Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 25 de julio de 2018*

«Procedimiento prejudicial — Ciudadanía de la Unión — Artículos 20 TFUE y 21 TFUE — Libertad de circular y residir en los Estados miembros — Seguridad social — Reglamento (CE) n.º 883/2004 — Asistencia social — Prestaciones de enfermedad — Servicios a personas con discapacidad — Obligación de un municipio de un Estado miembro de conceder a uno de sus residentes la asistencia personal prevista por la legislación nacional mientras cursa estudios superiores en otro Estado miembro»

En el asunto C-679/16,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Finlandia), mediante resolución de 23 de diciembre de 2016, recibida en el Tribunal de Justicia el 30 de diciembre de 2016, en el procedimiento iniciado por

A

con intervención de:

Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan yksilöasioiden jaosto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. J.L. da Cruz Vilaça, Presidente de Sala, y los Sres. E. Levits, A. Borg Barthet y F. Biltgen y la Sra. M. Berger (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre del Gobierno finlandés, por la Sra. H. Leppo, en calidad de agente;

– en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek, J. Vláčil y J. Pavliš, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno sueco, por las Sras. A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev y L. Zettergren y el Sr. L. Swedenborg, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. D. Martin e I. Koskinen, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: finés.

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 31 de enero de 2018;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 20 TFUE y 21 TFUE y del artículo 3, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO 2004, L 166, p. 1; corrección de errores en DO 2004, L 200, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 988/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009 (DO 2009, L 284, p. 43) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 883/2004»).

2 Dicha petición se ha presentado en el contexto de un procedimiento iniciado por A para solicitar ante el Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan yksilöasioiden jaosto (Departamento de Prestaciones del Área de Asuntos Sociales y de Salud del municipio de Espoo, Finlandia; en lo sucesivo, «municipio de Espoo») una prestación de asistencia personal en Tallin, Estonia, donde A cursa un ciclo de estudios de Derecho de tres años a tiempo completo.

Marco jurídico

Derecho internacional

3 La Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, celebrada en Nueva York el 13 de diciembre de 2006 (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 2515, p. 3; en lo sucesivo, «Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad»), entró en vigor el 3 de mayo de 2008. Fue aprobada en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2010/48/CE del Consejo, de 26 de noviembre de 2009 (DO 2010, L 23, p. 35).

4 El artículo 19 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, titulado «Derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad», dispone lo siguiente:

«Los Estados Partes en la presente Convención […] adoptarán medidas efectivas y pertinentes para facilitar el pleno goce de este derecho por las personas con discapacidad y su plena inclusión y participación en la comunidad, asegurando en especial que:

[…]

b) las personas con discapacidad tengan acceso a una variedad de servicios de asistencia domiciliaria, residencial y otros servicios de apoyo de la comunidad, incluida la asistencia personal que sea necesaria para facilitar su existencia y su inclusión en la comunidad y para evitar su aislamiento o separación de esta;

[…]»

5 El Tribunal de Justicia ha confirmado que las disposiciones de la referida Convención forman parte del Derecho de la Unión, y que las disposiciones de este deben interpretarse, en la medida de lo posible, de conformidad con dicha Convención (sentencia de 11 de abril de 2013, HK Danmark, C-335/11 y C-337/11, EU:C:2013:222, apartados 30 y 32).

6 El 11 de mayo de 2016, la República de Finlandia ratificó la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo. La Convención y su Protocolo Facultativo entraron en vigor en ese Estado miembro el 10 de junio de 2016.

Derecho de la Unión

7 El considerando 15 del Reglamento n.º 883/2004 expone:

«Es menester que las personas que circulan dentro de la Comunidad estén sujetas al sistema de seguridad social de un solo Estado miembro, a fin de evitar la concurrencia de diversas legislaciones nacionales aplicables y las complicaciones que ello podría entrañar.»

8 El artículo 1, letras j) a l), del citado Reglamento establece que se entenderá por:

«j) "residencia": el lugar en que una persona reside habitualmente;

k) "estancia": la residencia temporal;

l) "legislación": para cada Estado miembro, las leyes, los reglamentos, las disposiciones estatutarias y todas las demás medidas de aplicación que afecten a las ramas de seguridad social contempladas en el apartado 1 del artículo 3.

[…]»

9 El artículo 3 de dicho Reglamento, titulado «Campo de aplicación material», dispone lo siguiente:

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

a) las prestaciones de enfermedad;

[…]

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

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

[…]

5. El presente Reglamento no se aplicará:

a) a la asistencia social y sanitaria, […]

[…]»

10 El artículo 9 del Reglamento n.º 883/2004, titulado «Declaraciones de los Estados miembros sobre el campo de aplicación del presente Reglamento», establece, en particular, que los Estados miembros notificarán anualmente a la Comisión Europea por escrito la legislación y los regímenes mencionados en el artículo 3 del mismo Reglamento.

11 En el título II del Reglamento n.º 883/2004, titulado «Determinación de la legislación aplicable», el artículo 11, apartados 1 y 3, de este dispone que:

«1. Las personas a las cuales sea aplicable el presente Reglamento estarán sometidas a la legislación de un único Estado miembro. Esta legislación será determinada con arreglo al presente título.

[…]

3. A reserva de lo dispuesto en los artículos 12 a 16:

a) la persona que ejerza una actividad por cuenta ajena o propia en un Estado miembro estará sujeta a la legislación de ese Estado miembro;

[…]

e) cualquier otra persona a la que no le sean aplicables las disposiciones de las letras a) a d) estará sujeta a la legislación del Estado miembro de residencia, sin perjuicio de otras disposiciones contenidas en el presente Reglamento que le garanticen prestaciones en virtud de la legislación de uno o varios de los demás Estados miembros.»

Derecho finlandés

La Ley sobre Asistencia Social

12 El artículo 13, punto 1, de la sosiaalihuoltolaki (Ley sobre Asistencia Social) (17.9.1982/710) dispone lo siguiente:

«En el marco de sus funciones en materia de asistencia social, los municipios están obligados a asumir las tareas relacionadas a continuación, respetando el contenido y el alcance previstos en la legislación:

1) organización de los servicios sociales para los residentes;

[…]»

13 El artículo 14, párrafo primero, de la Ley sobre Asistencia Social establece:

«Se entenderá por “residente del municipio” a efectos de la presente Ley toda persona que tenga en él su domicilio, en el sentido de la väestökirjalaki (Ley del Registro Civil) (141/69).

[…]»

La Ley sobre los servicios y medidas de apoyo por razón de discapacidad

14 El artículo 1 de la laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (Ley sobre los servicios y medidas de apoyo por razón de discapacidad) (3.4.1987/380), en su versión aplicable a los hechos del litigio principal (en lo sucesivo, «Ley sobre servicios a personas con discapacidad») dispone que:

«La presente Ley tiene por objeto proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de convivir como miembros activos de la sociedad en igualdad de condiciones respecto del resto de ciudadanos, así como evitar y eliminar las incomodidades y los obstáculos que se derivan de la discapacidad.»

15 El artículo 3 de esta Ley, titulado «Responsabilidad de la organización de los servicios y medidas de apoyo», enuncia:

«Los municipios deberán velar por que los servicios y medidas de apoyo a personas con discapacidad estén organizados de tal forma que cubran, por su contenido y alcance, las necesidades existentes en su término.

En la organización de los servicios y de las medidas de apoyo previstos en la presente Ley deberán tenerse en cuenta las necesidades de asistencia individuales del usuario.»

16 El artículo 8 de dicha Ley, titulado «Servicios a personas con discapacidad», establece, en su apartado 2:

«Los municipios deberán ofrecer a las personas con grave discapacidad servicios de transporte razonables con servicio de acompañamiento, actividades de día, asistencia [personal] y alojamiento con asistencia cuando, por razón de su discapacidad o enfermedad, la persona precise de forma imperiosa de esos servicios para realizar las actividades cotidianas de la vida diaria. Sin embargo, los municipios no estarán específicamente obligados a proporcionar alojamiento con asistencia o una asistencia [personal] cuando los cuidados necesarios para la persona con grave discapacidad no puedan ser garantizados por los servicios de atención primaria.»

17 El artículo 8c de la misma Ley, titulado «Asistencia [personal]», dispone lo siguiente:

«A efectos de la presente Ley, se entenderá por asistencia [personal] la asistencia, dentro o fuera del domicilio, indispensable para las personas con grave discapacidad:

1) para actividades de la vida cotidiana;

2) en el trabajo y en el estudio;

3) en las actividades de ocio;

4) para participar en la vida social, o

5) para preservar la interacción social.

La asistencia [personal] tiene por objeto ayudar a las personas con grave discapacidad a adoptar sus propias decisiones en el desarrollo de las actividades mencionadas en el párrafo primero. La organización de la asistencia [personal] supone que la persona con grave discapacidad disponga de los recursos para determinar el contenido y las modalidades de ejecución de esa asistencia.

A efectos de la organización de una asistencia [personal], tendrán la consideración de "personas con grave discapacidad" las personas que, por sufrir una discapacidad o enfermedad prolongada o degenerativa, necesitan de forma imperiosa y reiterada la ayuda de otra persona para realizar las actividades mencionadas en el párrafo primero, cuando dicha necesidad no sea principalmente imputable a una enfermedad o incapacidad ligada a la edad.

Se prestará asistencia [personal] para las actividades de la vida cotidiana, así como en el trabajo y el estudio, en la medida en que una persona con grave discapacidad la necesite de forma imperiosa.

Para las actividades indicadas en el párrafo primero, puntos 3 a 5, la asistencia [personal] debe proporcionarse durante al menos 30 horas al mes si un número inferior de horas no permite garantizar la ayuda indispensable para la persona con grave discapacidad.»

18 El artículo 8d de la Ley sobre servicios a personas con discapacidad, titulado «Modo de prestación de la asistencia [personal]», tiene el siguiente tenor:

«En la decisión sobre las modalidades de prestación de asistencia [personal] y de organización de esta, los municipios tendrán en cuenta las opiniones y deseos de la persona con grave discapacidad, así como las necesidades de asistencia individual definidas en un plan de servicios y de circunstancias vitales en su conjunto.

Los municipios podrán prestar la asistencia [personal]:

1) reembolsando a las personas con grave discapacidad los gastos soportados por contratar a un auxiliar que le preste la asistencia [personal], incluidas las cotizaciones y prestaciones obligatorias a cargo del empleador, así como los demás gastos razonables y necesarios generados por el asistente;

2) entregando a las personas con grave discapacidad bonos de servicio por un valor adecuado, conforme a la laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (Ley sobre el bono para servicios de asistencia social y de salud) (569/2009), para la contratación de los servicios de un asistente; o bien

3) poniendo a disposición de las personas con grave discapacidad los servicios de asistencia de proveedores de servicios públicos o privados, o bien prestando ellos mismos o con otro u otros municipios tales servicios en virtud de un acuerdo suscrito al efecto.

En el caso contemplado en el punto 1 del párrafo segundo anterior, la persona con grave discapacidad deberá recibir, en su caso, orientación y ayuda respecto de las cuestiones relativas a la contratación de un asistente.

El asistente personal mencionado en el párrafo segundo, punto 1, antes citado, no podrá ser un familiar ni una persona cercana a la persona con grave discapacidad, a menos que concurra un motivo particularmente importante que determine que ello redunda en interés de esta.»

La Ley sobre las tasas por la prestación de servicios sociales y de salud

19 El artículo 4 de la laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (Ley sobre las tasas por la prestación de servicios sociales y de salud) (3.8.1992/734), titulado «Servicios sociales gratuitos», establece, en su punto 5:

«Serán gratuitos los siguientes servicios sociales:

[…]

5) los servicios enumerados en el artículo 8, párrafo primero, [de la Ley sobre servicios a personas con discapacidad], las actividades de día mencionadas en el artículo 8, párrafo segundo, salvo el transporte y las comidas, la asistencia [personal] y los servicios especiales relacionados con el alojamiento con asistencia y los exámenes mencionados en el artículo 11; no obstante, podrán facturarse gastos especiales relacionados con el alojamiento con asistencia y otros relacionados con la asistencia [personal] cuando el interesado perciba reembolsos de dichos gastos en virtud de una ley distinta de la [Ley sobre servicios a personas con discapacidad].»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

20 El recurrente en el litigio principal nació en 1992 y reside en Finlandia, concretamente en el municipio de Espoo. Según las declaraciones del órgano jurisdiccional remitente, es una persona muy necesitada de asistencia, en particular para las actividades de la vida cotidiana. En consecuencia, dicho municipio puso a su disposición un asistente personal que le permitiera seguir los estudios secundarios que cursó en Finlandia.

21 En agosto de 2013, A solicitó al municipio de Espoo, con arreglo a la Ley sobre servicios a personas con discapacidad, una asistencia personal de aproximadamente cinco horas por semana para la realización de actividades de la vida cotidiana, en particular, para realizar la compra y las tareas de limpieza y la colada. En la fecha de la referida solicitud, A estaba organizando su traslado a Tallin (Estonia), para cursar allí un ciclo de estudios de Derecho de tres años a tiempo completo, lo que le obligaría a pasar tres o cuatro días por semana en la capital estonia, si bien con la intención de regresar a Espoo los fines de semana. Es decir, que los servicios solicitados tendrían que prestarse fuera de Finlandia.

22 Mediante resolución de 12 de noviembre de 2013, confirmada por la resolución de 4 de febrero de 2014 dictada en el recurso de reposición interpuesto contra aquella, la solicitud de asistencia personal formulada por A fue denegada con motivo de que su estancia fuera de Finlandia no podía ser calificada de ocasional, aunque su municipio de residencia no hubiera cambiado. El municipio de Espoo consideró que no está obligado a organizar servicios y medidas de apoyo fuera de Finlandia por la afinidad de tal clase de estancia en el extranjero con el concepto de «residencia habitual». Se observó, además, que cabe la posibilidad de una asistencia personal fuera de Finlandia durante las vacaciones o en caso de desplazamientos por motivos de trabajo, no concediéndose ninguna compensación cuando el municipio de residencia cambia como consecuencia del traslado de la persona fuera de Finlandia o cuando se trata de otro tipo de estancia duradera o habitual en el extranjero.

23 Mediante sentencia de 27 de junio de 2014, el Helsingin hallinto-oikeus (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Helsinki, Finlandia) confirmó básicamente la tesis anterior y desestimó el recurso interpuesto por A contra la resolución denegatoria de su solicitud de asistencia personal.

24 Interpuesto recurso de casación contra dicha sentencia ante el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Finlandia), este considera necesaria una decisión prejudicial del Tribunal de Justicia para resolver el asunto principal.

25 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente entiende que, en virtud de la Ley sobre servicios a personas con discapacidad, el servicio de asistencia personal constituye una obligación particular del municipio, y que toda persona es titular de un derecho subjetivo a tal asistencia si reúne los requisitos necesarios para su reconocimiento, que debe otorgarse a las personas gravemente discapacitadas en el sentido de la citada Ley siempre que sea indispensable teniendo en cuenta las necesidades individuales de la persona afectada.

26 El órgano jurisdiccional remitente advierte, sin embargo, que, aunque A curse sus estudios en la capital estonia, al constar que su municipio de residencia en el sentido del Derecho nacional sigue siendo Espoo, ni del tenor de la Ley sobre servicios a personas con discapacidad ni de los trabajos preparatorios de dicha Ley cabe deducir una obligación de abonar la prestación solicitada cuando se trata de una estancia fuera de Finlandia.

27 El Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) considera que, en este contexto, para dirimir el litigio que ha sido sometido a su conocimiento es necesaria una interpretación del Derecho de la Unión. Se pregunta, en primer lugar, si, dadas sus características, la asistencia personal instaurada por la Ley sobre servicios a personas con discapacidad debe calificarse de «prestación de enfermedad», en cuyo caso estaría comprendida en el ámbito de aplicación material del

Reglamento n.º 883/2004, o si se trata de una prestación de asistencia social, en cuyo caso estaría excluida del ámbito del citado Reglamento. El Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo), que se inclina más bien por esta segunda hipótesis, se pregunta, a continuación, si las disposiciones del Tratado FUE en materia de ciudadanía de la Unión se oponen a que se deniegue la asistencia personal solicitada en el asunto principal.

28 En tales circunstancias, el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Constituye una prestación como la asistencia [personal] prevista en la Ley sobre servicios para personas con discapacidad una «prestación de enfermedad» en el sentido del artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004?

2) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión:

¿Se produce una restricción del derecho de los ciudadanos de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, consagrado en los artículos 20 TFUE y 21 TFUE, cuando la concesión en el extranjero de una prestación como la asistencia [personal] prevista en la Ley sobre servicios para personas con discapacidad no está regulada de forma específica y los requisitos para la concesión de la prestación se interpretan de manera que la asistencia [personal] no se concede en otro Estado miembro en el que una persona cursa estudios superiores de tres años para obtener una titulación?

– ¿Tiene alguna relevancia en la apreciación del asunto el hecho de que una prestación como la asistencia [personal] pueda concederse a una persona en Finlandia para un municipio distinto de su municipio de residencia, por ejemplo cuando la persona en cuestión cursa estudios superiores en un municipio que no es el de su residencia?

– ¿Tienen alguna relevancia en la apreciación del asunto, a la vista del Derecho de la Unión, los derechos derivados del artículo 19 de la Convención […] sobre los derechos de las personas con discapacidad?

3) En caso de que, en su respuesta a la segunda cuestión prejudicial […], el Tribunal de Justicia declare que el Derecho interno, tal como ha sido interpretado en el presente asunto, constituye una restricción a la libertad de circulación, ¿puede estar justificada, sin embargo, tal restricción por razones imperiosas de interés general derivadas de la obligación del municipio de supervisar la prestación de asistencia [personal], de la posibilidad del municipio de elegir las modalidades adecuadas de prestación de la asistencia y de la preservación de la coherencia y la eficacia del sistema de asistencia [personal] establecido por la Ley sobre servicios para personas con discapacidad?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión prejudicial

29 Mediante la primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 883/2004 debe interpretarse en el sentido de que una prestación como la asistencia personal controvertida en el litigio principal, que consiste, en particular, en el abono de los gastos generados por las actividades cotidianas de una persona gravemente

discapacitada que no realiza ninguna actividad económica, con el fin de que pueda cursar estudios superiores, tiene cabida en el concepto de «prestación de enfermedad» a los efectos de dicha disposición.

30 Con carácter preliminar, procede señalar que de los autos remitidos al Tribunal de Justicia se desprende que la República de Finlandia no ha confirmado que la Ley sobre servicios a personas con discapacidad esté comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 883/2004. Sin embargo, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el hecho de que un Estado miembro no haya notificado la declaración sobre su ley nacional reguladora de la materia del Reglamento n.º 883/2004, como ordena el artículo 9 de este, no tiene por efecto que esa ley quede excluida *ipso facto* de su ámbito de aplicación material (véanse, en particular, por analogía, las sentencias de 11 de julio de 1996, Otte, C-25/95, EU:C:1996:295, apartado 20 y jurisprudencia citada, y de 19 de septiembre de 2013, Hliddal y Bornand, C-216/12 y C-217/12, EU:C:2013:568, apartado 46).

31 En lo que se refiere a la distinción entre las prestaciones incluidas en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 883/2004 y las excluidas de él, debe recordarse que, básicamente, está basada en los elementos constitutivos de cada prestación, principalmente en su finalidad y en los requisitos para obtenerla, y no en el hecho de que una prestación sea o no clasificada como prestación de seguridad social por una legislación nacional (véanse, en este sentido, en particular, las sentencias de 5 de marzo de 1998, Molenaar, C-160/96, EU:C:1998:84, apartado 19; de 16 de septiembre de 2015, Comisión/Eslovaquia, C-433/13, EU:C:2015:602, apartado 70, y de 30 de mayo de 2018, Czerwiński, C-517/16, EU:C:2018:350, apartado 33).

32 De este modo, según reiterada jurisprudencia, una prestación podrá considerarse prestación de seguridad social en la medida en que, al margen de cualquier apreciación individual y discrecional de las necesidades personales de sus beneficiarios, se conceda a estos en función de una situación legalmente definida, y en la medida en que tenga relación con alguna de las contingencias expresamente enumeradas en el apartado 1 del artículo 3 del Reglamento n.º 883/2004 (véanse, en particular, las sentencias de 27 de marzo de 1985, Hoeckx, 249/83, EU:C:1985:139, apartados 12 a 14; de 16 de septiembre de 2015, Comisión/Eslovaquia, C-433/13, EU:C:2015:602, apartado 71, y de 21 de junio de 2017, Martínez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, apartado 20).

33 Dado el carácter acumulativo de los dos requisitos mencionados en el apartado anterior, la prestación de que se trate no estará comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 883/2004 si uno de ellos no se cumple.

34 En lo que concierne al primer requisito, procede recordar que concurre cuando la concesión de la prestación se efectúa de acuerdo con criterios objetivos que, una vez verificados, determinan el derecho a la misma sin que la autoridad competente pueda tener en cuenta otras circunstancias personales (véanse en este sentido, en particular, las sentencias de 16 de julio de 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, apartado 17, y de 16 de septiembre de 2015, Comisión/Eslovaquia, C-433/13, EU:C:2015:602, apartado 73).

35 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente señala que, aunque se tengan en cuenta las necesidades individuales de las personas gravemente discapacitadas a la hora de conceder la asistencia personal prevista en la Ley sobre servicios a personas con discapacidad, esta Ley confiere a las personas designadas en ella como beneficiarios un «derecho subjetivo» a la asistencia personal, sobre la base de unos requisitos legalmente establecidos, con independencia de su nivel de ingresos.

36 Los Gobiernos finlandés y sueco, por su parte, sostienen que la prestación controvertida en el litigio principal puede asimilarse a la que dio lugar a la sentencia de 16 de septiembre de 2015, Comisión/Eslovaquia (C-433/13, EU:C:2015:602), por la consideración de que fueron objeto las necesidades individuales del beneficiario y el margen de discrecionalidad atribuido al municipio en lo que respecta a los modos de ejecutar dicha prestación y a su cuantía, de suerte que no concurre el

primer requisito mencionado en el apartado 32 de la presente sentencia y, por consiguiente, esa prestación queda fuera del ámbito de aplicación material del Reglamento n.º 883/2004. En cambio, tanto la Comisión como el Gobierno checo entienden que la referida prestación cumple dicho requisito.

37 En la sentencia de 16 de septiembre de 2015, Comisión/Eslovaquia (C-433/13, EU:C:2015:602), el Tribunal de Justicia declaró, por un lado, que la Comisión no había demostrado que los criterios de la Ley eslovaca relativos a los distintos informes médico-sociales que debían realizarse determinaran el derecho a las prestaciones controvertidas, sin que la autoridad competente conservase un margen de discrecionalidad para concederlas, y, por otro lado, que la citada Ley establecía que el derecho a las asignaciones concedidas en concepto de compensación surge a partir del momento en que existe una resolución válida de la autoridad competente mediante la que se reconoce dicho derecho, lo cual corroboraba la postura del Gobierno eslovaco según la cual la Administración conservaba cierta discrecionalidad a la hora de conceder las prestaciones controvertidas.

38 De ello se deduce, como ha señalado el Abogado General en el punto 42 de sus conclusiones, que, para poder considerar que el primer requisito mencionado en el apartado 32 de la presente sentencia no se cumple, la apreciación discrecional de las necesidades individuales del beneficiario de la prestación controvertida debe referirse, ante todo, al nacimiento del derecho a esta, lo que viene a confirmar la tesis del Gobierno eslovaco según la cual la Administración disponía de un margen de discrecionalidad a la hora de conceder las prestaciones en cuestión.

39 Ha de señalarse que la Ley sobre servicios a personas con discapacidad menciona en varias ocasiones las necesidades individuales del interesado como criterio que debe tenerse en cuenta, en particular en sus artículos 8c y 8d. Sin embargo, el margen de discrecionalidad otorgado especialmente por el citado artículo 8d, por lo que respecta a las competencias del municipio de residencia del beneficiario, no concierne al nacimiento del derecho a la asistencia personal, sino a los modos de conceder la expresada ayuda así como a la cuantía de esta, de suerte que el municipio debe proporcionar la asistencia personal si el solicitante es una persona gravemente discapacitada que reside dentro del término municipal, con independencia de sus ingresos. Por lo tanto, la situación examinada en el asunto principal es diferente de la que dio lugar a la sentencia de 16 de septiembre de 2015, Comisión/Eslovaquia (C-433/13, EU:C:2015:602).

40 A la vista de las consideraciones anteriores, procede señalar que en el asunto principal se cumple el primer requisito.

41 En lo que respecta al segundo requisito, es necesario examinar si la prestación controvertida en el litigio principal tiene relación con alguna de las contingencias enumeradas expresamente en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004.

42 En cuanto se refiere específicamente al seguro de asistencia, es cierto que el Tribunal de Justicia ha declarado, en esencia, que las prestaciones que cubren el riesgo de dependencia, aun cuando presenten características propias, deben ser consideradas «prestaciones de enfermedad» en el sentido del artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004 (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de marzo de 1998, Molenaar, C-160/96, EU:C:1998:84, apartados 23 a 25; de 30 de junio de 2011, da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, apartados 40 a 45, y de 1 de febrero de 2017, Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, apartado 46).

43 No obstante, tal asimilación del riesgo de dependencia a la contingencia de enfermedad supone que unas prestaciones dirigidas a cubrir aquel riesgo se destinan a mejorar el estado de salud y las condiciones de vida de las personas dependientes (véanse, en este sentido, las sentencias de 8 de marzo de 2001, Jauch, C-215/99, EU:C:2001:139, apartado 28; de 21 de febrero de 2006, Hosse, C-286/03, EU:C:2006:125, apartados 38 a 44, y de 30 de junio de 2011, da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, apartado 45).

44 Eso es lo que ocurre, en particular, cuando, con independencia del modo de financiación de los regímenes en cuestión, se trata de la cobertura de los gastos ocasionados por el estado de dependencia de la persona, relativos, en cualquier caso de forma concomitante, a los cuidados dispensados a la persona y a la mejora de las condiciones de su vida cotidiana, que le garanticen, en particular, el equipamiento necesario o la asistencia de terceros (véanse, en particular, las sentencias de 5 de marzo de 1998, Molenaar, C-160/96, EU:C:1998:84, apartado 23; de 8 de julio de 2004, Gaumain-Cerri y Barth, C-502/01 y C-31/02, EU:C:2004:413, apartados 3, 21 y 26, así como de 12 de julio de 2012, Comisión/Alemania, C-562/10, EU:C:2012:442, apartado 46).

45 También según la jurisprudencia, las prestaciones relacionadas con el riesgo de dependencia tienen a lo sumo carácter complementario a las prestaciones de enfermedad «clásicas» comprendidas, *strictu sensu*, en el artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 883/2004, y no se incluyen necesariamente en ella (véanse, en particular, las sentencias de 30 de junio de 2011, da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, apartado 47, y de 1 de febrero de 2017, Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, apartado 46 y jurisprudencia citada).

46 En el asunto principal, como resaltan tanto los Gobiernos finlandés y sueco en sus observaciones escritas como el Abogado General en sus conclusiones, procede advertir que no puede considerarse que la asistencia personal establecida por la Ley sobre servicios a personas con discapacidad tenga por objeto mejorar el estado de salud del beneficiario en lo que respecta a su discapacidad.

47 En efecto, el objeto de esta Ley es, según su artículo 1, proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de convivir como miembros activos de la sociedad en igualdad de condiciones respecto del resto de ciudadanos, así como evitar y eliminar las incomodidades y los obstáculos que se derivan de la discapacidad.

48 Por otro lado, según el artículo 8c de la Ley sobre servicios a personas con discapacidad, la asistencia personal tiene por objeto ayudar a las personas con grave discapacidad a adoptar sus propias decisiones en el desarrollo de las actividades mencionadas en el mismo artículo, a saber, las actividades de la vida cotidiana, el trabajo y el estudio, las actividades de ocio, la participación en la vida social y la preservación de la interacción social.

49 Finalmente, los trabajos preparatorios de la citada Ley confirman que las necesidades de asistencia que se refieren a atenciones, tratamientos o vigilancia quedaron expresamente excluidas de la asistencia personal.

50 Por consiguiente, no puede considerarse que la prestación controvertida en el litigio principal tenga relación con alguna de las contingencias enumeradas expresamente en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004.

51 De ello se sigue que no se cumple el segundo requisito al que se ha hecho referencia en el apartado 32 de la presente sentencia. Por lo tanto, la prestación controvertida en el litigio principal no está comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 883/2004.

52 Por cuanto antecede, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 883/2004 debe interpretarse en el sentido de que una prestación como la asistencia personal controvertida en el litigio principal, que consiste, en particular, en el abono de los gastos generados por las actividades cotidianas de una persona gravemente discapacitada que no realiza ninguna actividad económica, con el fin de que pueda cursar estudios superiores, no tiene cabida en el concepto de «prestación de enfermedad» a los efectos de dicha disposición y, por tanto, está excluida del ámbito de aplicación de ese Reglamento.

Sobre las cuestiones prejudiciales segunda y tercera

53 Mediante las cuestiones prejudiciales segunda y tercera, planteadas en la hipótesis de que la asistencia personal controvertida en el litigio principal no pueda ser calificada de «prestación de enfermedad» y, por tanto, no esté comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 883/2004, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 20 TFUE y 21 TFUE se oponen a que a un residente de un Estado miembro gravemente discapacitado se le deniegue, por su municipio de residencia, una prestación como la asistencia personal controvertida en el litigio principal con motivo de su estancia en otro Estado miembro para cursar estudios superiores.

54 Con carácter preliminar, se debe recordar que el órgano jurisdiccional remitente ha indicado, por un lado, que consta que el recurrente en el asunto principal conservaba su domicilio en Finlandia, de acuerdo con la normativa nacional pertinente, y que su estancia semanal en Estonia para cursar sus estudios era meramente temporal, pues tenía intención de regresar los fines de semana a su municipio de residencia. Por otro lado, el órgano jurisdiccional remitente ha precisado que cursar estudios, al contrario de lo que ocurre en caso de períodos de desplazamiento por trabajo y por vacaciones, no figura entre los motivos tasados que autorizan a que el interesado perciba la asistencia personal controvertida en el litigio principal fuera de Finlandia.

55 Una vez hechas estas precisiones, debe recordarse que, en su condición de nacional finlandés, A goza del estatuto de ciudadano de la Unión en virtud del artículo 20 TFUE, apartado 1, de modo que puede invocar, incluso frente a su Estado miembro de origen, los derechos inherentes a tal condición (véase, en particular, la sentencia de 26 de febrero de 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, apartado 20 y jurisprudencia citada).

56 Como ha declarado el Tribunal de Justicia en reiteradas ocasiones, el estatuto de ciudadano de la Unión está destinado a convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros, permitiendo a aquellos de dichos ciudadanos que se encuentran en la misma situación obtener en el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Tratado, independientemente de su nacionalidad y sin perjuicio de las excepciones expresamente previstas a este respecto, el mismo trato jurídico (véase, en particular, la sentencia de 2 de junio de 2016, Bogendorff von Wolffersdorff, C-438/14, EU:C:2016:401, apartados 29 y 30 y jurisprudencia citada).

57 Entre las situaciones comprendidas en el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Derecho de la Unión se incluyen las relativas al ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por los Tratados, en particular las relativas a la libertad de circular y de residir en el territorio de los Estados miembros reconocida en el artículo 21 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de junio de 2016, Bogendorff von Wolffersdorff, C-438/14, EU:C:2016:401, apartado 31 y jurisprudencia citada).

58 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha precisado que si bien es cierto que los Estados miembros son competentes, con arreglo al artículo 165 TFUE, apartado 1, en lo que se refiere a los contenidos de la enseñanza y a la organización de los sistemas educativos respectivos, no lo es menos que dicha competencia ha de ejercerse respetando el Derecho de la Unión y, en particular, las disposiciones del Tratado relativas a la libertad de circulación y de residencia en el territorio de los Estados miembros, tal y como se halla reconocida en el artículo 21 TFUE, apartado 1, a todo ciudadano de la Unión (sentencia de 26 de febrero de 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, apartado 23 y jurisprudencia citada).

59 Por otro lado, el Derecho de la Unión no impone a los Estados miembros ninguna obligación de establecer un sistema de financiación de los estudios superiores para cursarlos en un Estado miembro o en el extranjero. Sin embargo, cuando un Estado miembro establece un sistema de este tipo que permite a los estudiantes beneficiarse de ellas, debe velar por que las modalidades de concesión de

dicha financiación no supongan una restricción injustificada al derecho de circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros (véase, en particular, la sentencia de 26 de febrero de 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, apartado 24).

60 Asimismo, según reiterada jurisprudencia, una normativa nacional que resulta desfavorable para determinados nacionales por el mero hecho de haber ejercitado su libertad de circular y residir en otro Estado miembro constituye una restricción a las libertades que el artículo 21 TFUE, apartado 1, reconoce a todo ciudadano de la Unión (sentencia de 26 de febrero de 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, apartado 25).

61 En efecto, las facilidades ofrecidas por el Tratado en materia de circulación de los ciudadanos de la Unión no podrían producir plenos efectos si se pudiera disuadir a un nacional de un Estado miembro de hacer uso de aquellas por los obstáculos a su residencia en el Estado miembro de acogida derivados de una normativa de su Estado de origen que le penaliza por el mero hecho de haberlas ejercido (véase, en particular, la sentencia de 26 de febrero de 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, apartado 26).

62 Esta consideración reviste especial importancia en el ámbito de la educación, habida cuenta de los objetivos perseguidos por el artículo 6 TFUE, letra e), y por el artículo 165 TFUE, apartado 2, segundo guion, a saber, favorecer la movilidad de estudiantes y de profesores (véase, entre otras, la sentencia de 26 de febrero de 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, apartado 27).

63 Si bien es cierto que la asistencia personal controvertida en el litigio principal se concede no para la realización de estudios exclusivamente sino para la inserción social y económica de las personas gravemente discapacitadas con el fin de que puedan adoptar sus propias decisiones, incluidas las relativas a los estudios, es aplicable, con todo, la jurisprudencia que se ha mencionado en los apartados 55 a 62 de la presente sentencia.

64 En el asunto de autos, el órgano jurisdiccional remitente ha señalado que el recurrente conservaba su domicilio en el municipio de Espoo de acuerdo con la normativa nacional pertinente.

65 Ahora bien, consta que la asistencia personal controvertida en el litigio principal fue denegada por el único motivo de que los estudios superiores que deseaba cursar A, quien, por otra parte, cumplía los demás requisitos exigidos para obtener dicha asistencia, se desarrollaban en un Estado miembro distinto de Finlandia.

66 Tal denegación debe considerarse una restricción a la libertad de circular y de residir en el territorio de los Estados miembros reconocida por el artículo 21 TFUE, apartado 1, a todo ciudadano de la Unión.

67 Una restricción de esa naturaleza solo puede estar justificada conforme al Derecho de la Unión si se basa en consideraciones objetivas de interés general, independientes de la nacionalidad de las personas afectadas, y es proporcionada al objetivo legítimamente perseguido por el Derecho nacional. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una medida es proporcionada cuando, siendo idónea para conseguir el objetivo perseguido, no va más allá de lo necesario para alcanzarlo (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de febrero de 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, apartado 34 y jurisprudencia citada).

68 En lo que concierne a la justificación de la medida nacional, el Gobierno finlandés considera que no hay ninguna razón imperativa de interés general que pueda justificar la restricción objeto de la controversia en el asunto principal. En cambio, el Gobierno sueco sostiene que las obligaciones de supervisión de los modos de organizar la asistencia personal controvertida en el litigio principal que incumben al municipio y, en ese contexto, la garantía del equilibrio financiero del sistema de seguridad social justifican que la concesión de dicha asistencia se limite al territorio finlandés. Por otro lado, el órgano jurisdiccional remitente, refiriéndose a los apartados 89 y 90 de la sentencia de 21 de julio de 2011, Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500), menciona, en la resolución de remisión,

como objetivo general válido para justificar tal restricción, la preservación de la coherencia y de la eficacia del régimen de asistencia personal establecido por la Ley sobre servicios a personas con discapacidad, así como la garantía de la existencia de un vínculo real entre el solicitante de la asistencia y el Estado miembro competente para otorgarla.

69 Es cierto que los objetivos perseguidos por una normativa nacional dirigida a comprobar un vínculo real entre el solicitante de la prestación de corta duración por incapacidad para jóvenes discapacitados y el Estado miembro competente, así como a preservar el equilibrio financiero del sistema nacional de seguridad social, constituyen, en principio, objetivos legítimos que pueden justificar restricciones de los derechos a circular y residir libremente establecidos en el apartado 1 del artículo 21 TFUE (sentencia de 21 de julio de 2011, Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, apartado 90).

70 Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha declarado que los objetivos indicados en el apartado anterior de la presente sentencia no justifican unos requisitos de presencia del solicitante de la prestación de incapacidad. En efecto, en particular, el Tribunal de Justicia ha considerado que, aunque el solicitante de esta prestación residió en un Estado miembro distinto del Estado miembro en cuestión, la existencia de un vínculo real y suficiente con el territorio de este podía demostrarse mediante otros factores distintos de la presencia en el territorio de este Estado miembro anterior a su solicitud, como las relaciones del solicitante con el sistema de seguridad social de este último Estado miembro o el contexto familiar (sentencia de 21 de julio de 2011, Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, apartados 97 a 102, 104 y 109).

71 Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha declarado que esa apreciación era válida en lo que respecta al objetivo de garantizar el equilibrio financiero del sistema nacional de seguridad social, dado que el vínculo real y suficiente entre el solicitante de la prestación controvertida y el Estado miembro competente permite a dicho Estado asegurarse de que la carga económica asociada al pago de la referida prestación no resulte excesiva (sentencia de 21 de julio de 2011, Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, apartado 103).

72 Tal conclusión es aplicable a la situación en la que se encuentra A en el asunto principal. En efecto, por un lado, como se ha señalado en el apartado 54 de la presente sentencia, consta que A conservó su domicilio en el municipio de Espoo, donde presentó su solicitud de asistencia personal, y que, durante su período de estudios en Estonia, regresa a dicha localidad todas las semanas.

73 Por consiguiente, no cabe alegar que el mencionado municipio podía encontrarse con dificultades particulares para supervisar el cumplimiento de los requisitos y modalidades de organización y de concesión de la asistencia en cuestión.

74 Además, los autos remitidos al Tribunal de Justicia no proporcionan información alguna sobre la clase de obstáculos añadidos que tendría que sortear el municipio para controlar las condiciones de utilización de la asistencia personal en una situación como la controvertida en el litigio principal, con respecto a la situación, admitida por la legislación finlandesa, en la que un residente finlandés utiliza fuera de Finlandia una asistencia personal idéntica en los viajes de negocios o de vacaciones.

75 En este contexto, en la línea de la interrogante que formuló el Abogado General en sus conclusiones, es necesario resaltar el hecho, mencionado por el órgano jurisdiccional remitente, de que la asistencia personal controvertida en el litigio principal puede seguir otorgándose cuando el interesado curse estudios superiores en un municipio finlandés que esté incluso alejado de su municipio de residencia sin que las posibilidades de control por este último de la utilización de dicha asistencia en tal situación sean mucho menos limitadas que en caso de una situación como la del litigio principal, en la que A cursa sus estudios fuera de Finlandia pero en una región limítrofe y regresa a su municipio de residencia finlandés todos los fines de semana.

76 Por otro lado, de los autos remitidos al Tribunal de Justicia se desprende que, según el Gobierno finlandés, en la actualidad nada indica que la concesión de una asistencia personal en circunstancias como las controvertidas en el litigio principal pueda poner en peligro el equilibro del sistema nacional de seguridad social.

77 Por consiguiente, en las circunstancias del litigio principal, ninguno de los objetivos expuestos por el órgano jurisdiccional remitente y por el Gobierno sueco justifican la restricción a la libertad de circulación y de residencia de un ciudadano de la Unión como A.

78 En tal contexto, no ha lugar a pronunciarse sobre la interpretación del artículo 19 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, solicitada también por el órgano jurisdiccional remitente, puesto que no incide en la respuesta que debe darse a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera.

79 A la vista de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera que los artículos 20 TFUE y 21 TFUE se oponen a que a un residente de un Estado miembro gravemente discapacitado se le deniegue, por su municipio de residencia, una prestación como la asistencia personal controvertida en el litigio principal con motivo de su estancia en otro Estado miembro para cursar estudios superiores.

Costas

80 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a este 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 Quinta) declara:

1) **El artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento (CE) n.º 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 (CE) n.º 988/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, debe interpretarse en el sentido de que una prestación como la asistencia personal controvertida en el litigio principal, que consiste, en particular, en el abono de los gastos generados por las actividades cotidianas de una persona gravemente discapacitada que no realiza ninguna actividad económica, con el fin de que pueda cursar estudios superiores, no tiene cabida en el concepto de «prestación de enfermedad» en el sentido de dicha disposición y, por tanto, está excluida del ámbito de aplicación de ese Reglamento.**

2) **Los artículos 20 TFUE y 21 TFUE se oponen a que a un residente de un Estado miembro gravemente discapacitado se le deniegue, por su municipio de residencia, una prestación como la asistencia personal controvertida en el litigio principal con motivo de su estancia en otro Estado miembro para cursar estudios superiores.**

Firmas