones presentadas al Tribunal de Justicia

- 53 Irlanda y la Comisión consideran innecesario responder a la segunda cuestión del tribunal remitente, ya que consta que los demandantes en los litigios principales nunca han reunido las condiciones previstas en el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2004/38, y ello tampoco durante los períodos anteriores a la adhesión de su Estado de origen a la Unión.
- 54 Los Gobiernos alemán y del Reino Unido estiman que los períodos de residencia anteriores a la adhesión del Estado de origen del ciudadano interesado a la Unión no pueden computarse a efectos de la adquisición del derecho de residencia permanente en virtud del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38, puesto que ese derecho de residencia requiere que la persona que lo solicita haya residido en calidad de ciudadano de la Unión, siendo así que, antes de la adhesión de la República de Polonia a la Unión, los demandantes en los litigios principales no eran ciudadanos de ésta ni tampoco disfrutaban, por tanto, de los derechos conferidos por los instrumentos jurídicos de la Unión.

- 55 En cambio, el Gobierno griego considera que de los términos, de la finalidad y del sistema del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38 se deduce que esa disposición debe aplicarse con independencia de la fecha de adhesión del Estado de origen del ciudadano interesado a la Unión. En consecuencia, los períodos de residencia transcurridos antes de la adhesión deben computarse, siempre que se ajusten a las condiciones previstas por la Directiva.

Respuesta del Tribunal de Justicia

- 56 Con carácter preliminar, procede recordar que el Acta de adhesión de un nuevo Estado miembro se basa fundamentalmente en el principio general de la aplicación inmediata de la totalidad de las disposiciones del Derecho de la Unión a dicho Estado, no admitiéndose excepciones más que en la medida en que estén expresamente previstas por las disposiciones transitorias (véase la sentencia de 28 de abril de 2009, Apostolides, C-420/07, Rec. p. I-3571, apartado 33 y jurisprudencia citada).
- 57 Así pues, en lo que atañe al artículo 6 del Tratado CEE (posteriormente artículo 6 del Tratado CE, que a su vez pasó a ser el artículo 12 CE, tras su modificación), así como a los artículos 48 y 51 del Tratado CE (posteriormente artículos 39 CE y 42 CE, respectivamente, tras su modificación), el Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de declarar que, dado que el Acta relativa a las condiciones de adhesión de un Estado miembro no contenía ninguna disposición transitoria en relación con la aplicación de esos artículos, éstos debían considerarse inmediatamente aplicables y vinculantes para ese Estado miembro a partir de la fecha de su adhesión a la Unión Europea, por lo que a partir de esa fecha, podían ser invocados por los nacionales procedentes de cualquier Estado miembro, y ser aplicados a los efectos actuales y futuros de situaciones nacidas antes de la adhesión de dicho Estado a la Unión (sentencias de 2 de octubre de 1997, Saldanha y MTS, C-122/96, Rec. p. I-5325, apartado 14; de 30 de noviembre de 2000, Österreichischer Gewerkschaftsbund, C-195/98, Rec. p. I-10497, apartado 55, y de 18 de abril de 2002, Duchon, C-290/00, Rec. p. I-3567, apartado 44).

- 58 Por otro lado, el Tribunal de Justicia también ha declarado que las disposiciones relativas a la ciudadanía de la Unión son aplicables desde su entrada en vigor y que procede, pues, considerar que deben ser aplicadas a los efectos actuales de situaciones nacidas con anterioridad (véanse las sentencias de 11 de julio de 2002, D’Hoop, C-224/98, Rec. p. I-6191, apartado 25, y Lassal, antes citada, apartado 39).
- 59 En el presente caso no existe en el Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión (DO 2003, L 236, p. 33), ninguna disposición transitoria acerca de la aplicación a la República de Polonia de las disposiciones del Derecho de la Unión relativas a la libre circulación de personas, excepto varias disposiciones transitorias sobre la libre circulación de los trabajadores y la libre prestación de servicios contenidas en los anexos de dicha Acta.
- 60 En consecuencia, las disposiciones del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38 pueden ser invocadas por los ciudadanos de la Unión y aplicarse a los efectos actuales y futuros de situaciones nacidas antes de la adhesión de la República de Polonia a la Unión.
- 61 A este respecto, es cierto que los períodos de residencia cubiertos en el territorio del Estado miembro de acogida por un nacional de otro Estado antes de la adhesión de éste a la Unión no se regían por el Derecho de la Unión, sino exclusivamente por el Derecho de ese Estado miembro de acogida.
- 62 No obstante, en la medida en que el interesado pueda demostrar que esos períodos transcurrieron de conformidad con las condiciones enunciadas en el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2004/83, el cómputo de los referidos períodos a partir de la fecha de la adhesión del Estado miembro interesado a la Unión no tendría como consecuencia atribuir efecto retroactivo al artículo 16 de esa Directiva, sino únicamente

reconocer un efecto actual a situaciones nacidas antes de la fecha límite para la adaptación del Derecho interno a la Directiva (véase la sentencia Lassal, antes citada, apartado 38).

- ⁶³ Por las anteriores consideraciones, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que, en defecto de disposiciones específicas en el Acta de adhesión, los períodos de residencia de un nacional de un tercer Estado en el territorio de un Estado miembro, transcurridos antes de la adhesión de ese tercer Estado a la Unión, que se hayan cubierto de conformidad con las condiciones enunciadas en el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2004/38, deben computarse a efectos de la adquisición del derecho de residencia permanente en virtud del artículo 16, apartado 1, de ésta.

Costas

- ⁶⁴ 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 (Gran Sala) declara:

- 1) El artículo 16, 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) 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, ha de interpretarse en el sentido de que debe considerarse que un ciudadano de la Unión que haya residido más de cinco años en el territorio del Estado miembro de acogida con fundamento exclusivo en el Derecho nacional de ese Estado no adquiere un derecho de residencia permanente en virtud de dicha disposición cuando durante ese período de residencia no reunía las condiciones enunciadas en el artículo 7, apartado 1, de la misma Directiva.

- 2) **En defecto de disposiciones específicas en el Acta de adhesión, los períodos de residencia de un nacional de un tercer Estado en el territorio de un Estado miembro, transcurridos antes de la adhesión de ese tercer Estado a la Unión, que se hayan cubierto de conformidad con las condiciones enunciadas en el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2004/38, deben computarse a efectos de la adquisición del derecho de residencia permanente en virtud del artículo 16, apartado 1, de ésta.**

Firmas