Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 25 de febrero de 2016*

«Procedimiento prejudicial — Libre circulación de personas — Ciudadanía de la Unión — Igualdad de trato — Directiva 2004/38/CE — Artículo 24, apartado 2 — Prestaciones de asistencia social — Reglamento (CE) nº 883/2004 — Artículos 4 y 70 — Prestaciones especiales en metálico no contributivas — Exclusión de los nacionales de un Estado miembro durante los tres primeros meses de residencia en el Estado miembro de acogida»

En el asunto C-299/14,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Tribunal Regional de Seguridad Social de Renania del Norte-Westfalia, Alemania), mediante resolución de 22 de mayo de 2014, recibida en el Tribunal de Justicia el 17 de junio de 2014, en el procedimiento entre

**Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen**

y

**Jovanna García-Nieto,**

**Joel Peña Cuevas,**

**Jovanlis Peña García,**

**Joel Luis Peña Cruz,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Tizzano, Vicepresidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Presidente de la Sala Primera, y los Sres. F. Biltgen y E. Levits, la Sra. M. Berger (Ponente) y el Sr. S. Rodin, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Wathelet;

Secretario: Sr. M. Aleksejev, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 22 de abril de 2015;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de la Sra. García-Nieto, el Sr. Peña Cuevas, Jovanlis Peña García y Joel Luis Peña Cruz, por el Sr. M. Schmitz, Rechtsanwalt;

* Lengua de procedimiento: alemán.

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

— en nombre del Gobierno francés, por el Sr. R. Coesme, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. M. Holt, en calidad de agente, asistido por el Sr. B. Kennelly, Barrister;

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

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 4 de junio de 2015;

dicta la siguiente

## Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 18 TFUE y 45 TFUE, apartado 2, de los artículos 4 y 70 del Reglamento (CE) nº 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO L 166, p. 1; corrección de errores en DO 2004, L 200, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (UE) nº 1244/2010 de la Comisión, de 9 de diciembre de 2010 (DO L 338, p. 35) (en lo sucesivo, «Reglamento nº 883/2004»), y del artículo 24 de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO L 158, p. 77; corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35, y DO 2005, L 197, p. 34).

2 Esta petición se ha presentado en el marco de un litigio entre el Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen (centro de empleo del distrito de Recklinghausen; en lo sucesivo, «Jobcenter») y el Sr. Peña Cuevas y la Sra. García-Nieto así como la hija que tienen en común, Jovanlis Peña García, y el hijo del Sr. Peña Cuevas, Joel Luis Peña Cruz (en lo sucesivo, conjuntamente, la familia «Peña-García») acerca de la negativa de ese centro a conceder prestaciones del seguro básico («Grundsicherung») previsto en la legislación alemana.

## Marco jurídico

### *Derecho internacional*

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

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

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

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

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

*Derecho de la Unión*

Reglamento nº 883/2004

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

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

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

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

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

a) tienen por objeto proporcionar:

i) 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,

o

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

y

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

y

c) figuren en el anexo X.

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

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

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

«[...]

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

Directiva 2004/38

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

«(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. [...]

[...]

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

[...]

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

10 El artículo 6 de dicha Directiva, titulado «Derecho de residencia por un período de hasta tres meses», establece lo siguiente:

«1. Los ciudadanos de la Unión tendrán derecho de residencia en el territorio de otro Estado miembro por un período de hasta tres meses sin estar sometidos a otra condición o formalidad que la de estar en posesión de un documento de identidad o pasaporte válidos.

2. Las disposiciones del apartado 1 se aplicarán asimismo a los miembros de la familia en posesión de un pasaporte válido que no sean nacionales de un Estado miembro y acompañen al ciudadano de la Unión, o se reúnan con él.»

11 El artículo 7 de la citada Directiva, titulado «Derecho de residencia por más de tres meses», dispone cuanto sigue:

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

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

b) dispone, para sí y los miembros de su familia, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante su período de residencia, así como de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida, [...].

[...]»

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

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

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

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

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

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

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

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

13 El artículo 24 de la Directiva 2004/38, titulado «Igualdad de trato», dispone lo siguiente:

«1. Con sujeción a las disposiciones específicas expresamente establecidas en el Tratado y el Derecho derivado, todos los ciudadanos de la Unión que residan en el Estado miembro de acogida en base a la presente Directiva gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales de dicho Estado en el ámbito de aplicación del Tratado. El beneficio de este derecho se extenderá a los miembros de la familia que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro, beneficiarios del derecho de residencia o del derecho de residencia permanente.

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

*Derecho alemán*

Código de Seguridad Social

14 El artículo 19 *bis*, apartado 1, que figura en el Libro I del Código de Seguridad Social (Sozialgesetzbuch Erstes Buch), establece los dos tipos principales de prestaciones del seguro básico para demandantes de empleo en los términos siguientes:

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

1. Prestaciones que tengan por objeto la inserción laboral.

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

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

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

[...]

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

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

2. que tengan por objeto garantizar la subsistencia.»

16 El artículo 7 del Libro II del Código de Seguridad Social, titulado «Beneficiarios», dispone en su apartado 1:

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

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

2. sean aptos para trabajar,

3. necesiten asistencia y

4. residan habitualmente en la República Federal de Alemania (beneficiarios aptos para trabajar).

Quedarán excluidos:

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

2. Las extranjeras y los extranjeros cuyo derecho de residencia sólo se justifica por la búsqueda de un empleo y los miembros de sus familias.

[...]

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

17 De los apartados 2 y 3 de dicho artículo 7 resulta que los menores de edad que no sean aptos para trabajar, vivan con beneficiarios aptos para trabajar y formen así con éstos una «comunidad necesitada», tienen un derecho derivado a las prestaciones previstas en el Libro II del Código de Seguridad Social.

18 El artículo 8, apartado 1, del Libro II del Código de Seguridad Social, titulado «Aptitud para trabajar», está redactado como sigue:

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

19 El artículo 9, apartado 1, del Libro II del Código de Seguridad Social dispone lo siguiente:

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

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

21 El artículo 1 del Libro XII del Código de Seguridad Social, que se refiere a la ayuda social, está redactado en los siguientes términos:

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

22 Según el artículo 21 del Libro XII del Código de Seguridad Social:

«No se abonarán prestaciones de subsistencia a los beneficiarios de las prestaciones del Libro II del Código de Seguridad Social en la medida en que sean aptos para trabajar o por razón de sus vínculos familiares. [...]»

Ley sobre la libre circulación

23 El ámbito de aplicación de la Ley sobre la libre circulación, en su versión aplicable a los hechos del litigio principal, se determina en el artículo 1 de esta Ley:

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

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

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

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

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

[...]

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

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

[...]

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

1. Incapacidad laboral temporal a causa de enfermedad o de accidente.

2. Desempleo involuntario confirmado por la agencia de empleo competente o cese de una actividad por cuenta propia debido a circunstancias independientes de la voluntad del trabajador por cuenta propia, tras más de un año de actividad.

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

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

[...]»

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

«(1) Los miembros de la familia de los ciudadanos de la Unión mencionados en el artículo 2, apartado 2, puntos 1 a 5, serán titulares del derecho recogido en el artículo 2, apartado 1, desde el momento en que acompañen a dicho ciudadano de la Unión o se reúnan con él. Por lo que se refiere a los miembros de la familia de los ciudadanos de la Unión mencionados en el artículo 2, apartado 2, punto 5, ello se aplicará de conformidad con los requisitos del artículo 4.

(2) Se considerarán miembros de la familia:

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

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

[...]»

26 El artículo 5 de la Ley sobre la libre circulación, titulado «Permisos de residencia y certificación relativa al derecho de residencia permanente», establece cuanto sigue:

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

[...]

(3) Las autoridades de extranjería competentes podrán exigir que se demuestren de forma creíble, en los tres meses siguientes a la entrada en el territorio federal, los requisitos del derecho recogido en el artículo 2, apartado 1. En el momento del registro administrativo, la autoridad registral competente podrá recibir los datos y los justificantes, y los remitirá a las autoridades de extranjería competentes. [...]

[...]»

**Litigio principal y cuestiones prejudiciales**

27 Todos los miembros de la familia Peña-García tienen nacionalidad española. La Sra. García-Nieto y el Sr. Peña Cuevas vivían juntos como pareja desde hacía varios años en España y formaban una unidad económica, sin estar casados ni haberse registrado como pareja de hecho, con Jovanlis Peña García, su hija común, y con Joel Luis Peña Cruz, el hijo todavía menor de edad del Sr. Peña Cuevas.

28 En abril de 2012, la Sra. García Nieto se desplazó a Alemania con su hija Jovanlis y se inscribió, el 1 de junio de 2012, como demandante de empleo. A partir del 12 de junio de 2012, trabajó como ayudante de cocina para lo que se afilió, desde el 1 de julio de 2012, a la seguridad social alemana con carácter obligatorio y percibió un salario mensual neto de 600 euros.

29 El 23 de junio de 2012, el Sr. Peña Cuevas y su hijo se reunieron con ellas. Hasta el 1 de noviembre de 2012, la familia Peña-García residió en la casa de la madre de la Sra. García-Nieto y subsistió con los ingresos de esta última. Además, desde julio de 2012, el Sr. Peña Cuevas y la Sra. García-Nieto percibieron prestaciones familiares por sus hijos Jovanlis y Joel Luis, que están escolarizados desde el 22 de agosto de 2012.

30 El 30 de julio de 2012, la familia Peña-García presentó una solicitud para percibir las prestaciones de subsistencia previstas en el Libro II del Código de Seguridad Social ante el Jobcenter (en lo sucesivo, «prestaciones controvertidas»). Sin embargo, éste rechazó conceder dichas prestaciones al Sr. Peña Cuevas y a su hijo respecto de los meses de agosto y septiembre de 2012, prestaciones que fueron concedidas, no obstante, a partir de octubre de 2012.

31 La resolución de denegación del Jobcenter se basaba en el artículo 7, apartado 1, segunda frase, punto 1, del Libro II del Código de Seguridad Social, debido a que, en el momento en que presentaron la solicitud, el Sr. Peña Cuevas y su hijo llevaban residiendo menos de tres meses en Alemania y a que el Sr. Peña Cuevas, por otra parte, no era ni trabajador por cuenta ajena ni por cuenta propia. Según el Jobcenter, la exclusión de la percepción de las prestaciones controvertidas se aplicaba igualmente al hijo del Sr. Peña Cuevas. En efecto, a raíz de la reserva formulada el 19 de diciembre de 2011 por el Gobierno alemán respecto del Convenio de Asistencia, éste ya no podía generar derechos.

32 El Sozialgericht Gelsenkirchen (Tribunal de Seguridad Social de Gelsenkirchen) estimó el recurso interpuesto por la familia Peña-García contra esa resolución del Jobcenter y rechazó los motivos de exclusión contemplados en el artículo 7, apartado 1, segunda frase, del Libro II del Código de Seguridad Social por razones relativas a la estructura de la normativa nacional. El Jobcenter apeló dicha sentencia ante el tribunal remitente, el Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Tribunal Regional de Seguridad Social de Renania del Norte-Westfalia).

33 El tribunal remitente expresa sus dudas sobre la compatibilidad con el Derecho de la Unión de la exclusión completa de la percepción de las prestaciones controvertidas, en los supuestos previstos en el artículo 7, apartado 1, segunda frase, punto 1, del Libro II del Código de Seguridad Social.

34 En estas circunstancias, el Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Tribunal Regional de Seguridad Social de Renania del Norte-Westfalia) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) El principio de no discriminación recogido en el artículo 4 del Reglamento nº 883/2004 —con excepción de la exclusión de la exportación de las prestaciones prevista en el artículo 70, apartado 4, del Reglamento nº 883/3004— ¿es aplicable también a las prestaciones especiales en metálico no contributivas en el sentido del artículo 70, apartados 1 y 2, de dicho Reglamento?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión: ¿es posible —y, en su caso, en qué medida— restringir el principio de no discriminación recogido en el artículo 4 del Reglamento nº 883/2004 mediante disposiciones de Derecho nacional por las que se transpone el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, conforme a las cuales no existe acceso en ningún caso a dichas prestaciones durante los tres primeros meses de residencia cuando los ciudadanos de la Unión no sean trabajadores por cuenta ajena ni por cuenta propia en la República Federal de Alemania ni sean titulares del derecho a la libre circulación en virtud del artículo 2, apartado 3, de la Ley sobre la libre circulación?

3) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión: los principios de no discriminación enunciados, por otra parte, en el Derecho primario (en particular, en el artículo 45 TFUE, apartado 2, en relación con el artículo 18 TFUE), ¿se oponen a una disposición nacional que deniegue sin excepción alguna a los ciudadanos de la Unión, durante los tres primeros meses de su residencia, una prestación social dirigida a garantizar la subsistencia y que al mismo tiempo facilita también el acceso al mercado laboral, cuando dichos ciudadanos de la Unión no sean trabajadores por cuenta ajena ni por cuenta propia en la República Federal de Alemania ni sean titulares del derecho a la libre circulación en virtud del artículo 2, apartado 3, de la Ley sobre la libre circulación, pero pueden invocar un vínculo real con el Estado de acogida y, en particular, con su mercado laboral?»

35 Mediante resolución de 19 de marzo de 2015, el tribunal remitente decidió que no procedía responder a la primera cuestión puesto que en el asunto que dio lugar a la sentencia Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) se planteaba una cuestión con el mismo contenido y el Tribunal de Justicia la había respondido afirmativamente al declarar que «el Reglamento nº 883/2004 debe interpretarse en el sentido de que las "prestaciones especiales en metálico no contributivas" en el sentido de los artículos 3, apartado 3, y 70 de dicho Reglamento están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 4 de ese mismo Reglamento».

## Sobre las cuestiones prejudiciales

### *Sobre la segunda cuestión prejudicial*

36 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el artículo 24 de la Directiva 2004/38 y el artículo 4 del Reglamento nº 883/2004 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa de un Estado miembro que excluye de la percepción de determinadas «prestaciones especiales en metálico no contributivas», en el sentido del artículo 70, apartado 2, del Reglamento nº 883/2004, y que constituyen asimismo una «prestación de asistencia social», en el sentido del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, a los nacionales de otros Estados miembros que se encuentren en una situación como la contemplada en el artículo 6, apartado 1, de la citada Directiva.

37 Con carácter preliminar, es preciso recordar que, en la sentencia Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), apartados 44 a 46, el Tribunal de Justicia ya declaró que unas prestaciones como las controvertidas no pueden calificarse como prestaciones económicas destinadas a facilitar el acceso al mercado de trabajo de un Estado miembro, sino que deben considerarse «prestaciones de asistencia social», en el sentido del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38.

38 Por lo que se refiere al acceso a tales prestaciones, un ciudadano de la Unión sólo puede reclamar la igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado miembro de acogida en virtud del artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2004/38 si su estancia en el territorio de dicho Estado cumple los requisitos de esta Directiva (sentencias Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, apartado 69, y Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, apartado 49).

39 En efecto, admitir que personas que no disfrutan del derecho de residencia en virtud de la Directiva 2004/38 puedan reclamar un derecho a percibir prestaciones de asistencia social en las mismas condiciones que las aplicables a los propios nacionales iría en contra de un objetivo de dicha Directiva, recogido en su considerando 10, consistente en evitar que los ciudadanos de la Unión nacionales de otros Estados miembros se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida (sentencias Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, apartado 74, y Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, apartado 50).

40 En consecuencia, para determinar si unas prestaciones de asistencia social, como las prestaciones controvertidas, pueden ser denegadas sobre la base de la excepción del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, es preciso comprobar previamente si es posible aplicar el principio de igualdad de trato recordado en el artículo 24, apartado 1, de dicha Directiva y, por lo tanto, la legalidad de la estancia del ciudadano de la Unión interesado en el territorio del Estado miembro de acogida (sentencia Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, apartado 51).

41 A este respecto, es preciso señalar que, como se desprende de los autos remitidos al Tribunal de Justicia, el Sr. Peña Cuevas puede basar el derecho de residencia en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2004/38.

42 Dicha disposición establece que los ciudadanos de la Unión tienen derecho de residencia en el territorio de otro Estado miembro por un período de hasta tres meses sin estar sometidos a otra condición o formalidad que la de estar en posesión de un documento de identidad o pasaporte válidos y el artículo 14, apartado 1, de dicha Directiva mantiene ese derecho mientras los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias no se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida (sentencias Ziolkowski y Szeja, C-424/10 y C-425/10, EU:C:2011:866, apartado 39, y Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, apartado 70).

43 Siendo ello así, es necesario no obstante destacar que, en tal caso, el Estado miembro de acogida puede invocar la excepción del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38 para denegar a dicho ciudadano la prestación de asistencia social solicitada (sentencia Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, apartado 70).

44 En efecto, de la redacción de dicha disposición resulta expresamente que el Estado miembro de acogida puede denegar a personas que no sean trabajadores por cuenta ajena, trabajadores por cuenta propia o que conserven tal condición toda prestación de asistencia social durante los tres primeros meses de residencia.

45 Pues bien, como ha señalado el Abogado General en el punto 70 de sus conclusiones, la citada disposición es conforme con el objetivo de preservar el equilibrio financiero del sistema de seguridad social de los Estados miembros perseguido por la Directiva 2004/38, como se desprende, en particular, del considerando 10 de ésta. Dado que los Estados miembros no pueden exigir que los ciudadanos de

la Unión posean medios de subsistencia suficientes y una cobertura médica personal cuando realizan una estancia de tres meses de duración como máximo en sus respectivos territorios, es legítimo no obligar a dichos Estados miembros a hacerse cargo de esos ciudadanos durante tal período.

46 En este contexto, procede asimismo puntualizar que, si bien la Directiva 2004/38 exige que el Estado miembro considere la situación particular de la persona interesada cuando se disponga a adoptar una medida de expulsión o a declarar que dicha persona genera una carga excesiva para el sistema nacional de seguridad social a lo largo de su residencia (sentencia Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, apartados 64, 69 y 78), tal examen individual no es exigible, sin embargo, en un supuesto como el del asunto principal.

47 En la sentencia Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), apartado 60, el Tribunal de Justicia ya declaró que la propia Directiva 2004/38, al establecer 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 diferentes factores que caracterizan la situación particular de cada solicitante de una prestación social y, en especial, la duración del ejercicio de una actividad económica.

48 Por consiguiente, si bien tal examen no es necesario en el caso de un ciudadano que busca trabajo que ya no tiene la condición de trabajador, lo mismo cabe decir *a fortiori* por lo que se refiere a quienes se encuentren en una situación como la del Sr. Peña Cuevas en el asunto principal.

49 En efecto, al permitir que los interesados conozcan sin ambigüedad sus derechos y sus obligaciones, la excepción contemplada en el artículo 7, apartado 1, segunda frase, punto 1, del Libro II del Código de Seguridad Social, en relación con el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38 —según la cual, la República Federal de Alemania no está obligada a conceder el derecho a la asistencia social durante los tres primeros meses de residencia de un ciudadano de la Unión en su territorio— puede garantizar un alto grado de seguridad jurídica y de transparencia en el marco de la concesión de prestaciones de asistencia social del seguro básico, a la vez que se ajusta al principio de proporcionalidad (véase, por analogía, la sentencia Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, apartado 61).

50 Además, por lo que respecta al examen individual dirigido a realizar una apreciación global de la carga concreta que representaría la concesión de una prestación en el conjunto del sistema nacional de asistencia social de que se trata en el asunto principal, es preciso recordar que la ayuda concedida a un solo solicitante difícilmente puede calificarse de «carga excesiva» para un Estado miembro, en el sentido del artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2004/38, en la medida en que podría pesar sobre el Estado miembro de que se trate, no tras habérsele presentado una solicitud individual, sino necesariamente una vez sumadas todas las solicitudes individuales que se le hubieran presentado (véase la sentencia Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, apartado 62).

51 En estas circunstancias, el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38 no se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, en la que se excluye de la percepción de determinadas «prestaciones especiales en metálico no contributivas», en el sentido del artículo 70, apartado 2, del Reglamento nº 883/2004, a los nacionales de otros Estados miembros que se encuentren en una situación como la contemplada en el artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva.

52 La misma conclusión se impone por lo que se refiere a la interpretación del artículo 4 del Reglamento nº 883/2004. En efecto, las prestaciones de que se trata, que constituyen «prestaciones especiales en metálico no contributivas» en el sentido del artículo 70, apartado 2, de dicho Reglamento, únicamente se facilitan, en virtud del apartado 4 de este mismo artículo, en el Estado miembro en el que las personas interesadas residan y de conformidad con la legislación de ese Estado. De ello se desprende que nada se opone a que se denieguen tales prestaciones a nacionales de otros Estados miembros que no sean trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia o a personas que conserven dicha condición durante los tres primeros meses de su residencia en el Estado de acogida (véanse las sentencias Brey, C-140/12, EU:C:2013:965, apartado 44, y Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, apartado 83).

53 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 24 de la Directiva 2004/38 y el artículo 4 del Reglamento nº 883/2004 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa de un Estado miembro que excluye de la percepción de determinadas «prestaciones especiales en metálico no contributivas», en el sentido del artículo 70, apartado 2, del Reglamento nº 883/2004, y que constituyen asimismo una «prestación de asistencia social», en el sentido del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, a los nacionales de otros Estados miembros que se encuentren en una situación como la contemplada en el artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva.

*Sobre la tercera cuestión prejudicial*

54 Toda vez que la tercera cuestión prejudicial se planteó para el supuesto de que se diera una respuesta negativa a la primera cuestión prejudicial y que el Tribunal de Justicia ha dado una respuesta positiva a una cuestión con el mismo contenido planteada en los asuntos que dieron lugar a las sentencias Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) y Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), no procede responder a la tercera cuestión prejudicial.

**Costas**

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

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

**El artículo 24 de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE, y el artículo 4 del Reglamento (CE) nº 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, en su versión modificada por el Reglamento (UE) nº 1244/2010 de la Comisión, de 9 de diciembre de 2010, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa de un Estado miembro que excluye de la percepción de determinadas «prestaciones especiales en metálico no contributivas», en el sentido del artículo 70, apartado 2, del citado Reglamento nº 883/2004, y que constituyen asimismo una «prestación de asistencia social», en el sentido del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, a los nacionales de otros Estados miembros que se encuentren en una situación como la contemplada en el artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva.**

Firmas