CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
presentadas el 12 de marzo de 2009 [1]

I. Introducción

1. El Sozialgericht (tribunal de lo social) de Nuremberg dirige tres cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia, al amparo del artículo 234 CE, atinentes a la interpretación de los artículos 12 CE y 39 CE y a la validez del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38/CE, [2] relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de sus familias a circular y a residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Pretende dilucidar si un ciudadano griego domiciliado en Alemania, donde ha ejercido anteriormente una actividad profesional de corta duración, puede reclamar prestaciones de asistencia social transcurridos los tres primeros meses de estancia, mientras busca activamente un empleo.

2. La pregunta se basa en la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Collins, [3] que instauró el requisito de que quienes buscan empleo y ejercen la libre circulación deben ostentar un «vínculo» con el Estado anfitrión para acceder a ayudas sociales, a sabiendas de que la Directiva 2004/38, desmarcándose de esa jurisprudencia, prohíbe la concesión de auxilios a los que hayan ejercido la libre circulación y pretendan trabajar en un Estado miembro. Al restringir temporalmente este derecho sin limitación alguna, se permite denegar los subsidios a sujetos que, incluso solicitando empleo, poseen ya ese vínculo con el país de acogida.

II. Los hechos

A. *El recurso del Sr. Vatsouras (asunto C-22/08)*

3. Según el auto de remisión, Athanasios Vatsouras, de nacionalidad griega, viajó a la República Federal de Alemania en marzo de 2006, iniciando una relación laboral escasamente remunerada. El 10 de julio de 2006 su situación le indujo a pedir al Arbeitsgemeinschaft (entidad de servicios sociales; en adelante, «ARGE») una prestación de subsistencia de las contempladas en el Sozialgesetz-

1 — Lengua original: español.

2 — Directiva 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, y corrección de errores en DO L 229, p. 35).

3 — Sentencia de 23 de marzo de 2004 (C-138/02, Rec. p. I-2703).

buch Zweites Buch (Código alemán de seguridad social, libro segundo), que le fue concedida el 27 de julio por un importe de 169 euros al mes hasta el 30 de noviembre del mismo año.

4. En enero de 2007 el Sr. Vatsouras perdió su empleo. La ayuda, que se le había prorrogado hasta el 31 de mayo de ese año, fue anulada con efectos desde el 30 de abril. Contra esta decisión formuló un recurso administrativo, desestimado el 4 de julio. El Sr. Vatsouras interpuso un recurso contencioso-administrativo ante los tribunales, en el que se suscitó una de las cuestiones prejudiciales aquí analizadas.

5. Conviene señalar que el 4 de junio de 2007 el recurrente encontró un nuevo puesto de trabajo en Alemania.

B. *El recurso del Sr. Koupatantze (asunto C-23/08)*

6. En el proceso promovido por Josif Koupatantze también se impugna una decisión del ARGE. El demandante, de nacionalidad griega, entró en territorio alemán en octubre de 2006. El 1 de noviembre comenzó a trabajar hasta que fue despedido el 21 de diciembre, a causa de las dificultades económicas de su empleador. El primer día que estuvo en paro reclamó un subsidio por desempleo del Sozialgesetzbuch Zweites Buch, que se le otorgó el 15 de enero de 2007 hasta el 31 de mayo de ese año por importe de 670 euros al mes.

7. Por motivos que no se explicitan en el auto de reenvío, el ARGE anuló la ayuda social del Sr. Koupatantze el 18 de abril de 2007, retrotrayendo los efectos al 28 de febrero. El 4 de mayo introdujo recurso administrativo contra esta decisión, que se desestimó una semana después. De acuerdo con la normativa procesal germana, el Sr. Koupatantze instó, el 16 de mayo de 2007, un recurso contencioso-administrativo, en cuya tramitación se ha generado una cuestión prejudicial idéntica a la del asunto C-22/08.

8. A partir del 1 de junio de 2007 el Sr. Koupatantze asumió otra responsabilidad laboral en Alemania.

III. El marco jurídico

A. *El derecho comunitario*

9. Las normas originarias recogen el estatuto de los ciudadanos europeos que ejercen la libre circulación, distinguiéndolos en razón de que desempeñen una actividad económica. A este respecto, tienen relevancia los artículos 12 CE, 18 CE y 39 CE:

«*Artículo 12*

En el ámbito de aplicación del presente Tratado, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en el mismo, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad.

El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251, podrá establecer la regulación necesaria para prohibir dichas discriminaciones.

[…]

Artículo 18

1. Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.

2. Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para alcanzar este objetivo, y a menos que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción al respecto, el Consejo podrá adoptar disposiciones destinadas a facilitar el ejercicio de los derechos contemplados en el apartado 1. Decidirá de conformidad con el procedimiento en el artículo 251.

3. El apartado 2 no se aplicará a las disposiciones referentes a los pasaportes, los documentos de identidad, los permisos de residencia o cualquier otro documento asimilado, ni a las disposiciones referentes a la seguridad social o la protección social.

[…]

Artículo 39

1. Quedará asegurada la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad.

2. La libre circulación supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo.

3. Sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas, la libre circulación de los trabajadores implicará el derecho:

a) de responder a ofertas efectivas de trabajo;

b) de desplazarse libremente para este fin en el territorio de los Estados miembros;

c) de residir en uno de los Estados miembros con objeto de ejercer en él un empleo, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables al empleo de los trabajadores nacionales;

d) de permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo, en las condiciones previstas en los reglamentos de aplicación establecidos por la Comisión.

4. Las disposiciones del presente artículo no serán aplicables a los empleos en la administración pública.»

10. La Directiva 2004/38, relativa a la libre circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias, delimita en su artículo 7 las condiciones en las que cabe establecerse en un Estado miembro por un periodo superior a tres meses.

«*Artículo 7*

Derecho de residencia por más de tres meses

1. Todo ciudadano de la unión tiene derecho de residencia en el territorio de otro Estado miembro por un periodo 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 periodo de residencia, así como de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida, o

[…]

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

[…]

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

[…]»

11. En el terreno de la asistencia social, la Directiva 2004/38 introduce varias limitaciones al principio de no discriminación por razón de nacionalidad para quienes residen en otro Estado miembro. Mientras la declaración de principio aparece en el apartado 1 del artículo 24, el apartado siguiente constata las restricciones.

«*Artículo 24*

Igualdad de trato

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 periodo 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 estudio, 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.»

12. El periodo prolongado al que se refiere el artículo 14 de la Directiva alude a «los ciudadanos de la Unión [que] entraron en el territorio del Estado miembro de acogida para buscar trabajo». Estas personas no pueden ser expulsadas mientras demuestren que buscan empleo y que tienen posibilidades reales de ser contratados.

B. *El derecho nacional*

13. Según el artículo 7, apartado 1, del libro II del Sozialgesetzbuch alemán,

«*Artículo 7*

1. Las prestaciones previstas en el presente libro se otorgan a las personas:

a) que hayan alcanzado la edad de 15 años o no hayan alcanzado aún la edad de 65 años,

b) que sean capaces de ejercer una actividad,

c) que se encuentren en estado de necesidad,

d) cuya residencia habitual esté en el territorio de la República Federal de Alemania.

Se excluye a los nacionales extranjeros cuyo derecho de residencia se ciña a buscar empleo, a los miembros de sus familias, así como a los beneficiarios a los que se refiere el artículo 1 de la Ley sobre las prestaciones a los solicitantes de asilo. […]»

14. El artículo 23, apartado 3, del libro XII del mismo Código reitera, para las ayudas de asistencia social, que los residentes extranjeros que hayan entrado en territorio alemán, para lograr una prestación social o un empleo, no pueden obtener una ayuda de las mencionadas en dicho texto.

IV. Las cuestiones prejudiciales

15. Con estos antecedentes, el 22 de enero de 2008 el Sozialgericht de Nuremberg remitió al Tribunal de Justicia dos reenvíos prejudiciales de validez e interpretación al amparo del artículo 234 CE, reproduciendo en ambos las mismas preguntas:

«1) ¿Es compatible el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, con el artículo 12 CE, en relación con el artículo 39 CE?

2) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión, ¿es contraria al artículo 12 CE, en relación con el artículo 39 CE, una normativa nacional que excluya a los ciudadanos de la Unión del acceso a prestaciones sociales, cuando hayan superado el tiempo máximo de residencia del artículo 6 de la Directiva 2004/38 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, y no les asista el derecho de residencia conforme a otras disposiciones?

3) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿es contraria al artículo 12 CE una normativa nacional que excluya a los nacionales de uno de los Estados miembros de la Unión Europea, incluso del acceso a prestaciones sociales que se garantizan a los inmigrantes ilegales?»

16. El presidente del Tribunal de Justicia, en auto de 7 de abril de 2008, acumuló los dos asuntos, en atención a su conexión objetiva.

17. Han depositado observaciones los Gobiernos de Dinamarca, Alemania, Países Bajos y Reino Unido, así como el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea.

18. En la vista, celebrada el 4 de febrero de 2009, han comparecido para exponer oralmente sus alegaciones el agente del Reino Unido y los agentes del Consejo, del Parlamento Europeo, así como de la Comisión Europea.

V. Una consideración preliminar: la condición de trabajadores de los Sres. Vatsouras y Koupatantze

19. El auto del Socialgericht de Nuremberg sugiere que los recurrentes en el litigio principal no reúnen la condición de trabajadores en el sentido del artículo 39 CE. Por la actividad que desempeñaron, breve y poco remunerada, los Sres. Vatsouras y Koupatantze no estarían protegidos por la libre circulación de trabajadores, sino únicamente por la cláusula de no discriminación del artículo 12 CE. No obstante, habría que matizar esta impresión y estudiar sus implicaciones con cautela.

20. Los Gobiernos y las Instituciones que han participado en este proceso prejudicial no se ponen de acuerdo al respecto, pues, mientras el Consejo y la República Federal de Alemania defienden que los recurrentes cumplen las condiciones necesarias para ser trabajadores, Dinamarca sostiene lo contrario; a su vez, la Comisión y los Países Bajos aducen que no hay elementos suficientes para lograr una solución convincente y proponen delegar este extremo en el tribunal nacional. Si se añade la ambigüedad del órgano remitente, [4] estimo imprescindible acotar el debate antes de abordar las cuestiones planteadas.

21. El Tribunal de Justicia siempre ha tratado de evitar una atomización en cada Estado miembro del ámbito de aplicación de las libertades de circulación y de los derechos de los asalariados. Tras la sentencia Unger, [5] ha construido una definición exclusivamente europea de «trabajador» del artículo 39 CE, calificando de relación laboral la caracterizada por «la circunstancia de que una persona realice, durante un cierto tiempo, en favor de otra y bajo su dirección, determinadas prestaciones a cambio de una retribución». [6] Después ha confirmado que este enunciado debe interpretarse en términos amplios, englobando ocupaciones de muy diversa entidad. [7]

22. En el caso de autos, los Sres. Vatsouras y Koupatantze han ejercido funciones que se incardinan en esa idea jurisprudencial de la

4 — Aunque el Tribunal de Nuremberg alude, en varias ocasiones, al carácter puntual del trabajo y al reducido salario percibido, en su segunda pregunta menciona el artículo 39 CE, en clara referencia a la libre circulación de trabajadores.

5 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de marzo de 1964 (75/63, Rec. p. 347).

6 — Sentencias de 3 de julio de 1986, Lawrie-Blum (66/85, Rec. p. 2121), apartados 16 y 17; de 26 de febrero de 1992, Bernini (C-3/90, Rec. p. I-1071), apartado 14; y de 7 de septiembre de 2004, Trojani (C-456/02, Rec. p. I-7573), apartado 15.

7 — Barnard, C., *EC Employment Law*, 3ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 172 y 173.

relación laboral. Sin embargo, hay dos aspectos que dificultan su catalogación bajo la citada rúbrica: por un lado, la brevedad y la escasa remuneración de sus cometidos; por otro lado, la finalización de su trabajo y su inactividad económica. Procede examinar ambos aspectos con detenimiento, antes de descubrir la naturaleza de «trabajadores» de los recurrentes.

A. *La brevedad y la escasa retribución de la relación laboral*

23. Cuando una relación por cuenta ajena es exigua o tan insignificante que no merecería una retribución suficiente para la subsistencia, la jurisprudencia ha elaborado algunos criterios para aplicarles el artículo 39 CE. Según la sentencia Levin, [8] el *importe de la retribución* no es un elemento crucial que incida en la calificación de quien presta un servicio por cuenta ajena. Para descifrar si un trabajador está en la órbita del artículo 39 CE, «debe ejercer actividades reales y efectivas, con exclusión de las realizadas a tan pequeña escala que tengan un carácter meramente marginal y accesorio». [9] Se trataba de una nacional británica que solicitaba un permiso de residencia en los Países Bajos, esgrimiendo su condición de trabajadora a tiempo parcial. Del auto de reenvío se deducía que la Sra. Levin recibía en concepto de salario una cuantía que no garantizaba su subsistencia, lo que no impidió al Tribunal de Justicia declarar que, siempre que haya una función laboral real, a un sujeto no se le pueden restringir sus libertades fundamentales, resultando indiferente para el derecho comunitario la motivación que sustenta la búsqueda del empleo; lo decisivo para el artículo 39 CE es la índole objetiva de la tarea, no el importe percibido por el trabajador como sueldo.

24. A pesar de que la sentencia Levin delegó en el órgano remitente la solución del caso concreto, la jurisprudencia posterior ha demostrado que las «actividades reales y efectivas» revisten gran variedad. Sólo en ocasiones excepcionales se ha constatado que la prestación era «meramente marginal y accesoria». En el asunto Lawrie-Blum [10] se discutía si el régimen de prácticas remuneradas en un colegio, con duración parcial y retribución escasa, constituía una tarea real y efectiva. La sentencia reiteró que los estudiantes en prácticas eran trabajadores sujetos al artículo 39 CE, con independencia de que la ocupación fuera parte de un proceso formativo. [11] Algo semejante ocurrió en el asunto Kranemann, [12] al abordar el estatus de los funcionarios temporales que desarrollaban prácticas jurídicas preparatorias. La sentencia negó que el hecho de que la asignación pagada a estos sujetos fuera una mera ayuda para atender sus necesidades impidiera aplicarles

8 — Sentencia de 23 de marzo de 1982 (53/81, Rec. p. 1035).
9 — *Ibid.,* apartado 17.
10 — Sentencia Lawrie-Blum, antes citada.
11 — *Ibid.,* apartado 19.
12 — Sentencia de 17 de marzo de 2005 (C-109/04, Rec. p. I-2421).

el artículo 39 CE. A continuación, descartó que el nivel limitado de la retribución o el origen de su financiación incidieran en la condición de trabajador prevista en el derecho comunitario. [13]

25. Tampoco la *duración* de la relación laboral resulta determinante para tildarla de real y efectiva. En el asunto Levin, antes reseñado, ya se anunció que en los contratos a tiempo parcial no se excluía el artículo 39 CE. La sentencia Ninni-Orasche [14] consideró que un empleo ejercido durante dos meses y medio convertía al operario en trabajador comunitario. El órgano remitente había manifestado sus dudas sobre la buena fe del recurrente, invocando una serie de factores que apuntaban hacia un posible comportamiento abusivo, pero la sentencia estimó esos elementos «irrelevantes», [15] ponderando sólo la naturaleza real y efectiva de la función laboral.

26. En cambio, no hay muchas pautas para descifrar la noción de «trabajo marginal y accesorio». Únicamente en el asunto Raulin [16] se ilustran los límites del artículo 39 CE, señalando que debe tenerse en cuenta el carácter irregular y la duración restringida de las prestaciones verdaderamente realizadas en el marco de un contrato de trabajo ocasional. [17] Asimismo, que se haya trabajado un número escaso de horas representa un indicio de que las actividades son marginales y accesorias. [18] No obstante, la sentencia Raulin versaba sobre un contrato de temporada, que no daba garantía alguna sobre las horas de trabajo. Era una relación laboral atípica, que creaba *expectativas* de colocación. Parece normal que, si un contrato de este tipo hubiera generado una ocupación mínima, no se habría cumplido el requisito de la tarea «real y efectiva».

27. Como corolario, se colige de la jurisprudencia una tendencia a interpretar ampliamente el concepto de «trabajador» del artículo 39 CE, abarcando relaciones laborales reales y efectivas en un gran abanico de modalidades. En nada influye que el empleado haya abusado de las normas para colmar sus

13 — *Ibid.*, apartado 17.

14 — Sentencia de 6 de noviembre de 2003 (C-413/01, Rec. p. I-13187).

15 — En el apartado 31 de la sentencia se expresa esta idea con suma claridad: «En lo que respecta al argumento de que el órgano jurisdiccional remitente está obligado a verificar, basándose en las circunstancias del presente caso, si la demandante en el litigio principal, de modo abusivo, buscó crear una situación que le permitiera invocar la condición de trabajadora conforme al artículo 48 del Tratado, con el objetivo de conseguir las ventajas vinculadas a dicha condición, basta señalar que el eventual abuso de los derechos concedidos por el ordenamiento jurídico comunitario en virtud de las disposiciones relativas a la libre circulación de los trabajadores presupone que la persona interesada está comprendida en el ámbito de aplicación *ratione personae* de dicho Tratado, al cumplir los requisitos para ser calificada de «trabajadora» en el sentido de la referida disposición. De lo anterior se deduce que el problema del abuso de derecho no puede afectar a la respuesta a la primera cuestión.»

16 — Sentencia de 26 de febrero de 1992 (C-357/89, Rec. p. I-1027).

17 — *Ibid.*, apartado 14.

18 — *Ibid.*

ambiciones, pues sólo se ponderan los elementos objetivos de la relación de trabajo, descartando las situaciones *manifiestamente residuales,* difíciles de encajar en la noción de una tarea por cuenta ajena. [19]

28. Así pues, los Sres. Vatsouras y Koupatantze son trabajadores que han llevado a cabo una «actividad real y efectiva». El Sr. Vatsouras encontró trabajo cuando entró en territorio alemán [20] y lo conservó durante menos de un año. Percibió 169 euros mensuales para garantizar su subsistencia. Si esta cuantía cubría la diferencia entre su paga y el sueldo medio de sostenimiento en Alemania, se infiere que los honorarios cobrados eran ligeramente inferiores al salario mínimo de mantenimiento. La sentencia Lawrie-Blum vaciló sobre si un empleo temporal con un jornal inferior al salario mínimo era una ocupación real y efectiva. Pero una interpretación conjunta de esta resolución y de la sentencia Ninni-Orasche, donde se aplicó el artículo 39 CE a una actividad con una duración total de dos meses y medio, refuerza la idea avanzada. Una retribución *muy inferior* a un salario de subsistencia puede calificar un trabajo de irrelevante, pero si es *ligeramente* menor y, además, se desarrolla a lo largo de un año, sólo cabe una solución: el reconocimiento de que el Sr. Vatsouras reúne la condición de «trabajador», estando protegido por el derecho comunitario.

29. Algo comparable ocurre con el Sr. Koupatantze. Aquí no se discute la cuantía, sino la duración del empleo. Reitero que la sentencia Ninni-Orasche dio por válida una relación laboral de dos meses y medio. Habiendo un verdadero empleo, sea breve o mal pagado, el Tribunal de Justicia no tiene inconveniente en acudir al artículo 39 CE. El Sr. Koupatantze trabajó apenas dos meses. No estuvo en paro por voluntad propia o porque finalizara su contrato, sino por las dificultades económicas de su empleador. Además, en ningún momento reclamó ayudas de subsistencia. Al no haber indicios de que la relación por cuenta ajena entablada por el Sr. Koupatantze fuera manifiestamente residual, debe considerársele un trabajador tutelado por el artículo 39 CE.

B. *La terminación de la relación laboral y la aplicación en el tiempo del artículo 39 CE, apartado 3, letra d)*

30. Resta por dilucidar si el dato de que ambos recurrentes perdieron su empleo puede modificar la postura que defiendo. El artículo 39 CE, apartado 3, letra d), prevé la posibilidad de que el trabajador permanezca en el Estado de acogida tras ejercer un empleo, pero somete esta facultad al cumplimiento de unas condiciones indeterminadas. [21] Así pues, a las personas en busca de un trabajo no se les aplica el estatuto jurídico del artículo 39 CE ni

19 — De manera semejante se expresa la jurisprudencia al interpretar el Acuerdo de Asociación CEE-Turquía en unas sentencias que han aplicado la misma doctrina a los trabajadores turcos que ejercen la libre circulación. Tal interpretación extensiva del artículo 39 CE se refleja en las sentencias de 26 de noviembre de 1998, Birden (C-1/97, Rec. p. I-7747), apartado 25; de 19 de noviembre de 2002, Kurz (C-188/00, Rec. p. I-10691), apartados 33 y 34; y de 24 de enero de 2008, Payir y otros (C-294/06, Rec. p. I-203) apartado 31.

20 — No se aporta la fecha exacta de inicio de la relación laboral, pero se deduce que, al haber sido beneficiario de la ayuda social el 10 de julio de 2006, comenzó a trabajar poco después de su llegada a Alemania.

21 — El citado precepto sujeta el derecho de permanecer en el territorio de un Estado miembros, después de haber ejercido un empleo, a «limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas», así como a los requisitos señalados «en los reglamentos de aplicación establecidos por la Comisión».

las normas de derecho derivado, aunque se beneficien de la jurisprudencia en esta materia, que atribuye un régimen híbrido a quienes han perdido un trabajo, pero intentan lograr otro de modo efectivo. [22]

31. La sentencia Collins [23] aceptó la plena invocación del artículo 39 CE por quienes tuvieran un vínculo con el Estado de acogida. En ese asunto habían transcurrido diecisiete años desde que el recurrente, un nacional irlandés, trabajó en el Reino Unido hasta que posteriormente solicitó una ayuda en dicho país. La sentencia, apoyándose en la jurisprudencia anterior, desarrolló la doctrina del «vínculo» entre el que ejerce la libre circulación y el Estado de acogida, [24] ya que, si alguien fue trabajador en el Estado de acogida, debe seguir beneficiándose del artículo 39 CE, aunque formalmente no sea ya un trabajador.

32. Con esta premisa, a pesar de que corresponde al órgano remitente esclarecer los elementos de hecho, es patente que los Sres. Vatsouras y Koupatantze han desempeñado una actividad laboral que les otorgaba la condición de trabajadores con arreglo al artículo 39 CE. Sus prestaciones no eran marginales ni accesorias; además, se ha acreditado que buscaron un empleo inmediatamente después de quedar en paro, por lo que el vínculo surge automáticamente y, durante el tiempo que demanden activamente un empleo, pueden esgrimir ante el Estado anfitrión la libertad de circulación de trabajadores.

VI. Examen de las cuestiones prejudiciales al hilo de la interpretación precedente

33. Tras lo expuesto, invito al Tribunal de Justicia a reconocer que los recurrentes en el proceso principal son, tal como han defendido el Consejo y la República Federal de Alemania, trabajadores tutelados por el artículo 39 CE.

34. El auto del Sozialgericht de Nuremberg rezuma una opinión contraria a ese reconocimiento y con tal percepción formula la cuestión prejudicial de validez del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38. [25] Este precepto sólo se aplica a tres colectivos ajenos

22 — Sentencias de 26 de febrero de 1991, Antonissen (C-292/89, Rec. p. I-745); de 26 de mayo de 1993, Tsiotras (C-171/91, Rec. p. I-2925), apartado 8; de 20 de febrero de 1997, Comisión/Bélgica (C-344/95, Rec. p. I-1035), apartado 15; y Collins, antes citada, apartado 26.

23 — Sentencia antes citada.

24 — *Ibid.*, apartados 27 a 32.

25 — En el apartado III del auto de remisión en el procedimiento C-22/08, el Sozialgericht aduce que «la actividad poco remunerada del demandante, breve y que no garantiza la subsistencia, no tuvo ninguna repercusión en el derecho de residencia, por lo que rige el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38». Mas este precepto no se extiende a los trabajadores tutelados por el artículo 39 CE, aunque sí a quienes buscan un empleo. Sin embargo, el órgano remitente no se centra en el hecho de que los recurrentes quieran conseguir un trabajo, sino en la brevedad y en la retribución del ya desempleado.

a la protección del artículo 39 CE y de sus normas derivadas: quienes ejercen la libre circulación durante los tres primeros meses de residencia; aquellos que buscan un empleo; y los estudiantes. Para el segundo de esos colectivos, el artículo 39 CE se aplica conjuntamente con el artículo 12 CE, creando un régimen híbrido en los términos de la sentencia Collins.

35. Por tanto, el presente asunto no constituye un litigio adecuado para invocar el citado artículo 24, apartado 2, ni para impugnar su validez.

36. Sin embargo, la segunda cuestión prejudicial se interesa por la conformidad de la normativa alemana con el artículo 12 CE, en relación con el artículo 39 CE. Con esta pregunta el Sozialgericht vislumbra la pertinencia de acudir a las disposiciones relativas a la libre circulación de trabajadores. Así pues, a pesar de que se descarta el artículo 12 CE cuando se trata de un trabajador, invito al Tribunal de Justicia a responder a la segunda cuestión prejudicial, ciñendo el análisis a la conciliación del derecho germano con el artículo 39 CE.

37. Si el Tribunal de Justicia no estuviera de acuerdo con esta propuesta y entendiera que los recurrentes no son trabajadores, abordo, a título subsidiario, para que la respuesta no resulte incompleta, un examen de la validez del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38.

VII. La segunda cuestión prejudicial

38. El Sozialgericht orienta sus reflexiones a la anulación de una ayuda social, fundada en la superación del tiempo máximo de residencia contemplado en la Directiva 2004/38. En otras palabras, tiene dudas sobre la licitud de una medida que corta de raíz la aplicación de las normas comunitarias, cuando una persona que ha ejercido la libre circulación pierde las condiciones que le han facilitado disponer de este derecho. En el asunto de autos, los Sres. Vatsouras y Koupatantze han ostentado el estatuto de trabajador definido en el artículo 39 CE, pero, al quedar en paro, sus prerrogativas, incluido el derecho a recibir ayudas sociales, se han extinguido.

39. Para resolver este extremo, la Comisión, en su escrito de observaciones, se apoya en el artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38, que recoge con nitidez la situación de los recurrentes en los litigios principales. Cuando el trabajador que ha ejercido la libre circulación durante un periodo inferior a un año está en paro involuntario, la Directiva 2004/38 le garantiza su estatuto laboral y, por tanto, el derecho a residir en el Estado de acogida, siempre que se haya «inscrito en el

servicio de empleo competente». Si concurren estas circunstancias, el operario mantiene los derechos que le confiere el ordenamiento comunitario durante un tiempo no inferior a seis meses.

40. Este precepto ratifica la plena aplicación del artículo 39 CE al caso de autos. Aunque los recurrentes, al haber trabajado y residido menos de un año, carecerían del vínculo exigido por la jurisprudencia para que la libre circulación de personas adquiera su verdadera dimensión, la Directiva 2004/38 ha superado tal exigencia, sometiéndola a algunos requisitos para evitar abusos y salvaguardar la estabilidad financiera de las haciendas públicas de los Estados miembros de acogida. [26]

41. La resolución del Sozialgericht explica que tanto el Sr. Vatsouras como el Sr. Koupatantze han perdido involuntariamente sus puestos de trabajo, antes de completar un año. No consta que se hayan inscrito en el servicio de empleo, pero en tal caso entraría en juego el artículo 7 de la Directiva 2004/38. Corresponde al órgano remitente investigar este aspecto.

42. Cumplidos los requisitos recién expuestos, la administración laboral alemana ha infringido el derecho comunitario, al privar a los recurrentes de la ayuda social que percibían. Si la causa de la anulación (que, para el Sr. Koupatantze, no se indica en el auto de reenvío) es la pérdida del derecho de residencia como consecuencia de su desempleo, el Estado alemán ha restringido la libre circulación de trabajadores, conculcando el artículo 39 CE, así como el artículo 7, apartado 2, del Reglamento (CEE) nº 1612/68. [27] Al ser trabajadores, los recurrentes deben recibir un trato igual al de cualquier otro operario alemán, incluso en las medidas sociales conexas a la realización de una actividad laboral. El Sr. Vatsouras reclama un subsidio para cubrir la diferencia entre su salario y el sueldo mínimo de subsistencia. El Sr. Koupatantze, en cambio, demanda un auxilio por desempleo al terminar su relación laboral. Aunque sean prestaciones diversas, están ligadas al estatuto de trabajador del que disfrutaban ambos.

43. Por tanto, una normativa que excluye a los trabajadores de la Unión del acceso a prestaciones sociales, cuando están en paro e inscritos en un servicio de empleo, habiendo trabajado menos de un año, es contraria al artículo 39 CE.

26 — En la propuesta de la Directiva 2004/38, la Comisión justificaba el artículo 7, afirmando que «estas disposiciones definen las condiciones de ejercicio a las cuales se somete el derecho de residencia, que no es un derecho absoluto. Si bien es necesario facilitar el ejercicio de este derecho, el hecho de que actualmente las prestaciones de asistencia social no estén cubiertas por el derecho comunitario y no sean, por regla general, exportables, no permite una completa igualdad de trato en materia de prestaciones sociales, sin correr el riesgo de que algunas categorías de beneficiarios del derecho de residencia, en particular los que no ejercen una actividad económica, se conviertan en una carga excesiva para la hacienda pública del Estado miembro de acogida».

27 — Reglamento del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77).

VIII. La primera cuestión prejudicial

44. Si el Tribunal de Justicia no compartiera la tesis propugnada en los puntos 23 a 32 de estas conclusiones, procedería examinar las cuestiones prejudiciales desde otro ángulo. En el supuesto de que los Sres. Vatsouras y Koupatantze no fueran «trabajadores» según el artículo 39 CE, la pregunta sobre la validez del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38 cobraría todo su sentido, ya que el precepto chocaría con la interpretación jurisprudencial del artículo 12 CE, en relación con el artículo 39 CE, aplicado a quienes buscan un empleo desde la libre circulación.

45. Las dudas del Sozialgericht se acercan al núcleo esencial de la Directiva 2004/38. Como he avanzado, el mencionado artículo 24, apartado 2, acoge dos situaciones jurídicas diferenciadas. Por un lado, la de quienes solicitan ayudas de manutención, como becas o préstamos de estudios, es decir, los estudiantes en libre circulación. Por otro lado, la de quienes se instalan en el territorio de un Estado miembro durante tres meses o durante el periodo que necesiten para buscar activamente un empleo. A los primeros sólo se les permite reclamar ayudas de tal naturaleza, cuando adquieran el derecho de residencia permanente, que la Directiva 2004/38 confiere transcurridos cinco años. A los segundos se les concede la «asistencia social» cuando consigan un trabajo.

46. La sentencia Förster [28] declaró compatible con los artículos 12 CE y 18 CE la limitación impuesta por la Directiva 2004/38 a los estudiantes, sin pronunciarse sobre la validez de su artículo 24, apartado 2, aunque sí de la legislación neerlandesa que se adelantaba al precepto comunitario. Por tanto, el Tribunal de Justicia resolvió indirectamente la licitud de la restricción a los estudiantes, pero resta por dilucidar si la Directiva 2004/38 se conforma con el Tratado CE al regular la tesitura de quienes buscan empleo sin percibir ayudas sociales.

47. Todos los Estados miembros y las Instituciones que han depositado observaciones en este proceso prejudicial han preconizado la validez del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, utilizando argumentos sustancialmente coincidentes. Entre los motivos esgrimidos, hay uno que, en mi opinión, avanza el germen de la sentencia Collins y su reflejo en la Directiva 2004/38.

A. *El artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38 y su encaje en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia*

48. El Sr. Collins pretendía un subsidio para demandantes de empleo (jobseeker's allo-

28 — Sentencia de 18 de noviembre de 2008 (C-158/07, Rec. p. I-8507).

wance) en el Reino Unido. Con pasaporte estadounidense, acabados los estudios en su país, trabajó una temporada en Gran Bretaña y obtuvo la nacionalidad irlandesa. Durante diecisiete años residió en los Estados Unidos y en Sudáfrica, hasta que regresó al Reino Unido en busca de un empleo, donde pidió la ayuda litigiosa.

49. En las conclusiones de dicho asunto, patrocino una interpretación moderada de la jurisprudencia en materia de ciudadanía para conciliar la regla antidiscriminatoria del artículo 12 CE, en relación con el artículo 39 CE, con los riesgos del llamado «turismo social». [29] A tal fin, sugiero desestimar las peticiones del Sr. Collins por sus débiles vínculos con el Estado miembro en el que aspiraba a lograr la ayuda. [30] Sin embargo, acepto la tutela de quienes demuestren alguna conexión con el Estado miembro de acogida, algo que la sentencia plasmó, después de estudiar, en el apartado 72, la incidencia de un requisito de residencia previa para acreditar un vínculo, añadiendo que tal plazo «no debe exceder de lo necesario para que las autoridades nacionales puedan asegurarse de que el interesado busca realmente empleo en el mercado laboral del Estado miembro de acogida». En suma, corresponde al país anfitrión justificar el carácter proporcionado del periodo de residencia, para salvar la compatibilidad de las normas nacionales con el derecho comunitario. [31]

50. A diferencia de lo sucedido con los estudiantes, a los que el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38 impone un plazo mínimo de residencia de cinco años, hay mayor ambigüedad para los que buscan empleo. A la hora de marcar un término que sirva de vínculo, el precepto se remite al artículo 14, apartado 4, letra b), en cuya virtud los Estados miembros no pueden acordar la expulsión de ciudadanos de la Unión o de miembros de su familia, si «entraron en el territorio del Estado miembro de acogida para buscar trabajo». En tal supuesto, no se admite restricción alguna, mientras los interesados demuestren «que siguen buscando empleo y que tienen posibilidades reales de ser contratados».

29 — Puntos 64 y 65 de las conclusiones.

30 — Apartado 75.

31 — En este mismo sentido, las sentencias Trojani, antes citada, apartados 42 a 45; y de 15 de septiembre de 2005, Ioannidis (C-258/04, Rec. p. I-8275), apartado 29. Sobre ambas resoluciones y la exigencia de constatar un vínculo, Muir, E., «Statut et droits du demandeur d'emploi-travailleur-citoyen: confusion ou rationalisation?», *Revue du Droit de l'Union Européenne,* 2, 2004, pp. 270 a 272; y O'Leary, S., «Developing an Ever Closer Union between the Peoples of Europe? A Reappraisal of the Case Law of the Court of Justice on the Free Movement of Persons and EU Citizenship», *Yearbook of European Law,* Cambridge, 2008, pp. 185 y 186.

51. A la luz de este marco normativo, el órgano remitente detecta dos interpretaciones de la norma impugnada.

52. En primer lugar, se podría pensar que el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38 autoriza una restricción ilimitada en el tiempo, siempre que el ciudadano intente conseguir un puesto de trabajo. Si el artículo 14 prohíbe la expulsión mientras se afane en alcanzar un salario, tal plazo, unido a la letra del referido artículo 24, apartado 2, se apartaría de la sentencia Collins, pues se avalaría una prohibición de acceso a las ayudas sociales independientemente del vínculo con el Estado de acogida.

53. En segundo lugar, cabría aducir que ese artículo 24, apartado 2, se remite tácitamente al plazo imprescindible para obtener la residencia permanente, tal como sucede con los estudiantes. Así, transcurridos cinco años desde la entrada en territorio del Estado miembro, quien haya perseverado en procurarse un empleo puede acceder a las ayudas en liza.

54. Ninguna de esas dos interpretaciones parece convincente. La primera, por su marcada contradicción con la sentencia Collins, [32] pues un plazo que se prolonga *sine die* no ofrece seguridad jurídica ni se ajusta a los objetivos de la Directiva 2004/38, que aspira a estabilizar un sector del ordenamiento muy próximo a los derechos fundamentales del ciudadano europeo. La segunda, porque carecería de sentido que la Directiva distinguiera entre estudiantes y quienes buscan empleo, para atribuirles después consecuencias jurídicas idénticas; si hubiera tal diferencia en el estatuto de unos y otros, sería redundante creer que la norma concede efectos miméticos a ambos grupos; esta interpretación no sería congruente con la voluntad de quienes aprobaron el texto y no resistiría una exégesis sistemática del precepto.

55. Al contrario, la Directiva 2004/38 guarda silencio al respecto, precisamente porque considera que quienes quieren trabajar gozan de un régimen especial, que, superados los tres primeros meses de estancia, no se supedita a los cincos años de residencia que deben acreditar los estudiantes y que tampoco les lleva a un limbo normativo mientras

32 — Podría defenderse que la Directiva no atiende a la doctrina Collins, porque la norma se aprobó pocos días después (el 29 de abril de 2004) de dictarse la resolución (el 23 de marzo de 2004). Sin embargo, las conclusiones las presenté el 10 de julio de 2003, cuando el proyecto de directiva se estaba negociando. Dudo de que las Instituciones, al adoptar el texto, desconocieran las implicaciones de la sentencia del Tribunal de Justicia.

intentan encontrar un puesto de trabajo. Coincido con el Consejo en que la norma impugnada no suministra un criterio rígido para constatar el vínculo exigido por la sentencia Collins. Consciente de que quien busca empleo está a medio camino entre la actividad económica y la no económica, la Directiva deja a cada legislador nacional libertad para hallar el equilibrio correspondiente. [33] Eventualmente, incumbe al Tribunal de Justicia decidir si las soluciones nacionales se atienen a los Tratados y a la Directiva 2004/38, lo que no sólo confirma la validez del artículo 24, apartado 2, de la Directiva, sino que, a su vez, permite entender sus preceptos con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

56. Este desenlace no se resiente, según ha alegado el Reino Unido, porque las ayudas controvertidas constituyan prestaciones dirigidas específicamente a la incorporación del beneficiario al mercado de trabajo. Es suficiente que el subsidio facilite la entrada en la esfera laboral, siempre que el solicitante pruebe, en virtud de la sentencia Collins, un vínculo con el Estado de acogida. [34] De hecho, el agente británico reconoció en la vista que las ayudas en liza, tras un examen más exhaustivo, podrían calificarse de instrumentos para el fomento de la inserción laboral.

57. Así pues, el objetivo del auxilio debe analizarse *conforme a sus resultados* y no a la estructura formal de la prestación. De lo contrario, sería sencillo esquivar la jurisprudencia Collins, ya que bastaría con que las normas reguladoras de la prestación eliminaran cualquier mención al afán rehabilitador de la ayuda, negándola a ciudadanos comunitarios que ejercen la libre circulación para procurarse un empleo. Tal enfoque me conduce a defender, a pesar de lo aducido por la Comisión, que puede haber medidas de «asistencia social», de las contempladas en el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, que favorecen la incorporación al mercado de trabajo. En esta tesitura, la sentencia Collins obliga a aplicar el artículo 39 CE y a proporcionar la protección social a quien busca empleo en el territorio de la Unión.

58. En el caso de autos consta que las tareas del ARGE se dirigen a la reinserción laboral, ya que se instauró con las finalidades propias del

33 — Golynker, O, «Jobseeker' rights in the European Union: challenges of changing the paradigm of social solidarity», *European Law Review,* 30, 2005, pp. 118 a 120; Barnard, C., *The Substantive Law of the EU*, 2ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 301; y Spaventa, E., *Free Movement of Persons in the European Union,* Ed. Kluwer, La Haya, 2007, p. 5.

34 — Sentencia Collins, antes citada, apartado 68.

Sozialgesetzbuch II (SGB II); el nombre completo de la entidad (Die Arbeitsgemeinschaft zur Arbeitsmarktintegration Nürnberg) refleja las funciones integradoras que desarrolla. [35]

59. Compete, en definitiva, al órgano remitente apreciar si la asistencia reclamada satisface este objetivo.

B. *El artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38 y su aplicación al caso concreto*

60. Si el Tribunal de Justicia compartiera la opinión aquí expresada, habría que fundar las respuestas al Sozialgericht no tanto en el precepto cuya validez se discute, como en la jurisprudencia. Si el derecho nacional puede imponer requisitos para acreditar un vínculo entre el Estado de acogida y quien busca un empleo, el órgano remitente ha de enjuiciar si tales requisitos se adecuan a los criterios expuestos en el apartado 72 de la sentencia Collins.

61. Del auto de remisión se deduce que la República Federal de Alemania prohíbe las ayudas a quienes llegan a su territorio para conseguir un empleo. [36] La normativa nacional asume la orientación más restrictiva del artículo 24, apartado 2, de la Directiva, que ya he criticado antes. Las disposiciones nacionales no admiten ponderación alguna para que los Sres. Vatsouras y Koupatantze esgriman un vínculo con el territorio alemán, por lo que sólo cabe constatar la incompatibilidad de las normas federales con el Tratado CE, tal como lo interpretó el Tribunal de Justicia en la sentencia Collins.

62. A este respecto, creo importante resaltar una variante entre el presente asunto y el del Sr. Collins, ciudadano que se ausentó diecisiete años y perdió su vínculo con el Estado de acogida, mientras que los recurrentes ante el Sozialgericht de Nuremberg viajaron a Alemania, donde rápidamente encontraron un empleo. No obstante, el Tribunal de Justicia podría estimar que el trabajo efectuado era «marginal y accesorio», pero una actividad por cuenta ajena, por modesta que sea, demuestra ya la capacidad de quienes lo ejercen para entablar una relación laboral. A lo que se añade que el Sr. Vatsouras desempeñó su responsabilidad durante menos de un año, circunstancia que impide calificar su traslado a la República Federal de turismo social. En cuanto al Sr. Koupatantze, aunque no conste su empleo ni su salario, nada apunta a que su ocupación fuera ficticia, pues terminó por motivos ajenos a su voluntad. Además,

35 — Entidad de servicios sociales para la integración en el mercado de trabajo de Nuremberg (http://www.nuernberg.de/schluessel/aemter_info/ref5/sha/arge.html).

36 — Artículo 7, apartado 1, del libro II y artículo 23, apartado 3, del libro XII del Sozialgesetzbuch.

ambos volvieron a trabajar, con posterioridad a la anulación de las ayudas, lo que representa un indicio de que los dos buscaron real y eficazmente, durante un periodo razonable, un empleo.

63. Tales elementos prueban que los recurrentes estaban en mejores condiciones para afianzar un puesto de trabajo por haber desarrollado una ocupación previa de naturaleza económica. Quien intenta incorporarse al mercado laboral tiene mejores credenciales si ha asumido en el pasado responsabilidades que denotan un componente económico. Asimismo, si ha habido un intercambio de prestaciones, por ínfimo que haya sido, justifica con más fuerza la aplicación del Tratado CE. Por consiguiente, en un caso como el de los Sres. Vatsouras y Koupatantze, donde se ha ejecutado una función económica en los primeros meses de su llegada al territorio alemán, difícilmente se les puede considerar como «buscadores de empleo» ordinarios si, con posterioridad, se quedan en paro.

64. Todo lo relatado me mueve a mantener que hay un vínculo, en el sentido de la sentencia Collins, cuando quien quiere un empleo ha llevado a cabo con anterioridad una actividad económica que incrementa sus probabilidades de hallar un nuevo puesto de trabajo. Incumbe al órgano remitente investigar si los recurrentes en los procedimientos de autos habían entablado un lazo de esta índole.

IX. Las cuestiones prejudiciales restantes

65. Si el Tribunal de Justicia no compartiera la idea de que los Sres. Vatsouras y Koupatantze son trabajadores, la interpretación que propongo del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38 satisfaría tanto la primera como la segunda pregunta del Sozialgericht.

66. Respecto de la tercera, el derecho comunitario no aporta criterios para solventar la diferencia de trato entre los ciudadanos comunitarios y los de países terceros sometidos al derecho del Estado miembro de acogida. El artículo 12 CE pretende erradicar la discriminación entre los ciudadanos comunitarios y los nacionales del Estado anfitrión, sin que ofrezca pautas para suprimir el distinto trato que denuncia el órgano remitente. Por consiguiente, no procedería abordar la tercera pregunta.

X. Conclusión

67. De acuerdo con las explicaciones precedentes, sugiero al Tribunal de Justicia responder a la cuestión prejudicial del Socialgericht de Nuremberg, declarando que:

«1) El artículo 39 CE, en relación con el artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, es incompatible con medidas nacionales que excluyen a los trabajadores de la Unión del acceso a prestaciones sociales, cuando están en paro, debidamente inscritos en el servicio de empleo, habiendo trabajado menos de un año.

2) El examen de la cuestión remitida no ha puesto de relieve elemento alguno que pueda afectar a la validez del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38.

3) Hay un vínculo entre quien busca un empleo y el Estado de acogida, cuando se haya desempeñado con anterioridad una actividad económica que incremente las probabilidades de hallar un nuevo puesto de trabajo. Incumbe al órgano jurisdiccional nacional dilucidar si los recurrentes en los procedimientos principales entablaron un vínculo de esta naturaleza.»