Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. RIMVYDAS NORKUS
presentadas el 25 de septiembre de 2025 [1]

Asunto C-477/24 [Deldwyn] [i]

Minister for Justice
contra
I.T.

[Petición de decisión prejudicial planteada por la Court of Appeal (Tribunal de Apelación, Irlanda)]

«Procedimiento prejudicial — Ciudadanía de la Unión — Derecho de libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros — Directiva 2004/38/CE — Derecho de residencia derivado — Derecho de residencia de los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión — Matrimonio entre un ciudadano de la Unión y un nacional de un tercer país — Mantenimiento del derecho de residencia de un nacional de un tercer país en caso de divorcio — Ciudadano de la Unión que ya no ejerce una actividad en el momento del divorcio — Artículo 7, apartado 3, letra b) — Cómputo del plazo de "más de un año" — Exigencia de un único período ininterrumpido o posibilidad de acumular períodos de empleo a lo largo de varios años — Concepto de "paro involuntario debidamente acreditado" — Derecho de acceso al expediente en el que consta la vida laboral o el historial de asistencia social de un ciudadano de la Unión»

I. Introducción

1. La presente petición de decisión prejudicial [2] se ha planteado en el contexto de un procedimiento de recurso entre el Minister for Justice (Ministro de Justicia, Irlanda; en lo sucesivo, «Ministro») e I.T. (en lo sucesivo, «demandante»), exesposo de una nacional de la Unión, que no es nacional de un país del Espacio Económico Europeo (EEE), [3] en relación con la negativa del Ministro a que el demandante mantuviera su permiso de residencia, que le habría permitido permanecer en Irlanda de manera indefinida. Se informó al demandante, entre otras cosas, de que su derecho de residencia dependía de que su exesposa siguiera ejerciendo los derechos que le confiere el Tratado de la Unión Europea en Irlanda y de que no había aportado pruebas de la actividad de aquella [4] en ese Estado miembro en el momento en el que se inició el procedimiento de divorcio.

[1] Lengua original: inglés.

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

[2] La petición de decisión prejudicial fue presentada por la Court of Appeal (Tribunal de Apelación, Irlanda) el 9 de julio de 2024 en la Secretaría del Tribunal de Justicia.

[3] El demandante y su exesposa se divorciaron en julio de 2014.

[4] Como trabajadora por cuenta ajena o por cuenta propia.

2. Mediante su petición de decisión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita que se elucide si el plazo de «un año» contemplado en el artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38/CE [5] debe ser un único período ininterrumpido o si pueden acumularse períodos de empleo más breves a lo largo de varios años para completar el plazo de un año. Además, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el hecho de que la exesposa del demandante estuviera percibiendo la prestación por desempleo en Irlanda significa que estaba «en paro involuntario debidamente acreditado» de conformidad con dicha disposición. Por último, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si el Ministro está obligado a proporcionar al demandante el expediente invocado para denegar su solicitud de residencia permanente en el que conste, en particular, la vida laboral o el historial de asistencia social de su exesposa y, de ser así, en qué condiciones.

II. Marco normativo

A. Derecho de la Unión

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

[…]

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:

[…]

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;

[5] Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO L 158, 30.4.2004, p. 77; corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35).

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;

[…]».

4. El artículo 13 de dicha Directiva, titulado «Mantenimiento del derecho de residencia de los miembros de la familia en caso de divorcio, anulación del matrimonio o fin de la unión registrada», tiene el siguiente tenor:

«[…]

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo segundo, el divorcio […] 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:

a) cuando el matrimonio […] haya durado, hasta iniciarse el procedimiento judicial de divorcio […], al menos tres años, de los cuales uno al menos en el Estado miembro de acogida, o

[…]

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.»

5. Conforme al artículo 14 de la mencionada Directiva, con el título «Mantenimiento del derecho de residencia»:

«[…]

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.

[…]»

B. Derecho irlandés

6. El S.I. n.º 548/2015 — European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015 [6] [Reglamento de 2015 de (Libre Circulación de Personas en) las Comunidades Europeas; en lo sucesivo, «Reglamento irlandés»] transpuso la Directiva 2004/38 al Derecho irlandés. Según el órgano jurisdiccional remitente, el artículo 6, apartado 3, letra c), del Reglamento irlandés no difiere de manera sustancial del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38.

III. Litigio principal y cuestiones prejudiciales

7. El demandante no es ciudadano del EEE. En octubre de 2002 entró en Irlanda con un visado de estudiante. En julio de 2009 contrajo matrimonio en Irlanda con una ciudadana de la Unión y solicitó el permiso de residencia con arreglo a la Directiva 2004/38 y al Reglamento irlandés invocando su condición de cónyuge de una ciudadana de la Unión. Esa solicitud fue denegada en febrero de 2010. El demandante presentó una nueva solicitud el 17 de julio de 2011, que fue denegada el 9 de febrero de 2012. En ambos casos el motivo de denegación de las solicitudes fue que las consultas realizadas al empleador de la ciudadana de la Unión [7] habían revelado que, en el momento en el que debían apreciarse esas solicitudes, [8] la mencionada ciudadana ya no trabajaba para el empleador indicado en las correspondientes solicitudes. En marzo de 2013 el demandante solicitó por tercera vez un permiso de residencia en Irlanda. En esta ocasión se le concedió un permiso de residencia de cinco años de validez, hasta septiembre de 2018. En junio de 2014, es decir, con posterioridad a la concesión de ese permiso de residencia, comenzó el procedimiento de divorcio entre el demandante y su esposa. La resolución judicial de divorcio fue adoptada en el país de origen de la ciudadana de la Unión en julio de 2014. En aquel momento, el matrimonio había durado cinco años.

8. El permiso de residencia del demandante en Irlanda no se revocó tras el divorcio y este siguió trabajando en ese Estado miembro. Su exesposa siguió residiendo en Irlanda (posiblemente con períodos de ausencia para viajar a su país de origen).

9. En agosto de 2018, el demandante solicitó mantener su permiso de residencia a título personal con arreglo al artículo 10, apartado 2, del Reglamento irlandés, [9] que prevé el mantenimiento del derecho de residencia en caso de divorcio en determinadas circunstancias, cuando el matrimonio haya durado al menos tres años, de los cuales uno al menos en Irlanda. La solicitud fue denegada en octubre de 2019 porque el demandante no había aportado pruebas de que su exesposa ejerciera una actividad en Irlanda o poseyera recursos suficientes en el momento en que se inició el procedimiento de divorcio. [10]

[6] https://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/si/548/made/en/print

[7] Como se indica en los correspondientes formularios de solicitud.

[8] Lo cual tuvo lugar, en ambas ocasiones, cierto tiempo después de su presentación.

[9] En sus observaciones escritas, Irlanda señaló que el artículo 10, apartado 2, del Reglamento irlandés transpone el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2004/38.

[10] En el escrito de denegación se informó al demandante de que «la información facilitada al Ministro por el [DEASP] indica que, entre el [13 de septiembre de 2013] y el [23 de septiembre de 2017], la ciudadana de la [Unión] no estaba ejerciendo sus derechos a través de un trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia, o mediante la realización de estudios, el desempleo involuntario o la posesión de recursos suficientes, tal como prevé artículo 6, apartado 3, del Reglamento irlandés». En el acta de la decisión, un funcionario de la División de Derechos del Tratado UE decidió que la solicitud del demandante debía rechazarse, puesto que: «según se desprende de la información a disposición del DEASP, en la fecha de inicio del procedimiento de divorcio, en […] junio de 2014, la ciudadana de la [Unión] no ejercía en Irlanda los derechos emanados del [TUE] mediante un empleo[;] era residente en el país pero percibió la prestación [por desempleo] entre el [13 de septiembre de 2013] y el [23 de septiembre de 2017]».

10. El 17 de octubre de 2019, el demandante solicitó la revisión de la resolución denegatoria y pidió que se le facilitase una copia de la información remitida por el Department of Employment Affairs and Social Protection (Departamento de Asuntos de Empleo y Protección Social; en lo sucesivo, «DEASP»). El demandante señaló que ya no mantenía relación con su exesposa pero que sus abogados le habían escrito al objeto de pedirle su colaboración para que facilitase información acerca de su actividad laboral en Irlanda durante los períodos mencionados por el Ministro y confirmar que había recibido asistencia social, al menos durante una parte de ese período. El demandante sostiene que no tenía forma de verificar que su exesposa había recibido asistencia social durante el citado período sin su ayuda y cooperación.

11. El 22 de noviembre de 2021, el Ministro adoptó una decisión definitiva confirmatoria de la resolución de denegación.[11] Esa decisión se fundamentaba en que en el expediente no figuraba información alguna relativa a las circunstancias en las que la ciudadana de la Unión había dejado su empleo anterior y si lo había hecho de forma voluntaria o no. Además, tampoco existía en el expediente ningún elemento que apuntara a que estuviera empleada durante más de un año o que hubiera tenido un contrato de duración determinada de menos de un año antes de inscribirse en el DEASP. El Ministro basaba su postura en que la ciudadana de la Unión había ejercido una actividad durante treinta y siete semanas en 2013 y dos semanas en 2014. Según la resolución denegatoria, la ciudadana de la Unión «no estaba ejerciendo los derechos que le reconoce el TUE por desempleo involuntario en el año 2014, año de inicio y finalización del procedimiento de divorcio[,] dado que con anterioridad al período de desempleo no había trabajado durante doce meses». En la decisión definitiva también se indicaba que, si bien en 2014 la ciudadana de la Unión percibía prestaciones sociales, el Ministro no está vinculado por ninguna decisión del DEASP, y el hecho de que percibiera de forma continuada prestaciones sociales no era determinante para dilucidar la cuestión de los derechos emanados del TUE sometida ante el Ministro.

12. Según el órgano jurisdiccional remitente, en el acta de la decisión del Ministro no consta que se abordara la cuestión de si la ciudadana de la Unión había ejercido una actividad durante más de un año mientras residía en Irlanda antes de septiembre de 2013, cuando comenzó a percibir la prestación por desempleo. Esos períodos anteriores en los que estuvo en activo no fueron tenidos en cuenta a la hora de determinar si la ciudadana de la Unión había ejercido en Irlanda los derechos que le reconoce el TUE en la fecha de inicio del procedimiento de divorcio.

13. El demandante interpuso un recurso ante la High Court (Tribunal Superior, Irlanda) impugnando la decisión del Ministro. Mediante sentencia de 1 de febrero de 2023, la High Court (Tribunal Superior) anuló dicha decisión. Ese órgano jurisdiccional destacó que el Ministro se había centrado en la situación laboral de la ciudadana de la Unión en el período inmediatamente anterior a su solicitud de prestación por desempleo y el período de doce meses anterior al inicio del procedimiento de divorcio. En cambio, el Ministro no tuvo en cuenta la condición de trabajadora por cuenta ajena o la residencia de la ciudadana de la Unión durante el período comprendido entre 2009 y 2012, pese a que el demandante lo había invocado. La High Court (Tribunal Superior) declaró que ni el artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38 ni el artículo 6, apartado 3, letra c), inciso (ii), del Reglamento irlandés supeditaban el mantenimiento de la condición de trabajador a que el trabajador de la Unión acreditase que el período de empleo de doce meses había sido continuado e inmediatamente anterior a su inscripción en el servicio de empleo para mantener el derecho de residencia con arreglo al artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38. Además, la High Court (Tribunal Superior) consideró que no entregar al

[11] El asunto fue tramitado por un funcionario encargado de la revisión que también declaró en nombre del Ministro en el litigio principal ante los órganos jurisdiccionales irlandeses.

demandante los registros relativos a las cotizaciones de su exesposa correspondientes a los años 2009, 2010, 2011 y 2012 de forma expurgada o apropiada, si estos figuraban en la información recibida del DEASP y a disposición del Ministro, o no hacer mención de ellos de manera transparente en el marco del proceso de toma de decisiones, menoscababa la equidad del procedimiento, pues el Ministro estaba informado de que el demandante sostenía que su exesposa había trabajado durante esos años y de que había presentado algún tipo de documento justificativo en este sentido, pero no tenía acceso a otra información debido a la falta de cooperación de esta.

14. El Ministro recurrió la sentencia de la High Court (Tribunal Superior) ante la Court of Appeal (Tribunal de Apelación). Al considerar que para pronunciarse sobre el recurso era preciso interpretar el Derecho de la Unión, la Court of Appeal (Tribunal de Apelación) suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) a) ¿La expresión "un año" contenida en el artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva [2004/38] contempla o exige que el año en cuestión sea un único período ininterrumpido?

b) En caso de respuesta negativa a la cuestión prejudicial anterior, ¿el hecho de que los períodos de empleo que integran el año en cuestión se hayan acumulado o sumado a lo largo de un período de cuatro o cinco años determina que el ciudadano de la Unión no esté comprendido en el artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva [2004/38]?

2) ¿El hecho de que un ciudadano o ciudadana de la Unión perciba la prestación por desempleo del [DEASP] en Irlanda significa que ha quedado "en paro involuntario debidamente acreditado" en ese Estado, a los efectos del artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva [2004/38]?

3) ¿Está obligado el [Ministro], en virtud del principio general de Derecho de la Unión plasmado en el artículo 41 de la Carta [de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea], o con carácter alternativo, en virtud de la Directiva [2004/38] interpretada a la luz de ese principio general, a proporcionar el expediente al demandante (en caso necesario, adecuadamente expurgado):

a) antes de adoptar una decisión sobre el mantenimiento de los derechos de residencia o la tarjeta de residencia, con arreglo al artículo 14 de la Directiva [2004/38], en relación con los artículos 13 o 7, apartado 3, de la Directiva [2004/38], o

b) cuando el demandante pretenda impugnar tal decisión interponiendo un recurso ante los órganos jurisdiccionales?»

IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

15. Han presentado observaciones escritas el demandante, el Gobierno alemán, Irlanda y la Comisión Europea. En las presentes conclusiones, conforme a lo solicitado por el Tribunal de Justicia, analizaré las cuestiones prejudiciales primera y segunda planteadas por la Court of Appeal (Tribunal de Apelación).

V. Apreciación

A. Observaciones preliminares

16. La Directiva 2004/38 [12] pretende facilitar el ejercicio del derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros que el artículo 21 TFUE, apartado 1, confiere directamente a los ciudadanos de la Unión y reforzar ese derecho. [13] A este respecto, la Directiva 2004/38 reconoce a todos los nacionales de terceros países que sean miembros de la familia de un ciudadano de la Unión, en el sentido del artículo 2, punto 2, de dicha Directiva, [14] y que le acompañen o se reúnan con él en un Estado miembro distinto del de su nacionalidad, [15] derechos de entrada y residencia en el Estado miembro de acogida. [16]

17. El artículo 7 de la Directiva 2004/38 establece las condiciones en las que los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia disfrutan de un derecho de residencia de más de tres meses en el Estado miembro de acogida [17] y, por lo tanto, no tienen aún un derecho de residencia permanente con arreglo al artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38. [18]

18. El artículo 7, apartado 1, letra a), de la Directiva 2004/38 establece que todo ciudadano de la Unión tiene ese derecho de residencia si tiene la condición de trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en el Estado miembro de acogida. [19] De conformidad con artículo 7, apartado 1, letra b), de la Directiva 2004/38, los ciudadanos de la Unión tienen derecho a residir en el Estado miembro de acogida sin ejercer una actividad económica si disponen, para sí y los miembros de su familia, de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en ese Estado miembro y de

[12] Véanse los considerandos 1 a 4 de la Directiva 2004/38.

[13] Sentencia de 11 de abril de 2019, Tarola (C-483/17, en lo sucesivo, «sentencia Tarola», EU:C:2019:309), apartado 23 y jurisprudencia citada. El Tribunal de Justicia ha destacado que, como se desprende del propio tenor de los artículos 20 TFUE y 21 TFUE, el derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de su familia a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros no es incondicional, sino que está supeditado a las limitaciones y condiciones previstas por el Tratado FUE y por las disposiciones adoptadas para su aplicación. El legislador de la Unión reguló esas limitaciones y condiciones mediante la Directiva 2004/38 [sentencia de 2 de septiembre de 2021, État belge (Derecho de residencia en caso de violencia doméstica), C-930/19, EU:C:2021:657, apartado 78 y jurisprudencia citada].

[14] De conformidad con el artículo 2, punto 2, letra a), de la Directiva 2004/38, el «cónyuge» es un «miembro de la familia».

[15] Designado, en las presentes conclusiones, Estado miembro de acogida.

[16] El artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2004/38 define a los «beneficiarios» de los derechos que confiere esa Directiva como «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». La finalidad y la justificación de los derechos concedidos a los miembros de la familia se basan en que, si no se reconocieran tales derechos, esto supondría un obstáculo a la libre circulación del ciudadano de la Unión y podría disuadirle de ejercer sus derechos de entrada y residencia en el Estado miembro de acogida [sentencia de 16 de julio de 2015, Singh y otros (C-218/14, en lo sucesivo, «sentencia Singh», EU:C:2015:476), apartado 50].

[17] El artículo 6 de la Directiva 2004/38 hace referencia al derecho de residencia por un período de hasta tres meses de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia en el Estado miembro de acogida.

[18] Véase también el artículo 17 de la Directiva 2004/38 sobre excepciones para los trabajadores que cesen su actividad en el Estado miembro de acogida y los miembros de sus familias. Conforme al artículo 21 de la Directiva 2004/38, «a efectos de la presente Directiva, la continuidad de la residencia podrá ser acreditada mediante cualquier medio de prueba vigente en el Estado miembro de acogida».

[19] Véase la sentencia Tarola, apartado 24.

recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante su período de residencia.[20] El artículo 7, apartado 1, letra c), también prevé un derecho de residencia para los estudiantes en determinadas condiciones.

19. El artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2004/38 confiere a los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión que sean naciones de un tercer país y que le acompañen o se reúnan con él en el Estado miembro de acogida un derecho de residencia en ese último Estado miembro, siempre que el citado ciudadano cumpla, entre otras cosas, los requisitos previstos en el artículo 7, apartado 1, letras a), b) o c), de esa misma Directiva.[21] De conformidad con el artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2004/38, el derecho de los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión a residir en el Estado miembro de acogida sobre la base, entre otros, del artículo 7, apartado 2, de esa Directiva únicamente se mantiene mientras el ciudadano de la Unión[22] cumpla las condiciones previstas en esa disposición.[23] A este respecto, el Tribunal de Justicia ha subrayado que los derechos que la Directiva 2004/38, incluido su artículo 7, confiere a los miembros de la familia no son derechos autónomos de esos nacionales, sino derechos derivados del ejercicio de la libertad de circulación por un ciudadano de la Unión.[24]

20. El artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38 dispone que, a los efectos de su artículo 7, apartado 1, letra a), 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 determinados casos.[25] El artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38 establece una graduación respecto de las condiciones de mantenimiento de esa condición, que depende, primero, de la causa de inactividad del ciudadano de la Unión y, segundo, de la duración inicial de su período de actividad en el Estado miembro de acogida. A este respecto, los requisitos para mantener la condición de trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia varían en función de que la duración inicial de su período de actividad sea superior o inferior a un año.[26] De esta manera, el ciudadano de la Unión que ha ejercido una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia en el Estado miembro de acogida mantiene su condición de trabajador *sin límite temporal* en los

[20] Sentencia de 15 de julio de 2021, A (Atención sanitaria pública) (C-535/19, EU:C:2021:595), apartado 53 y jurisprudencia citada. Este requisito parte de la idea de que el ejercicio del derecho de residencia por los ciudadanos de la Unión puede estar subordinado a los intereses legítimos de los Estados miembros como la protección del erario [véase, en ese sentido, la sentencia de 19 de septiembre de 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), apartado 55]. Es preciso destacar que, conforme a reiterada jurisprudencia, aunque el ciudadano de la Unión debe disponer de recursos suficientes, el Derecho de la Unión no impone la más mínima exigencia en cuanto a su procedencia. Tales recursos pueden provenir especialmente de un nacional de un tercer país, cónyuge del ciudadano de la Unión (véase, en ese sentido, la sentencia Singh, apartado 74 y jurisprudencia citada).

[21] Como ha observado la Comisión, el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2004/38 recoge varias bases jurídicas diferentes con arreglo a las cuales los ciudadanos de la Unión tienen derecho a residir en el territorio de otro Estado miembro durante un período superior a tres meses. Dado que la base jurídica de la residencia puede cambiar con el tiempo, un ciudadano de la Unión puede acumular varios períodos de residencia legal en virtud de varias de las bases jurídicas previstas en el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2004/38.

[22] Y los miembros de la familia del ciudadano de la Unión.

[23] Véase, en ese sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2023, Chief Appeals Officer y otros (C-488/21, EU:C:2023:1013), apartado 59.

[24] La naturaleza derivada de esos derechos de los miembros de la familia refleja su principal objetivo conforme a la Directiva 2004/38, que consiste en favorecer la libre circulación de los ciudadanos de la Unión [véase la sentencia de 2 de septiembre de 2021, État belge (Derecho de residencia en caso de violencia doméstica), C-930/19, EU:C:2021:657, apartados 74 y 82 y jurisprudencia citada].

[25] El Tribunal de Justicia ha considerado que esas circunstancias *no se encuentran enumeradas de forma exhaustiva* en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38 (véase la sentencia Tarola, apartado 26 y jurisprudencia citada). Véase también la sentencia de 19 de junio de 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007), apartados 31 y 38. En los apartados 28, 40 y 41 de esa última sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38 no prevé explícitamente el supuesto de las mujeres que se encuentran en una situación particular debido a las limitaciones físicas relacionadas con la última fase del embarazo y el período subsiguiente al parto. El hecho de que las referidas limitaciones obliguen a una mujer a dejar de ejercer una actividad por cuenta ajena durante el período necesario para restablecerse no puede privarla, en principio, de la condición de «trabajadora», en el sentido del artículo 45 TFUE. El hecho de que en la práctica la persona afectada no haya estado presente en el mercado de trabajo del Estado miembro de acogida durante algunos meses no implica que haya dejado de pertenecer a dicho mercado durante ese período, siempre que se reincorpore a su trabajo o vuelva a encontrar empleo dentro de un plazo razonable contado a partir del parto. Véase asimismo la sentencia de 19 de septiembre de 2019, Dakneviciute (C-544/18, EU:C:2019:761), apartado 41, que se fundamenta en el artículo 49 TFUE.

[26] Véase la sentencia Tarola, apartado 43.

siguientes supuestos: i) si sufre de una incapacidad temporal resultante de una enfermedad o accidente;[27] ii) si, tras haber ejercido una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia en el Estado miembro de acogida durante más de un año, queda en paro involuntario,[28] y iii) si sigue una formación profesional.[29]

21. En cambio, de conformidad con el artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38, el ciudadano de la Unión que ha ejercido una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia en el Estado miembro de acogida durante un *período inferior a un año* antes de haber quedado en paro involuntario mantiene su condición de trabajador solamente durante un período cuya duración puede determinar dicho Estado miembro, siempre que no sea inferior a seis meses. En la sentencia Tarola, el Tribunal de Justicia declaró que un ciudadano de la Unión mantenía esa condición al haber ejercido una actividad durante un período de dos semanas en el Estado miembro de acogida antes de quedar en paro involuntario. El Tribunal de Justicia destacó que las causas por las que un ciudadano de la Unión queda en paro conforme al artículo 7, apartado 3, letra b)[30] y al artículo 7, apartado 3, letra c)[31] de la Directiva 2004/38 deben ser ajenas a su voluntad.

22. Habida cuenta de que los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión, nacionales de terceros países, no disponen de un derecho de residencia autónomo con arreglo al artículo 7 de la Directiva 2004/38, sino únicamente de los derechos derivados del ejercicio de la libertad de circulación por el ciudadano de la Unión, la Directiva 2004/38 establece garantías jurídicas para proteger a los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión en determinados casos.[32] A este respecto, el artículo 13, apartado 2, letra a), de la Directiva 2004/38 garantiza que, en caso de divorcio, el cónyuge del ciudadano de la Unión, nacional de un tercer país, pueda mantener su derecho de residencia en el Estado miembro de acogida a título personal y no derivado.[33] El derecho personal está sujeto a la condición de que, antes de iniciarse el procedimiento judicial de divorcio, el matrimonio haya durado al menos tres años, de los cuales uno al menos en el Estado miembro de acogida. De los hechos que constan en la petición de decisión prejudicial parece desprenderse que el demandante cumple estos requisitos. Además, antes de la adquisición de un derecho de residencia permanente, el interesado debe cumplir las condiciones enunciadas en el artículo 13, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2004/38, esto es, que demuestre o bien que es trabajador, o bien que dispone, 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 ese Estado miembro, o bien que es miembro de la familia, ya constituida en el citado Estado miembro, de una persona que cumpla estos requisitos. El Tribunal de Justicia ha declarado que estas condiciones corresponden a las enunciadas en el artículo 7, apartado 1, letras a), b) y d), de la Directiva 2004/38, que los propios ciudadanos de la Unión están obligados a cumplir para disfrutar de un derecho de residencia temporal, de una duración superior a tres meses, en el territorio del Estado miembro de acogida.[34]

27 Véase el artículo 7, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38.

28 Véase el artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38. La persona en cuestión debe estar inscrita en el servicio de empleo competente con el fin de encontrar un trabajo.

29 Véase el artículo 7, apartado 3, letra d), de la Directiva 2004/38.

30 Sentencia de 20 de diciembre de 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004), apartado 45.

31 Véase la sentencia Tarola, apartados 46, 48 y 49.

32 Véanse, por ejemplo, los artículos 12 y 13 de la Directiva 2004/38.

33 Así pues, el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2004/38 constituye una excepción al principio según el cual esa Directiva no reconoce un derecho de residencia autónomo a los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión sino un derecho derivado [sentencia de 2 de septiembre de 2021, État belge (Derecho de residencia en caso de violencia doméstica), C-930/19, EU:C:2021:657, apartado 34].

34 Sentencia de 2 de septiembre de 2021, État belge (Derecho de residencia en caso de violencia doméstica) (C-930/19, EU:C:2021:657), apartados 61 y 62.

23. Por consiguiente, el demandante debe demostrar que disfrutaba del derecho a residir en Irlanda cuando se inició el procedimiento de divorcio. Dado que el demandante invoca el derecho de residencia de su exesposa, ciudadana de la Unión, su derecho depende de que ella lo tuviera en ese momento. [35] Estas condiciones ocupan el lugar central de la controversia que ha de dirimirse en litigio principal. [36]

24. Del considerando 10 de la Directiva 2004/38 se desprende que las condiciones establecidas en el artículo 7 de dicha Directiva tienen por objeto, entre otras cosas, evitar que un ciudadano de la Unión y los miembros de su familia se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida. [37] Este riesgo surge potencialmente porque, de conformidad con el artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2004/38, un ciudadano de la Unión puede reclamar la igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado miembro de acogida en el ámbito del Tratado si su estancia en el territorio de dicho Estado cumple los requisitos de la Directiva 2004/38. El beneficio previsto en esta disposición se extiende también a los miembros de su familia que no tengan la nacionalidad del Estado miembro de acogida, beneficiarios de un derecho de residencia. Sin perjuicio de la excepción prevista en el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, un ciudadano de la Unión puede pues invocar la igualdad en el acceso a prestaciones de asistencia social en virtud del artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2004/38, respecto de los nacionales del Estado miembro de acogida si su residencia en el territorio de dicho Estado miembro cumple las condiciones de la Directiva 2004/38. [38]

[35] El Tribunal de Justicia ha declarado que el cónyuge ciudadano de la Unión de un nacional de un tercer país debe haber residido en el Estado miembro de acogida, conforme al artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2004/38, hasta la fecha del inicio del procedimiento judicial de divorcio para que ese nacional de un tercer país pueda invocar el mantenimiento de su derecho de residencia en dicho Estado miembro con arreglo al artículo 13, apartado 2, de la citada Directiva (sentencia Singh, apartado 66). Estos requisitos han sido modificados y matizados por el Tribunal de Justicia en casos de violencia doméstica [sentencia de 2 de septiembre de 2021, État belge (Derecho de residencia en caso de violencia doméstica), C-930/19, EU:C:2021:657, apartado 43]. Considero que el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38 también es pertinente.

[36] La petición de decisión prejudicial menciona en varias ocasiones que la exesposa del demandante había percibido la prestación por desempleo, «asistencia social» y la prestación por hijos. No están claras las fechas exactas en las que se percibieron esas prestaciones ni su pertinencia, excepción hecha de la prestación por desempleo. Además, en dicha petición también se alude a los períodos de actividad en Irlanda de la ciudadana de la Unión después del inicio del procedimiento judicial de divorcio. Baste señalar que, de conformidad con el artículo 13, apartado 2, letra a), únicamente resultan pertinentes los períodos anteriores al inicio del procedimiento judicial de divorcio.

[37] Véase la sentencia de 11 de noviembre de 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), apartado 71, que hace referencia al artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2004/38. En mi opinión, de la sentencia Tarola, apartados 51 y 52, se desprende que las preocupaciones reflejadas en el considerando 10 de dicha Directiva se refieren a su artículo 7 en su totalidad.

[38] Ha de destacarse que el artículo 45 TFUE, apartado 2, establece que la libre circulación de los trabajadores supone la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo. Esta disposición se concreta, en el ámbito específico de la concesión de ventajas sociales, en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión (DO 2011, L 141, p. 1). El Tribunal de Justicia ha declarado que el objetivo de evitar una carga económica excesiva para el Estado miembro de acogida no puede ser considerado una razón imperiosa de interés general que pueda justificar una desigualdad de trato entre los trabajadores migrantes y los miembros de sus familias —según están definidos en el artículo 2 de la Directiva 2004/38— y los trabajadores nacionales en el ámbito del acceso a la asistencia social (sentencia de 21 de diciembre de 2023, Chief Appeals Officer y otros, C-488/21, EU:C:2023:1013, apartados 49 y 71). En cambio, el Tribunal de Justicia ha declarado que un Estado miembro puede de denegar la concesión de prestaciones de asistencia social a ciudadanos de la Unión económicamente inactivos que ejercen su libertad de circulación y que no disponen de recursos suficientes para optar al derecho de residencia con arreglo a dicha Directiva (sentencia de 15 de julio de 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, apartado 78 y jurisprudencia citada). De este modo, el Tribunal de Justicia ha trazado una clara distinción, en el contexto, en particular, del artículo 7 de la Directiva 2004/38, entre los trabajadores y los ciudadanos de la Unión económicamente inactivos.

B. Primera cuestión prejudicial

25. Mediante su primera cuestión prejudicial, que está dividida en dos partes,[39] el órgano jurisdiccional remitente solicita, en esencia, que se elucide, si la expresión «durante más de un año»[40] que se emplea en el artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38 hace referencia a un único período ininterrumpido de actividad económica o si puede aludir a la suma de períodos de actividad, distintos o separados, a lo largo de un período de cuatro o cinco años.

26. El demandante considera que no existe ningún motivo para suponer que la expresión «durante más de un año» recogida en el artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38 haga referencia a un único período ininterrumpido. Puede referirse a «períodos inferiores a un año […] acumulados». Irlanda y el Gobierno alemán consideran que esa expresión se refiere a un único período ininterrumpido de un año. La postura de la Comisión es más matizada. Entiende que, en principio, esa expresión hace referencia a un período de actividad económica caracterizado por un cierto grado de conexión con la vida económica de un Estado miembro de acogida, lo cual implica un mínimo grado de continuidad de una actividad económica en ese Estado. También implica una contribución significativa del trabajador de la Unión a las finanzas del Estado miembro de acogida mediante el pago de impuestos y cotizaciones a la seguridad social. El requisito de continuidad no puede excluir dos o más períodos de trabajo real y efectivo realizados en un Estado miembro de acogida, que en conjunto tengan una duración superior a un año, por el hecho de que resulten de contratos de trabajo sucesivos con empresarios diferentes, incluso cuando pueda haber interrupciones entre esos trabajos.

27. Procede subrayar que la Directiva 2004/38 no define lo que debe entenderse por la expresión «durante más de un año» recogida en su artículo 7, apartado 3, letra b).[41] [42] Asimismo, una interpretación exclusivamente literal de esa expresión en las distintas versiones lingüísticas[43] no permite determinar de manera inequívoca si se refiere a un único período continuado o ininterrumpido de más de un año o a un período total de más de un año resultante de sumar dos o más períodos distintos inferiores a un año. Esta falta de claridad contrasta con otros actos legislativos de la Unión en los ámbitos de la libre circulación de personas y de la residencia en los

[39] Examinaré ambas partes conjuntamente.

[40] Aunque la cuestión prejudicial planteada solo hace mención a la expresión «un año», creo que, en el contexto del presente procedimiento y a la luz del propio tenor del artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38, resulta oportuno interpretar la expresión «durante más de un año».

[41] Las expresiones «inferior a un año» y «durante los primeros doce meses» que figuran en el artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38 —y que tampoco están definidas— no arrojan luz, en sí, sobre si el período previsto en el artículo 7, apartado 3, letra b), de esa Directiva debe ser continuado o no.

[42] Además, no creo que el Tribunal de Justicia haya abordado esa cuestión en su jurisprudencia. En la sentencia de 12 de marzo de 2014, O. y B. (C-456/12, EU:C:2014:135), apartado 59, el Tribunal de Justicia respondió a la pregunta de si el efecto acumulativo de los distintos períodos de residencia de corta duración en el Estado miembro de acogida pueden dar lugar a un derecho de residencia derivado en favor de un miembro de la familia del ciudadano de la Unión, nacional de un tercer Estado, al regreso de este ciudadano al Estado miembro de su nacionalidad, declarando que únicamente la residencia que cumple los requisitos de los artículos 7, apartados 1 y 2, y 16, apartados 1 y 2, de la Directiva 2004/38 puede dar nacimiento a tal derecho de residencia. A este respecto, los períodos de residencia de corta duración, como fines de semana o períodos de vacaciones pasados en un Estado miembro distinto de aquel del que este ciudadano es nacional, incluso considerados en su conjunto, se inscriben en el ámbito del artículo 6 de la Directiva 2004/38 y no cumplen los requisitos mencionados. Habida cuenta de los prolongados períodos de residencia de la ciudadana de la Unión en Irlanda en el litigio principal, el artículo 6 de la Directiva 2004/38 no es pertinente.

[43] Es preciso señalar que los términos equivalentes empleados en las distintas versiones lingüísticas de la disposición controvertida tienen el mismo sentido que los términos empleados en la versión inglesa («for more than one year»). Por lo tanto, esas diferentes versiones lingüísticas no se refieren a un único período continuado o ininterrumpido. Además, esas distintas versiones lingüísticas no prevén que el plazo de un año pueda alcanzarse acumulando dos o más períodos más breves. Así, por ejemplo, la versión francesa utiliza la expresión «pendant plus d'un an», la española, «durante más de un año», la portuguesa, «durante mais de um ano», la italiana, «per oltre un anno», la griega, «άνω του ενός έτους», la alemana, «nach mehr als einjähriger», la búlgara, «повече от една година», la lituana, «daugiau kaip vienerius metus», la letona, «ilgāk nekā vienu gadu», la estonia, «üle ühe aasta», la checa, «více než jeden rok», y la rumana, «perioadă de peste un an».

que el legislador de la Unión ha hecho expresa referencia a un determinado período de tiempo ininterrumpido o a un período de tiempo continuado.[44] Más llamativo resulta quizá que los propios artículos 16 y 17 de la Directiva 2004/38 se refieran, en el contexto del derecho de residencia permanente, a períodos *continuados* de residencia el Estado miembro de acogida. Así, por ejemplo, el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38 prevé que «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 este».[45] Además, para suavizar el estricto e inequívoco tenor de esa disposición, el artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2004/38 establece que la continuidad de la residencia no se verá afectada en determinados supuestos, como «ausencias temporales no superiores a un total de seis meses al año».[46]

28. En contra de lo que sostiene Irlanda, no creo que el tenor del artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38 sea «claro a primera vista».[47] Por consiguiente, al interpretar esa disposición, procede tener en cuenta no solo su tenor literal, sino también su contexto y la configuración general de la normativa de la que forma parte, así como los objetivos que persigue.[48]

29. En cuanto al contexto y al sistema general, es preciso señalar, de entrada, que la circunstancia de que el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38 haga expresamente referencia a un período continuado y el artículo 7, apartado 3, letra b), no lo haga parece indicar que esta última disposición no exige una continuidad. Sin embargo, tales disposiciones forman parte de capítulos distintos de la Directiva 2004/38, que trazan una clara distinción entre el derecho de residencia (capítulo III) y el derecho de residencia permanente (capítulo IV) y las condiciones para gozar de esos distintos derechos.[49] Por lo tanto, no considero determinante que el artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38 no exija explícitamente continuidad.

[44] Véase, por ejemplo, el apartado 2 del capítulo 2 del anexo XII del 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. 876), que establece disposiciones transitorias relativas a la libre circulación de personas y que se refiere, en particular, a la admisión de nacionales polacos en el mercado laboral «de un Estado que sea miembro» durante un «*período ininterrumpido igual o superior a doce meses*» (el subrayado es mío). En la sentencia de 13 de septiembre de 2018, Prefeta (C-618/16, EU:C:2018:719), apartado 55, el Tribunal de Justicia consideró que, durante el período transitorio previsto por ella, esa disposición autorizaba al Reino Unido a excluir de las ventajas del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38 a un nacional polaco que no cumplía el requisito previsto en la normativa nacional de haber desempeñado un trabajo declarado en su territorio durante un período ininterrumpido de doce meses. No obstante, el Tribunal de Justicia no interpretó la expresión «durante más de un año» recogida en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38 ni consideró que fuera equivalente a la expresión «período ininterrumpido igual o superior a doce meses». Véase asimismo el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DO 2004, L 16, p. 44), según el cual «los Estados miembros concederán el estatuto de residente de larga duración a los nacionales de terceros países que hayan residido legal e *ininterrumpidamente en su territorio durante los cinco años inmediatamente anteriores* a la presentación de la solicitud correspondiente» (el subrayado es mío).

[45] El subrayado es mío.

[46] Dicha disposición permite ausencias más prolongadas en determinados casos. Véase, por analogía, el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2003/109, en virtud del cual «los períodos de ausencia del territorio del Estado miembro en cuestión no interrumpirán el período a que se refiere el apartado 1 y se tendrán en cuenta en el cálculo de este cuando fueren inferiores a seis meses consecutivos y no excedieren de diez meses en total a lo largo del período a que se refiere el apartado 1».

[47] El Gobierno alemán también entiende que, en el lenguaje corriente, un año hace referencia a un «período compuesto de un año ininterrumpido».

[48] Véase la sentencia Tarola, apartado 37. Véase, por analogía, la sentencia de 30 de enero de 2020, Tim (C-395/18, EU:C:2020:58), apartado 36 y jurisprudencia citada.

[49] El artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38 dispone expresamente que el derecho de residencia permanente, adquirido por los ciudadanos de la Unión tras haber residido legalmente durante un período continuado de cinco años en el Estado miembro de acogida, «no estará sujeto a las condiciones previstas en el capítulo III». Por lo tanto, este derecho no está sujeto, en particular, a los requisitos establecidos en el artículo 7, apartado 1, letra b), de dicha Directiva, según los cuales han de disponer, para sí y su familia, de recursos suficientes y de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos [sentencia de 10 de marzo de 2022, Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos), C-247/20, EU:C:2022:177, apartado 54].

30. Resulta pues oportuno remitirse a las normas recogidas en el capítulo III de la Directiva 2004/38 sobre derecho de residencia y, en particular, a su artículo 7, y a los objetivos que persiguen.

31. El artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38, que cubre las situaciones en las que un ciudadano de la Unión que haya dejado temporalmente de ejercer una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia mantiene su condición de trabajador y el derecho de residencia que le corresponde, en virtud del artículo 7, apartado 1, de dicha Directiva,[50] se basa en la premisa de que ese ciudadano esté disponible o sea apto para reincorporarse al mercado de trabajo del Estado miembro de acogida en un plazo razonable.[51] Establece un equilibrio adecuado entre la salvaguardia de la libre circulación de los trabajadores[52] y la garantía de que la seguridad social del Estado miembro de acogida no tenga que soportar cargas excesivas.[53] La ponderación y conciliación de esos intereses legítimos y contrapuestos en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38 y la cuidadosa graduación que el legislador de la Unión ha establecido en él reflejan (en parte) el principio de proporcionalidad[54] consagrado en el artículo 5 TUE, apartado 4.[55]

32. Como ya se ha señalado, la protección que confiere el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38 —en particular la duración de esa protección— puede variar dependiendo, entre otras cosas, de las razones del cese de esa actividad en el Estado miembro de acogida y de la duración de esa actividad inicial.[56] Así, aunque puede establecerse un claro paralelismo entre las letras b) y c) del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38, que se refieren ambas al «paro involuntario debidamente acreditado» durante el cual el interesado «se ha inscrito […] con el fin de encontrar un trabajo», estas disposiciones difieren considerablemente en cuanto al tiempo durante el cual un trabajador por cuenta propia o por cuenta ajena puede mantener dicha condición en función de que la duración inicial de su período de actividad en el Estado miembro de acogida sea superior o inferior a un año.[57] Dado que tanto la letra b) como la letra c) del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38 parten del postulado de que la actividad del ciudadano de la Unión se ha visto interrumpida de forma involuntaria[58] y de que se reincorporará al mercado de trabajo del Estado miembro de acogida en un plazo razonable, resulta

[50] Y, en consecuencia, la igualdad en el acceso a prestaciones de asistencia social en el Estado miembro de acogida con sujeción, no obstante, a los artículos 7, apartado 3, letra d), y 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38.

[51] Sentencia de 13 de septiembre de 2018, Prefeta (C-618/16, EU:C:2018:719), apartados 37 y 39 y jurisprudencia citada.

[52] Aunque la Directiva 2004/38 regula el 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, no puede subestimarse la posición primordial y privilegiada de los trabajadores —o de las personas que ejercen una actividad económica— en el marco de esa Directiva y, en particular, de su artículo 7 (véase la sentencia de 11 de noviembre de 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, apartados 73 a 78).

[53] Véase la sentencia Tarola, apartado 50. Véase también el considerando 10 de la Directiva 2004/38.

[54] Ese principio, que rige el contenido y la forma de la acción de la Unión, pretende garantizar que esa acción sea adecuada para garantizar el objetivo legítimo perseguido y que no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo (sentencia de 24 de febrero de 2022, Viva Telecom Bulgaria, C-257/20, EU:C:2022:125, apartado 112).

[55] En ocasiones se hace referencia a ese ejercicio de ponderación como proporcionalidad *stricto sensu*. «Para cumplir el principio de proporcionalidad, las medidas adoptadas deben ser apropiadas para lograr los objetivos legítimos perseguidos, no rebasar los límites de lo necesario para alcanzarlos (cuando existan varias alternativas normativas, debe privilegiarse la menos restrictiva) y sus inconvenientes no deben ser desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos (ponderación interna o proporcionalidad *stricto sensu*)» (conclusiones del Abogado General Bobek presentadas en el asunto Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:194, punto 45).

[56] Véase el punto 30 de las presentes conclusiones y la sentencia Tarola, apartado 43.

[57] Véase la sentencia Tarola, apartado 43. Un ciudadano de la Unión que ha ejercido una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia en el Estado miembro de acogida mantiene su condición de trabajador indefinidamente si ha ejercido una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia en el Estado miembro de acogida «durante más de un año» antes de quedar en paro involuntario, de conformidad con artículo 7, apartado 3, letra b), de esa Directiva. En cambio, un ciudadano de la Unión que ha ejercido una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia en el Estado miembro de acogida durante un período inferior a un año solo mantiene su condición de trabajador durante el período de tiempo que ese Estado miembro determine, que no podrá ser inferior a seis meses de conformidad con el artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38.

[58] Y, por lo tanto, por razones ajenas a la voluntad del ciudadano de la Unión. (sentencias de 20 de diciembre de 2017, Gusa, C-442/16, EU:C:2017:1004, apartados 31 y 45, y Tarola, apartados 46, 48 y 49).

evidente, como señalan el Gobierno alemán,[59] Irlanda[60] y la Comisión,[61] que incluir en el concepto de «más de un año» la suma de períodos breves, dispersos y esporádicos de actividad económica a lo largo de un período prolongado[62] puede erosionar en la práctica la diferencia entre esas disposiciones[63] y la cuidadosa graduación que el legislador de la Unión ha establecido en las distintas letras del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38,[64] menoscabando así el justo equilibrio que alcanza esa disposición.[65] A ese respecto, considero que la protección reforzada que confiere el artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38 —que puede tener duración indefinida—[66] exige la consiguiente aportación y conexión con la economía del Estado miembro de acogida,[67] que debe ser tanto *duradera como sostenible*, en comparación con la menor protección concedida por el artículo 7, apartado 3, letra c),[68] de esa misma Directiva, en el marco del cual una actividad económica de, por ejemplo, dos semanas[69] basta para beneficiarse de la protección que concede esa disposición. Dado que, a la luz de la sentencia Tarola, el umbral temporal del artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38 es bajo,[70] la cuestión de la continuidad no se suscita en ese caso.

33. En este sentido, desdibujar la distinción entre las letras b) y c) del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38 podría generar una carga excesiva para los sistemas de seguridad social de los Estados miembros de acogida. Además, el pleno impacto de esta carga sería imprevisto, dado que podrían tenerse en cuenta períodos de actividad por cuenta ajena o por cuenta propia en el Estado miembro de acogida repartidos a lo largo de muchos años, entreverados con períodos de ausencia del mercado de trabajo del Estado miembro de acogida, y dar lugar al mantenimiento de la

[59] El Gobierno alemán considera que tal interpretación implicaría que los períodos de empleo completados en el Estado miembro de acogida hace décadas, como trabajador temporero por ejemplo, podrían ser tenidos en cuenta para conceder un derecho de residencia sin restricciones conforme al artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38, aunque el interesado solo haya trabajado allí durante un mes en un pasado reciente.

[60] Irlanda entiende que nada permite considerar que, conforme al artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38, diferentes períodos de trabajo de corta duración deban acumularse a lo largo de un período de cuatro o cinco años, dado que entre estos períodos de empleo de corta duración, una persona podría efectivamente perder la condición de trabajador si está en paro durante al menos seis meses de conformidad con el artículo 7, apartado 3, letra c), de dicha Directiva. «No existe fundamento para afirmar que, tras varios años a lo largo de los cuales se han completado períodos de trabajo de corta duración (de uno o dos meses cada vez) y largos períodos de desempleo, podría considerarse de alguna manera y retrospectivamente que se ha mantenido legalmente la condición fundamental de trabajador, junto con todos los derechos y prestaciones que de ello se derivan». Además, Irlanda afirma que «no está en absoluto claro el período a lo largo del cual podría invocarse la acumulación de períodos de trabajo de corta duración para llegar al período de un año que exige el legislador de la Unión. ¿Se trataría de cuatro o cinco años, como se propone en este asunto, o podría ser de diez o quince?»

[61] Según la Comisión, el derecho al mantenimiento de la condición de «trabajador» con carácter indefinido conforme al artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38 se basa en la premisa de que un ciudadano de la Unión que se desplaza y que ha ejercido una actividad económica durante más de un año ha contribuido como miembro estable del mercado laboral y tiene un conocimiento suficiente de él como para poder volver a trabajar y contribuir económicamente al Estado de acogida, incluido su sistema de seguridad social, en un plazo razonable.

[62] Que suman más de un año.

[63] En particular, si cualquier interrupción rebasa el período mínimo de protección de seis meses previsto en el artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38.

[64] En particular, las letras b) y c) del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38.

[65] En el apartado 48 de la sentencia Tarola, el Tribunal de Justicia señaló que el artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva 2004/38 se aplica «en todas las situaciones en las que un trabajador se haya visto obligado, por razones ajenas a su voluntad, a detener su actividad en el Estado miembro de acogida *antes de que transcurra un año*». En mi opinión, ello implica que el artículo 7, apartado 1, letra b), de la Directiva 2004/38 hace referencia a un único período continuado de más de un año. El elemento de continuidad queda más patente en la versión en lengua francesa de la sentencia, que emplea la expresión «avant l'échéance d'une année».

[66] Siempre que se cumplan las restantes condiciones de esa disposición.

[67] Mediante el pago de impuestos y cotizaciones a la seguridad social (véase, por analogía, la sentencia de 21 de diciembre de 2023, Chief Appeals Officer y otros, C-488/21, EU:C:2023:1013, apartado 71).

[68] El empleo de las expresiones «inferior a un año» o «durante los primeros doce meses» en el artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38 corrobora la interpretación de que el período de un año con arreglo a esa disposición y, por extensión, al artículo 7, apartado 3, letra b), constituye un «bloque temporal» único crítico o continuado.

[69] Véase la sentencia Tarola, apartado 54. Véase, por analogía, la sentencia de 4 de junio de 2009, Vatsouras y Koupatantze (C-22/08 y C-23/08, EU:C:2009:344), apartado 30, en la que el Tribunal de Justicia consideró que, pese a la corta duración de una actividad profesional, no cabe excluir que la persona sea un trabajador a efectos del artículo 45 TFUE.

[70] En ese caso, dos semanas.

condición de trabajador y de los derechos que de ella se derivan por tiempo indefinido. Por lo tanto, creo que la expresión «durante más de un año» no solo hace referencia a la duración mínima de la actividad económica de que se trate [71] sino también, en principio, a su continuidad.

34. Si bien la exigencia de un período continuado de más de un año para mantener la condición de trabajador conforme al artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38 concilia, en principio, de manera adecuada y equitativa los derechos, intereses y principios contrapuestos en juego que se han identificado y el equilibrio justo que ha de lograrse, considero necesario examinar asimismo si cabe que determinados períodos limitados de inactividad no afecten a esa continuidad. [72] Ese examen es necesario para garantizar el pleno respeto del principio de proporcionalidad enunciado en el artículo 5 TUE, apartado 4.

35. Es preciso insistir de entrada en que, como afirma la Comisión, mientras que el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38 hace referencia tanto a la actividad por cuenta ajena como a la actividad por cuenta propia, esta última puede caracterizarse, por su naturaleza, por varios encargos profesionales con interrupciones entre ellos. Interpretar el artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38 en el sentido de que exige, sin excepción, un único período ininterrumpido de trabajo haría más difícil para los ciudadanos de la Unión invocar esa disposición y sería contrario a su objetivo material. [73]

36. En cuanto a las ausencias voluntarias del mercado de trabajo, resultaría excesivamente formalista y estricto que cuando un ciudadano de la Unión, después de haber trabajado en el Estado miembro de acogida durante un período continuado de diez meses, dejara voluntariamente de trabajar, por ejemplo, para atender una emergencia o problema familiar, al reincorporarse al mercado laboral, el cronómetro se reiniciara y volviera a ponerse a cero. En ese caso, una persona que hubiera trabajado durante diez meses y, tras una interrupción de dos meses, trabajase otros diez meses antes de quedar en paro involuntario no podría acogerse a la protección conferida por el artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38. Una aplicación automática y no suavizada de la exigencia de un período continuado e ininterrumpido de más de un año no tendría en cuenta, por ejemplo, el hecho de que, aunque un ciudadano de la Unión haya aceptado un empleo en el Estado miembro de acogida, puede seguir teniendo compromisos familiares y otras obligaciones (en otro lugar) que requieran su presencia física. [74] Cabe que no sea posible atender esos compromisos y obligaciones durante las vacaciones anuales de que dispone un trabajador en su primer año de actividad en el Estado miembro de acogida [75] o a distancia. [76]

[71] Sentencia de 15 de septiembre de 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), apartado 60.

[72] Véase, por analogía, el artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2004/38.

[73] Véanse, por analogía, las conclusiones del Abogado General Szpunar presentadas en el asunto Tarola (C-483/17, EU:C:2018:919), puntos 45 a 49.

[74] En efecto, esas cuestiones pueden suscitarse fundamentalmente en el primer año durante el que el ciudadano de la Unión ejercite su libertad de circulación.

[75] En particular, porque el derecho a vacaciones anuales durante el primer año de actividad puede estar muy limitado en algunos Estados miembros debido a la exigencia de un período mínimo de servicio.

[76] Pese a las mejoras en las comunicaciones y transportes modernos. A ese respecto, determinadas cuestiones burocráticas solo pueden resolverse si el trabajador está físicamente presente.

37. Asimismo, el Tribunal de Justicia reconoció, ya en 1988, que «las carreras continuas son menos frecuentes que antes».[77] Además, es patente[78] que los trabajadores pueden decidir no trabajar durante períodos de corta duración entre una actividad y otra.[79] Si cumplen las demás condiciones del artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38, sería excesivamente estricto excluir automáticamente a estos trabajadores del beneficio que reconoce esa disposición en caso de que hubieran trabajado durante un período total de más de un año intercalado con breves lapsos o interrupciones de una duración total limitada.

38. De ello se deduce que, si bien la expresión «durante más de un año» del artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38 se refiere, en principio, a un único período ininterrumpido de más de un año, dado que el concepto de «trabajador» no debe interpretarse en sentido restrictivo[80] —y, por extensión, tampoco las condiciones para mantener esa condición—, esa continuidad no debería verse interrumpida por breves ausencias del mercado laboral de una duración razonable[81] que no exceda de un total de dos meses cuando la interrupción sea voluntaria o de seis meses cuando sea consecuencia de haber quedado en paro involuntario.[82]

39. Es preciso subrayar que el período de dos meses de inactividad voluntaria es de carácter breve en comparación con el período de más de un año establecido en el artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38 o en proporción a él. Dicho período sigue, por analogía, la razón de ser o la lógica que subyace al artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2004/38. El artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2004/38 dispone, entre otras cosas, que las ausencias durante períodos totales de entre seis y doce meses consecutivos en determinadas circunstancias no interrumpen la continuidad de la residencia de cinco años en el Estado miembro de acogida. La duración del período de interrupción permitido con arreglo al artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2004/38 varía, en esencia, en función de si tal interrupción se ha producido a elección del ciudadano de la Unión o debido a las circunstancias.

40. En lo que respecta al período de seis meses en caso de paro involuntario, considero que este es adecuado habida cuenta del período mínimo de mantenimiento de la condición de trabajador en virtud del artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38[83] y para no erosionar o desdibujar la diferencia entre esa disposición y el artículo 7, apartado 3, letra b), de la citada Directiva.

77 Sentencia de 21 de junio de 1988, Lair (39/86, EU:C:1988:322), apartado 38.

78 Véase, por ejemplo, el artículo publicado en Eurostat el 16 de febrero de 2023 titulado «3.5 million recent job leavers in Q3 2022 in EU» (disponible en https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230216-2). Ese artículo expone el aumento de las personas de entre veinticinco y cincuenta y cuatro años que dejaron su trabajo durante el tercer trimestre de 2022 en comparación con el año 2021 debido, entre otras cosas, a motivos personales, lo cual incluye desear más tiempo libre, viajar y cambiar de lugar de residencia.

79 Este fenómeno se denomina a veces «jobbymoon» (paréntesis laboral). Para más información sobre el cambio de trayectorias profesionales y los fenómenos del «jobcrafting» y del «pixelated market», véase Bersin, J., «The Labor Market has Totally Changed: Are You Really Ready?», 31 de marzo de 2024, actualizado el 6 de abril de 2024 (disponible en https://joshbersin.com/2024/03/the-needs-of-employees-have-totally-changed-are-you-really-ready/). Véase también https://www.shrm.org/mena/executive-network/insights/people-strategy/pixelated-workforce-arrived-ready.

80 Sentencia de 21 de febrero de 2013, N. (C-46/12, EU:C:2013:97), apartado 39. «En efecto, en la medida en que este concepto define el ámbito de aplicación de una libertad fundamental prevista por el Tratado FUE, debe interpretarse en sentido amplio» [conclusiones del Abogado General Szpunar presentadas en el asunto G. M. A. (Solicitante de empleo), C-710/19, EU:C:2020:739, punto 37].

81 Con respecto al período de un año previsto en el artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38.

82 En esos casos, cuando el período de actividad por cuenta ajena o por cuenta propia en el Estado miembro de acogida es «inferior a un año» o «doce meses», el ciudadano de la Unión goza de la protección que confiere el artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38 en las condiciones que se establecen en ese artículo. Ha de destacarse que, aunque un ciudadano de la Unión mantiene la condición de trabajador durante un período de al menos seis meses y disfruta de un derecho de residencia y de igualdad de trato, esta condición *no* es equivalente a una actividad económica en el sentido del artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva, y el período de paro involuntario no puede tenerse en cuenta para calcular el período exigido de *actividad por cuenta ajena o por cuenta propia* superior a un año.

83 De seis meses.

También refleja el planteamiento matizado adoptado por el legislador de la Unión en el artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2004/38 con respecto a la duración de las interrupciones permitidas en función de que estas sean voluntarias o involuntarias. [84]

41. Sin embargo, los correspondientes períodos de interrupción voluntaria o involuntaria no pueden ser tenidos en cuenta para calcular el período de *empleo* [85] de más de un año exigido por el artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38.

42. Por consiguiente, considero que debe responderse a la primera cuestión prejudicial del órgano jurisdiccional remitente que la expresión «más de un año» que figura en el artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que, en principio, se refiere a un único período ininterrumpido. De conformidad con el principio de proporcionalidad, la continuidad de ese período no se verá interrumpida por ausencias breves del mercado laboral de una duración razonable que no exceda de un total de dos meses cuando la interrupción sea voluntaria o de seis meses cuando sea consecuencia de haber quedado en paro involuntario. Los períodos de interrupción de que se trate no pueden ser tenidos en cuenta para calcular el período de empleo exigido de más de un año que establece el artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38.

C. Segunda cuestión prejudicial

43. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita que se determine si el hecho de que un ciudadano de la Unión tenga derecho a percibir la prestación por desempleo significa que ha quedado «en paro involuntario debidamente acreditado» en el Estado miembro de acogida a los efectos del artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38.

44. De la petición de decisión prejudicial y de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que el órgano jurisdiccional remitente pretende obtener una interpretación de la expresión «debidamente acreditado» pero no de la de «paro involuntario» que figura en el artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38. [86] El órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el Ministro [87] debe aceptar como prueba de que la exesposa del demandante estaba en paro involuntario debidamente acreditado a efectos del artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38 la circunstancia de que el DEASP [88] le estuviera abonando la prestación por desempleo o, al menos, tener en cuenta dicha circunstancia a tales efectos.

[84] Esa interpretación también es coherente con el objetivo principal de la Directiva 2004/38 que, como se recuerda en el punto 16 de las presentes conclusiones, es reforzar el derecho de libre circulación y residencia de todos los ciudadanos de la Unión, así como con el objetivo específicamente perseguido por su artículo 7, apartado 3, a saber, garantizar —con el mantenimiento de la condición de trabajador— el derecho de residencia de quienes han dejado de ejercer su actividad profesional como consecuencia de una falta de trabajo debida a circunstancias ajenas a su voluntad (véase la sentencia Tarola, apartado 49 y jurisprudencia citada).

[85] He subrayado esta expresión para destacar el hecho de que el artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38 emplea la expresión «tras haber estado empleado». Considero, por lo tanto, que exige que esa persona esté efectivamente empleada y no solo que tenga la condición de trabajador.

[86] A este respecto, y como ya se ha señalado anteriormente, esa última expresión ya ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia (véase, la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Gusa, C-442/16, EU:C:2017:1004, apartados 31 y 45). Véase, por analogía, la sentencia Tarola, apartados 46, 48 y 49.

[87] Entidad competente con arreglo al Derecho irlandés para conceder permisos de residencia.

[88] Entidad competente con arreglo al Derecho irlandés para pagar la prestación por desempleo.

45. El demandante considera que el DEASP debe adoptar una decisión sobre si el paro es involuntario o no y que dicha decisión es vinculante para el Ministro a efectos del Derecho de la Unión. A su juicio, al conceder a un ciudadano de la Unión la prestación por desempleo, el DEASP considera que reúne los criterios del artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38. El demandante aduce, con carácter subsidiario, que debe concederse una importancia muy significativa a esta conclusión. Según él, en caso de que el Ministro no considere decisiva la postura del DEASP, debe indicar las razones por las que hace caso omiso de la misma.

46. El Gobierno alemán sostiene que una persona como el demandante, que pretende acreditar un derecho de residencia derivado de los derechos de su exesposa, puede alegar que esta última percibe la prestación por desempleo del DEASP para demostrar que esta estaba en «paro involuntario debidamente acreditado», en el sentido del artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38. El Gobierno alemán destaca las circunstancias particulares del presente asunto, a saber, la falta de cooperación de la ciudadana de la Unión y la negativa de las autoridades irlandesas a facilitar al demandante los correspondientes certificados, impidiéndole invocar los derechos que le reconoce la Directiva 2004/38. Según ese Gobierno, si ya no es posible determinar si el paro fue involuntario, ello se debe exclusivamente a los procedimientos de las autoridades irlandesas, como el no haber determinado los hechos o la eliminación de información pertinente de las bases de datos. Esta situación no puede operar en perjuicio del demandante.

47. Irlanda considera que la inscripción en el DEASP con el fin de encontrar un trabajo únicamente permite cumplir una parte de los requisitos del artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38 y que esa inscripción, por sí sola, no sirve y no puede servir de base para que el ciudadano de la Unión mantenga la condición de trabajador. Está claro que existe la condición adicional de que el paro sea «involuntario». Las autoridades irlandesas no tienen en cuenta esa circunstancia cuando conceden la prestación por desempleo. Además, incumbe en todo caso al demandante acreditar que su exesposa, ciudadana de la Unión, estaba en paro involuntario. Así, según Irlanda, el hecho de que la ciudadana de la Unión estuviera percibiendo la prestación por desempleo del DEASP no significa, en sí, conforme a Derecho, que se encontrara en «paro involuntario debidamente acreditado» en Irlanda en el sentido del artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva.

48. En opinión de la Comisión, las razones por las que un ciudadano de la Unión que ejerce su libertad de circulación ha cesado su actividad económica en el Estado miembro de acogida pueden ser pertinentes a la hora de determinar si el paro es voluntario o no. El requisito de que el paro sea «involuntario» que impone el artículo 7, apartado 3, letras b) y c), de la Directiva 2004/38 circunscribe el mantenimiento de la condición de trabajador a situaciones en las que el cese de toda actividad económica (aunque no necesariamente de un empleo concreto) se debe a circunstancias ajenas a la voluntad del ciudadano de la Unión que ha ejercido su libertad de circulación. Cualquier otra interpretación permitiría a los trabajadores que se desplazan beneficiarse de la condición de trabajador aun tras haber cesado toda actividad en un Estado miembro de acogida por su propia voluntad. Al mismo tiempo, la posibilidad de percibir la prestación por desempleo de que se trata en el presente asunto depende de que la ciudadana de la Unión que ha ejercido su libertad de circulación acredite que está disponible para trabajar y que está realmente buscando empleo pero no logra encontrar un puesto adecuado. Por lo tanto, resulta concebible que las autoridades competentes dispongan, a efectos de comprobar si la ciudadana de la Unión sigue teniendo derecho a la prestación por desempleo, de información adicional sobre la naturaleza y el alcance de los esfuerzos de la ciudadana de la Unión por buscar

trabajo y sobre su resultado, que podría ser pertinente para determinar si su paro fue voluntario o no. En cualquier caso, el órgano jurisdiccional remitente está mejor situado para resolver esta cuestión.

49. Del tenor del artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38 resulta claramente que para que un ciudadano de la Unión mantenga la condición de trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia, debe cumplir tres condiciones independientes y acumulativas, a saber: i) encontrarse en «paro involuntario debidamente acreditado»; ii) tras haber estado empleado durante más de un año, y iii) inscribirse en el servicio de empleo competente con el fin de encontrar un trabajo. El carácter acumulativo de estos requisitos se desprende de la utilización de «tras» y «,» en dicha disposición. Por consiguiente, la inscripción con el fin de encontrar un trabajo tras haber estado empleado durante más de un año no bastará para que un ciudadano de la Unión mantenga su condición de trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia conforme al artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38. El ciudadano de la Unión también debe cumplir el requisito independiente de encontrarse en «paro involuntario debidamente acreditado».

50. La Directiva 2004/38 no define la expresión «debidamente acreditado» y tampoco indica el modo en el que debe probarse o acreditarse el paro involuntario. De ello resulta que, a falta de normas de la Unión en esta materia y de conformidad con el principio de autonomía procesal, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro establecer las normas para acreditar debidamente el paro involuntario a los efectos del artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38, a condición de que no sean menos favorables que las que rigen situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) y de que no hagan imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos que confiere el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad). [89]

51. En el asunto objeto del litigio principal, únicamente entra en juego el principio de efectividad.

52. Sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe este extremo, parece que el artículo 6, apartado 3, letra c), del Reglamento irlandés, al igual que el artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38, solo hace referencia al «paro involuntario debidamente acreditado» sin indicar de manera concreta cómo debe probarse ese paro. Además, los autos a disposición del Tribunal de Justicia tampoco apuntan a que otra disposición legislativa, administrativa o jurisprudencia nacional resuelva esta cuestión.

53. Sin embargo, y lo que es más importante, el órgano jurisdiccional remitente no ha indicado ni base legal ni las condiciones para obtener la prestación por desempleo en Irlanda. En particular, ese órgano jurisdiccional no ha explicado si la concesión de la prestación por desempleo por parte del DEASP depende de que dicho órgano llegue a la conclusión de que la persona de que se trata está en paro por razones ajenas a su voluntad y, en caso afirmativo, de qué modo y hasta qué punto esas circunstancias pueden ser pertinentes para apreciar el derecho a percibir esas prestaciones. Por consiguiente, albergo serias dudas de que la segunda cuestión prejudicial sea efectivamente admisible, dado que el órgano jurisdiccional remitente no ha explicado el texto de las disposiciones nacionales que puedan ser aplicables a esa cuestión, tal como exige el artículo 94, letra b), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

[89] Sentencia de 27 de junio de 2018, Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499), apartados 45 y 59 y jurisprudencia citada.

54. Para el caso de que el Tribunal de Justicia considere admisible la segunda cuestión prejudicial, quisiera subrayar que, según la Comisión, el Ministro alegó ante la High Court (Tribunal Superior) que, cuando el DEASP examina el derecho a la prestación por desempleo, no indaga en las razones por las que el interesado ha dejado su trabajo anterior. [90] Irlanda también aduce en sus observaciones ante el Tribunal de Justicia que las autoridades irlandesas no investigan si el paro es «involuntario» cuando conceden la prestación por desempleo.

55. Sin embargo, y sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe este extremo, de información accesible al público facilitada por un organismo público dependiente del Department of Social Protection (Departamento de Asistencia Social; anteriormente, el DEASP) parece resultar que una persona que ha «dejado de trabajar voluntariamente y sin causa» puede perder temporalmente (durante un período de hasta nueve meses) el derecho a percibir esa prestación. [91] De lo anterior se sigue [92] que, cuando concede una prestación por desempleo, el Departamento de Asistencia Social actualmente comprueba, [93] o al menos tiene potestad para comprobar, las razones por las que una persona se encuentra en paro y puede excluir temporalmente a esa persona de dicha prestación si su paro es voluntario. Ello apunta pues a que existe un cierto solapamiento entre los requisitos para obtener la prestación por desempleo en Irlanda y la expresión «paro involuntario» que figura en el artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38. [94]

56. Si el órgano jurisdiccional remitente determina que el DEASP tenía esa facultad en el momento pertinente y que el derecho a la prestación por desempleo exige, en esencia, que la persona haya quedado en «paro involuntario», [95] creo que el Ministro debe tener en cuenta el hecho de que un ciudadano de la Unión haya obtenido la prestación por desempleo de dicha entidad a la hora de apreciar si ese ciudadano puede mantener la condición de trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia conforme al artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38. En tales circunstancias, la percepción de la prestación por desempleo constituye un indicio de que el ciudadano de la Unión se encontraba en «paro involuntario debidamente acreditado» a los efectos del artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38. [96]

57. El Ministro puede desvirtuar esas pruebas demostrando que el ciudadano de la Unión ha sido excluido o privado (temporalmente) de la prestación por desempleo por ser su paro voluntario, o mediante cualquier otra prueba pertinente. Procede subrayar que el Ministro se basó en gran medida en la información recibida del DEASP sobre la exesposa del demandante para demostrar, en particular, la carrera profesional de esta, su falta de condición de trabajadora y el hecho de que percibió la prestación por desempleo «entre septiembre de 2013 y septiembre de 2017». Por consiguiente, el Ministro puede obtener información del DEASP para refutar el indicio en cuestión.

[90] La Comisión citó la sentencia de la juez Phelan en el asunto I.T. v Minister for Justice [(2023) IEHC 40, apartado 72].

[91] Véase, en ese sentido, https://www.citizensinformation.ie/en/social-welfare/unemployed-people/jobseekers-allowance/. El Citizens Information Board (Consejo de Información al Ciudadano) es el órgano público encargado de la transmisión de información, asesoramiento y defensa con respecto a una amplia gama de servicios públicos y sociales. Gestiona la página web de información al ciudadano, citizensinformation.ie. El Consejo depende del Departamento de Asistencia Social (anteriormente, el DEASP).

[92] Sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente lo compruebe.

[93] El órgano jurisdiccional remitente debe apreciar si esas normas y requisitos también existían en el momento pertinente a efectos de la demanda objeto del litigio principal.

[94] La medida de ese solapamiento depende de las normas y condiciones de la concesión de la prestación por desempleo y, por lo tanto, quizá del sentido de la expresión «dejado de trabajar voluntariamente y sin causa».

[95] De conformidad con el artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38.

[96] A este respecto, y como ya se ha indicado anteriormente, la Directiva 2004/38 pretende facilitar y reforzar el ejercicio del derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros que el artículo 21 TFUE, apartado 1, confiere directamente a los ciudadanos de la Unión.

58. Por lo tanto, creo que procede responder a la segunda cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente que el derecho de un ciudadano de la Unión a percibir la prestación por desempleo constituye un indicio de que estaba en «paro involuntario debidamente acreditado», siempre que ese derecho dependa de que la persona interesada haya quedado en paro por razones ajenas a su voluntad y de que la autoridad nacional pertinente que concede la prestación haya indagado o esté facultada para indagar los motivos del paro de esa persona.

VI. Conclusión

59. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales primera y segunda de la Court of Appeal (Tribunal de Apelación, Irlanda):

«El artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE,

debe interpretarse en el sentido de que

– la expresión “más de un año” que figura en él se refiere, en principio, a un único período ininterrumpido. De conformidad con el principio de proporcionalidad, la continuidad de ese período no se verá interrumpida por ausencias breves del mercado laboral de una duración razonable que no exceda de un total de dos meses cuando la interrupción sea voluntaria o de seis meses cuando sea consecuencia de haber quedado en paro involuntario. Los períodos de interrupción de que se trate no pueden ser tenidos en cuenta para calcular el período de empleo exigido de más de un año que establece el artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38;

– el derecho de un ciudadano de la Unión a percibir la prestación por desempleo constituye un indicio de que estaba en “paro involuntario debidamente acreditado”, siempre que ese derecho dependa de que la persona interesada haya quedado en paro por razones ajenas a su voluntad y de que la autoridad nacional pertinente que concede la prestación haya indagado o esté facultada para indagar los motivos del paro de esa persona.»