InfoCuria - Jurisprudencia del Tribunal de Justicia español (es)

Inicio > Formulario de búsqueda > Lista de resultados > Documentos

Lengua del documento : español

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)
de 15 de septiembre de 2015 (*)

«Procedimiento prejudicial — Libre circulación de personas — Ciudadanía de la Unión — Igualdad de trato — Directiva 2004/38/CE — Artículo 24, apartado 2 — Prestaciones de asistencia social — Reglamento (CE) nº 883/2004 — Artículos 4 y 70 — Prestaciones especiales en metálico no contributivas — Nacionales de un Estado miembro en busca de un empleo residentes en el territorio de otro Estado miembro — Exclusión — Mantenimiento de la condición de trabajador»

En el asunto C-67/14,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE por el Bundessozialgericht (Tribunal federal de lo social, Alemania), mediante resolución de 12 de diciembre de 2013, recibida en el Tribunal de Justicia el 10 de febrero de 2014, en el procedimiento entre

**Jobcenter Berlin Neukölln**

y

**Nazifa Alimanovic**,
**Sonita Alimanovic**,
**Valentina Alimanovic**,
**Valentino Alimanovic**,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, el Sr. K. Lenaerts, Vicepresidente, los Sres. A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot y C. Vajda, Presidentes de Sala, y los Sres. E. Levits y A. Arabadjiev, las Sras. C. Toader y M. Berger (Ponente), y los Sres. E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund y J.L. da Cruz Vilaça, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Wathelet;

Secretario: Sr. M. Aleksejev, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 3 de febrero de 2015;

consideradas las observaciones presentadas:

en nombre de Nazifa Alimanovic, Sonita Alimanovic, Valentina Alimanovic y Valentino Alimanovic, por los Sres. D. Mende y E. Steffen, Rechtsanwälte;

en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. T. Henze y J. Möller, en calidad de agentes;

en nombre del Gobierno danés, por la Sra. M. Wolff, en calidad de agente;

en nombre de Irlanda, por la Sra. E. Creedon, el Sr. A. Joyce y la Sra. E. McPhillips, en calidad de agentes, asistidos por la Sra. G. Gilmore, BL;

en nombre del Gobierno francés, por los Sres. G. de Bergues y R. Coesme, en calidad de agentes;

en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por la Sra. F. Varrone, avvocato dello Stato;

en nombre del Gobierno sueco, por las Sras. A. Falk, K. Sparrman, C. Meyer-Seitz, U. Persson y N. Otte Widgren y por los Sres. L. Swedenborg, E. Karlsson y F. Sjövall, en calidad de agentes;

en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. J. Beeko, en calidad de agente, asistida por el Sr. J. Coppel, QC;

en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. M. Kellerbauer y D. Martin, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 26 de marzo de 2015;

dicta la siguiente

**Sentencia**

La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 18 TFUE y 45 TFUE, apartado 2, de los artículos 4 y 70 del Reglamento (CE) nº 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO L 166, p. 1, corrección de errores en DO 2004, L 200, p. 1; DO 2007, L 204, p. 30 y DO 2013, L 188, p. 10), según su modificación por el Reglamento (UE) nº 1244/2010 de la Comisión, de 9 de diciembre de 2010 (DO L 338, p. 35; en lo sucesivo, «Reglamento nº 883/2004»), y del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO L 158,

p. 77).

Dicha petición se ha presentado en el marco de un litigio entre el Jobcenter Berlin Neukölln (centro de empleo de Berlín Neukölln; en lo sucesivo, «centro de empleo») y Nazifa Alimanovic y sus tres hijos, Sonita, Valentina y Valentino Alimanovic (en lo sucesivo, conjuntamente, «familia Alimanovic»), acerca de la anulación por ese centro de la concesión de prestaciones del seguro básico («Grundsicherung») previsto por la legislación alemana.

**Marco jurídico**

*Derecho internacional*

El artículo 1 del Convenio Europeo de Asistencia Social y Médica, firmado en París el 11 de diciembre de 1953 por los miembros del Consejo de Europa y en vigor desde 1956 en la República Federal de Alemania (en lo sucesivo, «Convenio de Asistencia»), enuncia un principio de no discriminación en los siguientes términos:

«Toda Parte Contratante se compromete a garantizar que los nacionales de las demás Partes Contratantes, con legítima residencia en cualquier parte del territorio de dicha Parte al que se aplique la presente Convención y sin recursos suficientes, tengan derecho, al igual que sus propios nacionales y en las mismas condiciones, a la asistencia social y médica [...] prevista en la legislación vigente en esa parte del territorio.»

A tenor del artículo 16, letra b, del Convenio de Asistencia, «toda Parte Contratante le notificará al Secretario general del Consejo de Europa toda nueva ley o nuevo reglamento no incluido aún en el anejo I. Al efectuar dicha notificación, la Parte Contratante podrá formular reservas atinentes a la aplicación de su nueva ley o nuevo reglamento a los nacionales de las demás Partes Contratantes». La reserva manifestada por el Gobierno alemán el 19 de diciembre de 2011 en virtud de esa disposición está así redactada:

«El Gobierno de la República Federal de Alemania no se compromete a que los nacionales de las demás Partes Contratantes participen, al igual que sus propios nacionales y en las mismas condiciones de las prestaciones previstas en el Libro II del Código social [(Sozialgesetzbuch Zweites Buch; en lo sucesivo, «Libro II»)] — Protección social básica para los demandantes de empleo, en su versión en vigor al tiempo de la solicitud».

Conforme al artículo 16, letra c, del Convenio de Asistencia, esa reserva fue comunicada a las otras Partes en ese Convenio.

*Derecho de la Unión*

Reglamento nº 883/2004

El artículo 4 del Reglamento nº 883/2004, titulado «Igualdad de trato», dispone:

«Las personas a las cuales sean aplicables las disposiciones del presente Reglamento podrán acogerse a los beneficios y estarán sujetas a las obligaciones de la legislación de todo Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado, salvo disposición en contrario del presente Reglamento.»

El artículo 70 de ese Reglamento, titulado «Disposiciones generales», figura en el título III, capítulo 9, de éste, referido a las «Prestaciones especiales en metálico no contributivas». Ese artículo establece:

«1. El presente artículo se aplicará a las prestaciones especiales en metálico no contributivas previstas en la legislación que, por su alcance personal, objetivos y condiciones para su concesión presenten características tanto de legislación de seguridad social a que se refiere el apartado 1 del artículo 3 como de asistencia social.

2. A efectos del presente capítulo, se entenderá por "prestaciones especiales en metálico no contributivas" aquellas que:

tienen por objeto proporcionar:

cobertura adicional, sustitutoria o auxiliar de los riesgos cubiertos por las ramas de seguridad social mencionadas en el apartado 1 del artículo 3, que garantice a las personas en cuestión unos ingresos mínimos de subsistencia respecto a la situación económica y social en el Estado miembro de que se trate,

únicamente la protección específica de las personas con discapacidad, en estrecha vinculación con el contexto social de cada una de esas personas en el Estado miembro de que se trate,

y

cuando la financiación proceda exclusivamente de la tributación obligatoria destinada a cubrir el gasto público general, y las condiciones de concesión y cálculo de las prestaciones no dependan de ninguna contribución del beneficiario. No obstante, las prestaciones concedidas para completar una prestación contributiva no se considerarán prestaciones contributivas por este único motivo,

y

figuren en el anexo X.

3. El artículo 7 y los demás capítulos del presente título no se aplicarán a las prestaciones mencionadas en el apartado 2 del presente artículo.

4. Las prestaciones recogidas en el apartado 2 únicamente serán facilitadas en el Estado miembro en el que las personas interesadas residan, y de conformidad con su legislación. Esas prestaciones serán facilitadas y sufragadas por la institución del lugar de residencia.»

El anexo X del Reglamento nº 883/2004, titulado «Prestaciones especiales en metálico no contributivas», prevé, por lo que se refiere a la República Federal de Alemania, las siguientes prestaciones:

«[...]

Prestaciones del seguro básico para demandantes de empleo encaminadas a garantizar la subsistencia, excepto si, en relación con estas prestaciones, se cumplen los requisitos de admisibilidad para percibir un suplemento temporal a raíz de la prestación por desempleo (apartado 1 del artículo 24 del [Libro II]».

Directiva 2004/38

A tenor de los considerandos 10, 16 y 21 de la Directiva 2004/38:

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

[...]

Los beneficiarios del derecho de residencia no podrán ser expulsados mientras no se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida. Por ello, el recurso a la asistencia social no podrá tener por consecuencia automática una medida de expulsión. Conviene que el Estado miembro de acogida examine si tal recurso obedece a dificultades temporales y que tenga en cuenta la duración de la residencia, las circunstancias personales y la cuantía de la ayuda concedida antes de poder decidir si el beneficiario se ha convertido en una carga excesiva para su asistencia social y si procede su expulsión. En ningún caso se podrá adoptar una medida de expulsión contra trabajadores por cuenta ajena o propia, o personas que buscan empleo, tal como las define el Tribunal de Justicia, salvo por razones de orden público o seguridad pública.

[...]

No obstante, debe dejarse al Estado miembro de acogida determinar si concede a personas que no sean trabajadores por cuenta ajena o propia, personas que mantengan dicho estatuto y miembros de sus familias prestaciones de asistencia social durante los tres primeros meses de residencia, o un período mayor en el caso de los que buscan empleo, o ayudas de manutención por estudios, incluida la formación profesional, antes de la adquisición del derecho de residencia permanente.»

El artículo 7, apartados 1 y 3, de esa Directiva dispone:

«1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho de residencia en el territorio de otro Estado miembro por un período superior a tres meses si:

es un trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en el Estado miembro de acogida, o

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, [...]

[...]

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:

si sufre una incapacidad laboral temporal resultante de una enfermedad o accidente;

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;

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;

si sigue una formación profesional. Salvo que se encuentre en situación de paro involuntario, el mantenimiento de la condición de trabajador exigirá que la formación guarde relación con el empleo previo.»

A tenor del artículo 14 de la misma Directiva, titulado «Mantenimiento del derecho de residencia»:

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

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

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

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

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

los ciudadanos de la Unión son trabajadores por cuenta ajena o propia, o

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

El artículo 24 de la misma Directiva, titulado «Igualdad de trato», prevé:

«1. Con sujeción a las disposiciones específicas expresamente establecidas en el Tratado y el Derecho derivado, todos los ciudadanos de la Unión que residan en el Estado miembro de acogida en base a la presente Directiva gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales de dicho Estado en el ámbito de aplicación

del Tratado. El beneficio de este derecho se extenderá a los miembros de la familia que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro, beneficiarios del derecho de residencia o del derecho de residencia permanente.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, durante los primeros tres meses de residencia o, si procede, el período más largo establecido en la letra b) del apartado 4 del artículo 14, el Estado miembro de acogida no estará obligado a conceder el derecho a prestaciones de asistencia social, ni estará obligado, antes de la adquisición del derecho de residencia permanente, a conceder ayudas de manutención consistentes en becas o préstamos de estudios, incluidos los de formación profesional, a personas que no sean trabajadores por cuenta ajena o propia, personas que mantengan dicho estatuto o miembros de sus familias.»

*Derecho alemán*

Código social

El artículo 19 *bis*, apartado 1, contenido en el Libro I del Código social, prevé las dos principales clases de prestaciones del seguro básico a favor de los demandantes de empleo en los términos siguientes:

«Podrán reclamarse en concepto de derecho al seguro básico para demandantes de empleo:

1. Prestaciones que tengan por objeto la inserción laboral.

2. Prestaciones que tengan por objeto garantizar la subsistencia.»

El artículo 1 del Libro II, titulado «Función y objetivo del seguro básico para demandantes de empleo», dispone, en sus apartados 1 y 3:

«(1) El seguro básico para demandantes de empleo tendrá por objeto permitir que sus beneficiarios lleven una vida acorde con la dignidad humana.

[...]

(3) El seguro básico para demandantes de empleo comprenderá prestaciones

1. que tengan por objeto poner fin o reducir el estado de indigencia, en particular mediante la inserción laboral y

2. que tengan por objeto garantizar la subsistencia.»

El artículo 7 del Libro II, titulado «Beneficiarios», dispone:

«(1) Las prestaciones previstas en el presente Libro se destinarán a quienes

hayan alcanzado los 15 años de edad y no hayan alcanzado aún el límite de edad mencionado en el artículo 7 *bis*,

sean aptos para trabajar,

sean indigentes, y

residan habitualmente en la República Federal de Alemania (beneficiarios aptos para trabajar). Quedarán excluidos:

Las extranjeras y los extranjeros que no sean trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia en la República Federal de Alemania y que no disfruten del derecho a la libre circulación en virtud del artículo 2, apartado 3, de la Ley sobre la libre circulación de los ciudadanos de la Unión [(Freizügigkeitsgesetz/EU; en lo sucesivo, "Ley sobre la libre circulación")] y los miembros de su familia durante los tres primeros meses de su estancia,

Las extranjeras y los extranjeros cuyo derecho de residencia únicamente se justifica por la búsqueda de un empleo, y los miembros de su familia.

[...]

La segunda frase, punto 1, no se aplicará a las extranjeras y a los extranjeros que residan en la República Federal de Alemania conforme a un permiso de residencia expedido en virtud del capítulo 2, sección 5, de la Ley sobre el derecho de residencia [(Aufenthaltgesetz)]. Las disposiciones en materia de derecho de residencia no se verán afectadas.

[...]»

El artículo 8, apartado 1, del Libro II, titulado «Aptitud para trabajar», tiene la siguiente redacción:

«Se considerará apto para trabajar a quien no sea incapaz en un futuro previsible, por causa de enfermedad o minusvalía, de ejercer una actividad profesional al menos tres horas diarias en las condiciones habituales del mercado de trabajo.»

El artículo 9, apartado 1, del Libro II dispone:

«Se considerará indigente a quien no pueda garantizar su subsistencia, o garantizarla suficientemente, sobre la base de la renta o del patrimonio que se ha de tomar en consideración y no reciba la asistencia necesaria de otras personas, en particular, de los miembros de su familia o de otras entidades de prestaciones sociales.»

El artículo 20 del Libro II establece disposiciones complementarias sobre las necesidades básicas de subsistencia; el artículo 21 del Libro II, sobre las necesidades adicionales, y el artículo 22 del Libro II, sobre las necesidades de alojamiento y calefacción. Por último, los artículos 28 a 30 del Libro II versan sobre las prestaciones de formación y de participación.

El artículo 1 del Libro XII del Código social (en lo sucesivo, «Libro XII»), que se refiere a la ayuda social, está redactado en los siguientes términos:

«El objetivo de la ayuda social es permitir que sus beneficiarios lleven una vida acorde con la dignidad humana. [...]»

El artículo 21 del Libro XII prevé:

«No se abonarán prestaciones de subsistencia a las personas a las que se refieren las prestaciones del [Libro II] cuando sean aptos para trabajar, o por razón de sus vínculos familiares. [...]»

Ley sobre la libre circulación

El ámbito de aplicación de la Ley sobre la libre circulación se enuncia en el artículo 1 de esta Ley:

«La presente Ley regula la entrada y la residencia de los nacionales de los demás Estados miembros de la Unión Europea (ciudadanos de la Unión) y de los miembros de su familia.»

El artículo 2 de la Ley sobre la libre circulación establece, por lo que se refiere al derecho de entrada y de residencia, lo siguiente:

«(1) Los ciudadanos de la Unión beneficiarios del derecho de libre circulación y los miembros de sus familias tendrán derecho a entrar y a residir en el territorio federal con arreglo a lo dispuesto en la presente Ley.

(2) Son titulares del derecho de libre circulación con arreglo al Derecho de la Unión:

Los ciudadanos de la Unión que deseen residir como trabajadores, a fin de buscar empleo o para seguir una formación profesional.

[...]

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

Los miembros de su familia, conforme a los requisitos de los artículos 3 y 4.

[...]

(3) Para los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia, el derecho previsto en el apartado 1 no se verá afectado en caso de

incapacidad laboral temporal a causa de enfermedad o de accidente;

desempleo involuntario confirmado por el centro de empleo competente o cese de una actividad por cuenta propia debido a circunstancias independientes de la voluntad del trabajador por cuenta propia tras más de un año de actividad;

formación profesional, cuando exista un vínculo entre la formación y la actividad profesional anterior; el vínculo no es necesario si el ciudadano de la Unión perdió involuntariamente su empleo.

El derecho mencionado en el apartado 1 se mantendrá durante un período de seis meses en caso de desempleo involuntario confirmado por el centro de empleo competente tras un período de trabajo inferior a un año.

[...]»

El artículo 3 de la Ley sobre la libre circulación, relativo a los miembros de la familia, dispone lo siguiente:

«(1) Los miembros de la familia de los ciudadanos de la Unión mencionados en el artículo 2, apartado 2, puntos 1 a 5, serán titulares del derecho establecido en el artículo 2, apartado 1, cuando acompañen al ciudadano de la Unión o se reúnan con él. Para los miembros de la familia de los ciudadanos de la Unión mencionados en el artículo 2, apartado 2, punto 5, lo antes previsto se aplicará de conformidad con los requisitos del artículo 4.

Son miembros de la familia

el cónyuge y los descendientes de las personas mencionadas en el artículo 2, apartado 2, puntos 1 a 5 y 7, o de sus cónyuges, que no hayan cumplido aún 21 años.

los ascendientes o descendientes de las personas mencionadas en el artículo 2, apartado 2, puntos 1 a 5 y 7, o de sus cónyuges, cuya subsistencia garanticen dichas personas o sus cónyuges.

[...]»

El artículo 5 de la Ley sobre la libre circulación, relativo a los «Permisos de residencia y certificación relativa al derecho de residencia permanente», prevé:

«(1) Se expedirá de oficio y sin dilación una certificación de derecho de residencia a los ciudadanos de la Unión y a los miembros de su familia que tengan la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea y estén autorizados para circular libremente en el territorio.

[...]

(3) La oficina de extranjeros competente podrá exigir que se demuestren de forma creíble, en los tres meses siguientes a la entrada en el territorio federal, los requisitos del derecho previstos en el artículo 2, apartado 1. En el momento del registro administrativo, se podrán presentar los datos y los justificantes a la autoridad registral competente, que los remitirá a la oficina de extranjeros competente. [...].

[...]»

**Litigio principal y cuestiones prejudiciales**

Nazifa Alimanovic, nacida en 1966, y sus hijos, Sonita, Valentina y Valentino, nacidos respectivamente en 1994, 1998 y 1999, tienen nacionalidad sueca todos ellos. La Sra. Alimanovic nació en Bosnia, mientras que todos sus hijos nacieron en Alemania.

De la resolución de remisión resulta, sin que se precisen la fecha de partida exacta ni el motivo de la ausencia, que la familia Alimanovic marchó de Alemania a Suecia en 1999 y que volvieron al primer Estado miembro en junio de 2010.

El 1 de julio de 2010 se expidió a los miembros de la familia Alimanovic una certificación de residencia de duración ilimitada en virtud del artículo 5 de la Ley sobre la libre circulación. Tras su llegada a Alemania, la Sra. Alimanovic y su hija Sonita, aptas para trabajar en el sentido de la legislación alemana, ocuparon entre junio de 2010 y mayo de 2011 empleos de corta duración o bien obtuvieron oportunidades de trabajo por menos de un año.

Durante el período que va del 1 de diciembre de 2011 al 31 de mayo de 2012 se concedieron a la

Sra. Alimanovic prestaciones familiares, para sus hijos Valentina y Valentino, así como, al igual que a su hija Sonita, prestaciones de seguro básico en virtud del Libro II, a saber, prestaciones de subsistencia para desempleados de larga duración, denominadas «Arbeitslosengeld II», por un lado, y por otro prestaciones sociales para los beneficiarios no aptos para trabajar, cuyos beneficiarios eran los otros dos hijos, Valentina y Valentino (en lo sucesivo, designadas conjuntamente, «prestaciones discutidas»).

Para la concesión durante ese período de las prestaciones discutidas el centro de empleo consideró que la regla de exclusión que se aplica a los ciudadanos de la Unión en busca de empleo, prevista en el artículo 7, apartado 1, segunda frase, punto 2, del Libro II, no era aplicable a la familia Alimanovic, ya que, al ser sus miembros nacionales suecos, esa regla debía dejarse inaplicada en virtud del principio de no discriminación establecido en el artículo 1 del Convenio de Asistencia. En efecto, en una sentencia de 19 de octubre de 2010 el Tribunal federal de lo social había juzgado que la obligación de la República Federal de Alemania nacida de esa disposición, esto es, hacer que los nacionales de las otras partes contratantes que residieran legalmente en cualquier parte de su territorio y carecieran de recursos suficientes se beneficiaran, al igual que sus propios nacionales, de prestaciones de asistencia, también comprendía la concesión de ingresos mínimos de subsistencia en virtud de los artículos 19 y siguientes del Libro II.

No obstante, conforme al artículo 48, apartado 1, primera frase, del libro X del Código social, cabe invalidar un acto administrativo, con efectos para el futuro, cuando se produzca un cambio significativo en las relaciones de hecho o de Derecho que existían cuando se dictó ese acto. En lo que atañe a la concesión de prestaciones con fundamento en el artículo 1 del Convenio de Asistencia, tuvo lugar una modificación en mayo de 2012, a raíz de la reserva manifestada el 19 de diciembre de 2011 por el Gobierno alemán respecto a ese Convenio. Con esa base el centro de empleo revocó la decisión de concesión de todas las prestaciones discutidas para el mes de mayo de 2012.

A solicitud de la familia Alimanovic, el tribunal de lo social de Berlín (Sozialgericht Berlin) anuló esa decisión y juzgó que la Sra. Alimanovic y su hija Sonita tenían derecho a las prestaciones discutidas que les concernían, fundándose en particular en el artículo 4 del Reglamento nº 883/2004, que prohíbe toda discriminación de ciudadanos de la Unión en relación con los nacionales del Estado miembro interesado, en relación el artículo 70 del mismo Reglamento, que se refiere a las prestaciones especiales en metálico no contributivas, como las discutidas en el asunto principal.

En su recurso de casación interpuesto ante el tribunal remitente el centro de empleo alega, en especial, que las prestaciones cuyo objeto es garantizar la subsistencia en virtud del Libro II constituyen «prestaciones de asistencia social», en el sentido del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, de las que por tanto se puede excluir a las personas en busca de empleo.

El tribunal remitente también puntualiza que, según las apreciaciones de hecho del tribunal de lo social de Berlín, que le vinculan, la Sra. Alimanovic y su hija Sonita ya no podían invocar un derecho de residencia como trabajadoras con arreglo al artículo 2 de la Ley sobre la libre circulación. En efecto, desde junio de 2010 ambas personas sólo habían ejercido empleos de corta duración o sólo habían obtenido oportunidades de trabajo por menos de un año, y desde mayo de 2011 ya no ejercieron ninguna actividad por cuenta ajena o propia.

Refiriéndose a la sentencia Vatsouras y Koupatantze (C-22/08 y C-23/08, EU:C:2009:344), ese tribunal considera que se deduce del artículo 2, apartado 3, segunda frase, de la Ley sobre la libre circulación, entendido a la luz del artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38, que ni la Sra. Alimanovic ni su hija Sonita tienen ya la condición de trabajador por cuenta ajena o propia y que deben ser consideradas por ello personas en busca de empleo en el sentido del artículo 2, apartado 2, punto 1, de la Ley sobre la libre circulación.

En consecuencia, la Sra. Alimanovic y su hija Sonita fueron excluidas de las prestaciones de subsistencia para desempleados de larga duración en virtud del artículo 7, apartado 1, segunda frase, punto 2, del Libro II, que excluye de las prestaciones previstas por esa legislación a las personas cuyo derecho de residencia únicamente se justifica por la búsqueda de un empleo, así como a los miembros de su familia.

El tribunal remitente plantea por tanto la cuestión de si esa disposición del Libro II infringe el principio de no discriminación enunciado en el artículo 4 del Reglamento nº 883/2004.

Por otro lado, ese tribunal se pregunta si la referida disposición del Libro II puede ser considerada una transposición lícita en el Derecho interno del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, o, si en caso de inaplicabilidad de esa disposición del Derecho de la Unión, no se opone al artículo 45 TFUE, apartado 2, puesto en relación con el artículo 18 TFUE.

En estas circunstancias el Tribunal federal de lo social decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

¿Es aplicable el principio de igualdad de trato del artículo 4 del Reglamento nº 883/2004, con excepción de la exclusión de la exportación de prestaciones del artículo 70, apartado 4, de dicho Reglamento, también a las prestaciones especiales en metálico no contributivas en el sentido del artículo 70, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 883/2004?

En caso de que se responda afirmativamente a la primera cuestión: ¿es posible (y, en tal caso, hasta qué punto) limitar el principio de igualdad de trato del artículo 4 del Reglamento nº 883/2004 mediante disposiciones de Derecho nacional por las que se transpone el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, en virtud de las cuales no se puede acceder a dichas prestaciones, sin excepción alguna, cuando el ciudadano de la Unión tiene derecho a residir en otro Estado miembro exclusivamente por el hecho de buscar

empleo?

¿Se opone el artículo 45 TFUE, apartado 2, en relación con el artículo 18 TFUE, a una disposición nacional que, sin excepción alguna, niega a los ciudadanos de la Unión que invocan su derecho a la libre circulación como personas en busca de empleo una prestación social dirigida a asegurar la subsistencia y que a la vez facilita el acceso al mercado laboral, durante el tiempo en que disfruten del derecho de residencia sólo debido al hecho de buscar empleo, con independencia de la vinculación que mantengan con el Estado de acogida?»

Por escrito de 26 de noviembre de 2014 la Secretaría del Tribunal de Justicia transmitió al tribunal remitente la sentencia Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), invitándole a manifestar si, a la luz del primer punto del fallo de esa sentencia, deseaba mantener la primera cuestión prejudicial. Por resolución de 11 de febrero de 2015, recibida en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 19 de febrero de 2015, el Bundessozialgericht decidió no mantener la primera cuestión prejudicial.

**Sobre las cuestiones prejudiciales**

*Sobre la calificación de las prestaciones discutidas*

Conviene recordar que resulta de los autos presentados al Tribunal de Justicia que el tribunal remitente considera que el derecho de residencia de la Sra. Alimanovic y de su hija Sonita nace de su condición de personas en busca de empleo, y que el Tribunal de Justicia está vinculado por las apreciaciones de hecho realizadas en ese sentido por el tribunal que conoce del fondo.

Con sus cuestiones prejudiciales segunda y tercera el tribunal remitente pregunta, en sustancia, al Tribunal de Justicia acerca de la compatibilidad con el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, por un lado, y con los artículos 18 TFUE y 45 TFUE, apartado 2, por otro, de una normativa nacional que excluye de ciertas prestaciones a los nacionales de otros Estados miembros que tienen la condición de demandantes de empleo, mientras que esas prestaciones se conceden a los nacionales del Estado miembro interesado que se hallan en la misma situación.

Toda vez que la naturaleza de las prestaciones discutidas, como prestaciones de asistencia social, o como medidas encaminadas a facilitar el acceso al mercado de trabajo, es determinante para identificar la regla de la Unión en relación con la que se debe apreciar esa compatibilidad, es preciso realizar su calificación.

Pues bien, en ese sentido basta constatar que el propio tribunal remitente ha calificado las prestaciones discutidas como «prestaciones especiales en metálico no contributivas» en el sentido del artículo 70, apartado 2, del Reglamento nº 883/2004. Pone de relieve en ese aspecto que las prestaciones referidas tratan de garantizar la subsistencia a personas que no pueden subvenir a ella, y que se financian mediante impuestos, sin tener carácter contributivo. Dado que esas prestaciones se mencionan además en el anexo X del Reglamento nº 883/2004, reúnen las condiciones del artículo 70, apartado 2, de éste, aun si forman parte de un régimen que prevé además prestaciones tendentes a facilitar la busca de un empleo.

Siendo así, es preciso añadir que, según resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, esas prestaciones también están comprendidas en el concepto de «prestaciones de asistencia social» del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38. Este concepto se refiere a todos los regímenes de ayudas establecidos por autoridades públicas, sea a escala nacional, regional o local, a los que recurre un individuo que no dispone de recursos suficientes para subvenir a sus necesidades básicas y las de los miembros de su familia y que, por ello, puede convertirse, durante su estancia, en una carga para las finanzas públicas del Estado miembro de acogida, que pueda tener consecuencias para el nivel global de la ayuda que puede conceder dicho Estado (sentencia Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, apartado 63).

En este asunto se ha de observar además, como ha expuesto el Abogado General en el punto 72 de sus conclusiones, que la función preponderante de las prestaciones discutidas es precisamente garantizar los medios de subsistencia mínimos necesarios para llevar una vida acorde con la dignidad humana.

De estas consideraciones se sigue, por tanto, que dichas prestaciones no se pueden calificar como prestaciones económicas destinadas a facilitar el acceso al mercado de trabajo de un Estado miembro (véase, en ese sentido, la sentencia Vatsouras y Koupatantze, C-22/08 y C-23/08, EU:C:2009:344, apartado 45), sino que deben calificarse como «prestaciones de asistencia social» en el sentido del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, como ha señalado el Abogado General en los puntos 66 a 71 de sus conclusiones.

Por consiguiente, no ha lugar a responder a la tercera cuestión prejudicial.

*Sobre la segunda cuestión prejudicial*

Con su segunda cuestión prejudicial el tribunal remitente pregunta, en sustancia, si el artículo 24 de la Directiva 2004/38 y el artículo 4 del Reglamento nº 883/2004 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa de un Estado miembro que excluye de ciertas «prestaciones especiales en metálico no contributivas», en el sentido del artículo 70, apartado 2, del Reglamento nº 883/2004, que constituyen también una «prestación de asistencia social», en el sentido del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, a los nacionales de otros Estados miembros que buscan un empleo en el territorio del Estado miembro de acogida, mientras que esas prestaciones se conceden a los nacionales del Estado miembro de acogida que se hallan en la misma situación.

En ese sentido hay que recordar en primer término que, por lo que se refiere al acceso a prestaciones de asistencia social como las discutidas en el litigio principal, un ciudadano de la Unión sólo puede reclamar la igualdad de trato con los nacionales del Estado miembro de acogida en virtud del artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2004/38 si su estancia en el territorio de dicho Estado se ajusta a los requisitos de esa Directiva (sentencia Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, apartado 69).

En efecto, aceptar que personas que no disfruten de un derecho de residencia en virtud de la Directiva 2004/38 puedan reclamar un derecho a prestaciones de asistencia social en las mismas condiciones aplicables a los propios nacionales iría en contra de un objetivo de dicha Directiva, enunciado en su décimo considerando, consistente en evitar que los ciudadanos de la Unión nacionales de otros Estados miembros se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida (sentencia Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, apartado 74).

Para determinar si prestaciones de asistencia social como las discutidas pueden ser denegadas con fundamento en la excepción del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, es preciso por tanto comprobar previamente la aplicabilidad del principio de igualdad de trato enunciado en el artículo 24, apartado 1, de la misma Directiva, y en consecuencia la legalidad de la estancia del ciudadano de la Unión interesado en el territorio del Estado miembro de acogida.

Hay que observar que sólo dos disposiciones de la Directiva 2004/38 pueden atribuir a demandantes de empleo que se encuentren en la situación de la Sra. Alimanovic y de su hija Sonita un derecho de residencia en el Estado miembro de acogida en virtud de esa Directiva, a saber, los artículos 7, apartado 3, letra c), y 14, apartado 4, letra b), de ésta.

A este respecto, el artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38 dispone que, si el trabajador se encuentra 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, y se ha inscrito en el servicio de empleo competente con el fin de encontrar un trabajo, la condición de trabajador se mantendrá durante un período que no podrá ser inferior a seis meses. Durante ese mismo período el ciudadano de la Unión interesado conserva su derecho de residencia en el Estado miembro de acogida en virtud del artículo 7 de la Directiva 2004/38 y puede, por tanto, invocar el principio de igualdad de trato reconocido en el artículo 24, apartado 1, de la misma Directiva.

De esa forma, el Tribunal de Justicia juzgó en la sentencia Vatsouras y Koupatantze (C-22/08 y C-23/08, EU:C:2009:344, apartado 32), que los ciudadanos de la Unión que hayan conservado la condición de trabajadores con fundamento en el artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38 tienen derecho a prestaciones de asistencia social, como las discutidas, durante ese período de seis meses al menos.

No obstante, como ha señalado el Abogado General en el punto 41 de sus conclusiones, no se discute que la Sra. Alimanovic y su hija Sonita, que conservaron la condición de trabajadoras durante al menos seis meses después de terminar su último empleo, ya no disponían de esa condición en el momento en que se les denegaron las prestaciones discutidas.

Acerca de la cuestión de si el artículo 14, apartado 4, letra b), de la Directiva 2004/38 podría sustentar un derecho de residencia en virtud de la misma Directiva a favor de los ciudadanos de la Unión que se hallen en la situación de la Sra. Alimanovic y su hija Sonita, esa disposición establece que un ciudadano de la Unión que entre en el territorio del Estado miembro de acogida para buscar trabajo no puede ser expulsado de ese Estado mientras pueda demostrar que sigue buscando empleo y que tiene posibilidades reales de ser contratado.

Aunque, según el tribunal remitente, la Sra. Alimanovic y su hija Sonita puedan invocar un derecho de residencia basado en la citada disposición, incluso finalizado el período previsto en el artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38, a lo largo de un período de tiempo, comprendido en el artículo 14, apartado 4, letra b), de ésta, que les atribuya el derecho a una igualdad de trato con los nacionales del Estado miembro de acogida para el acceso a prestaciones de asistencia social, es necesario señalar, sin embargo, que en ese caso el Estado miembro de acogida puede apoyarse en la excepción del artículo 24, apartado 2, de la misma Directiva para no conceder a ese ciudadano la prestación de asistencia social reclamada.

En efecto, resulta expresamente de la remisión que hace el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38 al artículo 14, apartado 4, letra b), de ésta, que el Estado miembro de acogida puede denegar toda prestación de asistencia social a un ciudadano de la Unión que disfrute de un derecho de residencia exclusivamente fundado en esa última disposición.

Se ha de precisar en ese sentido que, si bien el Tribunal de Justicia ya ha juzgado que la Directiva 2004/38 exige que el Estado miembro considere la situación individual de una persona interesada cuando se disponga a adoptar una medida de expulsión, o a constatar que esa persona se ha convertido en una carga excesiva para la asistencia social a lo largo de su residencia (sentencia Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, apartados 64, 69 y 78), ese examen individual no es exigible sin embargo en un supuesto como el del asunto principal.

En efecto, la Directiva 2004/38, que establece un sistema gradual de mantenimiento de la condición de trabajador que pretende asegurar el derecho de residencia y el acceso a las prestaciones sociales, toma en consideración, ella misma, los diferentes factores que caracterizan la situación individual de cada solicitante de una prestación social, y en especial la duración del ejercicio de una actividad económica.

Pues bien, al permitir que los interesados conozcan sin ambigüedad sus derechos y sus obligaciones, el criterio previsto tanto en el artículo 7, apartado 1, del Libro II, puesto en relación con el artículo 2, apartado 3, de la Ley sobre la libre circulación, como en el artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38, a saber, un plazo de seis meses desde el cese de una actividad profesional durante el que se mantiene el derecho a la ayuda social, permite, por tanto, garantizar un alto grado de seguridad jurídica y de transparencia en el contexto de la concesión de prestaciones de asistencia social del seguro básico, a la vez que se ajusta al principio de proporcionalidad.

Además, en lo que atañe al examen individual dirigido a una apreciación global de la carga concreta que representaría la concesión de una prestación en el conjunto del sistema nacional de asistencia social objeto del asunto principal, hay que observar que la ayuda concedida a un solo solicitante difícilmente puede calificarse de «carga excesiva» para un Estado miembro, en el sentido del artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2004/38, carga que podría pesar sobre el Estado miembro interesado, no cuando se le hubiera presentado una solicitud individual, sino necesariamente una vez sumadas todas las solicitudes individuales que se le hubieran presentado.

Por todas las consideraciones anteriores se ha de responder a la segunda cuestión planteada que el artículo 24 de la Directiva 2004/38 y el artículo 4 del Reglamento nº 883/2004 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa de un Estado miembro que excluye de ciertas «prestaciones especiales en metálico no contributivas», en el sentido del artículo 70, apartado 2, del Reglamento nº 883/2004, y que constituyen también una «prestación de asistencia social», en el sentido del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, a los nacionales de otros Estados miembros que se encuentren en la situación prevista en el artículo 14, apartado 4, letra b), de esa Directiva, mientras que esas prestaciones se conceden a los nacionales de ese Estado miembro que se hallan en la misma situación.

**Costas**

Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

**El artículo 24 de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE, y el artículo 4 del Reglamento (CE) nº 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, según su modificación por el Reglamento (UE) nº 1244/2010 de la Comisión, de 9 de diciembre de 2010, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa de un Estado miembro que excluye de ciertas «prestaciones especiales en metálico no contributivas», en el sentido del artículo 70, apartado 2, del Reglamento nº 883/2004, y que constituyen también una «prestación de asistencia social», en el sentido del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, a los nacionales de otros Estados miembros que se encuentren en la situación prevista en el artículo 14, apartado 4, letra b), de esa Directiva, mientras que esas prestaciones se conceden a los nacionales de ese Estado miembro que se hallan en la misma situación.**

Firmas

---

* Lengua de procedimiento: alemán.