



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 (Sala Primera)
de 16 de septiembre de 2015 (*)

«Incumplimiento de Estado — Reglamento (CE) nº 883/2004 — Artículo 7 — Artículo 21 — Prestación de enfermedad — Asignación por cuidados a domicilio, asignación por asistencia personal y asignación de compensación por incremento de gastos — Cláusula de residencia»

En el asunto C-433/13,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 31 de julio de 2013,

Comisión Europea, representada por los Sres. A. Tokár, D. Martin y F. Schatz, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Eslovaca, representada por la Sra. B. Ricziová, en calidad de agente,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Tizzano, Presidente de Sala, y los Sres. S. Rodin, A. Borg Barthet y E. Levits (Ponente) y la Sra. M. Berger, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oída la Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que, al denegar a los beneficiarios que residan en un Estado miembro distinto de la República Eslovaca las asignaciones por cuidados a domicilio, por asistencia personal y de compensación por incremento de gastos previstas por la Ley 447/2008, de asignaciones concedidas en compensación por discapacidades graves y por la que se modifican y completan determinadas Leyes, en la redacción vigente actualmente (en lo sucesivo, «Ley 447/2008»), la República Eslovaca ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 48 TFUE y de los artículos 7 y 21 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 (CE) nº 988/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009 (DO L 284, p. 43, corrección de errores en DO 2013, L 169, p. 78) (en lo sucesivo, «Reglamento nº 883/2004»).

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Según el considerando 16 del Reglamento nº 883/2004:

«El principio, no está justificado que dentro de la Comunidad los derechos a prestaciones de seguridad social dependan del lugar de residencia del interesado; no obstante, en determinados casos, especialmente por lo que respecta a las prestaciones especiales vinculadas al contexto económico y social del interesado, podría tenerse en cuenta su lugar de residencia.»

El considerando 37 de dicho Reglamento es del tenor siguiente:

«Como el Tribunal de Justicia ha señalado en repetidas ocasiones, las disposiciones que suponen una excepción al principio de la exportabilidad de las prestaciones de seguridad social han de interpretarse en sentido estricto. Esto significa que sólo pueden aplicarse a las prestaciones que reúnen las condiciones especificadas. Por consiguiente, el capítulo 9 del título III del presente Reglamento únicamente puede aplicarse a las prestaciones que sean a la vez especiales y no contributivas y que se enumeren en el anexo X del presente Reglamento.»

El artículo 3 de dicho Reglamento, que lleva por título «Campo de aplicación material», prevé lo siguiente:

«1. El presente Reglamento se aplicará a toda la legislación relativa a las ramas de seguridad social relacionadas con:

las prestaciones de enfermedad;

[...]

2 Salvo disposición en contrario del anexo XI, el presente Reglamento se aplicará a los regímenes de seguridad social generales y especiales, contributivos y no contributivos, así como a los regímenes relativos a las obligaciones del empleador o del armador.

3. El presente Reglamento también se aplicará a las prestaciones especiales en metálico no contributivas previstas en el artículo 70.

[...]

5. El presente Reglamento no se aplicará:

a) a la asistencia social y sanitaria [...]

[...]]»

De acuerdo con el artículo 7 del Reglamento nº 883/2004, que lleva por título «Supresión de las cláusulas de residencia»:

«Salvo disposición en contrario del presente Reglamento, las prestaciones en metálico debidas en virtud de la legislación de uno o de varios Estados miembros o del presente Reglamento no podrán sufrir ninguna reducción, modificación, suspensión, supresión o confiscación por el hecho de que el beneficiario o los miembros de su familia residan en un Estado miembro distinto de aquel en que se encuentra la institución deudora.»

El artículo 21 del Reglamento, que lleva por título «Prestaciones en metálico», dispone lo siguiente:

«1. La persona asegurada y los miembros de su familia que residan o se encuentren en un Estado miembro distinto del Estado miembro competente tendrán derecho a prestaciones en metálico por parte de la institución competente de conformidad con la legislación que esta última aplica. No obstante y previo acuerdo entre la institución competente y la institución del lugar de residencia o estancia, tales prestaciones podrán ser facilitadas por la institución del lugar de residencia o estancia con cargo a la institución competente de conformidad con la legislación del Estado miembro competente.

[...]]»

El artículo 70 del Reglamento prevé lo siguiente:

«[...]

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

a) 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,

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,

figuren en el anexo X.

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

Derecho eslovaco

El artículo 1 de la Ley 447/2008, que lleva por título «Objeto», prevé lo siguiente:

«1) La presente Ley estructura las relaciones jurídicas vinculadas con la concesión de las asignaciones destinadas a compensar las consecuencias sociales de las discapacidades graves; [...] y teniendo por objeto la evaluación de la necesidad de que se preste una atención concreta de conformidad con la normativa específica.

2) El objetivo de la estructuración de las relaciones jurídicas que se mencionan en el apartado 1 es contribuir a la integración social de las personas que tienen una discapacidad grave, contando con su participación activa y desde el respeto de su dignidad humana, en las condiciones y los ámbitos que se definen en la presente Ley.»

De acuerdo con el artículo 3, apartado 1, de dicha Ley:

«Los sujetos de las relaciones jurídicas a que se refiere la presente Ley serán

a) Las personas físicas que sean

1. Ciudadanos de la República Eslovaca y que, de conformidad con la normativa específica, tengan su domicilio permanente o temporal en el territorio eslovaco, o

2. Ciudadanos extranjeros que sean nacionales de Estados miembros de la Unión Europea, de Estados parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de la Confederación Suiza (en lo sucesivo, "Espacio Económico Europeo") que, de conformidad con la normativa específica, tengan dado de alta su domicilio permanente en el territorio eslovaco, y que estudien en el territorio eslovaco en un centro educativo

reconocido por el Estado o que trabajen, o

3. Ciudadanos extranjeros que sean nacionales de Estados del Espacio Económico Europeo y que, de conformidad con la normativa específica, tengan dado de alta por un período indeterminado su domicilio permanente en el territorio eslovaco, o

4. Miembros de la familia de los ciudadanos extranjeros a que se refiere el punto 2 y que estén autorizados a tener su domicilio permanente en el territorio eslovaco, o

5. Ciudadanos extranjeros que sean miembros de la familia de ciudadanos eslovacos con domicilio permanente en el territorio eslovaco y que estén autorizados a tener su domicilio permanente en el territorio eslovaco, todo ello de conformidad con la normativa específica, o

6. Ciudadanos extranjeros que no sean nacionales de Estados del Espacio Económico Europeo y cuyo derecho a obtener una compensación esté garantizado por un tratado internacional del que sea parte la República Eslovaca y que esté publicado en el Boletín Legislativo de la República Eslovaca, o

7. Ciudadanos extranjeros que disfruten del derecho de asilo de conformidad con la normativa específica, [...]

El artículo 10, apartado 1, de dicha Ley dispone que «a efectos de la compensación [de las consecuencias sociales de una discapacidad grave; en lo sucesivo, "compensación"] y de la obtención de un certificado de discapacidad [...] la actividad pericial consistirá en un informe médico y un informe social».

De acuerdo con el artículo 11, apartado 11, de la Ley 447/2008, «la actividad pericial médica dará lugar a la emisión de un dictamen médico, que incluirá el grado de alteración funcional, la declaración de que la persona de que se trate tiene una discapacidad grave, las conclusiones relativas a los distintos tipos de dependencia de la persona que tiene una discapacidad grave a los que se refiere el artículo 14 y el plazo tras el que se volverá a examinar su estado de salud, salvo disposición en contrario en la presente Ley [...]».

El artículo 13 de la Ley regula la actividad de evaluación social, que comprenderá la evaluación de las competencias individuales de la persona que tiene una discapacidad grave, de su medio familiar y de su medio en general, incluida la evaluación de los sistemas de transporte y de las condiciones de la vivienda, con interés especial en la accesibilidad de los edificios públicos.

El artículo 14 de la Ley enumera, a efectos de la compensación, los tipos de dependencia de las personas que tienen una discapacidad grave. Dicho artículo establece las condiciones exigidas para que se pueda considerar que una persona que tiene una discapacidad grave depende de la ayuda prestada por otra persona física, y especifica en concreto los requisitos exigidos para que se entienda que una persona que tiene una discapacidad grave depende de la asistencia personal, de cuidados a domicilio, de un determinado dispositivo, de las adaptaciones del dispositivo, de un aparato elevador, del acondicionamiento de un vehículo personal motorizado, de las adaptaciones de la vivienda, casa familiar o aparcamiento, del transporte individual mediante vehículo personal motorizado, de la compensación del incremento de gastos que generan un régimen alimentario o una higiene específicos o que están ligados al desgaste de las prendas de vestir o de la ropa blanca, el calzado y el mobiliario, o de un acompañante.

Según el artículo 15 de la Ley 447/2008, que lleva por título «Informe multidisciplinar»:

«1) A efectos de la compensación y de acuerdo con el informe médico al que se refiere el artículo 11, apartado 11, y con las conclusiones del informe social a las que se refiere el artículo 13, apartado 9, la autoridad competente elaborará un informe multidisciplinar, que comprenderá los aspectos siguientes:

- a) el grado de alteración funcional,
- b) la declaración de que la persona de que se trate tiene una discapacidad grave,
- c) las consecuencias sociales de la discapacidad grave en todos los ámbitos que son objeto de compensación,
- d) la propuesta de la concesión de un tipo concreto de asignación en concepto de compensación,
- e) en su caso, la declaración de que la persona que tiene la discapacidad grave depende de un acompañante,
- f) en su caso, la declaración de que la persona que tiene la discapacidad grave depende de un transporte individual mediante vehículo personal motorizado o está afectada por ceguera funcional o ceguera completa en ambos ojos,
- g) el plazo tras el que se volverá a examinar su estado de salud, si es que el perito médico lo ha fijado,
- h) la justificación del propio informe multidisciplinar.

2) Si la persona que tiene la discapacidad grave depende de una ayuda prestada por otra persona y consistente en una asistencia personal, el informe multidisciplinar incluirá asimismo la indicación, en horas anuales, del alcance de la asistencia personal de la que la persona que tiene una discapacidad grave dependa para realizar cada una de las actividades que se enumeran en el anexo 4.

[...]

El artículo 18 de la Ley establece, a efectos de la concesión de asignaciones en concepto de compensación, disposiciones relativas al examen y a la determinación de los ingresos y el patrimonio de las personas que tienen una discapacidad grave.

El artículo 20 de dicha Ley, que regula la asistencia personal, dispone lo siguiente:

«1) La asistencia personal es la ayuda ofrecida a una persona que tiene una discapacidad grave para que pueda realizar las actividades que se enumeran en el anexo 4. Dicha ayuda es prestada por un o una asistente personal.

2) El objetivo de la asistencia personal es facilitar la movilidad de las personas que tienen una discapacidad

grave, contribuir a su integración social y autonomía, darles la posibilidad de tomar decisiones e influir en la dinámica familiar y ayudarlas en el ejercicio de sus actividades profesionales, formativas y de tiempo libre.»

De acuerdo con el artículo 21 de la Ley 447/2008, que se ocupa del análisis del alcance de la asistencia personal:

«1) El alcance de la asistencia personal se determinará en función de cuáles sean las actividades enumeradas en el anexo 4 que la persona que tiene una discapacidad grave no pueda realizar sola y de la cantidad de horas que sean necesarias para realizarlas.

[...]

3) El cómputo de horas de asistencia personal no comprenderá las horas de asistencia personal durante las que la persona que tiene una discapacidad grave disfrute de un servicio de atención residencial por días o semanas. La persona que tenga una discapacidad grave y disfrute de un servicio de atención residencial por años podrá recibir asistencia personal mediante el acompañamiento a un centro educativo, siempre que dicho centro no está ubicado dentro de las instalaciones de los servicios sociales o de los servicios de protección jurídico-social de menores o adultos.

[...]

El artículo 22 de la Ley regula en los términos siguientes la asignación por asistencia personal:

«1) La persona que tenga una discapacidad grave y respecto de la que, tras la realización de un informe multidisciplinar de conformidad con el artículo 15, apartado 1, se declare que depende de la asistencia personal, podrá disfrutar de una asignación a este efecto si dicha asistencia se presta para las actividades que se enumeran en el anexo 4.

[...]

7) El importe de la asignación por asistencia personal se corresponderá con el alcance de la asistencia personal en cómputo anual, expresado en euros. Dicho importe se detraerá del incremento de la pensión por incapacidad que se abone por toda la anualidad natural.

[...]

9) Si los ingresos de la persona que tenga una discapacidad grave superan el cuádruple de los ingresos mínimos de subsistencia correspondientes a los mayores de edad [...] dicho importe del cuádruple de los ingresos mínimos de subsistencia correspondientes a los mayores de edad [...] se restará de los ingresos de la persona que tiene una discapacidad grave. Si el resultado de la resta es inferior al importe correspondiente al alcance de la asistencia personal, expresado en euros, el importe de la asignación por asistencia personal equivaldrá a la diferencia que haya entre ambas cantidades. Si la diferencia entre los ingresos de la persona que tiene una discapacidad grave y el importe del cuádruple de los ingresos mínimos de subsistencia correspondientes a los mayores de edad [...] supera el importe correspondiente al alcance de la asistencia personal, expresado en euros, no se concederá asignación por asistencia personal; los apartados 7 y 8 serán de aplicación *mutatis mutandis*.

10) A efectos del cálculo del importe de la asignación, la tarifa horaria de la asistencia personal será el 1,39 % de los ingresos mínimos de subsistencia correspondientes a los mayores de edad [...]

11) La asignación por asistencia personal se abonará mensualmente, previa presentación de la relación de horas de asistencia personal efectuadas durante el mes anterior.

12) La asignación por asistencia personal se abonará a la persona que tenga una discapacidad grave o, si ésta presta su acuerdo por escrito, a la agencia de asistencia personal con la que haya suscrito un acuerdo de realización de actos administrativos en el que se prevea, en particular, la remuneración de un o una asistente personal.

[...]

El artículo 23 de la Ley establece en sus apartados 9 y 10 que la persona que tenga una discapacidad grave deberá presentar cada mes a la autoridad competente, para su facturación, una relación de la cantidad de horas de asistencia personal efectuadas, así como el justificante de la remuneración abonada cada mes al o a la asistente personal.

El artículo 38 de la Ley nº 447/2008, que se ocupa de la asignación de compensación por incremento de gastos, prevé lo siguiente:

«1) Salvo disposición en contrario en la presente Ley, la persona que tenga una discapacidad grave y respecto de la que, tras la realización de un informe multidisciplinar de conformidad con el artículo 15, apartado 1, se declare que depende de una compensación por incremento de gastos, podrá disfrutar de una asignación de compensación por el incremento de gastos:

a) Que genere un régimen alimentario específico;

b) Que estén ligados:

1. A una higiene específica o al desgaste de las prendas de vestir o de la ropa blanca, el calzado y el mobiliario,

2. Al mantenimiento de un vehículo personal motorizado,

3. A la tenencia de un perro entrenado a tal efecto.

2) La dependencia se analizará por separado para cada uno de los conceptos que se enumeran en el apartado 1.

[...]

4) El importe de la asignación mensual de compensación por el incremento de gastos debido a un régimen alimentario específico será:

el 18,56 % de los ingresos mínimos de subsistencia correspondientes a los mayores de edad [...] para las patologías y trastornos que se enumeran en el primer grupo del anexo 5;

el 9,28 % de los ingresos mínimos de subsistencia correspondientes a los mayores de edad [...] para las patologías y trastornos que se enumeran en el segundo grupo del anexo 5;

el 5,57 % de los ingresos mínimos de subsistencia correspondientes a los mayores de edad [...] para las patologías y trastornos que se enumeran en el tercer grupo del anexo 5.

[...]

10) El importe de la asignación mensual de compensación por el incremento de gastos ligado al mantenimiento de un vehículo personal motorizado será el 16,70 % de los ingresos mínimos de subsistencia correspondientes a los mayores de edad [...].

[...]

14) El importe de la asignación mensual de compensación por el incremento de gastos ligado a la tenencia de un perro entrenado a tal efecto será el 22,27 % de los ingresos mínimos de subsistencia correspondientes a los mayores de edad [...]

[...]

17) No podrá concederse la asignación de compensación por incremento de gastos cuando los ingresos de la persona física que tenga una discapacidad grave superen el triple de los ingresos mínimos de subsistencia correspondientes a los mayores de edad [...]

[...]

El artículo 39 de la Ley, que se ocupa de los cuidados dispensados a domicilio, prevé lo siguiente:

«1) A efectos de la presente Ley, y salvo disposición en contrario en la misma, se entenderá por "cuidados a domicilio" la ayuda ofrecida a una persona que tiene una discapacidad grave y que dependa de la dispensación de cuidados a domicilio en virtud del artículo 14, apartado 4.

2) El objetivo de los cuidados a domicilio es ofrecer a la persona que tenga una discapacidad grave una ayuda cotidiana en la realización de los movimientos de la vida íntima, las tareas domésticas y las actividades sociales, con el fin de que la persona de que se trate permanezca en su ambiente doméstico habitual.»

De acuerdo con el artículo 40 de la Ley, que lleva por título «Asignación por cuidados a domicilio»:

«1) Si una persona física como las descritas en los apartados 3 y 4 se ocupa de dispensar cuidados a domicilio a otra persona de más de seis años que tenga una discapacidad grave y respecto de la que, tras la realización de un informe multidisciplinar de conformidad con el artículo 15, apartado 1, se haya declarado que depende de la dispensación de cuidados a domicilio, la primera persona física podrá percibir una asignación a tal efecto.

[...]

7) Salvo disposición en contrario en la presente Ley, el importe de la asignación mensual por cuidados a domicilio será el 111,32 % de los ingresos mínimos de subsistencia correspondientes a los mayores de edad [...] por la dispensación de cuidados a domicilio a una persona que tenga una discapacidad grave y el 148,42 % de los ingresos mínimos de subsistencia correspondientes a los mayores de edad [...] por la dispensación de cuidados a domicilio a dos o más personas que tengan una discapacidad grave.

8) El importe de la asignación mensual por cuidados a domicilio será el 98,33 % de los ingresos mínimos de subsistencia correspondientes a los mayores de edad [...] cuando la persona que tenga una discapacidad grave y dependa de la dispensación de cuidados a domicilio disfrute de un servicio de atención residencial por días o asista a un centro educativo más de 20 horas semanales. El importe de la asignación mensual por cuidados a domicilio será el 139,15 % de los ingresos mínimos de subsistencia correspondientes a los mayores de edad [...] cuando la persona física se ocupe de dispensar cuidados a domicilio a dos o más personas que tengan una discapacidad grave, que dependan de dichos cuidados a domicilio y que disfruten de un servicio de atención residencial por días o asistan a un centro educativo más de 20 horas semanales.

9) El importe de la asignación mensual por cuidados a domicilio será el 144,7 % de los ingresos mínimos de subsistencia correspondientes a los mayores de edad [...] cuando la persona física se ocupe de dispensar cuidados a domicilio a una persona que tenga una discapacidad grave, que dependa de dichos cuidados a domicilio y que disfrute de un servicio de atención residencial por días o asista a un centro educativo más de 20 horas semanales, y se ocupe en paralelo de dispensar cuidados a domicilio a otra persona que tenga una discapacidad grave y que dependa de dichos cuidados a domicilio, pero que no disfrute de servicio de atención residencial por días o que disfrute de un servicio de atención residencial durante, como límite, 20 horas semanales, o que no asista a un centro educativo o que asista al mismo durante un máximo de 20 horas semanales.

10) Salvo disposición en contrario en la presente Ley, si la persona física, a la que se refieren los apartados 3 y 4, que se ocupa de dispensar los cuidados a domicilio percibe una pensión de vejez, pensión anticipada de vejez, pensión de invalidez por una incapacidad de más del 70 % para ejercer una actividad con ánimo de lucro, pensión de la policía y el ejército o pensión de invalidez de la policía y el ejército, el importe de la asignación mensual por cuidados a domicilio será el 46,38 % de los ingresos mínimos de subsistencia correspondientes a los mayores de edad [...] por la dispensación de cuidados a domicilio a una persona que tenga una discapacidad grave y el 61,22 % de los ingresos mínimos de subsistencia correspondientes a los mayores de edad [...] por la dispensación de cuidados a domicilio a dos o más personas que tengan una discapacidad grave. No será de aplicación la reducción de la asignación que se establece en el apartado 12.

[...]

12) Si los ingresos de la persona que tiene una discapacidad grave superan en 1,4 veces los ingresos mínimos de subsistencia correspondientes a los mayores de edad [...] del importe de la asignación por cuidados a domicilio a que se refieren los apartados 7 a 9 se restará el importe en que supere dichos ingresos mínimos de subsistencia; si la persona física que tiene una discapacidad grave es un hijo a cargo y sus ingresos superan el triple de los ingresos mínimos de subsistencia correspondientes a los mayores de edad [...] de la asignación por cuidados a domicilio se restará la diferencia que haya entre ambos importes.

[...]

15) La asignación por cuidados a domicilio podrá abonarse aunque la persona física que se ocupe de dispensar dichos cuidados a domicilio a la persona que tenga una discapacidad grave ejerza una actividad profesional, siempre que los ingresos mensuales derivados de la misma no superen el doble de los ingresos mínimos de subsistencia correspondientes a los mayores de edad [...] no obstante, el ejercicio de dicha actividad profesional no podrá ser incompatible con la finalidad y alcance de los cuidados a domicilio de la persona que tenga la discapacidad grave.

[...]

18) El importe de la asignación por cuidados a domicilio se reducirá proporcionalmente al número de días que la persona que tenga una discapacidad grave pase en establecimientos que presten atención sanitaria con ingreso, si es que la duración de la estancia supera los 30 días. El importe de la asignación por cuidados a domicilio se reducirá en función del número de días que la persona que tenga una discapacidad grave pase en centros educativos del género "aula de naturaleza", en centros de reinserción social o centros recreativos. La reducción del importe de la asignación por cuidados a domicilio prevista en la segunda frase de este apartado no será de aplicación cuando la persona física se haya ocupado de dispensar cuidados a domicilio a la persona que tenga una discapacidad grave durante la estancia de ésta en el centro educativo del género "aula de naturaleza", centro de reinserción social o centro recreativo. Los importes percibidos de más en concepto de asignación por cuidados a domicilio podrán tenerse en cuenta para el cálculo de los importes que deban abonarse en los meses naturales posteriores.

[...]

El artículo 42 de la Ley 447/2008 establece disposiciones comunes en relación con la concesión de las asignaciones que otorgan en concepto de compensación. De acuerdo con dicho artículo:

«1) Las asignaciones no se abonarán fuera del territorio de la República Eslovaca. Si la persona que tiene una discapacidad grave permanece fuera de territorio eslovaco durante más de 60 días consecutivos, las asignaciones concedidas en concepto de compensación se suprimirán y su abono se suspenderá a partir del primer día del mes natural siguiente a aquél en que se completen los 60 días mencionados.

2) No podrán concederse la asignación por asistencia personal ni la asignación por cuidados a domicilio si otro Estado miembro del Espacio Económico Europeo abona, por asistencia personal a la persona que tiene una discapacidad grave o por cuidados a domicilio a ésta, una asignación o contribución cuyas finalidades sean idénticas a las eslovacas.

[...]

El artículo 43 de la Ley, que lleva por título «Momento en que se genera el derecho a las asignaciones concedidas en concepto de compensación y al abono de las mismas [...]», prevé lo siguiente:

1) El derecho a las asignaciones concedidas en concepto de compensación y al abono de las mismas surgirá a partir del momento en que exista una resolución válida de la autoridad competente mediante la que se reconozca dicho derecho.

[...]

Procedimiento administrativo previo

La Comisión señala que ha recibido gran número de denuncias relativas a la ausencia del abono de distintas asignaciones a titulares eslovacos de pensión respecto de los que se había reconocido que dependían de determinadas atenciones y que se habían instalado en la República Checa para vivir con sus hijos mayores de edad. Asimismo, mediante escrito de 17 de marzo de 2010, la Comisión señaló a las autoridades eslovacas que, a su juicio, las asignaciones por cuidados a domicilio, de asistencia personal y de compensación por incremento de gastos (en lo sucesivo, «prestaciones controvertidas») reunían las características de las «prestaciones de enfermedad» a las que se refiere el artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento nº 883/2004, por lo que debían abonarse, de conformidad con el artículo 21 de dicho Reglamento, a las personas que fueran beneficiarias de las mismas y a los miembros de sus familias aun cuando no residieran en Eslovaquia.

No obstante haber indicado en un principio que tomaría las medidas necesarias para cumplir con el Reglamento nº 883/2004, la República Eslovaca no modificó su práctica y, en contestación a otro escrito de la Comisión, adujo que las prestaciones controvertidas no estaban comprendidas en el ámbito de aplicación del Reglamento, al entender que no están en relación con ninguna de las categorías de contingencias a las que se refiere el artículo 3, apartado 1, del mismo.

Al no compartir dicho análisis, la Comisión remitió a la República Eslovaca un escrito de requerimiento, que fue recibido el 26 de marzo de 2012, en el que manifestaba que debía considerarse que, a los efectos del Reglamento nº 883/2004, las prestaciones controvertidas son prestaciones de enfermedad y que, de conformidad con el artículo 21 de dicho Reglamento, su abono no podía supeditarse a cuál fuera el lugar de residencia del beneficiario.

La República Eslovaca respondió a dicho escrito de requerimiento mediante un escrito de fecha 25 de mayo

de 2012 en el que indicaba que las prestaciones controvertidas no estaban comprendidas en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 883/2004, ya que se abonaban tras el examen individualizado de la situación social y económica del beneficiario.

Al no considerar convincente la argumentación de la República Eslovaca, el 25 de octubre de 2012 la Comisión remitió a las autoridades eslovacas un dictamen motivado, que fue recibido ese mismo día. En dicho dictamen motivado la Comisión indicaba, en particular, que los requisitos que debían cumplirse para poder disfrutar de las prestaciones controvertidas se definían en la normativa nacional de manera general y objetiva y que las autoridades competentes no disponían de competencias discrecionales al efecto. Por ello, para la Comisión, era erróneo afirmar que las prestaciones controvertidas no se correspondieran con ninguna de las categorías de contingencias a las que se refiere el artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 883/2004. Además, según la Comisión, no podía considerarse que dichas prestaciones fueran, a efectos del artículo 70, apartado 2, del mismo Reglamento, «prestaciones especiales en metálico no contributivas».

Por consiguiente, la Comisión estimaba que, al denegar las prestaciones controvertidas a los beneficiarios que residan fuera de territorio eslovaco, la República Eslovaca ha incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 48 TFUE y de los artículos 7 y 21 del Reglamento (CE) nº 883/2004, e instaba a dicho Estado miembro a adoptar las medidas requeridas para atenerse al dictamen motivado en un plazo de dos meses contados a partir de la recepción de éste.

En respuesta al dictamen motivado, la República Eslovaca indicó mediante escrito de fecha 20 de diciembre de 2012 que seguía manteniendo que las prestaciones controvertidas no estaban comprendidas en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 883/2004, al entender que no estaban en relación con ninguna de las categorías de contingencias a las que se refiere el artículo 3, apartado 1, del Reglamento, ya que su objetivo es la integración de las personas discapacitadas en la sociedad y no la mejora de su estado de salud.

Así las cosas, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre el recurso

Sobre la admisibilidad

Alegaciones de las partes

Con carácter principal, la República Eslovaca formula una excepción de inadmisibilidad contra el recurso, por entender que durante el procedimiento administrativo previo por incumplimiento la Comisión no tomó posición sobre aspectos fundamentales invocados por la propia República Eslovaca en apoyo de su defensa, mientras que sí analizó en cambio otras cuestiones no controvertidas entre las partes.

Por una parte, ese Estado miembro afirma que la Comisión no respondió a la argumentación que había formulado para demostrar que las prestaciones controvertidas eran, a efectos del artículo 3, apartado 5, del Reglamento nº 883/2004, «medidas de asistencia social» y, por ello, quedaban fuera del ámbito de aplicación del Reglamento. De ese modo, la República Eslovaca entiende que la Comisión no cumplió con el requisito del desarrollo regular del procedimiento precontencioso (auto Comisión/España, C-266/94, EU:C:1995:235, apartado 25) y no definió el objeto del litigio de manera lo suficientemente clara. Por otra parte, según ese Estado miembro, la Comisión argumentó que la República Eslovaca había alegado durante el procedimiento administrativo previo que, a efectos del artículo 70 del Reglamento nº 883/2004, las prestaciones controvertidas constituían «prestaciones especiales en metálico no contributivas», mientras que en realidad esta alegación no se produjo. Para ese Estado miembro, tal argumentación errónea de la Comisión hace que la demanda resulte confusa.

La Comisión alega que no ha ampliado ni modificado el objeto del litigio y que tampoco ha menoscabado el derecho a la defensa de la República Eslovaca. Por una parte, la institución demandante afirma que tanto en su escrito de requerimiento como en su dictamen motivado indicó que, a efectos de la jurisprudencia enunciada por el Tribunal de Justicia en la materia, no asimilaba la fijación de los ingresos de los beneficiarios de las prestaciones controvertidas a una apreciación individual y discrecional de la situación de los mismos. La Comisión completa su razonamiento indicando que, si bien es cierto que el objeto de un recurso interpuesto al amparo del artículo 258 TFUE está circunscrito por el procedimiento administrativo previsto por dicha disposición y, en consecuencia, el dictamen motivado de la Comisión y el recurso han de fundarse en idénticas imputaciones, esta exigencia, no obstante, no puede llegar a imponer en todos los supuestos una coincidencia perfecta en su formulación cuando el objeto del litigio no se ha ampliado ni se ha modificado (sentencia Comisión/Alemania, C-433/03, EU:C:2005:462, apartado 28). Además, la Comisión sostiene que de las sentencias Comisión/Irlanda (C-362/01, EU:C:2002:739, apartados 18 a 20) y Comisión/Luxemburgo (C-519/03, EU:C:2005:234, apartado 21) se deduce que el hecho de que no se tenga en cuenta la respuesta dada por el Estado miembro de que se trate al escrito de requerimiento y al dictamen motivado no conlleva la inadmisibilidad del recurso.

Por otra parte, según la institución demandante, para poderse pronunciar sobre este litigio es preciso saber si el artículo 70 del Reglamento nº 883/2004 es de aplicación al presente asunto. La Comisión afirma que sí podía abordar dicho punto sin necesidad de que la República Eslovaca la instara previamente a ello.

Con carácter accesorio, la República Eslovaca alega asimismo que el recurso de la Comisión es inadmisibile en la medida en que se refiere a la imputación que tiene por objeto la infracción del artículo 48 TFUE, por entender que dicha imputación no se mencionaba en el escrito de requerimiento y que se realizó por vez primera en la fase de dictamen motivado.

Aun cuando considera que dicha excepción de inadmisibilidad parcial se refiere en realidad al fondo del

asunto, la Comisión alega que, al no abonar las prestaciones controvertidas a los beneficiarios que residen fuera de su territorio, la República Eslovaca infringe al mismo tiempo el Reglamento nº 883/2004 y el principio de exportabilidad de las prestaciones que se recoge en el artículo 48 TFUE.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Por lo que se refiere a la excepción de inadmisibilidad del recurso de la Comisión que la República Eslovaca invoca con carácter principal, es preciso recordar que el objetivo del procedimiento administrativo previo es dar al Estado miembro interesado la posibilidad de cumplir sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión o de formular adecuadamente las alegaciones que, en su defensa, estime pertinentes frente a las imputaciones de la Comisión. La regularidad del procedimiento administrativo previo constituye una garantía esencial no sólo para la protección de los derechos del Estado miembro de que se trate, sino también para garantizar que el eventual procedimiento contencioso tenga por objeto un litigio claramente definido (véanse, en particular, las sentencias Comisión/Francia, C-1/00, EU:C:2001:687, apartado 53; Comisión/Alemania, C-135/01, EU:C:2003:171, apartados 19 y 20; y Comisión/Países Bajos, C-79/09, EU:C:2010:171, apartado 21).

El procedimiento administrativo previo persigue, pues, las tres finalidades siguientes: permitir al Estado miembro poner fin a la posible infracción, colocarle en condiciones de ejercitar su derecho de defensa y delimitar el objeto del litigio con vistas a un posible recurso ante el Tribunal de Justicia (sentencias Comisión/Irlanda, C-362/01, EU:C:2002:739, apartado 18; Comisión/Alemania, C-135/01, EU:C:2003:171, apartado 21; y Comisión/Países Bajos, C-79/09, EU:C:2010:171, apartado 22).

De conformidad con lo que antecede, incumbe, en principio, a la Comisión exponer, en su dictamen motivado, las apreciaciones que considere oportunas sobre las observaciones formuladas por el Estado miembro en su respuesta al escrito de requerimiento (véanse las sentencias Comisión/Irlanda, C-362/01, EU:C:2002:739, apartado 19, y Comisión/Alemania, C-135/01, EU:C:2003:171, apartado 22).

No obstante, aun admitiendo que fuera algo acreditado que en el presente asunto la Comisión sólo respondió de manera breve a la argumentación que la República Eslovaca había formulado para demostrar que las prestaciones controvertidas eran, a efectos del artículo 3, apartado 5, del Reglamento nº 883/2004, «medidas de asistencia social» o que incluso se abstuvo de responder a la misma, ello carece de incidencia en la delimitación del objeto del litigio y no ha impedido a dicho Estado miembro poner fin a la infracción alegada ni ha menoscabado su derecho a la defensa.

Y es que, tanto en su escrito de requerimiento como en su dictamen motivado, la Comisión indicó que consideraba que las prestaciones controvertidas eran prestaciones de seguridad social y que, a efectos de la jurisprudencia enunciada por el Tribunal de Justicia en la materia, no asimilaba la fijación de los ingresos de los beneficiarios de las prestaciones controvertidas a una apreciación individual y discrecional. Mediante dicho análisis, la Comisión descartó que fuera de aplicación el artículo 3, apartado 5, del Reglamento nº 883/2004, el cual se refiere a la asistencia social.

A diferencia de lo que afirma la República Eslovaca, el hecho de que, con el fin de demostrar que no están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 70 del Reglamento nº 883/2004, la Comisión analizara en su demanda si a las prestaciones controvertidas les es de aplicación dicho artículo, sin que la República Eslovaca se hubiera pronunciado sobre este punto durante el procedimiento administrativo previo y aun cuando, en cualquiera de los casos, las partes coincidieran ante el Tribunal de Justicia en que dicho artículo no es de aplicación al presente asunto, no vulnera el derecho a la defensa de la República Eslovaca ni delimita insuficientemente el objeto del litigio.

Por una parte, al afirmar en todo momento a lo largo del procedimiento administrativo previo que las prestaciones litigiosas eran, a efectos del artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 883/2004, «prestaciones de seguridad social» y que, así pues, debían poderse exportar, la Comisión les estaba dando con claridad la calificación jurídica que estimaba apropiada, por lo que estaba identificando el objeto del litigio. Dado que el concepto de «prestación de seguridad social» en el sentido del artículo 3, apartado 1, del Reglamento y el concepto de «prestación especial de carácter no contributivo» en el sentido de los artículos 3, apartado 2, y 70, del mismo Reglamento se excluyen mutuamente (sentencia Hosse, C-286/03, EU:C:2006:125, apartado 36), la alegación de la Comisión durante el procedimiento administrativo previo de que dicho artículo 70 no sea de aplicación a las prestaciones controvertidas se sitúa dentro del marco del litigio, así delimitado, sin ampliarlo.

Por otra parte, puesto que ninguna norma procedimental obliga al correspondiente Estado miembro a presentar, durante el procedimiento administrativo previo, todas las alegaciones en las que pueda basar su defensa en el marco de un recurso fundado en el artículo 258 TFUE (véanse las sentencias Comisión/España, C-414/97, EU:C:1999:417, apartado 19, y Comisión/Países Bajos, C-34/04, EU:C:2007:95, apartado 49), no puede reprocharse a la Comisión que presentara en su demanda alegaciones relativas a que el artículo 70 del Reglamento nº 883/2004 no resulte de aplicación a las prestaciones litigiosas, al igual que la República Eslovaca no invocó durante el procedimiento administrativo previo el argumento de que dicho artículo fuera aplicable, sin perder por ello el derecho a hacerlo durante el procedimiento judicial.

Por consiguiente, procede desestimar la excepción de inadmisibilidad propuesta con carácter principal contra el recurso.

Por lo que se refiere a la excepción de inadmisibilidad parcial del recurso basada en que la infracción del artículo 48 TFUE no fuera invocada hasta la etapa del dictamen motivado, procede constatar que el escrito de

requerimiento de 22 de marzo de 2013 no hace mención a la imputación basada en la infracción de dicho artículo y se limita a indicar que el artículo 21 del Reglamento nº 883/2004 aplica el mencionado artículo 48 TFUE.

Por otra parte, si bien la Comisión indica en su demanda que el Reglamento nº 883/2004 se debe interpretar a la luz del artículo 48 TFUE, la propia demanda no contiene alegaciones autónomas en apoyo de la imputación que realiza sobre la infracción del artículo 48 TFUE, sino que colige que dicha infracción se deriva de la de las disposiciones del Reglamento nº 883/2004.

De ello se deduce que el presente recurso no es admisible en la medida en que tiene por objeto que se declare que la República Eslovaca ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 48 TFUE.

Sobre el fondo

Alegaciones de las partes

La Comisión alega que debe considerarse que las prestaciones controvertidas son, a efectos del artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento nº 883/2004, «prestaciones de enfermedad», entendiéndose, en consecuencia, que deben abonarse también a los beneficiarios que ya no tengan su residencia habitual en Eslovaquia o nunca la hayan tenido en dicho Estado miembro. La institución demandante afirma que limitar el derecho a percibir las prestaciones controvertidas que corresponde a dichos beneficiarios no es conforme con los artículos 7 y 21 del Reglamento.

Según la Comisión, en primer lugar, las prestaciones controvertidas se conceden, al margen de cualquier apreciación individual y discrecional de las necesidades personales de los solicitantes, en función de una situación legalmente definida, dado que los criterios de apreciación del estado de salud y de la situación económica y social de los solicitantes se desprenden de la Ley 447/2008 y son de carácter objetivo y obligatorio para las autoridades competentes. La Comisión añade que las resoluciones de dichas autoridades pueden ser objeto de control jurisdiccional, al objeto de asegurar el cumplimiento de las condiciones que se fijan en la Ley para la concesión de las prestaciones controvertidas y el cumplimiento de las finalidades de dicha Ley. Para la institución demandante, el hecho de que las autoridades eslovacas apliquen, según entiende, un criterio adicional cuando deciden conceder las prestaciones controvertidas, cual es el de analizar si la compensación de una discapacidad puede producirse mediante otro medio válido, no supone que dichas autoridades dispongan de facultad discrecional al respecto, ya que de los artículos 43 a 48 de la Ley 447/2008 se desprende que también la validez de dicho criterio adicional puede someterse al control judicial y que su aplicación se enmarca en la normativa aplicable.

A juicio de la Comisión, la Ley 447/2008 define los criterios en virtud de los que una persona puede disfrutar de las prestaciones controvertidas, con lo que está limitando la facultad de apreciación de las autoridades encargadas de su aplicación; además, si bien dichas autoridades disponen de cierta facultad discrecional al conceder las prestaciones, ésta se ejerce dentro de los límites fijados por la mencionada Ley. La Comisión afirma que en la sentencia relativa a las prestaciones litigiosas, que ha invocado la propia República Eslovaca, el Najvyšší súd Slovenskej republiky (Tribunal Supremo de la República Eslovaca), aun señalando que las prestaciones controvertidas son de carácter facultativo, confirmó que únicamente pueden concederse a personas que cumplan con los requisitos establecidos legalmente.

La Comisión expone a continuación que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las prestaciones, concedidas de modo objetivo, en función de una situación legalmente definida, con el fin de mejorar el estado de salud y las condiciones de vida de las personas dependientes, están fundamentalmente destinadas a completar las prestaciones del seguro de enfermedad y deben ser consideradas «prestaciones de enfermedad» en el sentido del artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento nº 883/2004 (véanse, en particular, las sentencias Gaumain-Cerri y Barth, C-502/01 y C-31/02, EU:C:2004:413, apartado 20; Hosse, C-286/03, EU:C:2006:125, apartado 38, y Comisión/Parlamento y Consejo, C-299/05, EU:C:2007:608, apartado 61).

La Comisión entiende que, así pues, en primer lugar, los artículos 39, apartado 2, y 40, apartado 1, de la Ley 447/2008 indican que la asignación por cuidados a domicilio es una asignación que permite que las personas que dependen de la dispensación de cuidados a domicilio compensen el incremento de gastos que genera su estado de salud. Para la Comisión, si bien dicha asignación tiene características propias, debe considerarse que, a efectos del artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento nº 883/2004, se trata de una «prestación de enfermedad».

La Comisión entiende, en segundo lugar, que según el artículo 20, apartado 2, de la Ley 447/2008 el objetivo de la asistencia personal es facilitar la movilidad de las personas que tienen una discapacidad grave, contribuir a su integración social y autonomía, darles la posibilidad de tomar decisiones e influir en la dinámica familiar y ayudarlas en el ejercicio de sus actividades profesionales, formativas y de tiempo libre. Por tanto, para la Comisión, la finalidad de la asignación de asistencia personal es completar las prestaciones de enfermedad y mejorar el estado y la calidad de vida de las personas que dependen de dicha asistencia. La institución demandante alega que la asignación de asistencia personal consiste en una ayuda económica y que el hecho de que se abone previa presentación de la relación de horas de asistencia personal efectuadas durante el mes anterior no permite considerar que se trate de una prestación en especie.

La Comisión entiende, en tercer lugar, que, a efectos del artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento nº 883/2004, debe considerarse que también la asignación de compensación por incremento de gastos es

una «prestación de enfermedad», puesto que su objetivo es permitir que las personas que tienen una discapacidad grave lleven una vida más plena. De conformidad con el artículo 38, apartado 1, de la Ley 447/2008, dicha asignación puede concederse para compensar el incremento de gastos que genere un régimen alimentario específico o que estén ligados a una higiene específica, al desgaste de las prendas de vestir o de la ropa blanca, el calzado y el mobiliario, al mantenimiento de un vehículo personal motorizado o a la tenencia de un perro entrenado a tal efecto. La Comisión completa su razonamiento indicando que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que una asignación similar que se concedía en Suecia era una prestación de enfermedad (Comisión/Parlamento y Consejo, C-299/05, EU:C:2007:608, apartado 62).

Para la Comisión, las prestaciones controvertidas tienen por objeto cubrir la contingencia de la dependencia, y no compensar la pobreza material de los beneficiarios, porque no aumentan el nivel de ingresos de los beneficiarios hasta el nivel de los ingresos mínimos de subsistencia, sino que pueden concedérseles incluso cuando el nivel de ingresos de los beneficiarios supera en entre 1,4 y 4 veces los ingresos mínimos.

Por último, según la Comisión, dado que las prestaciones controvertidas cubren las contingencias que enumera el Reglamento nº 883/2004, no son prestaciones de asistencia social, ni son, a efectos del artículo 70, apartado 2, del Reglamento, «prestaciones especiales en metálico no contributivas».

La República Eslovaca alega, en primer lugar, que la asignación por asistencia personal es una prestación en especie, puesto que, en virtud del artículo 22, apartado 11, de la Ley 447/2008, se abona mensualmente, previa presentación de la relación de horas de asistencia personal efectuadas durante el mes anterior. Las prestaciones en especie pueden asimismo concederse en forma de dinero, si es que los fondos son abonados por la autoridad competente previa presentación del justificante de los gastos realizados.

En segundo lugar, según ese Estado miembro, las asignaciones por cuidados a domicilio y de compensación por incremento de gastos y, con carácter accesorio, la asignación por asistencia personal tienen por objeto la compensación de situaciones de pobreza material de una categoría de beneficiarios, y comparten las características de las prestaciones de asistencia sociales, por lo que, en virtud del artículo 3, apartado 5, letra a), del Reglamento nº 883/2004, quedan fuera del ámbito de aplicación del mismo.

Por una parte, a juicio de la República Eslovaca, dichas prestaciones están vinculadas estrechamente con la situación socioeconómica de sus beneficiarios y no tienen como objetivo mejorar el estado de salud de éstos o, más ampliamente, su situación de dependencia, ni compensar el incremento de gastos que genera su estado de salud: tienen por objeto contribuir a la integración social de las personas que tienen una discapacidad grave cuyos ingresos y patrimonio son modestos. Según ese Estado miembro, la mejora de la calidad de vida de los beneficiarios de estas prestaciones es una consecuencia lógica y deseada de la mejora de su integración social, pero no permite considerar que las mismas sean prestaciones de enfermedad comprendidas en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 883/2004.

Por otra parte, afirma la República Eslovaca, la situación individual de los solicitantes de prestaciones se somete a distintos dictámenes, tras los cuales se elabora el informe multidisciplinar, que sirve de base a la autoridad competente para adoptar la resolución relativa a la concesión de la prestación. Ese Estado miembro sostiene que, incluso si los solicitantes cumplen con el conjunto de criterios que permiten disfrutar de una prestación, su concesión será facultativa y no estará garantizado el derecho a disfrutar de la misma, ya que la autoridad podrá decidir no concederla a la vista de las circunstancias concretas. La República Eslovaca añade que la Ley 447/2008 no obliga a las autoridades administrativas a adoptar ninguna resolución concreta, sino que les permite adoptar la resolución más adecuada posible, que tenga en cuenta las particularidades de cada situación de manera conforme con el interés general, mediante una apreciación individual de las necesidades de la persona que tiene una discapacidad grave, y dentro del respecto de la finalidad y el objetivo de dicha Ley.

Para ello, la República Eslovaca se basa en las expresiones «podrá disfrutar de» o «podrá recibir» de los artículos 22, apartado 1, 38, apartado 1, y 40, apartado 1, de la Ley 447/2008; en el artículo 52, letra o), de la misma Ley, que establece que la Agencia de Empleo, Servicios Sociales y Familia «ejercerá su supervisión respecto de la oportunidad de la concesión de la compensación»; en la jurisprudencia enunciada por los tribunales eslovacos en el sentido de que las asignaciones previstas por la Ley 447/2008 son prestaciones facultativas; y en el artículo 43, apartado 1, de la propia Ley, que establece que el derecho a las asignaciones concedidas en concepto de compensación y al abono de las mismas surge a partir del momento en que existe una resolución válida de la autoridad competente mediante la que se reconoce dicho derecho.

Además, la República Eslovaca estima que el carácter no contributivo y el método de financiación de las tres prestaciones controvertidas confirman, junto con la finalidad y las condiciones de su abono, el carácter de prestaciones de asistencia social de las mismas.

Con carácter accesorio, la República Eslovaca alega que ninguna de las tres prestaciones controvertidas tiene las características de las prestaciones de seguridad social porque, para empezar, no está garantizado el derecho a su concesión; porque, por otra parte, dicha concesión depende de la apreciación individual y discrecional de las necesidades personales de los solicitantes, de acuerdo con una situación legalmente definida; y porque, por último, las prestaciones no están en relación con ninguna de las categorías de contingencias que se enumeran en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 883/2004.

Sobre este último punto, la República Eslovaca alega que, dado que, según defiende, el objetivo de las referidas prestaciones no es mejorar el estado de salud de las personas dependientes ni compensar a corto plazo la falta de ingresos que se produce durante una enfermedad, no puede considerarse que estemos ante una prestación de enfermedad *stricto sensu* (sentencia da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, apartado

47), ni ante prestaciones de enfermedad complementarias, en el sentido en que se usa este último término en las sentencias Molenaar (C-160/96, EU:C:1998:84) y Jauch (C-215/99, EU:C:2001:139).

Apreciación del Tribunal de Justicia

Según jurisprudencia reiterada, en los procedimientos por incumplimiento corresponde a la Comisión probar la existencia del incumplimiento alegado. Es la Comisión quien debe aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que éste pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin que pueda basarse en una presunción (véanse, en particular, las sentencias Comisión/Italia, C-135/05, EU:C:2007:250, apartado 26; y Comisión/Grecia, C-305/06, EU:C:2008:486, apartado 41).

Para poder determinar si el recurso de la Comisión es fundado es preciso analizar si, a efectos del artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento nº 883/2004, las prestaciones controvertidas constituyen, tal como afirma la propia Comisión, «prestaciones de enfermedad».

La distinción entre prestaciones excluidas del ámbito de aplicación del Reglamento nº 883/2004 y prestaciones incluidas en él se basa esencialmente en los elementos constitutivos de cada prestación, principalmente en su finalidad y en los requisitos para obtenerla, y no en el hecho de que una prestación sea o no calificada como prestación de seguridad social por una legislación nacional (véase en ese sentido la sentencia Molenaar, C-160/96, EU:C:1998:84, apartado 19).

Por otra parte, según jurisprudencia reiterada, una prestación podrá considerarse como prestación de seguridad social en la medida en que, al margen de cualquier apreciación individual y discrecional de las necesidades personales de sus beneficiarios, se conceda a éstos en función de una situación legalmente definida, y en la medida en que esté en relación con alguna de las contingencias expresamente enumeradas en el apartado 1 del artículo 3 del Reglamento nº 883/2004 (véase, en particular, la sentencia da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, apartado 38 y jurisprudencia citada).

Por tanto, es preciso analizar en primer lugar si, tal como afirma la Comisión, las prestaciones controvertidas se conceden a su beneficiarios, al margen de cualquier apreciación individual y discrecional de las necesidades personales de los mismos, en función de una situación legalmente definida, o si, tal como alega la República Eslovaca, se conceden únicamente tras la apreciación de la situación individual de los beneficiarios, apreciación que no conlleva derecho alguno al abono de las mismas ni siquiera cuando concurren todos los criterios de concesión correspondientes.

Es jurisprudencia reiterada que el primero de los dos requisitos mencionados en el apartado 71 de la presente sentencia concurrirá cuando la concesión de la prestación se efectúe de acuerdo con criterios objetivos de los que, una vez cumplidos, nazca el derecho a la referida paga, sin que la autoridad competente pueda tener en cuenta otras circunstancias personales (véanse, en ese sentido, en particular las sentencias Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, apartado 17; Molenaar, C-160/96, EU:C:1998:84, apartado 21; Maaheimo, C-333/00, EU:C:2002:641, apartado 23, y De Cuyper, C-406/04, EU:C:2006:491, apartado 23).

Los documentos obrantes en autos indican que las prestaciones controvertidas pueden concederse cuando, tras la realización de un informe multidisciplinar de acuerdo con un informe médico y con un informe social, se declare que una persona que tiene una discapacidad grave depende de la asistencia personal, de la compensación por incremento de gastos o de la dispensación de cuidados a domicilio.

A tal efecto, y de conformidad con el artículo 11, apartado 11, de la Ley 447/2008, el informe médico da lugar a la emisión de un dictamen médico, que incluye el grado de alteración funcional, la declaración de que la persona de que se trate tiene una discapacidad grave, las conclusiones relativas a los distintos tipos de dependencia de la persona que tiene una discapacidad grave a los que se refiere el artículo 14 de la referida Ley y el plazo tras el que se volverá a examinar el estado de salud de dicha persona.

Por su parte, el informe social a que se refiere el artículo 13 de la citada Ley comprende la evaluación de las competencias individuales de la persona que tiene una discapacidad grave, de su medio familiar y de su medio en general, incluida la evaluación de los sistemas de transporte y de las condiciones de la vivienda, incluida la accesibilidad de los edificios públicos.

Por último, de conformidad con el artículo 15, apartado 1, de la Ley 447/2008, el informe multidisciplinar comprende, en particular, los aspectos siguientes: el grado de alteración funcional; la declaración de que la persona de que se trate tiene una discapacidad grave; las consecuencias sociales de la discapacidad grave en todos los ámbitos que son objeto de compensación; la propuesta de la concesión de un tipo concreto de asignación en concepto de compensación; en su caso, la declaración de que la persona que tiene la discapacidad grave depende de un acompañante; en su caso, la declaración de que la persona que tiene la discapacidad grave depende de un transporte individual mediante vehículo personal motorizado o está afectada por ceguera funcional o ceguera completa en ambos ojos; y el plazo tras el que se volverá a examinar su estado de salud, si es que el perito médico lo ha fijado.

De lo anterior se deduce que el objetivo perseguido por la legislación eslovaca es conceder a las personas que tienen una discapacidad grave la prestación más apropiada para sus necesidades personales. No obstante, los informes médico y social, así como el informe multidisciplinar, que es en el que se enmarca la realización de la propuesta de la concesión de un tipo concreto de asignación en concepto de compensación, se efectúan de acuerdo con criterios objetivos y legalmente definidos. Por lo demás, es pacífico que las prestaciones controvertidas no se conceden fuera de los casos previstos por la Ley 447/2008 y que dichas prestaciones se retiran cuando los beneficiarios dejan de cumplir con los requisitos que se exigen para su concesión.

Sin embargo, la Comisión no demuestra que dichos criterios hagan que nazca el derecho a las prestaciones controvertidas sin que la autoridad competente conserve discrecionalidad alguna para concederlas.

Y es que, por una parte, las expresiones «podrá disfrutar de» o «podrá recibir» de los artículos 22, apartado 1, 38, apartado 1, y 40, apartado 1, de la Ley 447/2008 y, por otra, el artículo 43, apartado 1, de la propia Ley, que establece que el derecho a las asignaciones concedidas en concepto de compensación y al abono de las mismas surge a partir del momento en que existe una resolución válida de la autoridad competente mediante la que se reconoce dicho derecho, tienden a corroborar la postura de la República Eslovaca en el sentido de que la Administración conserva cierta discrecionalidad a la hora de conceder las prestaciones controvertidas.

Tal como ha indicado en sus observaciones la República Eslovaca, dicha interpretación parece verse asimismo confirmada por la jurisprudencia del Najvyšší súd Slovenskej republiky. Pues bien, es jurisprudencia reiterada que el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas nacionales debe apreciarse teniendo en cuenta la interpretación que de ellas hacen los órganos jurisdiccionales nacionales (véase, en particular, la sentencia Comisión/Alemania, C-490/04, EU:C:2007:430, apartado 49 y jurisprudencia citada).

La existencia de dicha facultad de apreciación, la cual debe ejercerse de modo razonable y no arbitrario, impide considerar que las prestaciones controvertidas se estén concediendo a sus beneficiarios al margen de cualquier apreciación individual y discrecional de las necesidades personales de éstos y en función de una situación legalmente definida.

Por consiguiente, dichas prestaciones no son, a efectos del Reglamento nº 883/2004, prestaciones de seguridad social.

Así las cosas, debe desestimarse el recurso de la Comisión.

Costas

En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. La República Eslovaca ha solicitado que se condene en costas a la Comisión. Al haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) decide:

Desestimar el recurso.

Condenar en costas a la Comisión Europea.

Firmas

* Lengua de procedimiento: eslovaco.



[Inicio](#) > [Formulario de búsqueda](#) > [Lista de resultados](#) > [Documentos](#)



Lengua del documento : español ▼

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)
de 16 de septiembre de 2015 (*)

«Incumplimiento de Estado — Reglamento (CE) nº 883/2004 — Artículo 7 — Prestación de vejez — Paga extraordinaria de Navidad — Cláusula de residencia»

En el asunto C-361/13,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 26 de junio de 2013,

Comisión Europea, representada por los Sres. A. Tokár, D. Martin y F. Schatz, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Eslovaca, representada por la Sra. B. Ricziová, en calidad de agente,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Tizzano, Presidente de Sala, y los Sres. S. Rodin, A. Borg Barthet y E. Levits (Ponente) y la Sra. M. Berger, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oída la Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que, al denegar a los beneficiarios que residan en un Estado miembro distinto de la República Eslovaca la paga extraordinaria de Navidad prevista por la Ley 592/2006, de concesión de una paga extraordinaria de Navidad a determinados beneficiarios y por la que se completan determinadas Leyes, en la redacción vigente actualmente (en lo sucesivo, «Ley 592/2006»), la República Eslovaca ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 45 TFUE y 48 TFUE y del artículo 7 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, y correcciones 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 nº 988/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009 (DO L 284, p. 43, y corrección de errores DO 2013, L 169, p. 78) (en lo sucesivo, «Reglamento nº 883/2004»).

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Según el considerando 16 del Reglamento nº 883/2004:

«En principio, no está justificado que dentro de la Comunidad los derechos a prestaciones de seguridad social dependan del lugar de residencia del interesado; no obstante, en determinados casos, especialmente por lo que respecta a las prestaciones especiales vinculadas al contexto económico y social del interesado, podría tenerse en cuenta su lugar de residencia.»

El considerando 37 de dicho Reglamento es del tenor siguiente:

«Como el Tribunal de Justicia ha señalado en repetidas ocasiones, las disposiciones que suponen una excepción al principio de la exportabilidad de las prestaciones de seguridad social han de interpretarse en sentido estricto. Esto significa que sólo pueden aplicarse a las prestaciones que reúnen las condiciones especificadas. Por consiguiente, el capítulo 9 del título III del presente Reglamento únicamente puede aplicarse a las prestaciones que sean a la vez especiales y no contributivas y que se enumeren en el anexo X del presente Reglamento.»

El artículo 1, letra w), del Reglamento nº 883/2004 dispone lo siguiente:

los fines del presente Reglamento se entiende por:

“pensión”: además de las pensiones propiamente dichas, las rentas, las entregas de capital que puedan sustituirlas y los ingresos efectuados en concepto de reembolso de cotizaciones así como, a reserva de lo

dispuesto en el título III, los incrementos de revalorización o asignaciones suplementarias [...]»

El artículo 3 de dicho Reglamento, que lleva por título «Campo de aplicación material», prevé lo siguiente:

«1. El presente Reglamento se aplicará a toda la legislación relativa a las ramas de seguridad social relacionadas con:

[...]

d) las prestaciones de vejez;

[...]

2. Salvo disposición en contrario del anexo XI, el presente Reglamento se aplicará a los regímenes de seguridad social generales y especiales, contributivos y no contributivos, así como a los regímenes relativos a las obligaciones del empleador o del armador.

3. El presente Reglamento también se aplicará a las prestaciones especiales en metálico no contributivas previstas en el artículo 70.

[...]

5. El presente Reglamento no se aplicará:

a) a la asistencia social y sanitaria [...]»

De acuerdo con el artículo 7 del Reglamento nº 883/2004, que lleva por título «Supresión de las cláusulas de residencia»:

«Salvo disposición en contrario del presente Reglamento, las prestaciones en metálico debidas en virtud de la legislación de uno o de varios Estados miembros o del presente Reglamento no podrán sufrir ninguna reducción, modificación, suspensión, supresión o confiscación por el hecho de que el beneficiario o los miembros de su familia residan en un Estado miembro distinto de aquel en que se encuentra la institución deudora.»

Derecho eslovaco

La Ley 592/2006 prevé lo siguiente en su artículo 1:

«1) Salvo que la presente Ley disponga otra cosa, las personas que en virtud de una normativa particular sean beneficiarias de pensiones de vejez, pensiones anticipadas de vejez, pensiones de invalidez, pensiones sociales, pensiones de viudo o viuda o pensiones de orfandad, que tengan derecho al abono de dichas pensiones en diciembre del año natural y que residan en territorio de la República Eslovaca recibirán de la seguridad social una paga extraordinaria de Navidad que constituirá una prestación social pública, siempre que el importe de la pensión abonada en diciembre de ese año natural no supere el 60 % del salario mensual medio de la República Eslovaca, según el valor comunicado por la Oficina Nacional de Estadística respecto del año natural anterior al del abono de la paga extraordinaria de Navidad.

2) Las personas que en virtud de una normativa particular sean beneficiarias de pensiones de jubilación de la policía y el ejército, pensiones de invalidez de la policía y el ejército, pensiones de viudo o viuda de la policía y el ejército o pensiones de orfandad de la policía y el ejército y cuyas pensiones estuvieran clasificadas inicialmente entre las pensiones de vejez, pensiones de invalidez, pensiones de invalidez parcial, pensiones por años de servicio, pensiones de viudo o viuda o pensiones de orfandad concedidas en virtud de la normativa general vigente en materia de seguridad social que eran aplicables hasta el 30 de abril de 1998 y que han pasado a ser prestaciones de seguro de la policía y el ejército en virtud de la normativa que está en vigor desde el 1 de mayo de 1998, o bien que eran aplicables hasta el 30 de junio de 2002 y que han pasado a ser prestaciones de seguro de la policía y el ejército en virtud de una normativa particular, así como las personas que sean beneficiarias de pensiones de viudo o viuda de la policía y el ejército o de pensiones de orfandad de la policía y el ejército percibidas tras el fallecimiento del titular de pensiones de vejez reclasificadas, de pensiones de invalidez reclasificadas, de pensiones de invalidez parcial reclasificadas o de pensiones por años de servicio reclasificadas, que tengan derecho al abono de dichas pensiones en diciembre del año natural y que residan en el territorio de la República Eslovaca recibirán del Departamento de seguridad social del Ministerio del Interior, del Ministerio de Justicia, del Servicio de Inteligencia, de la Oficina de Seguridad Nacional, del Ministerio de Transportes, Correos y Telecomunicaciones, del Ministerio de Hacienda y de la Oficina Militar de Seguridad Nacional (en lo sucesivo, "autoridades") una paga extraordinaria de Navidad que constituirá una prestación social pública, siempre que el importe de la pensión abonada en diciembre de ese año natural no supere el importe indicado en el apartado 1.

[...]

5) Las personas que sean beneficiarias de pensiones de vejez o pensiones de invalidez y perciban al mismo tiempo pensiones sociales recibirán en el mes correspondiente una sola vez la paga extraordinaria de Navidad a la que se refiere el apartado 1. Para que tengan derecho a ella, el total de los importes de la pensión de vejez y la pensión social de que se trate, o bien de la pensión de invalidez y la pensión social de que se trate, que se les abonen en diciembre de ese año natural no podrá superar el importe indicado en el apartado 1. Las personas que sean beneficiarias de las pensiones de vejez, pensiones anticipadas de vejez, pensiones de invalidez, pensiones sociales, pensiones de jubilación de la policía y el ejército o pensiones de invalidez de la policía y el ejército a las que se refieren los apartados 1 a 3 y que perciban al mismo tiempo pensiones de viudo o viuda, pensiones de orfandad, pensiones de viudo o viuda de la policía y el ejército o pensiones de orfandad de la policía y el ejército recibirán la paga extraordinaria de Navidad siempre que el total de los importes de las pensiones de que se trate que se les abonen en diciembre de ese año natural no supere el importe indicado en el apartado 1. Si las personas beneficiarias de las pensiones a las que se refieren los apartados 1 a 3 perciben al mismo tiempo una pensión de la seguridad social y una pensión de las

autoridades, y siempre que la suma de las pensiones correspondientes abonadas en diciembre de ese año natural no supere el importe indicado en el apartado 1, la paga extraordinaria de Navidad se añadirá a la pensión de importe más alto.

[...]

8) Importe de la paga extraordinaria de Navidad:

a) Será de 66,39 euros si en virtud de la normativa particular que esté en vigor el importe de la pensión o el total de los importes de las pensiones es inferior o igual al importe de los ingresos mínimos de subsistencia correspondientes a los mayores de edad [...]

b) Se calculará según la fórmula recogida en el anexo si en virtud de la normativa particular que esté en vigor el importe de la pensión o el total de los importes de las pensiones es superior al importe de los ingresos mínimos de subsistencia correspondientes a los mayores de edad.»

La fórmula que se recoge en el anexo de la Ley 592/2006 prevé que, si el importe de la pensión o el total de los importes de las pensiones supera el importe de los ingresos mínimos de subsistencia correspondientes a los mayores de edad, el importe de la paga extraordinaria de Navidad se reducirá progresivamente.

Procedimiento administrativo previo

Tras haber recibido denuncia de varios jubilados eslovacos y haber entablado correspondencia al respecto con la República Eslovaca, la Comisión remitió a dicho Estado miembro un escrito de requerimiento el 28 de febrero de 2012, manifestando en el mismo que, a los efectos del Reglamento nº 883/2004, la paga extraordinaria de Navidad que se prevé en la Ley 592/2006 debía considerarse una «prestación» y que, por consiguiente, y de conformidad con el artículo 7 dicho Reglamento, su abono no podía supeditarse a cuál fuera el lugar de residencia del beneficiario.

La República Eslovaca respondió a dicho escrito de requerimiento mediante un escrito de fecha 17 de abril de 2012 en el que sostenía que la paga extraordinaria de Navidad es una prestación social pública específica que tiene las características de las prestaciones especiales en metálico no contributivas a las que se refiere el artículo 70 del Reglamento nº 883/2004, por lo que la legislación que regula la concesión de dicha paga no infringe ni el Reglamento ni los artículos 45 TFUE y 48 TFUE.

Al no considerar convincente la argumentación de la República Eslovaca, la Comisión emitió el 22 de noviembre de 2012 un dictamen motivado en el que terminaba por instar a dicho Estado miembro a adoptar las medidas requeridas para atenerse al mismo en un plazo de dos meses contados a partir de su recepción. En dicho dictamen, la Comisión sostenía que debía considerarse que la paga extraordinaria de Navidad era, a efectos del Reglamento nº 883/2004, una «prestación de vejez» y no una de las «prestaciones especiales en metálico no contributivas» del artículo 70, apartado 2, del mismo Reglamento, motivo por el que la República Eslovaca debía abonar dicha contribución también a los beneficiarios que no residieran en territorio eslovaco.

La República Eslovaca respondió a dicho dictamen motivado mediante escrito de fecha 16 de enero de 2013, alegando que la paga extraordinaria de Navidad constituye una prestación de asistencia social no comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 883/2004.

La Comisión, al no considerar convincentes las alegaciones de la República Eslovaca, decidió interponer el presente recurso.

Sobre el recurso

Sobre el alcance del recurso

Alegaciones de las partes

Tanto en su escrito de contestación a la demanda como en su escrito de dúplica, la República Eslovaca alega, en primer lugar, que, dado que el recurso de la Comisión se basa en la afirmación de que la paga extraordinaria de Navidad es, a efectos del artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento nº 883/2004, una «prestación de vejez», no puede tener por objeto la denegación de dicha paga a las personas que sean beneficiarias de pensiones que cubran contingencias distintas de la pérdida de rentas por motivo de edad (tales como las pensiones de invalidez, pensiones de viudo o viuda, pensiones de orfandad o pensiones sociales) y que no residan en Eslovaquia.

La República Eslovaca considera que, por consiguiente, mediante su recurso la Comisión le reprocha exclusivamente la denegación de la paga extraordinaria de Navidad a las personas que son beneficiarias de pensiones de vejez, pensiones anticipadas de vejez o pensiones de jubilación de la policía y el ejército y que no residen en Eslovaquia.

La Comisión no presenta observaciones a ese respecto.

En segundo lugar, la República Eslovaca alega que el recurso es inadmisibles en cuanto a la infracción que se alega de los artículos 45 TFUE y 48 TFUE, puesto que la demanda no incluye motivación alguna que se ajuste al artículo 120, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia por lo que se refiere a la alegada infracción de dichos artículos.

A ese respecto, la Comisión indica en su escrito de réplica que los artículos 45 TFUE y 48 TFUE y el Reglamento nº 883/2004 conforman un marco jurídico único y adecuado para el presente asunto y que, al no abonar la paga extraordinaria de Navidad a los beneficiarios que residen fuera de su territorio, la República Eslovaca infringió al mismo tiempo el Reglamento nº 883/2004, el principio de la exportabilidad de las prestaciones recogido en el artículo 48 TFUE y el derecho a la libre circulación de personas dentro de la Unión que consagra el artículo 45 TFUE.

Apreciación del Tribunal de Justicia

En primer lugar, es preciso señalar que para apreciar los efectos que, habida cuenta de quiénes son los

beneficiarios de la paga extraordinaria de Navidad, se derivan de la afirmación de la Comisión de que dicha paga es una prestación de vejez, ha de procederse a calificarla de acuerdo con el Reglamento nº 883/2004 y, en particular, con su artículo 3, apartado 1, letra d), según la interpretación que el Tribunal de Justicia ha hecho del mismo.

Dicha apreciación afecta al fondo del asunto y debe realizarse en el momento de analizar la fundamentación del recurso.

En segundo lugar, procede recordar que del artículo 120, letra c), del Reglamento de Procedimiento y de la jurisprudencia enunciada al respecto resulta que el escrito de interposición del recurso debe contener la cuestión objeto del litigio, los motivos y alegaciones invocados y una exposición concisa de dichos motivos, y que esta indicación debe ser lo suficientemente clara y precisa como para permitir a la parte demandada preparar su defensa y al Tribunal de Justicia ejercer su control. De ello se desprende que los elementos esenciales de hecho y de Derecho en los que se basa un recurso deben deducirse de modo coherente y comprensible del propio texto del escrito de interposición del recurso y que las pretensiones de éste deben ser formuladas de manera inequívoca para que el Tribunal de Justicia no resuelva *ultra petita* ni omita pronunciarse sobre una imputación (véanse, en este sentido, las sentencias Comisión/República Checa, C-343/08, EU:C:2010:14, apartado 26 y jurisprudencia citada, y Comisión/España, C-360/11, EU:C:2013:17, apartado 26).

Pues bien, resulta obligado declarar que, si bien la Comisión indica en su demanda que el artículo 7 del Reglamento nº 883/2004, cuyo incumplimiento reprocha a la República Eslovaca, debe interpretarse a la luz del artículo 48 TFUE, dicha demanda no contiene alegaciones autónomas en apoyo de las imputaciones que realiza sobre la infracción que alega de los artículos 45 TFUE y 48 TFUE.

Así las cosas, las imputaciones realizadas sobre la infracción de los artículos 45 TFUE y 48 TFUE deben considerarse inadmisibles y es preciso determinar exclusivamente de acuerdo con el artículo 7 del Reglamento nº 883/2004 si el recurso de la Comisión es fundado.

Sobre el fondo

Alegaciones de las partes

La Comisión afirma que la paga extraordinaria de Navidad es, a efectos del artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento nº 883/2004, una «prestación de vejez», por lo que debe abonarse también a los beneficiarios que no residan en Eslovaquia. La Comisión sostiene que, al prever que sólo puedan percibir dicha paga los beneficiarios que residan en dicho Estado miembro, la República Eslovaca incumple el artículo 7 del Reglamento nº 883/2004.

La Comisión alega que la paga extraordinaria de Navidad cumple con las dos condiciones definidas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia para considerar que una prestación concreta es una prestación de seguridad social comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 883/2004.

Según la Comisión, en primer lugar, la paga extraordinaria de Navidad se concede a los beneficiarios, al margen de cualquier apreciación individual y discrecional de las necesidades personales de éstos, en función de una situación legalmente definida, dado que se concede a todas las personas en las que concurren las condiciones previstas por la normativa nacional, es decir, ser titular de alguna de las clases de pensión definidas legalmente y percibir, en concepto de las pensiones abonadas en el mes de diciembre del año natural, unos ingresos cuyo importe no supere el 60 % del salario mensual medio eslovaco. Para la Comisión, dichas condiciones son de carácter general y obligatorio y no admiten tratamiento individual ni apreciación discrecional algunos por parte de las autoridades eslovacas.

En segundo lugar, según la Comisión, la paga extraordinaria de Navidad está en relación con las categorías de contingencias a las que se refiere el artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 883/2004, porque esta norma indica, concretamente en su letra d), que las prestaciones de vejez están comprendidas en el ámbito material de aplicación del Reglamento nº 883/2004, y porque éste se corresponde con el ámbito de aplicación de la Ley 592/2006, que dispone que la paga extraordinaria de Navidad se concederá a las personas que sean beneficiarias de pensiones de vejez, pensiones anticipadas de vejez, pensiones de invalidez, pensiones de viudo o viuda o pensiones de orfandad, o bien de pensiones sociales.

Además, la Comisión afirma que el hecho de que, por sí misma, la paga extraordinaria de Navidad no permita cubrir las necesidades básicas de los beneficiarios no obsta a que se la califique de «prestación de vejez», ya que adopta la forma, a efectos del artículo 1, letra w), del Reglamento nº 883/2004, de un «incremento de los ingresos de los pensionistas».

A juicio de la Comisión, la finalidad de la paga extraordinaria de Navidad es aumentar los ingresos de los beneficiarios de las pensiones, lo cual confirma, para esta institución, su clasificación entre las prestaciones de vejez a las que se refiere el artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento nº 883/2004 y entre las prestaciones que regula, en particular, el artículo 7 de ese mismo Reglamento.

A este respecto, la Comisión entiende que es indiferente que la paga extraordinaria de Navidad no se financie del mismo modo que la propia pensión, porque esa exigencia entraría en contradicción con el artículo 3, apartado 2, del Reglamento nº 883/2004, reduciría considerablemente el efecto útil de dicho Reglamento y tampoco es un requisito que se pueda deducir de la sentencia Noteboom (C-101/04, EU:C:2005:51, apartado 27), ya que el uso del adverbio «además» para señalar el método de financiación adecuado de las prestaciones de que se trata indica, a entender de la Comisión, que en la argumentación del Tribunal de Justicia dicho factor no resultó entonces imprescindible.

Para la Comisión, el hecho de que en el asunto que dio lugar a la sentencia Noteboom (C-101/04, EU:C:2005:51) se tratara de una prestación contributiva abonada a todos los titulares de pensión no afecta a la relevancia que tiene dicha sentencia en el presente asunto. La circunstancia de que la paga extraordinaria de Navidad se abone exclusivamente a un grupo determinado de titulares de pensión sería relevante únicamente si la pertenencia a dicho grupo dependiera de una apreciación individual y discrecional, lo cual, según la Comisión, no sucede en este supuesto, puesto que esta institución entiende que la paga se abona a todas las personas que cumplen con las condiciones fijadas legalmente.

La Comisión afirma además que, por tratarse de una prestación de vejez, la paga extraordinaria de Navidad está sujeta al artículo 7 del Reglamento nº 883/2004. Dicho artículo, que debe interpretarse a la luz del artículo 48 TFUE, obliga a los Estados miembros a velar por que las prestaciones comprendidas en el ámbito de aplicación del Reglamento no sufran ninguna «reducción, modificación, suspensión, supresión o confiscación por el hecho de que el beneficiario o los miembros de su familia residan en un Estado miembro distinto de aquel en que se encuentra la institución deudora». La Comisión interpreta dicho artículo en el sentido de que las excepciones a esta norma deberán estar previstas en el propio Reglamento, por lo que entiende que la República Eslovaca no puede denegar el abono de la paga extraordinaria de Navidad a las personas que residan fuera de territorio eslovaco, ya que ni el Reglamento nº 883/2004 ni ninguna otra disposición de Derecho de la Unión se lo permiten.

Por último, la Comisión alega que la paga extraordinaria de Navidad no es una «prestación especial en metálico no contributiva» como las previstas en el artículo 70, apartado 2, del Reglamento nº 883/2004, dado que es una «prestación» en el sentido del artículo 3, apartado 1, del mismo Reglamento.

La República Eslovaca coincide con la Comisión en que la paga extraordinaria de Navidad no es una «prestación especial en metálico no contributiva» como las previstas en los artículos 3, apartado 3, y 70 del Reglamento nº 883/2004.

No obstante, según la República Eslovaca, y a diferencia de lo sostenido por la Comisión, la paga extraordinaria de Navidad no está comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 883/2004, porque cumple con las condiciones necesarias para que se le dé la calificación de «prestación de ayuda social», concepto que queda excluido explícitamente del ámbito de aplicación del Reglamento nº 883/2004.

Y es que, para ese Estado miembro, el objetivo de la paga extraordinaria de Navidad no es simplemente aumentar los ingresos de sus perceptores, sino paliar la situación social difícil de los perceptores de ingresos reducidos, al efectuar una distinción en función del importe de esos ingresos. Según la República Eslovaca, la paga, como prestación social especial no sistemática financiada por recursos del presupuesto estatal que es, constituye un gesto de solidaridad del conjunto de la sociedad para con un grupo de perceptores que cuentan con ingresos reducidos, al objeto de garantizarles unos ingresos mínimos durante un período en el que pueden sufrir personalmente el peso social y económico de sus bajos ingresos.

La República Eslovaca afirma que la concesión y el cálculo del importe de la paga extraordinaria de Navidad tienen en cuenta la situación personal de los beneficiarios, sosteniendo que la paga se concede únicamente a los perceptores para los que la suma de las prestaciones no supera el 60 % del salario mensual medio eslovaco y que su importe se reduce progresivamente si la suma de esas prestaciones es superior al importe de los ingresos mínimos de subsistencia correspondientes a las personas físicas mayores de edad del país.

Ese Estado miembro añade que, habida cuenta de la periodicidad anual y del importe reducido de la paga extraordinaria de Navidad, tener en cuenta más pormenorizadamente la situación individual de cada beneficiario o, en particular, determinar el importe exacto de su patrimonio o del resto de sus ingresos supondría una carga administrativa desproporcionada para el organismo de la seguridad social que abona dicha paga.

La República Eslovaca sostiene que la concesión y el importe de la paga extraordinaria de Navidad son independientes de los períodos de trabajo, afiliación o cotización de los beneficiarios, y que las modalidades no contributivas de financiación de la paga, aun no siendo determinantes por sí mismas para determinar si se trata o no de una prestación de seguridad social, sí confirman el carácter de prestación de ayuda social de la paga cuando se las considera conjuntamente con la finalidad y las condiciones de concesión de ésta.

Ese Estado miembro menciona que, por último, la paga extraordinaria de Navidad no cumple con ninguna de las dos condiciones necesarias para que se la pueda calificar de «prestación de seguridad social» incluida en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 883/2004, puesto que entiende que los beneficiarios no son titulares de un derecho a la misma y que no está en relación con las categorías de contingencias a las que se refiere el artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 883/2004.

Por lo que se refiere a ese último aspecto, la República Eslovaca alega que la paga extraordinaria de Navidad no es ni una «prestación de vejez» prevista en el artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento nº 883/2004 ni una «pensión» propiamente dicha a efectos del artículo 1, letra w), del mismo Reglamento, dado que, aunque sólo sea por su importe reducido y por su periodicidad anual, la finalidad de la paga no es garantizar los medios suficientes para cubrir las necesidades de subsistencia de las personas que hayan dejado de trabajar tras alcanzar la edad de pensión.

Ese Estado miembro estima que la paga extraordinaria de Navidad tampoco se corresponde con ninguna de las otras prestaciones específicas que deben considerarse «pensiones» de conformidad con el artículo 1, letra w), del Reglamento nº 883/2004 ni, en particular, con la asignación suplementaria, ya que la paga es financiada directamente por el Estado miembro, de manera no contributiva y con total independencia de la percepción de cotizaciones sociales recaudadas con motivo del pago de otras prestaciones de la seguridad

social.

La República Eslovaca aduce que, en cualquiera de los casos, la denegación de la exportabilidad de la prestación no es arbitraria, sino que responde a circunstancias relativas a la situación específica en Eslovaquia, afirmando que dichas circunstancias se reflejan en las condiciones de concesión de la paga extraordinaria de Navidad y en el hecho de que su importe se calcule a través de parámetros relativos al salario mínimo y a los ingresos mínimos de subsistencia eslovacos. Ese Estado miembro considera que la exportabilidad de una prestación de tales características entraría completamente en contradicción con el vínculo que ésta mantiene con la situación social interna.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Es preciso recordar con carácter preliminar que, según jurisprudencia reiterada, en los procedimientos por incumplimiento corresponde a la Comisión probar la existencia del incumplimiento alegado. Es la Comisión quien debe aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que éste pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin que pueda basarse en una presunción (véanse, en particular, las sentencias Comisión/Países Bajos, 96/81, EU:C:1982:192, apartado 6; Comisión/España, C-404/00, EU:C:2003:373, apartado 26; Comisión/Italia, C-135/05, EU:C:2007:250, apartado 26, y Comisión/Grecia, C-305/06, EU:C:2008:486, apartado 41).

En el presente asunto, para poder determinar si el recurso es fundado, es preciso analizar si, a efectos del Reglamento nº 883/2004, la paga extraordinaria de Navidad constituye una «prestación de seguridad social», caso en el que se le aplicaría la supresión de las cláusulas de residencia que se prevé en el artículo 7 del mismo Reglamento.

Procede recordar que la distinción entre prestaciones excluidas del ámbito de aplicación del Reglamento nº 883/2004 y prestaciones incluidas en él no se basa en el hecho de que una prestación sea o no calificada como «prestación de seguridad social» por una legislación nacional, sino esencialmente en los elementos constitutivos de cada prestación, y principalmente en su finalidad y en los requisitos para obtenerla (sentencia Molenaar, C-160/96, EU:C:1998:84, apartado 19).

Por otra parte, según jurisprudencia reiterada, una prestación podrá considerarse como prestación de seguridad social en la medida en que, al margen de cualquier apreciación individual y discrecional de las necesidades personales de sus beneficiarios, se conceda a éstos en función de una situación legalmente definida, y en la medida en que esté en relación con alguna de las contingencias expresamente enumeradas en el apartado 1 del artículo 3 del Reglamento nº 883/2004 (véase, en particular, la sentencia da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, apartado 38 y la jurisprudencia en él citada).

Las disposiciones relativas a la concesión de la paga extraordinaria de Navidad indican, en primer lugar, que se concede a los titulares de alguna de las clases de pensión que se mencionan en el artículo 1, apartados 1 y 2, de la Ley 592/2006 que tengan derecho al abono de dicha pensión en el mes de diciembre del año natural en cuestión, que sean residentes en Eslovaquia y que tengan unos ingresos por pensiones legales cuyo importe sea inferior o igual al 60 % del salario mensual medio eslovaco durante el período de referencia.

A continuación, el artículo 1, apartado 5, de la Ley 592/2006 fija las normas de acuerdo con las cuales las personas que son beneficiarias de varias de las pensiones mencionadas en los apartados 1 a 3 de dicho artículo 1 pueden recibir la paga extraordinaria de Navidad.

Por último, el artículo 1, apartado 8, de la Ley 592/2006 y el anexo de la Ley fijan las normas de acuerdo con las cuales se calcula el importe de la paga.

De lo anterior se deduce, por lo que se refiere a la primera condición necesaria para la concesión de la prestación, esto es, que se produzca al margen de cualquier apreciación individual y discrecional de las necesidades personales de sus beneficiarios, que la concesión de la paga extraordinaria de Navidad queda supeditada a condiciones que se enumeran de manera exhaustiva en el artículo 1 de la Ley 592/2006, sin que las autoridades competentes dispongan de margen de apreciación alguno en relación con la misma.

Si bien es cierto que la paga extraordinaria de Navidad se concede o deniega y que su importe se calcula teniendo en cuenta el de los ingresos del beneficiario por pensiones, se trata de un criterio objetivo y legalmente definido del que nace el derecho a la referida paga sin que la autoridad competente pueda tener en cuenta otras circunstancias personales. Por tanto, la concesión de la paga extraordinaria de Navidad no depende de una apreciación individual de las necesidades personales del solicitante, característica de la asistencia social (véanse, en este sentido, las sentencias Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, apartado 17; Acciardi, C-66/92, EU:C:1993:341, apartado 15, y De Cuyper, C-406/04, EU:C:2006:491, apartado 23).

Por lo que se refiere a la segunda condición, es necesario recordar que, según la Comisión, debe considerarse que la paga extraordinaria de Navidad es una «prestación de vejez» como las previstas en el artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento nº 883/2004 y que adopta la forma, a efectos del artículo 1, letra w), del Reglamento, de un «incremento de los ingresos de los pensionistas».

Por tanto, de conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 46 de la presente sentencia, para determinar si puede considerarse que la paga extraordinaria de Navidad es una «prestación de vejez» como las previstas en el artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento nº 883/2004, es preciso apreciar sus elementos constitutivos, y principalmente su finalidad y los requisitos para obtenerla.

A ese respecto, es preciso señalar que las prestaciones de vejez a las que se refiere la letra d) del apartado 1 del artículo 3 del Reglamento nº 883/2004 se caracterizan, esencialmente, por estar destinadas a asegurar medios de subsistencia a las personas que, una vez alcanzada una determinada edad, dejan de trabajar y no

están ya obligadas a ponerse a disposición del servicio de empleo (véase la sentencia Valentini, 171/82, EU:C:1983:189, apartado 14).

Además, el Tribunal de Justicia ha declarado en concreto que a efectos del artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento nº 883/2004 se puede calificar como «prestación de vejez», abonada como asignación suplementaria, una asignación que se abona exclusivamente a los beneficiarios de una pensión de jubilación y/o de supervivencia, cuyas fuentes de financiación son las mismas que las previstas para la financiación de las pensiones de jubilación y de supervivencia, que se abona junto con la pensión de jubilación y que permite a los beneficiarios subvenir a sus necesidades, garantizándoles un complemento económico que eventualmente les permita salir de vacaciones (sentencia Noteboom, C-101/04, EU:C:2005:51, apartados 25 a 29).

En el presente asunto, procede observar que la paga extraordinaria de Navidad no se abona únicamente a las personas que sean beneficiarias de pensiones de vejez, pensiones anticipadas de vejez o pensiones de jubilación de la policía y el ejército, sino que el grupo de sus beneficiarios incluye asimismo a las personas beneficiarias de otras clases de pensión, concretamente las pensiones de invalidez, las pensiones sociales, las pensiones de viudo o viuda o las pensiones de orfandad.

Pues bien, habida cuenta de la definición tan amplia de ese ámbito personal de aplicación, la Comisión no indica los motivos por los que entiende que deba considerarse que la paga extraordinaria de Navidad es una «prestación de vejez» como las previstas en el artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento nº 883/2004.

De los documentos obrantes en autos resulta que la finalidad de la paga extraordinaria de Navidad es facilitar un complemento económico a las personas que sean beneficiarias de esas varias pensiones legales y cuyos ingresos no superen el umbral definido legalmente.

Dado que la paga extraordinaria de Navidad se abona a los beneficiarios de las pensiones de jubilación o de las pensiones asimiladas a éstas, su efecto es el de completar los medios de subsistencia de las personas que hayan alcanzado una determinada edad. Ahora bien, aun siendo así, no puede considerarse que la finalidad de la paga extraordinaria de Navidad dependa exclusivamente de la clase de pensión que tenga por objeto completar.

Ello es así porque, por una parte, tal como alega la República Eslovaca, el objetivo del complemento económico que se abona en forma de paga extraordinaria de Navidad es paliar la situación social difícil de los perceptores de ingresos reducidos durante un período en que pueden sufrir personalmente el peso social y económico del nivel de sus bajos ingresos. Por otra parte, la finalidad propia de la paga extraordinaria de Navidad se deduce asimismo de las normas establecidas en el artículo 1, apartado 5, de la Ley 592/2006, en las que se regula la percepción de la paga cuando el beneficiario perciba varias pensiones; en dicha disposición se indica, en lo esencial, que los beneficiarios de varias pensiones recibirán en el mes correspondiente una sola vez la paga extraordinaria y que, para que tengan derecho a ella, el total de los importes de las pensiones no podrá superar el umbral fijado.

Por consiguiente, ha de considerarse que la Comisión no ha acreditado que los elementos constitutivos de la paga extraordinaria de Navidad permitan calificarla de «prestación de vejez» a efectos del artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento nº 883/2004.

Por lo tanto, procede desestimar el recurso de la Comisión.

Costas

En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. La República Eslovaca ha solicitado que se condene en costas a la Comisión. Al haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) decide:

Desestimar el recurso.

Condenar en costas a la Comisión Europea.

Firmas

* Lengua de procedimiento: eslovaco.