Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MACIEJ SZPUNAR
presentadas el 15 de noviembre de 2018 [1]

Asunto C-483/17

Neculai Tarola
contra
Minister for Social Protection

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

«Procedimiento prejudicial — Ciudadanía de la Unión — Libre circulación de personas — Directiva 2004/38/CE — Derecho de libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros — Artículo 7, apartado 1, letra a) — Trabajadores por cuenta ajena — Artículo 7, apartado 3, letra c) — Derecho de residencia por más de tres meses — Nacional de un Estado miembro que ha ejercido una actividad por cuenta ajena en otro Estado miembro durante un período de quince días — Paro involuntario — Mantenimiento de la condición de trabajador durante un período no inferior a seis meses»

I. Introducción

1. ¿Mantiene la condición de trabajador y, en consecuencia, el derecho de residencia correspondiente un ciudadano de la Unión que ha ejercido sus derechos de libre circulación y residencia con arreglo a la Directiva 2004/38/CE [2] y ha trabajado en un Estado miembro distinto al suyo durante un período de dos semanas, y que pierde involuntariamente su empleo por cuenta ajena?

2. Esta es, en esencia, la cuestión prejudicial que la Court of Appeal (Tribunal de Apelación, Irlanda) plantea al Tribunal de Justicia. Dicha cuestión se ha suscitado en el marco de una demanda presentada por un nacional rumano contra el Minister for Social Protection (Ministerio de Asuntos Sociales, Irlanda) a raíz de la denegación por parte de este último de su solicitud de subsidio para solicitantes de empleo.

3. Por lo tanto, en el presente asunto se invita por primera vez al Tribunal de Justicia a interpretar el artículo 7, apartado 3, letra c), de la citada Directiva.

1 Lengua original: francés.

2 Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004 relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO 2004, L 158, p. 77).

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

4. Los considerandos 3, 9 y 10 de la Directiva 2004/38 son del siguiente tenor:

«(3) La ciudadanía de la Unión debe ser la condición fundamental de los nacionales de los Estados miembros que ejercen su derecho de libre circulación y residencia. Por ello es necesario codificar y revisar los instrumentos comunitarios existentes tratando separadamente a los asalariados, los trabajadores por cuenta propia, así como los estudiantes y las otras personas inactivas, de manera que se simplifique y refuerce el derecho de libre circulación y residencia de todos los ciudadanos de la Unión.

[…]

(9) Los ciudadanos de la Unión deben disfrutar del derecho de residencia en el Estado miembro de acogida durante un período que no supere los tres meses sin estar supeditados a más condiciones o formalidades que la posesión de un documento de identidad o un pasaporte válido sin perjuicio de un tratamiento más favorable, reconocido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para los que buscan empleo.

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

5. A tenor del artículo 1 de dicha Directiva:

«La presente Directiva establece:

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

[…]»

6. El artículo 7 de la citada Directiva, titulado «Derecho de residencia por más de tres meses», prevé, en sus apartados 1 y 3:

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

a) es un trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en el Estado miembro de acogida […]

[…]

3. A los efectos de la letra a) del apartado 1, el ciudadano de la Unión que ya no ejerza ninguna actividad por cuenta ajena o por cuenta propia mantendrá la condición de trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en los siguientes casos:

[…]

b) si, habiendo quedado en paro involuntario debidamente acreditado, tras haber estado empleado durante más de un año, se ha inscrito en el servicio de empleo competente con el fin de encontrar un trabajo;

c) si, habiendo quedado en paro involuntario debidamente acreditado tras concluir un contrato de trabajo de duración determinada inferior a un año o habiendo quedado en paro involuntario durante los primeros doce meses, se ha inscrito en el servicio de empleo competente con el fin de encontrar un trabajo. En este caso, la condición de trabajador se mantendrá durante un período que no podrá ser inferior a seis meses;

[…]»

B. Derecho irlandés

7. El artículo 6, apartado 2, letras a) y c), del European Communities (Free Movement of Persons) (n.º 2) Regulations 2006 [Reglamento n.º 2 relativo a las Comunidades Europeas (libre circulación de personas) de 2006] (en lo sucesivo, «Reglamento de 2006»), por el que se transpuso al Derecho irlandés el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38, tiene el siguiente tenor:

«a) Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 20, un ciudadano de la Unión podrá residir en el territorio del Estado por un período superior a tres meses:

i) si es un trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en el Estado;

[…]

c) Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 20, toda persona comprendida en el ámbito de aplicación de la letra a), inciso i), podrá permanecer en el Estado al cesar la actividad a la que se refiere dicha letra en los siguientes supuestos:

[…]

ii) si, habiendo quedado en paro involuntario debidamente acreditado, tras haber estado empleada durante más de un año, se ha inscrito en el servicio de empleo competente del Department of Social and Family Affairs (Ministerio de Asuntos Sociales y Familiares, Irlanda) y la FÁS [Foras Áiseanna Saothair (Autoridad para la Formación y el Empleo, Irlanda)] con el fin de encontrar un trabajo […]

iii) sin perjuicio de lo dispuesto en la letra d), si, habiendo quedado en paro involuntario debidamente acreditado tras concluir un contrato de trabajo de duración determinada inferior a un año o habiendo quedado en paro involuntario durante los primeros doce meses, se ha inscrito en el servicio de empleo competente del Department of Social and Family Affairs (Ministerio de Asuntos Sociales y Familiares) y la FÁS [Foras Áiseanna Saothair (Autoridad para la Formación y el Empleo)] con el fin de encontrar un trabajo […]».

III. Antecedentes de hecho del litigio principal, cuestión prejudicial y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

8. El Sr. Neculai Tarola es un nacional rumano que entró por vez primera en Irlanda en mayo de 2007, donde trabajó por cuenta ajena del 5 al 30 de julio de 2007 y, seguidamente, del 15 de agosto al 14 de septiembre de 2007. No consta que permaneciese en Irlanda entre 2007 y 2013. Por el contrario, está acreditado que volvió a trabajar por cuenta ajena en Irlanda del 22 de julio al

24 de septiembre de 2013 para ASF Recruitment Ltd y, posteriormente, del 8 al 22 de julio de 2014 para Marren Brothers Ltd. En el marco de este último empleo, percibió una retribución de 1 309 euros. Además, trabajó asimismo como subcontratista autónomo del 17 de noviembre al 5 de diciembre de 2014.

9. El 21 de septiembre de 2013, el Sr. Tarola solicitó ante el Ministerio de Asuntos Sociales un subsidio para solicitantes de empleo (*jobseeker's allowance*). Esta solicitud fue denegada sobre la base de que no había aportado pruebas de su residencia habitual en Irlanda ni tampoco de contar con medios de subsistencia en el período comprendido entre el 15 de septiembre de 2007 y el 22 de julio de 2013.

10. El 26 de noviembre de 2013, el Sr. Tarola presentó una solicitud de concesión de un subsidio de asistencia complementaria (*supplementary welfare allowance*). Esta solicitud también se denegó porque no logró aportar pruebas que acreditaran el modo en que había sufragado su manutención y había pagado el alquiler desde septiembre de 2013 hasta el 14 de abril de 2014.

11. Por ello, el Sr. Tarola solicitó una revisión de la decisión de 26 de noviembre de 2014 ante el Ministerio de Asuntos Sociales (Irlanda). La solicitud de revisión fue denegada por entenderse que el breve período de empleo que el Sr. Tarola desarrolló en julio de 2014 no desvirtuaba la constatación de que no tenía su residencia habitual en Irlanda. Consta que el Sr. Tarola se había inscrito en el servicio de empleo competente con el fin de encontrar un trabajo.

12. El 10 de marzo de 2015, el Sr. Tarola solicitó al Ministerio de Asuntos Sociales que revisase su decisión de 26 de noviembre de 2014, alegando en particular que, con arreglo al artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38, tenía derecho a residir en Irlanda como trabajador durante un período de seis meses contados a partir del cese de su actividad profesional, que tuvo lugar en julio de 2014. Dicha solicitud fue denegada el 31 de marzo de 2015, puesto que, desde su entrada en Irlanda, no había trabajado durante más de un año ni contaba con recursos propios suficientes para garantizar su subsistencia.

13. A continuación, el Sr. Tarola interpuso recurso contra la decisión de 31 de marzo de 2015 ante la High Court (Tribunal Superior, Irlanda). Dicho recurso fue desestimado por no cumplir los requisitos establecidos en el artículo 6, apartado 2, letra c), inciso iii), del Reglamento de 2006. Más concretamente, la High Court (Tribunal Superior) declaró que el Sr. Tarola no podía tener la consideración de «trabajador» ni, por lo tanto, de residente habitual en Irlanda, y que, por consiguiente, no podía solicitar prestaciones de asistencia social en calidad de tal. En efecto, dicho órgano jurisdiccional consideró que esta disposición se refería exclusivamente a las personas que hubieran desarrollado su actividad laboral en virtud de un contrato de trabajo de duración determinada inferior a un año. Asimismo, estimó que no podía considerarse que el período de empleo completado por el Sr. Tarola entre el 8 y el 22 de julio de 2014 constituyese un contrato de trabajo de duración determinada en el sentido de esta disposición ni que su derecho a obtener un subsidio para solicitantes de empleo estuviera contemplado por las disposiciones del artículo 6, apartado 2, letra c), inciso ii), del Reglamento de 2006. Como conclusión, dicho órgano jurisdiccional señaló que el Sr. Tarola no había acreditado que hubiera trabajado durante un período ininterrumpido de un año antes de la presentación de su solicitud de asistencia social, por lo que el Ministerio de Asuntos Sociales había denegado fundadamente dicha solicitud.

14. El Sr. Tarola recurrió en apelación ante la Court of Appeal (Tribunal de Apelación, Irlanda), la cual, al considerar que el presente asunto plantea un problema de interpretación del artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38, en particular a la luz de los objetivos perseguidos por la misma, decidió, mediante resolución de 2 de agosto de 2017, presentada en el Tribunal de Justicia el 9 de agosto de 2017, suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente:

«Si un ciudadano de otro Estado miembro de la Unión, tras sus doce primeros meses de ejercicio del derecho a la libre circulación, llega al Estado [miembro] de acogida y trabaja (en virtud de un contrato que no sea de duración determinada) durante un período de dos semanas por las cuales recibe una retribución y, a continuación, queda involuntariamente en paro, ¿mantiene este ciudadano la condición de trabajador durante un período adicional no inferior a seis meses a efectos del artículo 7, apartado 3, letra c), y del artículo 7, apartado 1, letra a), de la Directiva [2004/38], de forma que tenga derecho a percibir prestaciones de asistencia social o, en su caso, prestaciones de seguridad social en las mismas condiciones que si fuera un ciudadano residente en el Estado de acogida?»

15. Han presentado observaciones escritas el Sr. Tarola, los Gobiernos irlandés, checo y francés y la Comisión Europea.

16. El Sr. Tarola, los Gobiernos irlandés, danés y alemán y la Comisión también formularon observaciones orales en la vista que se celebró el 6 de septiembre de 2018.

IV. Análisis

17. La petición de decisión prejudicial tiene por objeto, en esencia, que se dilucide si el artículo 7, apartado 1, letra a), y apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que un nacional de un Estado miembro, que ha trabajado en otro Estado miembro durante un período de dos semanas, en una condición distinta de un trabajador con contrato de duración determinada y que, a continuación, queda involuntariamente en paro, mantiene la condición de trabajador en el sentido de estas disposiciones.

18. Es preciso señalar, en primer lugar, que mi análisis no tendrá por objeto dilucidar la condición de trabajador del Sr. Tarola, sino determinar si mantiene o no su condición de trabajador en el sentido del artículo 7, apartados 1, letra a), y 3, letra c), de la Directiva 2004/38. En efecto, corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional remitente determinar si el demandante en el litigio principal tiene la condición de trabajador.[3] Además, contrariamente a lo que podrían sugerir las alegaciones formuladas por el Gobierno irlandés, la cuestión planteada al Tribunal de Justicia no versa sobre este aspecto.[4] Tras haber recordado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual el concepto de «trabajador»,[5] en el sentido del artículo 45 TFUE, en la medida en que define el ámbito de aplicación de una libertad fundamental prevista por el Tratado FUE, debe interpretarse en sentido amplio,[6] el

3 Ha de recordarse que el órgano jurisdiccional remitente es el único competente, en particular, para esclarecer y apreciar los hechos del litigio de que conoce. Como ejemplo reciente de esta jurisprudencia reiterada, véase la sentencia de 8 de junio de 2016, Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412), apartado 36. En particular, por lo que se refiere a la condición de trabajador, el Tribunal de Justicia consideró que «incumbe exclusivamente al tribunal nacional realizar tales apreciaciones de hecho»; véase la sentencia de 4 de junio de 2009, Vatsouras y Koupatantze (C-22/08 y C-23/08, EU:C:2009:344), apartado 31.

4 Es preciso recordar que la cuestión planteada al Tribunal de Justicia tampoco se refiere al subsidio para solicitantes de empleo.

5 Desde la sentencia de 19 de marzo de 1964, Unger (75/63, EU:C:1964:19), el Tribunal de Justicia formuló una definición autónoma dentro del Derecho de la Unión del concepto de «trabajador» en el sentido del artículo 45 TFUE.

6 Sentencias de 23 de marzo de 1982, Levin (53/81, EU:C:1982:105), apartado 13, y de 3 de julio de 1986, Lawrie-Blum (66/85, EU:C:1986:284), apartado 16. Véase asimismo la sentencia de 19 de junio de 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007), apartado 33 y la jurisprudencia citada. Procede recordar, a este respecto, que es jurisprudencia reiterada que el concepto de «trabajador», en el sentido del artículo 45 TFUE, tiene un alcance autónomo propio del Derecho de la Unión y *no debe interpretarse de forma restrictiva*. Véanse las sentencias de 26 de febrero de 1992, Bernini (C-3/90, EU:C:1992:89), apartado 14; de 8 de junio de 1999, Meeusen (C-337/97, EU:C:1999:284), apartado 13; de 6 de noviembre de 2003, Ninni-Orasche (C-413/01, EU:C:2003:600), apartado 23; de 17 de julio de 2008, Raccanelli (C-94/07, EU:C:2008:425), apartado 33; de 21 de febrero de 2013, N. (C-46/12, EU:C:2013:97), apartado 39, y de 1 de octubre de 2015, O (C-432/14, EU:C:2015:643), apartado 22.

órgano jurisdiccional remitente considera que una persona que ha sido contratada por un período de dos semanas y ha sido efectivamente retribuida por tal trabajo sigue siendo un «trabajador» a efectos del Derecho de la Unión.[7] De la resolución de remisión se desprende que, tras haber apreciado la realidad de la situación, dicho órgano jurisdiccional ha llegado a la conclusión de que, habida cuenta de la actividad ejercida por el Sr. Tarola,[8] se le debía reconocer la condición de trabajador en el sentido del Derecho de la Unión.

19. En consecuencia, limitaré mi análisis a la única cuestión planteada por la Court of Appeal (Tribunal de Apelación, Irlanda), mediante la que este órgano jurisdiccional pretende que se dilucide si, habida cuenta del objetivo perseguido por el legislador de la Unión,[9] el Sr. Tarola mantiene la condición de trabajador en el sentido del artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38.

20. En primer lugar, es preciso señalar que los Gobiernos francés y checo y la Comisión, al igual que el Sr. Tarola, consideran que la situación de este último está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38. Los Gobiernos danés y alemán manifestaron una postura análoga en sus observaciones orales, mientras que el Gobierno irlandés defendió un punto de vista opuesto en sus observaciones escritas. Este sostiene que el artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38 no se aplica al demandante en el litigio principal, en la medida en que no desarrolló su actividad laboral en virtud de un contrato de trabajo de duración determinada.

21. Procede señalar que cada una de las partes coadyuvantes que han presentado observaciones escritas y orales, incluido el Gobierno irlandés,[10] ha defendido una interpretación diferente del artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38. Esta multiplicidad de posturas pone de relieve la necesidad de precisar la interpretación que debe darse a dicha disposición.

A. Interpretación del artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38

22. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión, no solo debe tenerse en cuenta su tenor, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte.[11] En consecuencia, efectuaré una interpretación literal, teleológica y sistemática del artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38.

7 El Tribunal de Justicia, tras recordar que debe considerarse trabajador a «cualquier persona que ejerza actividades reales y efectivas, con exclusión de aquellas actividades realizadas a tan pequeña escala que tengan un carácter meramente marginal y accesorio» y que «según su jurisprudencia, la característica de la relación laboral radica en la circunstancia de que una persona realice, durante un cierto tiempo, en favor de otra y bajo la dirección de esta, determinadas prestaciones a cambio de las cuales percibe una retribución», ha declarado asimismo que la circunstancia de que una actividad por cuenta ajena sea de corta duración no puede, por sí sola, excluirla del ámbito de aplicación del artículo 45 TFUE. Véase la sentencia de 4 de junio de 2009, Vatsouras y Koupatantze (C-22/08 y C-23/08, EU:C:2009:344), apartados 26 y 29 y jurisprudencia citada. Véase, asimismo, la sentencia de 1 de octubre de 2015, O (C-432/14, EU:C:2015:643), apartados 23 a 27 y jurisprudencia citada.

8 El órgano jurisdiccional remitente señala que el Sr. Tarola «no trabajó en virtud de un contrato de trabajo de duración determinada». A este respecto, de las observaciones formuladas por el demandante en el litigio principal durante la vista se desprende, por una parte, que prestó sus servicios como «trabajador eventual» en el sector de la construcción y, por otra parte, que, al estar vinculada a las circunstancias de la evolución del mercado de trabajo de la construcción, la duración de un contrato de trabajo eventual no se fija de antemano. Por otro lado, el propio Gobierno irlandés afirmó, en respuesta a una cuestión suscitada durante la vista, que un trabajador eventual «es un trabajador a tiempo parcial que trabaja menos de trece semanas y cuyo ritmo de trabajo es irregular». Según este Gobierno, con arreglo al Derecho irlandés, cabe considerar que un trabajador eventual tiene la condición de trabajador. Por lo que se refiere a un contrato de trabajo eventual, es preciso recordar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que «las condiciones de empleo de un trabajador vinculado por un [contrato eventual] no impiden considerarlo como un trabajador a efectos del artículo 48 del Tratado CEE [actualmente artículo 45 TFUE]». Sentencia de 26 de febrero de 1992, Raulin (C-357/89, EU:C:1992:87), apartado 11.

9 El órgano jurisdiccional remitente hace referencia a un equilibrio adecuado entre el objetivo principal, que no es otro que garantizar la salvaguarda de la libre circulación de los trabajadores, y el objetivo de garantizar que la seguridad social del Estado miembro de acogida no tenga que soportar cargas excesivas. Véanse los considerados 1 a 4 y 10 de la Directiva 2004/38. Véase, asimismo, la nota 26 de las presentes conclusiones.

10 El Gobierno irlandés ha defendido esta postura con carácter subsidiario.

11 Véanse, en particular, las sentencias de 17 de noviembre de 1983, Merck (292/82, EU:C:1983:335), apartado 12; de 22 de diciembre de 2010, Feltgen y Bacino Charter Company (C-116/10, EU:C:2010:824), apartado 12, y de 13 de septiembre de 2017, Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675), apartado 29.

1. Sobre la interpretación literal del artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38

23. Con arreglo al artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2004/38, todo ciudadano de la Unión tiene derecho de residencia en el territorio de otro Estado miembro por un período superior a tres meses. De conformidad con el artículo 7, apartado 3, letra c), de esta Directiva, el ciudadano de la Unión que ya no ejerza ninguna actividad por cuenta ajena o por cuenta propia mantendrá la condición de trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia —y, en consecuencia, el derecho de residencia en el territorio de un Estado miembro de la Unión por un período superior a tres meses— «si, habiendo quedado en paro involuntario debidamente acreditado tras concluir un contrato de trabajo de duración determinada inferior a un año o habiendo quedado en paro involuntario durante los primeros doce meses, se ha inscrito en el servicio de empleo competente con el fin de encontrar un trabajo». Según esta disposición, en este caso, «la condición de trabajador se mantendrá durante un período que no podrá ser inferior a seis meses».

24. De una primera lectura de esta disposición se desprende que su texto no es suficiente por sí mismo desde un punto de vista gramatical y sintáctico. No obstante, la elección del legislador de la Unión de utilizar la conjunción disyuntiva «o» implica que el segundo supuesto es diferente del primero. En consecuencia, esta disposición contempla dos supuestos distintos. El primero parece no plantear ningún problema de interpretación puesto que se refiere a la situación del ciudadano de la Unión que ha dejado de ejercer una actividad por cuenta ajena en el marco de un contrato de trabajo de duración determinada inferior a un año y queda en paro involuntario debidamente acreditado tras concluir dicho contrato.

25. En cambio, la formulación del segundo supuesto plantea dudas en cuanto a su interpretación. Más concretamente, dicha formulación no indica claramente si la expresión «durante los primeros doce meses» se refiere a la duración del período de empleo inicial del ciudadano de la Unión en el Estado de acogida o al tipo de contrato de trabajo que este concluyó en dicho Estado miembro (contrato de duración determinada, contrato indefinido u otro tipo de contrato).

26. Sobre la base de una lectura estrictamente literal del artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38, la interpretación efectuada por el órgano jurisdiccional remitente parece *a priori* razonable. En este sentido, dicho órgano jurisdiccional considera que el primer supuesto de esta disposición («habiendo quedado en paro involuntario debidamente acreditado tras concluir un contrato de trabajo de duración determinada inferior a un año») se refiere a la terminación de los contratos de trabajo de duración determinada inferior a un año, mientras que el segundo («habiendo quedado en paro involuntario durante los primeros doce meses […]») se refiere a la terminación de contratos de trabajo de duración superior a un año. En efecto, resulta de todo punto lógico que si el primer supuesto se refiere a un contrato de duración determinada celebrado por una duración inferior a un año, la expresión «durante los primeros doce meses» solo pueda referirse a una actividad ejercida por una duración superior a un año.

27. No obstante, en primer lugar, considero importante precisar que la expresión «durante los primeros doce meses» del segundo supuesto no alude a un tipo específico de contrato de trabajo ni a una duración específica del contrato. Esta expresión simplemente contempla la posibilidad de que un ciudadano quede en paro durante los primeros doce meses de empleo, es decir, el período comprendido entre el inicio de la relación laboral y el inicio del período de paro involuntario, independientemente, por una parte, del tipo de contrato en cuyo marco ha desarrollado la actividad laboral y su duración (contrato de duración determinada o indefinido, contrato a tiempo completo o

parcial, u otra modalidad de contrato)[12] y, por otra parte, de la naturaleza de la actividad ejercida (por cuenta ajena o por cuenta propia).[13]

28. Por consiguiente, de una interpretación literal de la versión francesa del artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38 resulta, en principio, que el segundo supuesto contemplado por esta disposición se refiere únicamente a la duración del período comprendido entre el inicio de la relación laboral y el inicio del período de paro involuntario, sin que el tipo de contrato de trabajo celebrado o la naturaleza de la actividad ejercida por el ciudadano de la Unión durante los primeros doce meses de empleo afecten a dicha interpretación. La comparación de las distintas versiones lingüísticas de esta disposición no lleva a una conclusión diferente.[14]

29. Por lo que se refiere a la expresión «*pendant les douze premiers mois*» utilizada en la versión francesa, es preciso señalar que ninguna de las versiones lingüísticas examinadas es un modelo de claridad. Esta expresión parece haber sido redactada en los mismos términos, en particular, en las versiones alemana («*der ersten zwölf Monate*»), inglesa («*during the first twelve months*»), italiana («*durante i primi dodici mesi*»), polaca («*przez pierwsze dwanaście miesięc*»), estonia («*esimese kaheteistkümne kuu*»), portuguesa («*durante os primeiros 12 meses*»), española («durante los primeros doce meses»), rumana («*în timpul primelor douăsprezece luni*») y lituana («*per pirmuosius dvylika mėnesių*»).

30. Sin embargo, la interpretación propuesta no permite, por sí sola, facilitar una respuesta a la cuestión planteada. Por lo tanto, es necesario interpretar el segundo supuesto previsto en el artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38 en función del contexto en el que se inscribe esta disposición, así como del sistema general y de la finalidad de la Directiva.

2. Sobre la interpretación contextual del artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38

31. El artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38 debe interpretarse teniendo en cuenta las disposiciones que lo rodean en dicha Directiva.

32. A este respecto, ha de señalarse que las disposiciones del artículo 7 de la Directiva 2004/38 prevén una serie de supuestos en los que el ciudadano de la Unión tiene derecho de residencia en el territorio de otro Estado miembro por más de tres meses. Más concretamente, el apartado 3 de este artículo establece de manera no exhaustiva[15] que, a los efectos del artículo 7, apartado 1, letra a), de dicha Directiva, el ciudadano de la Unión que ya no ejerza ninguna actividad por cuenta ajena o por cuenta propia mantendrá, no obstante, la condición de trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en

12 Véase la nota 8 de las presentes conclusiones.

13 A este respecto, es preciso tener en cuenta que, como el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2004/38 no establece distinción alguna entre los ciudadanos de la Unión económicamente activos que ejercen una actividad profesional por cuenta ajena y los que ejercen una actividad profesional por cuenta propia, en el Estado miembro de acogida, resulta pertinente observar que el segundo supuesto previsto en el artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38, y en particular la expresión «durante los primeros doce meses», no se refiere a la terminación de una actividad por cuenta ajena, sino también a la terminación de una actividad por cuenta propia. Véanse las sentencias de 19 de junio de 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007), apartado 27, y de 20 de diciembre de 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004), apartados 27, 37 y 38. Véanse, asimismo, las conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en el asunto Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607), puntos 62 a 64.

14 Como señala acertadamente la Comisión y al contrario de lo que sostiene el Gobierno irlandés, la expresión «durante los primeros doce meses» no se refiere al primer año de ejercicio del derecho de libre circulación, sino al período comprendido entre el inicio de la relación laboral y el inicio del período de paro involuntario.

15 Sentencia de 19 de junio de 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007), apartado 38.

determinados casos.[16] Tales supuestos se refieren a determinadas vicisitudes de la vida profesional de carácter temporal,[17] que traen causa de la situación de incapacidad temporal del trabajador resultante de una enfermedad o accidente [letra a)], de la pérdida involuntaria de su trabajo [letras b) y c)] y de la situación del trabajador que sigue una formación profesional [letra d)].

33. Con el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38, el legislador de la Unión quiso graduar el alcance del derecho de residencia del ciudadano de la Unión que, por los motivos que se indican en dicha disposición, no tiene temporalmente la posibilidad de trabajar. De la lectura conjunta de los supuestos previstos en las letras a) a d) de esta disposición se desprende que la graduación no solo se estableció en función de la causa de la inactividad de dicho ciudadano (incapacidad laboral temporal resultante de una enfermedad o accidente, paro involuntario o formación profesional), sino también de la duración inicial de su actividad profesional en el Estado miembro de acogida (superior o inferior a un año).

34. En efecto, esta graduación se expresa de la siguiente manera. El ciudadano únicamente mantendrá su condición de trabajador *sin límite temporal* si sufre una incapacidad laboral temporal resultante de una enfermedad o accidente [letra a) de dicha disposición], si sigue una formación profesional [letra d)] o si, habiendo quedado en paro involuntario, ha ejercido una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia en el Estado miembro de acogida durante más de un año [letra b)]. Por el contrario, el ciudadano que ha quedado en paro involuntario tras la terminación de un contrato de trabajo de duración determinada inferior a un año o que ha quedado en paro involuntario durante los primeros doce meses [de empleo] mantendrá la condición de trabajador y, en consecuencia, su derecho de residencia, con un *posible límite temporal*, a saber, «durante un período que no podrá ser inferior a seis meses» [letra c)].

35. En particular, por lo que se refiere al período durante el cual el ciudadano de la Unión que ha quedado en paro involuntario mantiene la condición de trabajador, la *ratio legis* del artículo 7, apartado 3, letras b) y c), de la Directiva 2004/38 es establecer dos distinciones. La *primera distinción* se establece con claridad en función de la duración inicial de la actividad que el ciudadano ha ejercido en el Estado miembro de acogida. De este modo, mientras que la letra b) de esta disposición hace hincapié en la *duración inicial superior a un año*, independientemente de la actividad ejercida o del tipo de contrato de trabajo celebrado por el ciudadano de la Unión, la letra c) de dicha disposición hace hincapié en la *duración inicial inferior a un año*, estableciendo al mismo tiempo una *segunda distinción* en función de si el ciudadano de la Unión puede *prever o no la duración precisa* de su contrato o del ejercicio de su actividad.

36. Así pues, el primer supuesto contemplado en el artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38 pretende amparar la situación del ciudadano de la Unión que debía trabajar durante un período determinado inferior a un año y que queda en paro involuntario, debidamente acreditado, tras finalizar su contrato. Me parece evidente que, dado que en este supuesto se trata de un contrato de duración determinada, cabe afirmar que el ciudadano en cuestión conocía y, por lo tanto, podía prever, la fecha de expiración del contrato, cuya duración se estableció para un período inferior a un año.

37. El segundo supuesto versa sobre la situación del ciudadano que, contrariamente a sus expectativas y con independencia de la naturaleza de la actividad ejercida (por cuenta ajena o por cuenta propia) o del tipo de contrato en el marco del cual ha desarrollado su actividad laboral (de duración determinada, indefinido u otro tipo de contrato), queda en paro involuntario durante los primeros

16 Sentencia de 19 de junio de 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007), apartado 27.

17 Es preciso recordar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la posibilidad de que un ciudadano de la Unión, que haya dejado temporalmente de ejercer una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia, mantenga su condición de trabajador sobre la base del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38 y el derecho de residencia que le corresponde, en virtud del artículo 7, apartado 1, de dicha Directiva, se basa en la premisa de que ese ciudadano esté disponible o sea apto para reincorporarse al mercado de trabajo del Estado miembro de acogida en un plazo razonable. Véase la sentencia de 13 de septiembre de 2018, Prefeta (C-618/16, EU:C:2018:719), apartado 37 y jurisprudencia citada.

doce meses de empleo. En tal caso, o bien el ciudadano no podía prever la duración precisa del puesto de trabajo o de la actividad ejercida, o bien conocía dicha duración pero estaba previsto que esta fuera superior a un año. Carece de importancia que el ciudadano de la Unión haya trabajado quince días, tres meses u once meses, como trabajador autónomo o en el marco de un contrato de duración determinada, indefinido u otro tipo de contrato, como un contrato de trabajo eventual. Lo que importa en el presente asunto es que, contrariamente a sus expectativas, dicho ciudadano de la Unión ha quedado en paro involuntario durante los primeros doce meses de empleo. [18]

38. Esta interpretación se ve confirmada por la estructura del artículo 7 de la Directiva 2004/38, el cual, he de recordar, regula el derecho del ciudadano de la Unión a residir en el territorio de otro Estado miembro por un período superior a tres meses, en determinadas circunstancias. [19] Estas circunstancias engloban, en mi opinión, las contempladas en la letra c) de esta disposición, a saber, que el ciudadano de la Unión haya trabajado en el Estado miembro de acogida con arreglo a un contrato de duración determinada inferior a un año antes de quedar en paro involuntario (primer supuesto) o que haya ejercido una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia pero haya quedado en paro involuntario durante los primeros doce meses de empleo, y ello sin haber podido prever la duración efectiva de su actividad (segundo supuesto). En tal caso, la Directiva 2004/38 le permite mantener la condición de trabajador y, en consecuencia, el derecho de residencia en el Estado miembro de acogida durante un período que no podrá ser inferior a seis meses, siempre que se «inscri[ba] en el servicio de empleo competente con el fin de encontrar un trabajo».

39. Por consiguiente, tras analizarlo en su contexto, el segundo supuesto contemplado en el artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que se refiere al trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia que queda en paro involuntario durante los primeros doce meses de empleo.

40. Esta interpretación es la única que puede garantizar la consecución de los objetivos perseguidos por la Directiva 2004/38. [20]

3. Sobre la interpretación teleológica del artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38

41. La conclusión anterior se ve confirmada por el análisis de la finalidad de la Directiva 2004/38 y, más concretamente, de su artículo 7, apartado 3, letra c).

42. De los considerandos 1 a 4 de la Directiva 2004/38 se desprende que esta tiene por objeto, ante todo, «facilitar [y reforzar] el ejercicio del derecho fundamental e individual de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, que el Tratado confiere directamente a los ciudadanos de la Unión». [21] De los considerandos 3 y 4 de la Directiva 2004/38 resulta, en particular, que, «para reforzar el derecho fundamental e individual de todos los ciudadanos de la Unión a la libre

18 Por ejemplo, si el ciudadano que ejerce su derecho a la libre circulación firma un contrato de duración determinada por tres años, no puede prever circunstancias tales como su despido o la quiebra de la empresa que lo ha contratado. En el caso de un trabajador eventual que se ha desplazado al Estado miembro de acogida para trabajar, es razonable pensar que dicho desplazamiento tenía como objetivo poder trabajar más de dos semanas, sobre todo si este ciudadano ha perdido involuntariamente su trabajo.

19 Esta interpretación encaja perfectamente en la lógica del artículo 7 de la Directiva 2004/38. En efecto, para prolongar su estancia por más de tres meses en el Estado miembro de acogida, el ciudadano de la Unión debe ser «trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia» [apartado 1, letra a)], disponer de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante su período de residencia, así como de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos [apartado 1, letra b)], ser estudiante [apartado 1, letra c)] o ser un miembro de la familia que acompaña a un ciudadano de la Unión, o va a reunirse con él, y que cumple las condiciones contempladas anteriormente [apartado 1, letra d)]. Si el ciudadano cumple alguno de estos requisitos, el beneficio del derecho de residencia por más de tres meses se hará extensivo (sin perjuicio de las limitaciones previstas en el apartado 4) a los miembros de la familia que no sean nacionales de un Estado miembro (apartado 2).

20 Es preciso recordar que «habida cuenta del contexto y de las finalidades perseguidas por la Directiva 2004/38, sus disposiciones no pueden interpretarse de manera restrictiva y no deben, en cualquier caso, ser privadas de su efecto útil». Sentencias de 25 de julio de 2008, Metock y otros (C-127/08, EU:C:2008:449), apartado 84, y de 18 de diciembre de 2014, McCarthy y otros (C-202/13, EU:C:2014:2450), apartado 32.

21 Sentencias de 25 de julio de 2008, Metock y otros (C-127/08, EU:C:2008:449), apartado 82; de 5 de mayo de 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277), apartado 28, y de 19 de septiembre de 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), apartado 71.

circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros y facilitar el ejercicio de ese derecho, la citada Directiva se propone superar el enfoque sectorial y fragmentario que caracterizaba a los instrumentos del Derecho de la Unión anteriores a dicha Directiva, que se referían por separado a los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia [que hayan dejado de ejercer su actividad profesional], elaborando un acto legislativo único que codifique y revise esos instrumentos».[22] Más concretamente, en este contexto, el Tribunal de Justicia ha declarado que el objetivo que persigue el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38 es «garantizar —con el mantenimiento de la condición de trabajador— el derecho de residencia de quienes han dejado de ejercer su actividad profesional como consecuencia de una falta de trabajo debida a *circunstancias ajenas a su voluntad*».[23]

43. Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha precisado que el objeto de la Directiva 2004/38 se refiere, como resulta de su artículo 1, letra a), a las condiciones de ejercicio del derecho de los ciudadanos de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, entre las que figuran, por lo que se refiere a los períodos de residencia superiores a tres meses, las establecidas en el artículo 7 de dicha Directiva.[24] A este respecto, procede recordar que del considerando 10 de dicha Directiva se deduce, en particular, que «esas condiciones tratan de evitar que aquellas personas se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida».[25]

44. En el contexto global de la Directiva 2004/38, estos objetivos, que están jerarquizados,[26] están arbitrados por un sistema gradual que regula el derecho de residencia en el Estado miembro de acogida. Al recoger, en sustancia, las etapas y las condiciones previstas en los diferentes instrumentos del Derecho de la Unión y en la jurisprudencia anteriores a dicha Directiva, este sistema conduce al derecho de residencia permanente.[27] De este modo, entre el derecho de residencia por un período de tres meses, por una parte, y el derecho de residencia permanente, por otra, el derecho de residencia por más de tres meses está supeditado a las condiciones enunciadas en el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2004/38. Por otra parte, con arreglo al artículo 14, apartado 2, de dicha Directiva, el ciudadano de la Unión únicamente conservará tal derecho si cumple las condiciones previstas en el artículo 7 de la citada Directiva, que tienen por objeto, como acabo de recordar, evitar que se convierta en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida.

45. Estoy convencido de que la interpretación que propongo del artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38 no solo encaja perfectamente en el marco del sistema gradual previsto por esta al efecto de regular el derecho de residencia en el Estado miembro de acogida, sino también en el marco particular del *sistema gradual de mantenimiento de la condición de trabajador* que pretende asegurar el derecho de residencia y el acceso a las prestaciones sociales.[28] Al establecer este sistema, la Directiva 2004/38 toma en consideración, ella misma, los diferentes factores que caracterizan la situación individual de cada solicitante de una prestación social, y en especial la duración del ejercicio de una actividad económica,[29] así como, en el marco de la disposición analizada, el *grado de previsibilidad de*

22 Sentencia de 20 de diciembre de 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004), apartado 40 y jurisprudencia citada.

23 El subrayado es mío. Sentencia de 20 de diciembre de 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004), apartado 42 y jurisprudencia citada.

24 Véase, en particular, la sentencia de 5 de mayo de 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277), apartado 33.

25 Sentencias de 21 de diciembre de 2011, Ziolkowski y Szeja (C-424/10 y C-425/10, EU:C:2011:866), apartado 40; de 4 de octubre de 2012, Comisión/Austria (C-75/11, EU:C:2012:605), apartado 60, y de 19 de septiembre de 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), apartado 54.

26 Véanse las conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en el asunto Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607), puntos 51 y 52. «Este segundo objetivo [que se desprende del considerando 10] está supeditado al primero: como la Directiva pretende facilitar el ejercicio del derecho de residencia, los Estados miembros han considerado necesario velar por que se modere la carga económica de esta libertad».

27 Sentencia de 21 de diciembre de 2011, Ziolkowski y Szeja (C-424/10 y C-425/10, EU:C:2011:866), apartado 38. Véanse los artículos 6 y 14, apartado 1, de la Directiva 2004/38 sobre el derecho de residencia por un período de hasta tres meses, los artículos 7 y 14, apartado 2, de dicha Directiva sobre el derecho de residencia por más de tres meses y el artículo 16 de la misma Directiva sobre el derecho de residencia permanente.

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

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

dicha duración.[30] Como ha declarado el Tribunal de Justicia, este sistema gradual permite que los interesados conozcan sin ambigüedad sus derechos, sus obligaciones y las garantías de las que se benefician, a la vez que respeta el principio de proporcionalidad y evita que el sistema de seguridad social del Estado miembro de acogida tenga que soportar una carga excesiva.[31]

46. Interpretar el segundo supuesto contemplado en el artículo 7, apartado 3, letra c), en el sentido de que únicamente se refiere a las personas que han ejercido una actividad por cuenta ajena en el marco de un contrato de duración determinada, excluyendo a aquellas que han ejercido una actividad por cuenta ajena en el marco de otro tipo de contrato o una actividad por cuenta propia, iría en contra de la finalidad de la Directiva 2004/38.[32] Además, una interpretación que estableciera una distinción entre los trabajadores en función del tipo de contrato de trabajo que han celebrado o de la actividad que han ejercido supondría una diferencia de trato injustificada. Tal diferencia de trato llevaría a «reservar» el objetivo fundamental de la Directiva, a saber, facilitar y reforzar el ejercicio del derecho fundamental e individual de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, a los trabajadores que se encuentran en una situación más estable, puesto que han celebrado contratos de trabajo de duración determinada o indefinidos, y a excluir de tal objetivo a otras categorías de trabajadores que han celebrado contratos más «flexibles» (en particular, contratos de trabajo a tiempo parcial o eventuales) y que, por lo tanto, se encuentran en una situación de vulnerabilidad manifiesta.[33]

47. En efecto, al igual que un trabajador por cuenta ajena que ha celebrado un contrato de duración determinada puede perder su empleo a resultas, en particular, de un despido, un trabajador que ha celebrado otro tipo de contrato[34] también puede perder su empleo, y quien ha trabajado como autónomo puede verse obligado a dejar de ejercer esa actividad. En tales circunstancias, la persona de que se trate podría verse de este modo en una situación de vulnerabilidad comparable a la de un trabajador que, habiendo celebrado un contrato de trabajo de duración determinada, es despedido.[35]

48. En estas condiciones, ¿estaría justificado que dicha persona no se beneficiase de la misma protección en lo que respecta al mantenimiento de su derecho de residencia que la que ampara a una persona que ha dejado de ejercer una actividad por cuenta ajena en el marco de un contrato de duración determinada?

49. No lo creo. En ambos casos, la persona se encuentra en paro involuntario debido a la falta de trabajo, por razones ajenas a su voluntad, tras haber ejercido una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia durante al menos un año y, por lo tanto, debe disfrutar de la protección conferida por el artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38 siempre que se haya inscrito en el servicio de empleo competente con el fin de encontrar un trabajo.

30 Véanse los puntos 37 y 38 de las presentes conclusiones.

31 Véase, en este sentido, la sentencia de 15 de septiembre de 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), apartado 61.

32 Véanse los considerandos 3 y 4 de la Directiva 2004/38.

33 Véanse, en este sentido, O'Brien, Ch., «Civis Capitalism Sum: Class as the New Guiding Principle of EU Free Movement Rights», *Common Market Law Review*, vol. 53, 2016, pp. 937 a 978, y en particular p. 975: «Equal treatment rights are being reserved for those in the privileged position of work with regular hours and pay, while retention of worker status is harder for those on casual contracts, and for those who struggle to produce evidence of the "genuineness" of their prior work»; Nic Shuibhne, N., «Limits Rising, Duties Ascending: The Changing Legal Shape of Union Citizenship», *Common Market Law Review*, vol. 52, 2015, pp. 889-938, en particular, pp. 926 y ss.: «Union citizenship looks less like a status rooted in rights and more like an increasingly qualified privilege — with mutable channels of admission, especially where restrictions are not provided or laid down».

34 Como un contrato indefinido o un contrato de trabajo eventual.

35 Por lo que se refiere, en particular, a una persona que ha dejado de ejercer una actividad por cuenta propia, véase, por analogía, la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004), apartado 43.

50. Además, desde mi punto de vista, no es posible justificar objetivamente una diferencia de trato que llevaría a no conceder el derecho de residencia a una persona que ha ejercido una actividad profesional por cuenta ajena o por cuenta propia durante menos de un año en el Estado miembro de acogida, y por lo tanto, ha contribuido al sistema social y fiscal de dicho Estado miembro, y a conceder el derecho de residencia a un demandante de empleo que nunca ha ejercido actividad económica alguna en dicho Estado miembro ni cotizado a dicho sistema social y fiscal, pero que cumple las condiciones previstas en el artículo 14, apartado 4, letra b), de la Directiva 2004/38. [36]

4. Interpretación del artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38 a la luz de la génesis de esta disposición

51. La génesis de esta disposición permite confirmar dicha interpretación. El artículo 8, apartado 7, letra c), de la propuesta inicial de la Comisión [37] y el artículo 9, apartado 3, letra c), de la Resolución legislativa del Parlamento Europeo [38] se referían únicamente a la situación en la que «el interesado [quedaba] en paro involuntario como consecuencia de la finalización de un contrato de trabajo de duración determinada inferior a un año». [39] El Parlamento se limitó a trasladar el contenido del artículo 8, apartado 7, letra c), de la propuesta inicial de la Comisión al artículo 9, apartado 3, letra c), de su Resolución legislativa. Esta enmienda fue incorporada por la Comisión a su propuesta modificada [40] y, a continuación, por el Consejo de la Unión Europea a su Posición Común. [41] Sin embargo, tal y como se desprende de la exposición de motivos de esta Posición Común, «el Consejo […] [modificó] la redacción de la letra c) para dejar claro que, en esta situación concreta, la condición de trabajador se mantendrá durante no menos de seis meses». Ha de señalarse que se introdujo una nueva modificación a dicha disposición mediante la adición de la expresión «o habiendo quedado en paro involuntario durante los primeros doce meses».

52. A mi parecer, la introducción de esta expresión durante los trabajos preparatorios de la Directiva 2004/38 confirma la voluntad del legislador de la Unión de ampliar a otros tipos de contratos el ámbito de aplicación del artículo 7, apartado 3, letra c), de dicha Directiva, que se limitaba a los contratos de duración determinada.

36 «[…] En este caso, los ciudadanos de la Unión […] no podrán ser expulsados mientras los ciudadanos de la Unión puedan demostrar que siguen buscando empleo y que tienen posibilidades reales de ser contratados». En cuando a la facultad de que dispone el Estado miembro de acogida para no conceder el derecho a prestaciones de asistencia social en tal caso, véase el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38.

37 Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, COM(2001) 257 final (DO 2001, C 270-E, p. 150). El artículo 8 se refería a los trámites administrativos para los ciudadanos.

38 Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, COM(2001) 257 — C5-0336/2001 — 2001/0111(COD) (DO 2004, C 43-E, p. 42).

39 El artículo 9 establecía las condiciones de ejercicio del derecho de residencia de duración superior a seis meses.

40 Véase el artículo 7, apartado 2 *bis* (enmienda 30). Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de su familia a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (presentada por la Comisión con arreglo al apartado 2 del artículo 250 del Tratado CE), COM/2003/0199 final — COD 2001/0111.

41 Posición Común (CE) n.º 6/2004 aprobada por el Consejo el 5 de diciembre de 2003 con vistas a la adopción de la Directiva 2004/[38]/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de […], relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO 2004, C 54-E, p. 12).

B. El Estado miembro de acogida no dispone de la facultad de supeditar el mantenimiento de la condición de trabajador al ejercicio de una actividad por cuenta ajena durante un período mínimo

53. Los Gobiernos danés, alemán y francés sostienen que, habida cuenta del considerando 10 de la Directiva 2004/38, existen situaciones en las que un Estado miembro puede considerar válidamente que una persona no ha ejercido una actividad por cuenta ajena durante un período de tiempo lo suficientemente largo para poder acogerse al artículo 7, apartado 3, letra c), de esta Directiva. En consecuencia, consideran que las autoridades nacionales deben poder establecer las condiciones de mantenimiento de la condición de trabajador.

54. Es preciso subrayar que, como ha señalado acertadamente la Comisión, la Directiva 2004/38 prevé suficientes garantías para evitar que el sistema de seguridad social de los Estados miembros de acogida tenga que soportar una carga excesiva como consecuencia de las solicitudes abusivas de prestaciones sociales. [42]

55. He de recordar, en primer lugar, que, con arreglo al artículo 24, apartado 1, de esta Directiva, «todos los ciudadanos de la Unión que residan en el Estado miembro de acogida en base a [dicha] Directiva gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales de dicho Estado». Por consiguiente, cuando el Derecho nacional excluya del disfrute de los derechos a prestaciones sociales a las personas que únicamente han ejercido una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia durante un breve período de tiempo, tales exclusiones se aplicarán de la misma forma a los trabajadores móviles de otros Estados miembros.

56. En segundo lugar, el artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38 limita a «un período que no podrá ser inferior a seis meses» la duración del mantenimiento de la condición de trabajador y, por lo tanto, del disfrute del derecho a la igualdad de trato. En consecuencia, el mantenimiento de la condición de trabajador no confiere necesariamente el derecho a obtener el subsidio para solicitantes de empleo. El derecho a la igualdad de trato solo implica que el trabajador debe disfrutar de los mismos derechos que los que se garantizan a los nacionales del Estado miembro de acogida.

57. En tercer lugar, el artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38 dispone que, para mantener la condición de trabajador, es preciso haber perdido involuntariamente un empleo por cuenta ajena o por cuenta propia e inscribirse en el servicio de empleo competente con el fin de encontrar un trabajo. Como ha señalado la Comisión, este requisito tiene por objeto garantizar que las personas no se coloquen de manera artificial en posición de beneficiarse del derecho a la igualdad de trato. En este sentido, cabe subrayar que, en el presente asunto, de la resolución de remisión no se desprende en modo alguno que el Sr. Tarola se haya acogido al artículo 7, apartado 3, de la Directiva de manera abusiva. [43]

58. En cuarto y último lugar, es evidente que los Estados miembros no pueden supeditar el mantenimiento de la condición de trabajador al ejercicio de una actividad por cuenta ajena durante un período mínimo distinto al establecido en el artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38. Cualquier otro enfoque permitiría introducir una limitación adicional no prevista por el legislador de la Unión.

42 En este contexto, el Tribunal de Justicia ha declarado que «[esta Directiva], que establece un sistema gradual de mantenimiento de la condición de trabajador que pretende asegurar el derecho de residencia y el acceso a las prestaciones sociales, toma en consideración, ella misma, los diferentes factores que caracterizan la situación individual de cada solicitante de una prestación social, y en especial la duración del ejercicio de una actividad económica». Sentencia de 15 de septiembre de 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), apartado 60.

43 A este respecto, en relación con el concepto de «abuso de derecho», véanse mis conclusiones presentadas en el asunto McCarthy y otros (C-202/13, EU:C:2014:345), puntos 108 a 115.

59. En mi opinión, de los puntos 22 a 52 de las presentes conclusiones se desprende claramente que el segundo supuesto previsto en el artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38 se aplica al trabajador que queda en paro involuntario durante los primeros doce meses de empleo, independientemente de la naturaleza de la actividad ejercida (por cuenta ajena o por cuenta propia) o del tipo de contrato de trabajo que haya celebrado (de duración determinada, indefinido u otro tipo de contrato).

V. Conclusión

60. A la luz de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la cuestión planteada por la Court of Appeal (Tribunal de Apelación, Irlanda):

«El artículo 7, apartados 1, letra a), y 3, letra c), de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE, debe interpretarse en el sentido de que un nacional de un Estado miembro, que ha trabajado en otro Estado miembro durante un período de dos semanas, en una condición distinta de la de trabajador con contrato de duración determinada y que, a continuación, queda involuntariamente en paro, mantiene la condición de trabajador en el sentido de estas disposiciones.»