

**CONCLUSIONES PRESENTADAS EL 30 DE MAYO DE 2017. ABOGADO GENERAL SR.YVES BOT. Asunto C-165/16. Toufik Lounes contra Secretary of State for the Home Department.** Petición de decisión prejudicial planteada por la High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) [Tribunal Superior de Justicia (Inglaterra y País de Gales), Queen’s Bench Division (Sala de lo Contencioso-Administrativo) (Reino Unido)]. Procedimiento prejudicial. Ciudadanía de la Unión. Artículo 21 TFUE. Directiva 2004/38/CE. Beneficiarios. Ciudadano de la Unión que ha adquirido la nacionalidad del Estado miembro de acogida conservando su nacionalidad de origen. Efectos de la adquisición por parte del ciudadano de la Unión de la nacionalidad del Estado miembro de acogida sobre los derechos que le confiere la Directiva 2004/38. Derecho de residencia, en dicho Estado miembro, de un miembro de la familia de este ciudadano, nacional de un tercer Estado».

## **I. Introducción**

1. Un ciudadano de la Unión que ha ejercido sus derechos de libre circulación y residencia conforme a la Directiva 2004/38/CE (2) y que posteriormente ha adquirido la nacionalidad del Estado miembro de acogida, ¿puede aún invocar para sí o para su cónyuge, nacional de un tercer Estado, los derechos y libertades que reconoce dicha Directiva, habida cuenta del ámbito de aplicación personal de la misma?

2. Ésta es, en sustancia, la cuestión que se plantea en el presente procedimiento prejudicial.

3. Esta cuestión se plantea en la medida en que, de conformidad con el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2004/38, será «beneficiario» de los derechos que reconoce esta Directiva «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 [...] los miembros de su familia, [...] que le acompañen o se reúnan con él». (3)

4. Por consiguiente, se pregunta al Tribunal de Justicia si el hecho de que un ciudadano de la Unión obtenga la nacionalidad del Estado miembro al que se ha trasladado y en el que ha residido en virtud de dicha Directiva puede privarle, tanto a él como a su cónyuge (nacional de un tercer Estado), de los derechos que adquirió anteriormente en virtud de esta misma Directiva y de los que se ha beneficiado plenamente hasta este momento.

5. Ésta es la postura adoptada por el Secretary of State for the Home Department (Ministro del Interior, Reino Unido) en el presente asunto, postura que también defiende el Reino Unido.

6. En el litigio que le enfrenta con el Sr. Toufik Lounes, de nacionalidad argelina, el Ministro del Interior desestimó, en efecto, la solicitud de permiso de residencia del Sr. Lounes, puesto que la esposa de éste, ciudadana de la Unión, adquirió por naturalización la nacionalidad británica, lo que, según el Ministro del Interior, la excluye en lo sucesivo del ámbito de aplicación personal de la Directiva 2004/38.

7. Se trata de un caso inédito hasta la fecha, pero que constituye, como indica el órgano jurisdiccional remitente, un asunto «piloto» en el Reino Unido. (4)

8. Aunque la sentencia que se dicte no solucionará todas las dificultades que suscita el ámbito de aplicación personal de esta Directiva, tendrá, en primer lugar, una importancia práctica, ya que los supuestos en los que los ciudadanos de la Unión desean ser naturalizados en el Estado miembro de acogida pueden darse con frecuencia y, en segundo lugar, una importancia teórica, puesto que dicha resolución contribuirá, como prolongación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, a la consolidación del estatuto de ciudadano de la Unión.

9. A este respecto, la sentencia de 12 de marzo de 2014, O. y B., (5) en la que el Tribunal de Justicia interpretó el ámbito de aplicación personal de dicha Directiva, pone de manifiesto, en mi opinión, el razonamiento que éste pretende seguir en un litigio como el controvertido y permite, en consecuencia, dar pautas de interpretación que puedan resultar útiles para la respuesta que ha de facilitarse al órgano jurisdiccional remitente en el marco del presente asunto.

10. Por consiguiente, en las presentes conclusiones expondré las razones por las que ya no se incluye en el concepto de «beneficiario», en el sentido del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2004/38, a un ciudadano de la Unión que, como sucede en el caso de la Sra. Perla Nerea García Ormazábal en el presente asunto, ha adquirido la nacionalidad del Estado miembro al que se trasladó y en el que residía en virtud de dicha Directiva, de manera que esta última no es aplicable a dicho ciudadano ni al miembro de su familia, nacional de un tercer Estado.

11. No obstante, explicaré que el efecto útil de los derechos conferidos por el artículo 21 TFUE, apartado 1, exige que, en una situación como la controvertida en el litigio principal, al ciudadano de la Unión que haya adquirido la nacionalidad del Estado miembro en el que ha residido de manera efectiva, en virtud y con respeto de los requisitos establecidos en el artículo 16 de la Directiva 2004/38, y en el que ha desarrollado, a raíz de ello, una convivencia familiar con un nacional de un tercer Estado, no pueda aplicársele un trato menos favorable que aquel del que se beneficiaba en dicho Estado, en virtud de la citada Directiva, antes de su naturalización y que el que le sería reconocido con arreglo al Derecho de la Unión si se trasladara a otro Estado miembro.

## II. Marco jurídico

### A. Derecho de la Unión

#### 1. Disposiciones del Tratado FUE

12. De conformidad con el artículo 21 TFUE, apartado 1, «todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.»

#### 2. Directiva 2004/38

13. El artículo 1 de esta Directiva dispone:

«La presente Directiva establece:

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

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

[...]»

14. Con arreglo al artículo 2 de dicha Directiva:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

1) “Ciudadano de la Unión”: toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro.

2) “Miembro de la familia”:

a) el cónyuge;

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

15. El artículo 3 de la Directiva 2004/38, titulado «Beneficiarios», prevé en su apartado 1:

«La presente Directiva se aplicará a cualquier ciudadano de la Unión que se traslade a, o resida en, un Estado miembro distinto del Estado del que tenga la nacionalidad, así como a los miembros de su familia, tal como se definen en el punto 2 del artículo 2, que le acompañen o se reúnan con él.»

16. El artículo 16 de esta Directiva, que lleva por título «Norma general para los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia», tiene el siguiente tenor:

«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.

[...]»

B. Derecho del Reino Unido

17. El Derecho del Reino Unido se adaptó a la Directiva 2004/38 mediante el Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 (2006/1003) [Reglamento de Inmigración (Espacio Económico Europeo, EEE) de 2006; en lo sucesivo, «Reglamento n.º 2006/1003»]. Este Reglamento utiliza los términos «nacional del EEE» en vez de «ciudadano de la Unión».

18. En su versión inicial, el artículo 2 de dicho Reglamento definía el concepto de «nacional del EEE» como «cualquier nacional de un Estado del EEE», si bien precisaba que el Reino Unido estaba excluido del concepto de «Estado del EEE».

19. Después de dos modificaciones sucesivas, (6) el artículo 2 del Reglamento n.º 2006/1003 dispone actualmente lo siguiente:

«Se entenderá por “nacional del EEE” cualquier nacional de un Estado del EEE que no sea también ciudadano británico.»

20. Los artículos 6, 7, 14 y 15 de dicho Reglamento garantizan la transposición, al retomar fundamentalmente sus textos, de los artículos 2, 7 y 16 de la Directiva 2004/38.

### III. Hechos y cuestión prejudicial

21. La Sra. García Ormazábal, nacional española, se trasladó al Reino Unido en septiembre de 1996 para proseguir sus estudios antes de ser contratada a tiempo completo por la embajada de Turquía en Londres a partir del mes de septiembre de 2004. El 12 de agosto de 2009, adquirió la nacionalidad británica por naturalización y se le expidió un pasaporte británico, si bien siguió conservando la nacionalidad española.

22. El Sr. Lounes, de nacionalidad argelina, entró en el Reino Unido el 20 de enero de 2010 con un visado de turista de seis meses de vigencia y, después de este período, permaneció de forma ilegal en el territorio británico. La Sra. García Ormazábal entabló una relación con el Sr. Lounes en 2013. La Sra. García Ormazábal y el Sr. Lounes contrajeron matrimonio en una ceremonia religiosa el 1 de enero de 2014 y después en una ceremonia civil celebrada en Londres el 16 de mayo de 2014. Residen desde entonces en el Reino Unido.

23. El 15 de abril de 2014, el Sr. Lounes solicitó al Ministro del Interior la expedición de un permiso de residencia como miembro de la familia de un nacional del EEE, en virtud del Reglamento n.º 2006/1003, por el que se adaptó el Derecho del Reino Unido a la Directiva 2004/38.

24. El 14 de mayo de 2014, el Sr. Lounes recibió una notificación, acompañada de una decisión de expulsión del Reino Unido, por haber sobrepasado la duración de la

estancia autorizada en dicho Estado infringiendo los controles en materia de inmigración.

25. Además, mediante escrito de 22 de mayo de 2014, el Ministro del Interior informó al Sr. Lounes de que la solicitud de permiso de residencia de éste había sido denegada. Este escrito indicaba que, tras la modificación del artículo 2 del Reglamento n.º 2006/1003 por los Reglamentos n.os 2012/1547 y 2012/2560, ya no se consideraba a la Sra. García Ormazábal «nacional del EEE», puesto que había adquirido la nacionalidad británica el 12 de agosto de 2009, pese a seguir conservando la nacionalidad española. Por lo tanto, ya no se beneficiaba de los derechos otorgados por el primer Reglamento y por la Directiva 2004/38 en el Reino Unido. Por consiguiente, el Sr. Lounes no podía obtener un permiso de residencia como miembro de la familia de un nacional del EEE en virtud de dicho Reglamento.

26. De la resolución de remisión se desprende, en efecto, que los ciudadanos británicos que tengan también la nacionalidad de otro Estado miembro del EEE eran considerados antes nacionales del EEE en el sentido del artículo 2 del Reglamento n.º 2006/1003 y podían, por tanto, beneficiarse de los derechos conferidos por este Reglamento. Ahora bien, al parecer, éste ya no es el caso después de la entrada en vigor de la versión modificada de dicho Reglamento. El Sr. Lounes interpuso, por consiguiente, un recurso contra la decisión contenida en el escrito de 22 de mayo de 2014 ante el órgano jurisdiccional remitente.

27. Éste alberga dudas sobre la compatibilidad con el Derecho de la Unión, en particular con el artículo 21 TFUE y la Directiva 2004/38, del artículo 2 del Reglamento n.º 2006/1003, en su versión modificada por los Reglamentos n.os 2012/1547 y 2012/2560.

28. En este sentido, precisa que esa versión modificada está en consonancia con la sentencia de 5 de mayo de 2011, McCarthy, (7) en la que el Tribunal de Justicia estimó que la Directiva 2004/38 no es aplicable a un ciudadano de la Unión que nunca ha hecho uso de su derecho de libre circulación, que siempre ha residido en un Estado miembro cuya nacionalidad posee y que tiene además la nacionalidad de otro Estado miembro.

29. Ahora bien, en el presente asunto, no se cuestiona que, antes de obtener la nacionalidad británica, la Sra. García Ormazábal hizo uso de su libertad de circulación y adquirió un derecho de residencia en el Reino Unido como nacional española en virtud de la Directiva 2004/38.

30. En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, por consiguiente, si, como sostiene el Ministro del Interior, la Sra. García Ormazábal y el miembro de su familia han perdido el beneficio de los derechos conferidos por dicha Directiva en el Reino Unido a partir de la fecha en la que la Sra. García Ormazábal adquirió la nacionalidad de este Estado miembro, o bien si, como sostiene el Sr. Lounes, aunque haya obtenido la nacionalidad británica, la Sra. García Ormazábal debe seguir siendo considerada «beneficiaria» en el sentido del artículo 3, apartado 1, de dicha Directiva, de manera que tanto ella como el miembro de la familia que la acompaña pueden seguir invocando los derechos garantizados por dicho texto normativo. El órgano jurisdiccional remitente se pregunta también si la respuesta a esta cuestión puede diferir en función de que la Sra. García Ormazábal dispusiese de un derecho de residencia de más de tres meses acordado en virtud del artículo 7 de la Directiva 2004/38 o de un derecho de residencia permanente en el Reino Unido basado en el artículo 16 de esta Directiva.

31. En estas circunstancias, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Tribunal Superior de Justicia (Inglaterra y País

de Gales), Queen's Bench Division (Sala de lo Contencioso-Administrativo), Reino Unido] decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«Si una nacional española y ciudadana de la Unión:

- i) se traslada al Reino Unido haciendo uso de su derecho de libre circulación en virtud de la Directiva 2004/38;
  - ii) reside en el Reino Unido ejerciendo su derecho establecido en el artículo 7 o en el artículo 16 de esta Directiva;
  - iii) posteriormente adquiere la nacionalidad británica, que ostenta con carácter adicional a la nacionalidad española, teniendo pues doble nacionalidad, y
  - iv) varios años después de adquirir la nacionalidad británica, contrae matrimonio con un nacional de un tercer Estado con quien reside en el Reino Unido,
- ¿son ella y su cónyuge beneficiarios de dicha Directiva, en el sentido del artículo 3, apartado 1, de ésta, mientras siga residiendo en el Reino Unido y ostentando la nacionalidad española y la británica?»

#### IV. Análisis

32. Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia si un ciudadano de la Unión que, como sucede en el caso de la Sra. García Ormazábal, ha adquirido la nacionalidad del Estado miembro en el que ha residido de una manera efectiva y permanente, en virtud del artículo 16 de la Directiva 2004/38, está comprendido en el concepto de «beneficiario» en el sentido del artículo 3, apartado 1, de dicha Directiva, de manera que su cónyuge, nacional de un tercer Estado, puede pretender obtener efectivamente un derecho de residencia derivado en dicho Estado.

33. Por tanto, se pregunta en esencia al Tribunal de Justicia si, sobre la base de las disposiciones del Derecho de la Unión, un Estado miembro puede denegar el derecho de residencia a un nacional de un tercer Estado, miembro de la familia de un ciudadano de la Unión, cuando éste último, después de haber ejercido sus derechos de libre circulación y residencia conforme a la Directiva 2004/38, ha adquirido la nacionalidad de dicho Estado, aunque conservando su nacionalidad de origen.

34. Antes de abordar el examen de esta cuestión, es preciso efectuar una observación preliminar.

35. Considero importante señalar que, al contrario de lo que parece indicar el Gobierno del Reino Unido, la situación controvertida no puede asimilarse a una situación puramente interna. Aunque la Sra. García Ormazábal es actualmente una ciudadana británica, el reconocimiento de un derecho de residencia en favor de su esposo, nacional de un tercer Estado, no depende únicamente de las disposiciones de su normativa nacional.

36. En primer lugar, en una situación como la controvertida en el litigio principal, es evidente el elemento de conexión con el Derecho de la Unión y, en particular, con las disposiciones de la Directiva 2004/38.

37. En efecto, la Sra. García Ormazábal pudo beneficiarse de un derecho de residencia permanente en el Reino Unido debido al propio ejercicio de sus derechos de libre circulación y residencia, y adquirió la nacionalidad británica sobre la base de ese permiso de residencia permanente y legal, expedido en virtud del artículo 16 de esta Directiva, todo ello de conformidad con la normativa de ese Estado. (8)

38. Existe, por lo tanto, un vínculo indisociable entre el ejercicio de los derechos que la Directiva 2004/38 confirió a la Sra. García Ormazábal y la adquisición por ésta de la nacionalidad británica. Por consiguiente, considero que el Reino Unido no puede ahora,



basándose únicamente en que la Sra. García Ormazábal adquirió la nacionalidad británica, hacer abstracción de los derechos que ésta ejerció en virtud del Derecho derivado de la Unión, como tampoco puede ignorar el hecho de que ésta haya conservado su nacionalidad de origen, a saber, la nacionalidad española.

39. Es obvio, por tanto, que la situación de un ciudadano de la Unión que, como sucede en el caso de la Sra. García Ormazábal, se encuentra, por haber adquirido la nacionalidad de un Estado, en una situación que puede conllevar la pérdida de los derechos que confiere la Directiva 2004/38 está comprendida, por su naturaleza y sus consecuencias, en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.

40. En segundo lugar, es preciso recordar que, si bien la determinación de los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad es, de conformidad con el Derecho internacional, competencia de cada Estado miembro, es jurisprudencia reiterada que dicha competencia debe ejercerse respetando el Derecho de la Unión. (9) El Tribunal de Justicia dispuso así, en el asunto que dio lugar a la sentencia de 2 de marzo de 2010, Rottmann, (10) relativo a una decisión revocatoria de la naturalización, que cuando se trata de ciudadanos de la Unión, el ejercicio de esta competencia, en la medida en que afecte a los derechos conferidos y protegidos por el ordenamiento jurídico de la Unión, puede ser sometido a un control jurisdiccional realizado en función del Derecho de la Unión.

41. Por consiguiente, el hecho de que una materia sea competencia de los Estados miembros no impide que, en una situación como la controvertida en el litigio principal, claramente comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, las normas nacionales de que se trate deban respetar este último.

42. Dicho esto, conviene ahora examinar la cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente.

43. El examen de la misma exige empezar analizando si la Sra. García Ormazábal está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/38, como «beneficiaria», en el sentido del artículo 3, apartado 1, de dicha Directiva, de los derechos que ésta confiere.

44. Este análisis preliminar es necesario a fin de determinar si un nacional de un tercer Estado, como su cónyuge —que es, con arreglo al artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva 2004/38, un miembro de su familia—, puede beneficiarse de un derecho de residencia derivado, basado en la Directiva 2004/38.

45. Efectivamente, procede recordar que las disposiciones de esta Directiva no reconocen ningún derecho autónomo a los nacionales de terceros Estados. (11) Como se desprende de reiterada jurisprudencia, los eventuales derechos conferidos a los nacionales de terceros Estados por las disposiciones del Derecho de la Unión relativas a la ciudadanía de la Unión no son derechos propios, sino derechos derivados del ejercicio de la libertad de circulación y de residencia por parte de un ciudadano de la Unión. Así pues, en principio, sólo existe un derecho de residencia derivado en favor de un nacional de un tercer Estado cuando sea necesario para garantizar el ejercicio efectivo por un ciudadano de la Unión de sus derechos a circular y residir libremente en ésta. (12)

46. De considerarse que estas dos personas no están comprendidas, o han dejado de estarlo, en el concepto de «beneficiarios» de los derechos conferidos por dicha Directiva, en el sentido del artículo 3, apartado 1, de ésta, será necesario verificar entonces si el Sr. Lounes puede, no obstante, disfrutar de un derecho de residencia basado directamente en las disposiciones del Tratado FUE relativas a la ciudadanía de la Unión.

A. Sobre la calidad de «beneficiaria» de la Sra. García Ormazábal en el sentido del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2004/38

47. Del artículo 3, apartado 1, de la Directiva se desprende que ésta se aplicará a «cualquier ciudadano de la Unión que se traslade a, o resida en, un Estado miembro distinto del Estado del que tenga la nacionalidad, así como a los miembros de su familia, [...] que le acompañen o se reúnan con él». (13)

48. Esta disposición hace de la nacionalidad un criterio determinante del ámbito de aplicación personal de dicha Directiva, de manera que la adquisición por parte de la Sra. García Ormazábal de la nacionalidad del Estado miembro de acogida ha entrañado un cambio de régimen jurídico para ella. El Reino Unido se basa en este argumento para demostrar que, por razón de su naturalización, la Sra. García Ormazábal ha dejado de estar comprendida en dicha definición.

49. Si bien es evidente que la Sra. García Ormazábal estaba comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/38 cuando ejerció su libertad de circulación al abandonar España, a saber, su Estado miembro de origen, para trasladarse en septiembre de 1996 al Reino Unido y residir, primero como estudiante y posteriormente como trabajadora por cuenta ajena en la embajada de Turquía, (14) el hecho de haber adquirido, el 12 de agosto de 2009, la nacionalidad del Estado miembro de acogida, en el que residía de manera continua e ininterrumpida desde 1996, la excluye ahora del ámbito de aplicación *ratione personae* de dicha Directiva.

50. En efecto, si bien es cierto que, conforme a una jurisprudencia reiterada, las disposiciones de la Directiva no deben interpretarse de manera restrictiva, el texto del artículo 3, apartado 1, de la Directiva, tal como ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia, limita el ámbito de aplicación personal de estas disposiciones a los ciudadanos de la Unión que residan en un Estado miembro distinto del Estado del que tengan la nacionalidad.

51. Extender el ámbito de aplicación personal de la Directiva a un ciudadano de la Unión que, como sucede en el caso de la Sra. García Ormazábal, ha adquirido la nacionalidad del Estado miembro de acogida, llevaría a replantear tanto los propios términos del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2004/38 como una jurisprudencia del Tribunal de Justicia firmemente asentada.

52. Sin duda es necesario remitirse a la interpretación que el Tribunal de Justicia efectuó del ámbito de aplicación personal de la Directiva 2004/38 en la sentencia O. y B., interpretación que, desde mi punto de vista, pone de manifiesto el razonamiento que pretende seguir en situaciones como la controvertida en el litigio principal y permite orientar la respuesta que cabe dar a la cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente.

53. Dicho asunto versaba sobre la negativa por parte de las autoridades neerlandesas a otorgar a los Sres. O. (15) y B. (16) un certificado que acreditase su residencia legal en los Países Bajos como miembros de la familia de ciudadanos de la Unión, que, después de haber ejercido su derecho de libre circulación sobre la base del artículo 21 TFUE, apartado 1, habían regresado a su Estado miembro de origen.

54. El órgano jurisdiccional remitente en ese asunto preguntó, en particular, al Tribunal de Justicia si las disposiciones de la Directiva 2004/38 y del artículo 21 TFUE, apartado 1, debían interpretarse en el sentido de que se oponían a que un Estado miembro denegase tal derecho de residencia.

55. Al hilo de las sentencias de 7 de julio de 1992, Singh, (17) y de 11 de diciembre de 2007, Eind, (18) el Tribunal de Justicia precisó entonces las condiciones en las que los nacionales de terceros Estados, miembros de la familia de un ciudadano de la Unión, pueden beneficiarse, en virtud del Derecho de la Unión, de un derecho de residencia derivado a fin de residir con dicho ciudadano de la Unión en el Estado miembro del que éste es nacional.

56. El Tribunal de Justicia descartó la aplicabilidad de la Directiva 2004/38 al estimar que un nacional de un tercer Estado, miembro de la familia de un ciudadano de la Unión no puede invocar, basándose en esta Directiva, un derecho de residencia derivado en el Estado miembro del que ese ciudadano es nacional. (19)

57. Para ello, el Tribunal de Justicia se apoyó en una interpretación literal, sistemática y teleológica de las disposiciones de la Directiva 2004/38.

58. El tenor del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2004/38, así como el de los artículos 6, 7, apartados 1 y 2, y 16, apartados 1 y 2, de ésta —que regulan el derecho de residencia de un ciudadano de la Unión y el derecho de residencia derivado de los miembros de su familia, ya sea en «otro Estado miembro» o en el «Estado miembro de acogida»— confirman, según el Tribunal de Justicia, que estas disposiciones regulan la situación jurídica de un ciudadano de la Unión que ha ejercido su derecho de libre circulación estableciéndose en un Estado miembro diferente de aquel cuya nacionalidad posee. (20)

59. Además, el Tribunal de Justicia estableció que la finalidad de la Directiva demuestra que no tiene por objeto ser aplicada a un ciudadano de la Unión que disfruta de un derecho de residencia incondicional por el hecho de residir en el Estado miembro del que es nacional.

60. En efecto, como se desprende del tenor del artículo 1, letra a), de la Directiva 2004/38, ésta sólo tiene por objeto regular las condiciones de ejercicio del derecho a circular y a residir libremente en el territorio de los Estados miembros. (21) Ahora bien, dado que, conforme a un principio de Derecho internacional, los ciudadanos nacionales poseen un derecho de residencia incondicional en su Estado en virtud del Derecho nacional —puesto que dicho Estado no puede negarles el derecho a entrar en su territorio ni a residir en él (22)—, el Tribunal de Justicia consideró, por consiguiente, que «la Directiva 2004/38 pretende únicamente regular los requisitos de entrada y residencia de un ciudadano de la Unión en Estados miembros distintos del de su nacionalidad». (23)

61. De este modo, aunque considero que la adquisición de la nacionalidad del Estado miembro de acogida se sitúa en la línea de la integración del ciudadano de la Unión en ese Estado a la que aspira la Directiva, es necesario señalar que, teniendo en cuenta el ámbito de aplicación personal de la Directiva, esta modificación del estado civil excluye ipso facto a dicho ciudadano de la Unión del beneficio de los derechos que confiere la Directiva.

62. Aunque esto pueda parecer paradójico, extender el ámbito de aplicación personal de la Directiva a un ciudadano de la Unión que, como sucede en el caso de la Sra. García Ormazábal, ha adquirido la nacionalidad del Estado miembro de acogida, llevaría a replantear tanto los propios términos del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2004/38 como una jurisprudencia del Tribunal de Justicia firmemente asentada.

63. Por ello, es necesario admitir que, a pesar del vínculo evidente que existe entre el ejercicio de los derechos que reconoce la Directiva a la Sra. García Ormazábal y la adquisición por parte de ésta de la nacionalidad británica, su situación jurídica se ha visto profundamente modificada por su naturalización tanto con arreglo al Derecho de la Unión como al Derecho nacional.

64. En la medida en la que la Sra. García Ormazábal ya no está comprendida en el concepto de «beneficiario» en el sentido del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2004/38, su cónyuge tampoco lo está, puesto que, como se ha indicado anteriormente, (24) los derechos conferidos por esta Directiva a los miembros de la familia de un beneficiario no son derechos propios, sino derechos derivados de los que ostenta el ciudadano de la Unión.



65. A la vista de estos elementos, un ciudadano de la Unión que haya adquirido la nacionalidad del Estado miembro en el que ha residido, de una manera efectiva y permanente, en virtud del artículo 16 de la Directiva 2004/38, no está comprendido en el concepto de «beneficiario» en el sentido del artículo 3, apartado 1, de esta Directiva, de manera que esta última no se le aplica ni a él ni a los miembros de su familia.

66. Esto significa que un nacional de un tercer Estado que se encuentre en una situación como la del Sr. Lounes no puede beneficiarse, sobre la base de las disposiciones de la Directiva 2004/38, de un derecho de residencia derivado en el Estado miembro del que actualmente su cónyuge posea la nacionalidad, a saber, en el presente asunto, el Reino Unido.

67. Sin embargo, esto no significa que por ello éste se vea privado de la posibilidad de obtener un derecho de residencia derivado basado en las disposiciones del Tratado y, en particular, del artículo 21 TFUE, apartado 1.

B. Sobre la existencia de un derecho de residencia derivado basado en las disposiciones del artículo 21 TFUE, apartado 1

68. Es preciso recordar que, con arreglo al artículo 21 TFUE, apartado 1, y con sujeción a las medidas previstas para su aplicación, los Estados miembros están obligados a permitir que los ciudadanos de la Unión que no posean su nacionalidad circulen o residan en su territorio con sus cónyuges y, en su caso, otros miembros de su familia que no son ciudadanos de la Unión.

69. El Tribunal de Justicia interpreta esta disposición de manera extremadamente dinámica en aquellas situaciones en las que, debido al regreso del ciudadano de la Unión a su Estado miembro de origen, la Directiva 2004/38 deja de serle aplicable, de forma que ni él mismo ni los miembros de su familia pueden optar a beneficiarse de los derechos conferidos por dicha Directiva.

70. A fin de garantizar el efecto útil del artículo 21 TFUE, apartado 1, en esas situaciones, el Tribunal de Justicia aplica por analogía las disposiciones de la Directiva 2004/38.

71. En la sentencia O. y B., el Tribunal de Justicia asentó el principio del derecho al regreso del ciudadano de la Unión a su Estado miembro de origen, cuyos requisitos, en cuanto a la concesión en dicho Estado de un derecho de residencia derivado al nacional de un tercer Estado, miembro de la familia del ciudadano de la Unión, no pueden ser más estrictos que los establecidos por la Directiva 2004/38.

72. La residencia efectiva en el Estado miembro de acogida del ciudadano de la Unión y del miembro de su familia, nacional de un tercer Estado, en virtud y con respeto de los requisitos establecidos respectivamente en los artículos 7, apartados 1 y 2, o 16 de la Directiva 2004/38, es la que origina, al regreso de este ciudadano de la Unión al Estado miembro de su nacionalidad, un derecho de residencia derivado, con fundamento en el artículo 21 TFUE, apartado 1, en favor del nacional de un tercer Estado con el que dicho ciudadano ha mantenido una convivencia familiar en el Estado miembro de acogida. El Tribunal de Justicia tiende a evitar toda forma de obstáculo que pueda inhibir el derecho fundamental de libre circulación consagrado por el Derecho de la Unión garantizando que los requisitos de concesión de ese derecho de residencia, en el Estado miembro de origen del ciudadano de la Unión, no sean más estrictos que los que establece la Directiva 2004/38 para la concesión de ese mismo derecho de residencia derivado a un nacional de un tercer Estado, miembro de la familia del ciudadano de la Unión que ha ejercido su derecho de libre circulación estableciéndose en un Estado miembro distinto de aquel del que es nacional.

73. El Tribunal de Justicia se basó en esa sentencia en los principios que había establecido previamente en las sentencias de 7 de julio de 1992, Singh, (25) y de 11 de diciembre de 2007, Eind. (26)

74. Estos dos asuntos versaban sobre ciudadanos de la Unión que, después de haber ejercido sus derechos de libre circulación y residencia en el territorio de la Unión, habían regresado a su Estado miembro de origen para residir en él.

75. Aun cuando la Directiva 2004/38 no era aplicable, el Tribunal de Justicia declaró que, cuando el ciudadano de la Unión ha hecho uso de su libertad de circulación y regresa al Estado miembro del que posee la nacionalidad, su cónyuge, nacional de un tercer país, debe beneficiarse de un derecho de residencia derivado en ese Estado miembro en condiciones «cuando menos equivalentes a aquellas de las que puede disponer, conforme al Tratado o al Derecho privado, en el territorio de otro Estado miembro». (27) De este modo, debe disponer al menos de los mismos derechos de entrada y de residencia que los que le reconocería el Derecho de la Unión si el ciudadano en cuestión eligiese entrar y residir en otro Estado miembro.

76. Estas dos sentencias muestran en esencia que, cuando un ciudadano de la Unión, después de haberse trasladado y haber residido en otro Estado miembro, regresa al Estado miembro del que posee la nacionalidad, éste último no puede ofrecerle a su propio nacional ni a los miembros de la familia que lo acompañen o se reúnan con él un trato menos favorable que el que les era aplicable en el Estado miembro de acogida.

77. La fundamentación de esta solución se basaba en la conclusión de que la inexistencia de tal derecho en favor del nacional de un tercer Estado podría disuadir al trabajador, ciudadano de la Unión, de salir del Estado miembro del que es nacional para ejercer una actividad laboral en el territorio de otro Estado miembro, ante la falta de certeza de este trabajador de poder continuar, a su vuelta al Estado miembro de origen, una convivencia familiar comenzada eventualmente mediante matrimonio o reagrupación familiar en el Estado miembro de acogida. (28)

78. El Tribunal de Justicia aplicó mutatis mutandis este análisis en la sentencia O. y B. (29) Para evitar este tipo de obstáculos, que tienden a inhibir el derecho fundamental de libre circulación garantizado por el Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia asentó entonces el principio de un derecho al regreso al Estado miembro de origen, cuyos requisitos, en cuanto a la concesión en dicho Estado de un derecho de residencia derivado a un nacional de un tercer Estado, miembro de la familia de un ciudadano de la Unión, no pueden ser más estrictos que los que establece la Directiva 2004/38.

79. La solución a la que llegó el Tribunal de Justicia en la sentencia O. y B., en tanto que trata de aplicar por analogía las disposiciones de la Directiva 2004/38 en caso de regreso del ciudadano de la Unión al Estado miembro del que es nacional, me parece aplicable al presente asunto.

80. Ciertamente es que ese asunto presenta diferencias fácticas con el asunto que nos ocupa.

81. En el asunto que dio lugar a la sentencia O. y B., el ciudadano de la Unión abandonó efectivamente el Estado miembro de acogida para regresar a su Estado miembro de origen.

82. En una situación como la controvertida en el litigio principal, la Sra. García Ormazábal no ha abandonado efectivamente el Estado miembro de acogida, puesto que vive en él y ha escogido adquirir la nacionalidad de dicho Estado. Por lo tanto, no ha habido ningún desplazamiento físico.

83. Con todo, nos parece que estos dos asuntos se asemejan en la medida en que, al haber elegido adquirir la nacionalidad del Estado miembro de acogida, la Sra. García Ormazábal manifestó su voluntad de vivir en este Estado de la misma manera en que

viviría en su Estado miembro de origen, creando lazos duraderos y sólidos con el Estado miembro de acogida e integrándose de manera duradera en él. Por consiguiente, soy de la opinión de que puede establecerse un paralelismo entre el razonamiento expuesto por el Tribunal de Justicia en la sentencia O. y B. y el que debe adoptarse en el presente asunto.

84. En una situación como la controvertida en el litigio principal, considero además que se impone aplicar por analogía las disposiciones de la Directiva 2004/38, especialmente si se tiene en cuenta que existe, como ya hemos visto, un vínculo indisoluble entre el ejercicio de los derechos que dicha Directiva confirió a la Sra. García Ormazábal cuando ésta se trasladó y residió en el Reino Unido y la adquisición por su parte de la nacionalidad británica. Recordemos que adquirió la nacionalidad británica sobre la base del permiso de residencia permanente otorgado por el artículo 16 de dicha Directiva, de conformidad con la normativa nacional aplicable.

85. Por lo tanto, la Sra. García Ormazábal ha «llevado al extremo» la lógica de su integración en el Estado miembro de acogida al solicitar su naturalización, conforme al objetivo que establece el legislador de la Unión no solamente en el artículo 21 TFUE, apartado 1, sino también, en el marco de la Directiva 2004/38, en el considerando 18 de ésta, que pretende convertir el permiso de residencia permanente en «un verdadero instrumento de integración» del interesado en la sociedad del Estado miembro de acogida. (30) Su residencia, que se efectúa en virtud y con respeto de los requisitos establecidos en el artículo 16 de la Directiva, acredita el carácter efectivo de la misma y va unida al desarrollo y a la consolidación de su convivencia familiar en dicho Estado miembro. (31)

86. Privarla en adelante de los derechos de los que se ha beneficiado hasta ahora en relación con la residencia de los miembros de su familia porque ha intentado lograr, mediante la naturalización, una mayor integración en el Estado miembro de acogida, truncaría el efecto útil de los derechos que le reconoce el artículo 21 TFUE, apartado 1.

87. En mi opinión, tal solución sería ilógica y entrañaría contradicciones.

88. En efecto, la mayor integración que la Sra. García Ormazábal pretendía lograr en el Estado miembro de acogida mediante la naturalización desembocaría finalmente en privarla de los derechos que le fueron reconocidos por el Derecho de la Unión en relación con su cónyuge, lo que podría perjudicar gravemente la prosecución de su convivencia familiar en ese Estado y, en última instancia, la integración que buscaba. Se le estaría quitando con una mano lo que se le dio con la otra.

89. Para continuar la convivencia familiar que ha iniciado, se vería obligada a abandonar el territorio de dicho Estado y trasladarse a otro Estado miembro con el fin de poder volver a disfrutar de los derechos que reconoce la Directiva 2004/38 y, en particular, de la posibilidad de residir con su cónyuge.

90. Por consiguiente, en estas circunstancias, soy de la opinión de que el efecto útil de los derechos que se reconocen en el artículo 21 TFUE, apartado 1, exigen que un ciudadano de la Unión, como es el caso de la Sra. García Ormazábal, que ha adquirido la nacionalidad del Estado miembro de acogida después y con motivo de una residencia efectuada en virtud y con respeto de los requisitos establecidos en el artículo 16 de la Directiva, pueda proseguir en dicho Estado miembro la convivencia familiar que efectuaba hasta el momento con su cónyuge, nacional de un tercer Estado. El trato del que se beneficie la Sra. García Ormazábal no debe ser menos favorable que el que le estaba reservado en el marco de la Directiva 2004/38 antes de su naturalización ni que el que le reconocería el Derecho de la Unión si se trasladase finalmente a otro Estado miembro.

91. Habida cuenta de estos elementos, considero, por tanto, que el artículo 21 TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que, en una situación como la controvertida en el litigio principal, en la que un ciudadano de la Unión ha adquirido la nacionalidad del Estado miembro en el que ha residido de una manera efectiva, en virtud y con respeto de los requisitos establecidos en el artículo 16 de la Directiva 2004/38, y ha desarrollado, a raíz de ello, una convivencia familiar con un nacional de un tercer Estado, los requisitos de concesión de un derecho de residencia derivado en dicho Estado para este último no deberían ser, en principio, más estrictos que los establecidos en dicha Directiva para la concesión de un derecho de residencia derivado para un nacional de un tercer Estado, miembro de la familia de un ciudadano de la Unión que ha ejercido su derecho de libre circulación estableciéndose en un Estado miembro distinto de aquel del que es nacional.

92. Dado que, en mi opinión, no podría denegarse un derecho de residencia derivado al Sr. Lounes en virtud del artículo 21 TFUE, apartado 1, considero que no es necesario examinar si un ciudadano de la Unión, como es el caso de la Sra. García Ormazábal, podría basarse en este sentido en las disposiciones del artículo 20 TFUE, puesto que el efecto útil de la ciudadanía de la Unión del que disfruta queda, desde mi punto de vista, salvaguardado.

## V. Conclusión

93. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión prejudicial planteada por la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Tribunal Superior de Justicia (Inglaterra y Gales), Queen's Bench Division (Sala de lo Contencioso-Administrativo), Reino Unido] de la siguiente manera:

«1) Un ciudadano de la Unión que haya adquirido la nacionalidad del Estado miembro en el que ha residido, de una manera efectiva y permanente, en virtud del artículo 16 de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.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, no está comprendido en el concepto de “beneficiario” en el sentido del artículo 3, apartado 1, de dicha Directiva, de manera que ésta no se le aplica ni a él ni a los miembros de su familia.

2) El artículo 21 TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que, en una situación como la controvertida en el litigio principal, en la que un ciudadano de la Unión ha adquirido la nacionalidad del Estado miembro en el que ha residido de una manera efectiva, en virtud y con respecto de los requisitos establecidos en el artículo 16 de la Directiva 2004/38, y ha desarrollado, a raíz de ello, una convivencia familiar con un nacional de un tercer Estado, los requisitos de concesión de un derecho de residencia derivado en dicho Estado para este último no deberían ser, en principio, más estrictos que los establecidos en dicha Directiva para la concesión de un derecho de residencia derivado para un nacional de un tercer Estado, miembro de la familia de un ciudadano de la Unión que ha ejercido su derecho de libre circulación estableciéndose en un Estado miembro distinto de aquel del que es nacional.»

- 1 Lengua original: francés.
- 2 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 2004, L 158, p. 77).
- 3 El subrayado es mío.
- 4 Véase el punto 65 de la petición de decisión prejudicial.
- 5 Sentencia de 12 de marzo de 2014, O. y B. (C-456/12, EU:C:2014:135; en lo sucesivo, «sentencia O. y B.»), cuyos principios han sido retomados en la sentencia de 10 de mayo de 2017, Chávez-Vílchez y otros (C-133/15, EU:C:2017:354).
- 6 Estas modificaciones fueron introducidas por el Immigration (European Economic Area) (Amendment) Regulations 2012 (2012/1547) [Reglamento de Inmigración (Espacio Económico Europeo) de 2012 (2012/1547), en su versión modificada; en lo sucesivo, «Reglamento n.º 2012/1547»] y, posteriormente, por el Immigration (European Economic Area) (Amendment) (n.º 2) Regulations 2012 (2012/2560) [Reglamento de Inmigración (Espacio Económico Europeo) de 2012 (2012/2560), en su versión modificada por segunda vez; en lo sucesivo, «Reglamento n.º 2012/2560»].
- 7 C-434/09, EU:C:2011:277, apartado 43.
- 8 El Gobierno británico ha confirmado este extremo en sus escritos.
- 9 Véanse las sentencias de 7 de julio de 1992, Micheletti y otros (C-369/90, EU:C:1992:295), apartado 10; de 11 de noviembre de 1999, Mesbah (C-179/98, EU:C:1999:549), apartado 29; de 20 de febrero de 2001, Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106), apartado 19; de 19 de octubre de 2004, Zhu y Chen (C-200/02, EU:C:2004:639), apartado 37, y de 2 de marzo de 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), apartado 39.
- 10 C-135/08, EU:C:2010:104, apartado 48.
- 11 Véase la sentencia O. y B., apartado 36 y jurisprudencia citada.
- 12 Véase, en este sentido, la sentencia de 13 de septiembre de 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675), apartado 36 y jurisprudencia citada.
- 13 El subrayado es mío.
- 14 Su situación se diferencia, por lo tanto, de las contempladas en el marco de los asuntos que dieron lugar a las sentencias de 5 de mayo de 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277), y de 8 de mayo de 2013, Ymeraga y otros (C-87/12, EU:C:2013:291), en las que los ciudadanos de la Unión no habían llegado a hacer uso de su derecho de libre circulación y siempre habían residido en el Estado miembro del que ostentaban la nacionalidad.
- 15 El Sr. O., nacional nigeriano, había contraído matrimonio en 2006 con una nacional neerlandesa, con la que había convivido en España durante dos meses, antes de que esta última volviera a su Estado miembro de origen y pasara sus vacaciones en España junto con su esposo hasta 2010. En julio de 2010, el Sr. O., titular de un documento de residencia válido hasta septiembre de 2014 en España como miembro de la familia de un ciudadano de la Unión, se instaló en los Países Bajos. Su solicitud de permiso de residencia fue denegada.
- 16 El Sr. B., nacional marroquí, había cohabitado durante algunos años con su pareja neerlandesa en los Países Bajos, antes de ser declarado persona non grata en el mes de octubre de 2005. Se estableció entonces en Bélgica, donde su pareja se reunía con él cada fin de semana. En el mes de abril de 2007, cuando le fue denegado el permiso de residencia en Bélgica, volvió a Marruecos, donde contrajo matrimonio con su pareja. En



el mes de junio de 2009, el Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (Ministro de Inmigración, Integración y Asilo, Países Bajos) revocó la decisión por la que se le declaraba persona non grata, tras lo cual el Sr. B se instaló en los Países Bajos, si bien su solicitud de permiso de residencia fue denegada en el mes de octubre de 2009.

17 C-370/90, EU:C:1992:296.

18 C-291/05, EU:C:2007:771.

19 Apartados 37 a 43 de la sentencia O. y B.

20 Apartado 40 de la sentencia O. y B.

21 Apartado 41 de la sentencia O. y B.

22 Véanse las sentencias de 11 de diciembre de 2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771), apartado 31, y de 5 de mayo de 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277), apartados 29 y 34.

23 Apartado 42 de la sentencia O. y B. (el subrayado es mío).

24 Véase el punto 45 de las presentes conclusiones.

25 C-370/90, EU:C:1992:296.

26 C-291/05, EU:C:2007:771.

27 Sentencia de 7 de julio de 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296), apartados 19 y 21.

28 Véase la sentencia de 11 de diciembre de 2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771), apartados 35 y 36.

29 Apartado 46 de la sentencia O. y B.

30 Por lo tanto, no comparto la opinión expresada por el Gobierno británico en la vista de que la Directiva 2004/38 no tiene el objetivo de garantizar la integración de los beneficiarios de ésta.

31 Véase, a este respecto, el razonamiento del Tribunal de Justicia en la sentencia O. y B. (apartados 53 a 56) a propósito del permiso de residencia concedido de conformidad con el artículo 7 de dicha Directiva.

Fuente: Curia.eu.

Procedimiento:

Petición de decisión prejudicial planteada el 21 de marzo de 2016. Toufik Lounes/Secretary of State for the Home Department. Derecho de residencia en Reino Unido de doble nacional (-nacional de dos países miembros) casado con nacional de un tercer país.

[http://www.migrarconderechos.es/jurisprudenceMastertable/jurisprudencia/Toufik\\_Lounes\\_recurso](http://www.migrarconderechos.es/jurisprudenceMastertable/jurisprudencia/Toufik_Lounes_recurso)

Conclusiones presentadas el 30 de mayo de 2017.

[http://www.migrarconderechos.es/jurisprudenceMastertable/jurisprudencia/Lounes\\_conclusiones](http://www.migrarconderechos.es/jurisprudenceMastertable/jurisprudencia/Lounes_conclusiones)

Noticia de prensa:

Según el Abogado General Bot, un nacional de un Estado no perteneciente a la UE, miembro de la familia de un ciudadano de la Unión, puede disfrutar de un derecho de residencia en el Estado miembro en el que ese ciudadano ha residido antes de adquirir la nacionalidad de dicho Estado y de desarrollar una convivencia familiar

[http://www.migrarconderechos.es/noticias/comentario\\_lounes\\_conclusiones](http://www.migrarconderechos.es/noticias/comentario_lounes_conclusiones)