SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 7 de octubre de 2010*

En el asunto C-162/09,

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 10 de marzo de 2009, recibida en el Tribunal de Justicia el 8 de mayo de 2009, en el procedimiento entre

Secretary of State for Work and Pensions

y

Taous Lassal,

en el que participa:

The Child Poverty Action Group,

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

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

Abogado General: Sra. V. Trstenjak;
Secretario: Sr. N. Nanchev, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 17 de marzo de 2010;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de The Child Poverty Action Group, por la Sra. S. Clarke, Solicitor, el Sr. R. Drabble, QC, y el Sr. R. Turney, Barrister;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por los Sres. L. Seeboruth y S. Ossowski, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. D. Beard, Barrister;

— en nombre del Gobierno belga, por la Sra. L. Van den Broeck, 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 11 de mayo de 2010;

dicta la siguiente

Sentencia

1 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) 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 presentó en el marco de un litigio entre la Sra. Lassal y el Secretary of State for Work and Pensions (Ministro de Trabajo y Pensiones, en lo sucesivo, «Secretary of State»). El Child Poverty Action Group (en lo sucesivo, «CPAG») es parte coadyuvante en el litigio principal, en apoyo de las pretensiones de la Sra. Lassal.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 El artículo 45 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, titulado «Libertad de circulación y de residencia», dispone:

«1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

2. Podrá concederse libertad de circulación y de residencia, de conformidad con lo dispuesto en los Tratados, a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro.»

4 Según los considerandos primero a tercero y decimoséptimo a decimonoveno 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.

[…]

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.

19) Conviene mantener ciertas ventajas propias de los ciudadanos de la Unión, y de los miembros de sus familias, que ejercen una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia, y que les pueden permitir obtener el derecho de residencia permanente tras una residencia en el Estado miembro de acogida inferior a cinco años, ya que constituyen derechos adquiridos conferidos por el Reglamento (CEE) nº 1251/70 de la Comisión de 29 de junio de 1970, relativo al derecho de los trabajadores a permanecer en el territorio de un Estado miembro después haber ejercido en él un empleo [(DO L 142, p. 24; EE 05/01, p. 93)] y por la Directiva 75/34/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1974, relativa al derecho de los nacionales de un Estado miembro a permanecer en el territorio de otro Estado miembro después de haber ejercido en él una actividad por cuenta propia [(DO 1975, L 14, p. 10; EE 06/01, p. 183)].»

5 El artículo 6 de la Directiva 2004/38 establece:

«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.»

6 El artículo 7, apartados 1 a 3, de la Directiva 2004/38 dispone:

«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:

[…].»

7 En el capítulo IV, dedicado al «Derecho de residencia permanente», el artículo 16 de la Directiva 2004/38, titulado «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.»

8 Como excepción al artículo 16 de la Directiva 2004/38, su artículo 17 prevé la concesión de un derecho de residencia permanente en el Estado miembro de acogida antes de que finalice un período continuado de residencia de cinco años a favor de los trabajadores que hayan cesado su actividad en el Estado miembro de acogida y de los miembros de su familia.

9 A tenor del artículo 38 de la Directiva 2004/38:

«1. Quedan derogados, con efectos a partir del 30 de abril de 2006, los artículos 10 y 11 del Reglamento (CEE) nº 1612/68.

2. Quedan derogadas, con efectos a partir del 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.»

10 Conforme al artículo 40 de la Directiva 2004/38, los Estados miembros debían adaptar su Derecho interno a la propia Directiva antes del 30 de abril de 2006.

Derecho nacional

La Ley sobre las cotizaciones y prestaciones de Seguridad Social de 1992 y el Reglamento (general) del complemento de ingresos de 1987

11 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).

12 El complemento de ingresos es una prestación concedida en función de sus recursos a diferentes categorías de personas. Está sujeto, en particular, al requisito de que los ingresos de una persona no excedan el «importe aplicable», que puede fijarse en cero, con la consecuencia práctica de que, en ese caso, no se concede ninguna prestación.

13 El importe aplicable fijado para una «persona de origen extranjero» es cero, persona esa a la que se define como un «solicitante que no sea residente habitual en el Reino Unido, las islas Anglonormandas, la isla de Man o Irlanda». A efectos del complemento de ingresos, no debe considerarse a ningún solicitante como residente habitual en el Reino Unido, a menos que haya adquirido un «derecho de residencia» en ese país.

14 No se define expresamente el «derecho de residencia» a efectos de la prestación de la que se trata.

15 No obstante, 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 a efectos del complemento de ingresos.

El Reglamento de Inmigración (Espacio Económico Europeo) de 2006

16 El Reglamento de Inmigración (Espacio Económico Europeo) de 2006 [Immigration (European Economic Area) Regulations 2006; en lo sucesivo, «Reglamento de 2006»] entró en vigor el 30 de abril de 2006 y se propone aplicar en el Reino Unido las disposiciones de la Directiva 2004/38.

17 Bajo el título «Derecho de residencia permanente», el artículo 15 del Reglamento de 2006 adapta el Derecho interno al artículo 16 de la Directiva 2004/38.

El litigio principal y la cuestión prejudicial

18 La Sra. Lassal, nacional francesa, entró en el Reino Unido el mes de enero de 1999 para buscar empleo. Desde septiembre de 1999 hasta febrero de 2005, mientras residía en ese Estado miembro, la Sra. Lassal trabajó o bien buscó empleo en el Reino Unido. Según el tribunal remitente, las partes en el litigio principal concuerdan en que la Sra. Lassal tenía la condición de «trabajadora» a los efectos del Derecho de la Unión durante el período que va de enero de 1999 a febrero de 2005.

19 En febrero de 2005 la Sra. Lassal abandonó el Reino Unido para visitar a su madre en Francia, y permaneció en este país diez meses. En diciembre de 2005 volvió al Reino Unido, donde buscó empleo. Percibió el subsidio para demandantes de empleo desde enero hasta diciembre de 2006. En noviembre de 2006, solicitó el complemento de ingresos, alegando su embarazo. Esta solicitud fue denegada porque no era titular del derecho de residencia en el Reino Unido.

20 La Sra. Lassal interpuso un recurso contra la denegación de su solicitud ante un Appeal Tribunal. El 3 de septiembre de 2007, éste estimó el recurso debido a que la interesada era titular de un derecho de residencia permanente en el Reino Unido en virtud del artículo 15 del Reglamento de 2006.

21 El Secretary of State interpuso recurso contra la resolución del Appeal Tribunal, en primer lugar ante el Social Security Commissioner, y después ante el tribunal remitente.

22 En ese contexto la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«Cuando, según las circunstancias del presente asunto, una ciudadana de la Unión […] llegó al Reino Unido en septiembre de 1999 como trabajadora y permaneció en esa condición en este país hasta febrero de 2005, […], abandonó después el Reino Unido y regresó al Estado miembro del que es nacional durante un período de diez meses […], dicha ciudadana de la Unión […] volvió al Reino Unido en diciembre de 2005 y permaneció en este país de forma continuada hasta noviembre de 2006, y solicitó entonces un complemento de ingresos, ¿debe interpretarse el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38 […] en el sentido de que confiere al ciudadano de la Unión […] el

derecho de residencia permanente por el hecho de que, de conformidad con anteriores instrumentos de Derecho comunitario que concedían un derecho de residencia a los trabajadores, residió legalmente durante un período continuado de cinco años que finalizó antes del 30 de abril de 2006 (la fecha límite en la que los Estados miembros tenían que haber adaptado su Derecho interno a la Directiva)?»

Sobre la cuestión prejudicial

23 Dado que la cuestión planteada parte de ciertas premisas de hecho, procede desglosarla en dos partes para que el Tribunal de Justicia le dé una respuesta adecuada.

24 En primer lugar, el tribunal remitente pregunta en sustancia si, a efectos de adquirir el derecho de residencia permanente previsto en el artículo 16 de la Directiva 2004/38, deben tomarse en consideración los períodos de residencia continuada de cinco años, cubiertos antes de la fecha límite de adaptación del Derecho interno a dicha Directiva, a saber, el 30 de abril de 2006, conforme a instrumentos del Derecho de la Unión anteriores a esa fecha.

25 En caso de respuesta afirmativa a la primera parte de la cuestión, el tribunal remitente pregunta, en segundo lugar, si las ausencias temporales anteriores al 30 de abril de 2006 y posteriores a una residencia legal continuada de cinco años pueden afectar a la obtención por un ciudadano de la Unión, como la Sra. Lassal, del derecho de residencia permanente en el sentido del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38.

Sobre la consideración de los períodos cubiertos antes de la fecha límite de adaptación del Derecho interno a la Directiva 2004/38, conforme a los instrumentos del Derecho de la Unión anteriores a esa fecha, a efectos de adquirir el derecho de residencia permanente previsto en el artículo 16 de esa Directiva

Observaciones presentadas al Tribunal de Justicia

26 Dos criterios de principio pueden distinguirse entre los interesados que han presentado observaciones escritas conforme al artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

27 Por una parte, los Gobiernos del Reino Unido y belga consideran que sólo deben tenerse en cuenta los períodos de residencia que, o bien hubieran terminado el 30 de abril de 2006 o después de esa fecha, o bien hubieran comenzado después del 30 de abril de 2006. En apoyo de esa interpretación, el Gobierno del Reino Unido se basa en sustancia en la mención «de conformidad con las condiciones establecidas en la presente Directiva», que figura en el decimoséptimo considerando de la Directiva 2004/38, y en los trabajos preparatorios de ésta, en tanto que el Gobierno belga se apoya en la falta de efecto retroactivo del artículo 16 de esa Directiva y en el principio de seguridad jurídica.

28 Por otra parte, el CPAG y la Comisión Europea sostienen que, aun cuando el derecho de residencia permanente sólo se hubiera adquirido a partir del 30 de abril de 2006, los períodos de cinco años de residencia continuada, cubiertos conforme a instrumentos del Derecho de la Unión anteriores a la Directiva 2004/38 y que hubieran finalizado antes de esta última fecha, deben ser tomados en consideración a los efectos del artículo 16 de esa Directiva. Tanto el CPAG como la Comisión se apoyan en especial en el objetivo y la ratio *legis* de dicha Directiva, que exigen que el citado artículo 16 se aplique íntegramente a esos períodos de residencia.

Respuesta del Tribunal de Justicia

29 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 el Tratado FUE 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.

30 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, de manera que no pueden reconocerse en esa Directiva menos derechos a los ciudadanos de la Unión que en los actos de Derecho derivado que aquélla modifica o deroga (véase la sentencia de 25 de julio de 2008, Metock y otros, C-127/08, Rec. p. I-6241, apartados 82 y 59).

31 El Tribunal de Justicia también ha señalado que, habida cuenta del contexto y de las finalidades perseguidas por la Directiva 2004/38, sus disposiciones no pueden interpretarse de manera restrictiva y no deben, en cualquier caso, ser privadas de su efecto útil (véase la sentencia Metock y otros, antes citada, apartado 84).

32 Como manifiesta el decimoséptimo considerando de la Directiva 2004/38, el derecho de residencia permanente es un elemento clave para promover la cohesión social y ha sido previsto por dicha Directiva para reforzar el sentimiento de pertenencia a la ciudadanía de la Unión.

33 Consta ciertamente que la obtención de un derecho de residencia permanente en razón de una residencia legal durante un período continuado de cinco años en el territorio del Estado miembro de acogida, previsto en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38, no figuraba en los instrumentos del Derecho de la Unión adoptados para la aplicación del artículo 18 CE antes de la adopción de dicha Directiva.

34 No obstante, esa afirmación no puede conducir a que a los efectos de la adquisición del derecho de residencia permanente previsto en el artículo 16 de la Directiva 2004/38 únicamente hayan de tomarse en consideración los períodos de residencia legal continuada de cinco años que, o bien hubieran finalizado el 30 de abril de 2006 o después de esa fecha, o bien hubieran comenzado tras el 30 de abril de 2006.

35 En efecto, en primer lugar, la interpretación según la cual a efectos de la adquisición de ese derecho de residencia permanente sólo deben tenerse en cuenta los períodos de residencia legal continuada de cinco años que hubieran comenzado después del 30 de abril de 2006 conduciría a que ese derecho sólo pudiera reconocerse a partir del 30 de abril de 2011. Tal interpretación equivaldría a privar de todo efecto para la adquisición del referido derecho de residencia permanente a los períodos de residencia cubiertos por los ciudadanos de la Unión conforme a instrumentos del Derecho de la Unión anteriores al 30 de abril de 2006. Debe ponerse de relieve en ese aspecto que el Derecho de la Unión anterior a la adopción de la Directiva 2004/38 ya preveía en algunos casos específicos un derecho de residencia permanente, y que este último fue recogido, por lo demás, en el artículo 17 de dicha Directiva.

36 Pues bien, es preciso observar que ese resultado es contrario a la finalidad de la Directiva 2004/38, que se recuerda en los apartados 30 a 32 de la presente sentencia, y priva de su efecto útil a esa última.

37 En segundo lugar, la interpretación según la cual, a los efectos de la adquisición del derecho de residencia permanente previsto en el artículo 16 de la Directiva 2004/38, sólo deberían tomarse en consideración los períodos de residencia legal continuada

de cinco años que hubieran finalizado el 30 de abril de 2006 o después de esa fecha, es también contraria a la finalidad y al efecto útil de esa Directiva. En efecto, el legislador de la Unión ha subordinado la obtención de un derecho de residencia permanente en virtud del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38 a la integración del ciudadano de la Unión en el Estado miembro de acogida. Ahora bien, como observa la Abogado General en el apartado 80 de sus conclusiones, sería incompatible con la idea de integración que subyace en el artículo 16 de la Directiva considerar que el grado de integración necesario en el Estado miembro de acogida depende de si la residencia continuada durante cinco años concluyó antes o después del 30 de abril de 2006.

38 Por otra parte, es importante señalar que, dado que el derecho de residencia permanente previsto por el artículo 16 de la Directiva 2004/38 sólo puede adquirirse a partir del 30 de abril de 2006, el cómputo de los períodos de residencia cubiertos antes de esa fecha no tiene como consecuencia atribuir efecto retroactivo al artículo 16 de la Directiva 2004/38, sino únicamente reconocer un efecto actual a situaciones nacidas antes de la fecha límite para la adaptación del Derecho interno a esa Directiva.

39 Debe recordarse al efecto que las disposiciones relativas a la ciudadanía de la Unión son aplicables desde su entrada en vigor y procede, pues, considerar que deben ser aplicadas a los efectos actuales de situaciones nacidas con anterioridad (véase la sentencia de 11 de julio de 2002, D'Hoop, C-224/98, Rec. p. I-6191, apartado 25 y la jurisprudencia citada).

40 Por consiguiente, a efectos de la adquisición del derecho de residencia permanente previsto en el artículo 16 de la Directiva 2004/38, deben tomarse en consideración los períodos de residencia continuada de cinco años, cubiertos antes de la fecha límite de adaptación del Derecho interno a esa Directiva, a saber, el 30 de abril de 2006, conforme a instrumentos del Derecho de la Unión anteriores a esa fecha.

Sobre la incidencia de las ausencias temporales de duración inferior a dos años, anteriores al 30 de abril de 2006 y posteriores a una residencia legal continuada de cinco años, en el derecho de residencia permanente en virtud del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38

Observaciones presentadas al Tribunal de Justicia

41 Como resulta de los apartados 27 y 28 de la presente sentencia, el Gobierno del Reino Unido considera que el artículo 16 de la Directiva 2004/38, incluidas las reglas que contiene sobre las ausencias temporales, no debe aplicarse a los períodos de residencia continuada que finalizaron antes del 30 de abril de 2006.

42 El CPAG y la Comisión propugnan, por el contrario, la aplicación íntegra de dicho artículo a esa clase de de períodos.

Respuesta del Tribunal de Justicia

43 Con carácter previo, hay que señalar que la adquisición del derecho de residencia permanente previsto en el artículo 16 de la Directiva 2004/38 requiere una residencia legal durante un período continuado de cinco años en el territorio del Estado miembro de acogida.

44 En el contexto del litigio principal, consta que la Sra. Lassal residió legalmente durante un período continuado de más de cinco años en el Estado miembro de acogida.

No obstante, se ausentó de ese Estado miembro durante diez meses después de esa residencia legal continuada de más de cinco años y antes de la fecha límite para la adaptación del Derecho interno a la Directiva 2004/38, el 30 de abril de 2006. En sustancia, la cuestión planteada por el tribunal remitente pregunta si una ausencia, anterior al 30 de abril de 2006 y posterior a una residencia legal continuada de cinco años en el Estado miembro de acogida, impide que un ciudadano de la Unión invoque un derecho de residencia permanente en virtud del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38.

45 A ese respecto, en un caso como el del litigio principal, en el que no es objeto de controversia la continuidad de la residencia legal con una duración de, al menos, cinco años, en el sentido del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38, carece de pertinencia la interpretación del artículo 16, apartado 3, de esta Directiva. En efecto, esa última disposición precisa las ausencias temporales que pueden tener lugar durante el período de residencia de cinco años previsto en ese artículo 16, apartado 1, sin afectar no obstante a la continuidad de la residencia de que se trata ni, por tanto, a la calificación de la residencia considerada como un período continuado. Por otra parte, en cualquier caso no se discute que las ausencias temporales de la Sra. Lassal no pertenezcan a ninguna de las categorías previstas por esa disposición.

46 En cambio, el artículo 16, apartado 4, de la Directiva 2004/38 prevé el supuesto de la pérdida del derecho de residencia permanente. A este respecto, dicha disposición establece que el derecho de residencia permanente sólo se perderá por ausencia del Estado miembro de acogida durante más de dos años consecutivos.

47 En lo que atañe a la aplicación del artículo 16, apartado 4, de la Directiva 2004/83 a las ausencias temporales anteriores al 30 de abril de 2006, los Gobiernos del Reino Unido y belga sostienen que las ausencias temporales del Estado miembro de acogida, de duración inferior a dos años consecutivos, no previstas por el artículo 16, apartado 3, de esa Directiva, y anteriores a la citada fecha, de los ciudadanos de la Unión que hayan cubierto un período de residencia legal continuada de cinco años antes del 30 de abril de 2006, se oponen a que esos ciudadanos adquieran el derecho

de residencia permanente previsto en dicho artículo, puesto que, en la medida en que esas ausencias temporales sean anteriores a la adquisición de ese derecho de residencia permanente, dichos ciudadanos no pueden ampararse en las disposiciones del artículo 16, apartado 4, de esa Directiva y, en consecuencia, su período de residencia tiene carácter discontinuo y debe considerarse, así pues, interrumpido.

48 Al respecto, es cierto efectivamente que, en la medida en que, como se ha recordado en el apartado 38 de la presente sentencia, el derecho de residencia permanente previsto en el artículo 16 de la Directiva 2004/38 sólo puede adquirirse a partir del 30 de abril de 2006, no resulta expresamente del citado artículo 16, apartado 4, que los ciudadanos de la Unión que hayan residido legalmente en el territorio del Estado miembro de acogida durante un período continuado de cinco años, cubierto antes de la citada fecha, puedan beneficiarse de su vínculo con el Estado miembro de acogida para evitar que sus ausencias temporales de duración inferior a dos años consecutivos, anteriores al 30 de abril de 2006, puedan oponerse a que adquieran ese derecho de residencia permanente.

49 Sin embargo, hay que recordar que para interpretar una disposición del Derecho de la Unión debe tenerse en cuenta no sólo su tenor, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (véanse, en particular, las sentencias de 19 de septiembre de 2000, Alemania/Comisión, C-156/98, Rec. p. I-6857, apartado 50; de 7 de diciembre de 2006, SGAE, C-306/05, Rec. p. I-1519, apartado 34, y de 19 de noviembre de 2009, Sturgeon y otros, C-402/07 y C-432/07, Rec. p. I-10923, apartado 41).

50 A este respecto, la parte dispositiva de un acto de la Unión no puede disociarse de su motivación, por lo que, si es necesario, debe interpretarse teniendo en cuenta los motivos que han llevado a su adopción (sentencias de 29 de abril de 2004, Italia/Comisión, C-298/00 P, Rec. p. I-4087, apartado 97 y la jurisprudencia citada, y Sturgeon y otros, antes citada, apartado 42).

51 El Tribunal de Justicia también ha afirmado que cuando una disposición del Derecho de la Unión pueda ser objeto de varias interpretaciones, deberá darse prioridad a la que permita garantizar su efecto útil (véase la sentencia Sturgeon y otros, antes citada, apartado 47 y la jurisprudencia citada).

52 Pues bien, hay que observar que una interpretación como la de los Gobiernos del Reino Unido y belga sería contraria al efecto útil y a la finalidad de la Directiva 2004/38, así como al sistema general y al espíritu del artículo 16 de ésta.

53 En efecto, en primer lugar tanto los objetivos y la finalidad de la Directiva 2004/38, recordados en los apartados 30 y 31 de la presente sentencia, tendentes a facilitar el ejercicio del derecho fundamental de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros y a reforzar ese derecho fundamental, como, más concretamente, los del artículo 16 de esa Directiva, recordados en el apartado 32 de la presente sentencia, tendentes a promover la cohesión social y a reforzar el sentimiento de pertenencia a la ciudadanía de la Unión, por medio del derecho de residencia permanente, peligrarían gravemente si ese derecho de residencia se denegara a ciudadanos de la Unión que hubieran residido legalmente en el territorio del Estado miembro de acogida durante un período continuado de cinco años cubierto antes del 30 de abril de 2006, por el único motivo de que se hubieran producido ausencias temporales de duración inferior a dos años consecutivos, con posterioridad a dicho período, pero antes de esa misma fecha.

54 En segundo lugar, el sistema general y el espíritu del artículo 16 de la Directiva 2004/38 exigen también que el apartado 4 de ese artículo 16 sea aplicable a las ausencias temporales anteriores al 30 de abril de 2006, que hayan tenido lugar cuando se habían cubierto períodos de residencia legal continuada de cinco años antes de esa fecha.

55 Debe recordarse al respecto 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. Según los trabajos preparatorios de la Directiva 2004/38, 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 [véase la exposición de motivos de la Posición Común (CE) nº 6/2004, aprobada por el Consejo el 5 de diciembre de 2003 con vistas a la adopción de la Directiva 2004/38 (DO 2004, C 54 E, p. 12), respecto al artículo 16 de esta última].

56 El artículo 16, apartado 4, de la Directiva 2004/38 está destinado a aplicarse con independencia de que se trate de períodos de residencia cubiertos antes o después del 30 de abril de 2006. En efecto, dado que los períodos de residencia de cinco años cubiertos antes del 30 de abril de 2006 deben computarse para la adquisición del derecho de residencia permanente previsto por el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38, como resulta del análisis efectuado en los apartados 29 a 40 de la presente sentencia, ese artículo 16, apartado 4, debe ser aplicable necesariamente a dichos períodos. De no ser así, los Estados miembros estarían obligados en virtud del citado artículo 16 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.

57 De ello resulta que el artículo 16, apartado 4, de la Directiva 2004/38 está destinado a aplicarse a los períodos de residencia legal continuada de cinco años cubiertos antes del 30 de abril de 2006, y que dicha aplicación implica en especial 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.

58 En consecuencia, 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 artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38.

59 Por lo antes expuesto, procede responder a la cuestión planteada que el artículo 16, apartados 1 y 4, de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de 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 de esa Directiva, y

— 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.

Costas

60 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) 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:

— **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, y**

— **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.**

Firmas