Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. YVES BOT
presentadas el 13 de diciembre de 2011 [1]

Asunto C-571/10

Servet Kamberaj
contra
Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES),
Giunta della Provincia autonoma di Bolzano,
Provincia Autonoma di Bolzano

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunale di Bolzano (Italia)]

«Directiva 2000/43/CE — Aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico — Directiva 2003/109/CE — Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración — Derecho a la igualdad de trato en materia de las prestaciones de la seguridad social, de la asistencia social y de la protección social tal como se definen en la legislación nacional — Facultad de los Estados miembros de limitar la igualdad de trato a las prestaciones básicas respecto de la asistencia social y la protección social — Denegación de una solicitud de ayuda de vivienda — Motivo de la denegación — Agotamiento de los fondos destinados a los nacionales de terceros países»

1. La presente petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación de los artículos 2 TUE y 6 TUE, 18 TFUE, 45 TFUE y 49 TFUE, 1, 21 y 34 de la Carta de los derechos Fundamentales de la Unión Europea, [2] así como de las disposiciones de las Directivas 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, [3] y 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. [4] El Tribunale di Bolzano (Italia) plantea asimismo cuestiones sobre el artículo 14 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, [5] y el artículo 1 del Protocolo Adicional nº 12.

2. Dicha petición fue presentada en el marco de un litigio incoado por el Sr. Kamberaj, demandante en el litigio principal, contra el Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) (Instituto para la Vivienda Social de la Provincia Autónoma de Bolzano), la Giunta della Provincia autonoma di Bolzano (Junta Provincial de la Provincia Autónoma de Bolzano; en lo sucesivo, «Giunta provinciale») y la Provincia Autonoma di Bolzano en relación con la negativa del IPES a concederle para el año 2009 la ayuda de vivienda prevista en el artículo 2, apartado 1, letra k), de la Ley provincial 13 (legge provinciale n. 13), de 17 de diciembre de 1998, en su versión en vigor en el momento en que se produjeron los hechos del litigio principal (en lo sucesivo, «Ley provincial»). Esta ayuda mensual, cuyo fin es completar el alquiler, está destinada a los arrendatarios con menos recursos.

1 — Lengua original: francés.
2 — En lo sucesivo, «Carta».
3 — DO L 180, p. 22.
4 — DO 2004, L 16, p. 44.
5 — En lo sucesivo, «CEDH».

I. Marco jurídico

A. *Normativa de la Unión*

3. Me limitaré a reproducir aquí las disposiciones pertinentes de la Directiva en la que se centrará la exposición posterior, es decir, la Directiva 2003/109.

4. Los considerandos segundo a cuarto, duodécimo y décimo tercero de dicha Directiva están redactados en los términos siguientes:

«(2) En la reunión extraordinaria de Tampere, celebrada los días 15 y 16 de octubre de 1999, el Consejo Europeo proclamó que el estatuto jurídico de los nacionales de terceros países debería aproximarse al de los nacionales de los Estados miembros y que a una persona que resida legalmente en un Estado miembro, durante un período de tiempo aún por determinar, y cuente con un permiso de residencia de larga duración, se le debería conceder en ese Estado miembro un conjunto de derechos de carácter uniforme lo más cercano posible al de los ciudadanos de la Unión Europea.

(3) La presente Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en particular por el [CEDH] y por la [Carta].

(4) La integración de los nacionales de terceros países que estén instalados permanentemente en los Estados miembros es un elemento clave para promover la cohesión económica y social, objetivo fundamental de la Comunidad, tal y como se declara en el Tratado.

[…]

(12) Para convertirse en un verdadero instrumento de integración en la sociedad en la que el residente de larga duración se establece, el residente de larga duración debe gozar de la igualdad de trato con los ciudadanos del Estado miembro en un amplio abanico de sectores económicos y sociales, según las condiciones pertinentes definidas por la presente Directiva.

(13) Respecto a la asistencia social, la posibilidad de limitar los beneficios para los residentes de larga duración a los beneficios esenciales debe entenderse en el sentido de que el concepto comprende al menos la prestación de ingresos mínimos, la asistencia en caso de enfermedad y embarazo, la ayuda a los padres y los cuidados de larga duración. Las modalidades para la concesión de dichas prestaciones deben ser definidas por la legislación nacional.»

5. Conforme al artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2003/109, los Estados miembros concederán el estatuto de residente de larga duración a los nacionales de terceros países que hayan residido legal e ininterrumpidamente en su territorio durante los cinco años inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud correspondiente.

6. El artículo 5 de esta Directiva establece las condiciones para la obtención del estatuto de residente de larga duración. Según el apartado 1 de dicha disposición, los Estados miembros pueden exigir al nacional de un tercer país que aporte la prueba de que dispone para sí mismo y para los miembros de su familia que estuvieren a su cargo de recursos fijos y regulares suficientes para su propia manutención y la de los miembros de su familia, sin recurrir al sistema de asistencia social del Estado miembro de que se trate, y un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos normalmente asegurados para los propios nacionales del Estado miembro de que se trate.

7. En virtud del artículo 5, apartado 2, de dicha Directiva, los Estados miembros podrán requerir a los nacionales de terceros países que cumplan las medidas de integración de conformidad con la legislación nacional.

8. De acuerdo con el tenor del artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2003/109:

«Los residentes de larga duración gozarán del mismo trato que los nacionales en lo que respecta a lo siguiente:

[…]

d) las prestaciones de la seguridad social, de la asistencia social y de la protección social tal como se definen en la legislación nacional;

[…]

f) el acceso a bienes y a servicios y el suministro de bienes y servicios a disposición del público, así como los procedimientos para acceder a la vivienda;

[…]»

9. El artículo 11, apartado 4, de la mencionada Directiva dispone que los Estados miembros pueden limitar la igualdad de trato a las prestaciones básicas respecto de la asistencia social y la protección social.

B. *Normativa nacional*

10. En virtud del artículo 117 de la Constitución italiana, en materia de asistencia social el Estado sólo puede legislar con carácter exclusivo para determinar los niveles esenciales de las prestaciones concernientes a los derechos civiles y sociales que deben ser garantizados en todo el territorio nacional. Más allá de dicha finalidad la competencia corresponde a las regiones.

11. El Decreto Legislativo nº 3 (Decreto Legislativo n. 3), de 8 de enero de 2007,[6] transpuso la Directiva 2003/109 e integró las disposiciones de ésta en el marco del Decreto Legislativo nº 286 (Decreto Legislativo n. 286) de 25 de julio de 1998.[7]

12. El artículo 9, apartado 1, del Decreto Legislativo nº 286/1998 establece que el extranjero que lleve siendo titular de un permiso de residencia en vigor durante al menos cinco años, que aporte la prueba de que dispone de ingresos no inferiores al importe anual del subsidio social y, en caso de una solicitud relativa a los miembros de su familia, de recursos suficientes y de una vivienda adecuada que satisfaga los requisitos mínimos previstos en las disposiciones pertinentes del Derecho nacional, puede solicitar al prefecto de policía la expedición de un permiso de residencia para residentes de larga duración, para sí mismo y para los miembros de su familia.

13. El artículo 9, apartado 12, letra c), del Decreto Legislativo nº 286/1998, en su versión modificada por el Decreto Legislativo nº 3, de 8 de enero de 2007, determina que, además de las disposiciones previstas para el extranjero que resida legalmente en Italia, el titular del permiso de residencia para residentes de larga duración puede beneficiarse de las prestaciones de asistencia social, de seguridad social, de las correspondientes a las ayudas en materia sanitaria, escolar y social y de las relativas al acceso a los bienes y servicios a disposición del público, incluido el acceso al procedimiento para la obtención de viviendas gestionadas por las autoridades públicas, salvo disposición en contrario y siempre que se demuestre que el extranjero reside efectivamente en el territorio nacional.

6 — GURI nº 24, de 30 de enero de 2007, p. 4.

7 — Suplemento ordinario a la GURI nº 191, de 18 de agosto de 1998; en lo sucesivo, «Decreto Legislativo nº 286/1998».

14. Con arreglo al artículo 3, párrafo tercero, del Decreto nº 670 del Presidente de la República (decreto del Presidente della Repubblica n. 670), de 31 de agosto de 1972,[8] que tiene rango constitucional, la Provincia Autonoma di Bolzano goza de condiciones de autonomía especiales debido a la particular composición de su población, dividida en tres grupos lingüísticos (italiano, alemán y ladino).

15. En virtud del artículo 8, punto 25), del Decreto nº 670/1972, dicha autonomía comprende, concretamente, la facultad de adoptar disposiciones con rango de ley en materia de asistencia y de ayuda públicas.

16. El artículo 15, párrafo segundo, del Decreto nº 670/1972 establece que, salvo en casos extraordinarios, la Provincia di Bolzano utilizará sus propios fondos destinados a fines asistenciales, sociales y culturales en proporción directa al número de miembros de cada uno de los grupos lingüísticos y en función de la entidad de las necesidades de dicho grupo.

17. La ayuda de vivienda, prevista en el artículo 2, apartado 1, letra k), de la Ley provincial, cuyo objetivo es permitir a los arrendatarios con menos recursos completar su alquiler, se reparte entre los tres grupos lingüísticos de la Provincia Autonoma di Bolzano sobre la base de los criterios establecidos en el artículo 15, párrafo segundo, del Decreto nº 670/1972.

18. El artículo 5, apartado 1, de la Ley provincial dispone que los fondos destinados a las operaciones a que se refiere su artículo 2, apartado 1, letra k), deben repartirse entre los solicitantes de los tres grupos lingüísticos en proporción a la media ponderada entre el número de sus miembros —tal como resulta del último censo general de la población— y las necesidades de cada grupo. Según el apartado 2 de esta disposición, las necesidades de cada grupo lingüístico se determinarán anualmente sobre la base de las solicitudes presentadas en los últimos diez años. Las solicitudes para la obtención de la ayuda de vivienda deben conseguir al menos 25 puntos.

19. De la resolución de remisión se desprende que el cálculo de la importancia numérica de cada grupo lingüístico se lleva a cabo sobre la base del último censo general de población y de las declaraciones de pertenencia a uno de los tres grupos lingüísticos que están obligados a hacer todos los nacionales italianos mayores de catorce años residentes en el territorio de la Provincia Autonoma di Bolzano.

20. Conforme al artículo 5, apartado 6, de la Ley provincial, los ciudadanos de la Unión que residan en el territorio provincial, ejerzan una actividad profesional y satisfagan los demás requisitos a los que está sujeta la concesión de ayudas en materia de vivienda deben presentar la declaración de pertenencia o de agregación a uno de los tres grupos lingüísticos.

21. En virtud del artículo 5, apartado 7, de la Ley provincial, la Giunta provinciale determina cada año el importe de los fondos que se destinan a los nacionales de terceros países y a los apátridas que en el momento en que presenten su solicitud lleven residiendo legal e ininterrumpidamente en el territorio provincial al menos cinco años y ejerciendo una actividad profesional en dicho territorio durante al menos tres años. El número de las viviendas en alquiler que podrá asignarse a esos nacionales y apátridas se determinará en proporción a la media ponderada entre, por una parte, la importancia numérica de los nacionales de terceros países y apátridas que reúnan los criterios mencionados y, por otra, sus necesidades. El importe de los fondos para facilitar el acceso a la vivienda destinados a la adquisición, construcción y rehabilitación de viviendas que sirvan como vivienda principal, así como para la ayuda de vivienda se determinará con arreglo a los mismos criterios.

22. De la Decisión nº 1885 (deliberazione n. 1885) de la Giunta provinciale, de 20 de julio de 2009, sobre la cuantía de los fondos destinados en el año 2009 a los nacionales de terceros países y a los apátridas, se desprende que conforme a la media ponderada se atribuyó a su importancia numérica un coeficiente de 5, recibiendo sus necesidades un coeficiente de 1.

8 — GURI nº 301, de 20 de noviembre de 1972; en lo sucesivo, «Decreto nº 670/1972».

23. En virtud de los citados criterios, el importe de los fondos destinados a financiar la ayuda de vivienda y las ayudas para la adquisición, la construcción y la rehabilitación de viviendas en favor de los nacionales de terceros países y de los apátridas quedó fijado en un 7,90 % del importe total de los fondos presupuestados para el programa de ayudas del año 2009.

II. Hechos del litigio principal y cuestiones prejudiciales

24. El Sr. Kamberaj es un nacional albanés de religión musulmana que reside y tiene un empleo estable en la Provincia Autonoma di Bolzano desde el año 2004. Es titular de un permiso de residencia de duración indeterminada.

25. Hasta 2008 fue beneficiario de la ayuda de vivienda prevista en el artículo 2, apartado 1, letra k), de la Ley provincial. [9]

26. Mediante escrito de 22 de marzo de 2010, el IPES informó al demandante en el litigio principal de que su solicitud de ayuda para el año 2009 había sido denegada al haberse agotado el presupuesto destinado a los nacionales de terceros países establecido por la Decisión nº 1885 de la Giunta provinciale, de 20 de julio de 2009.

27. Mediante recurso interpuesto el 8 de octubre de 2010, el demandante en el litigio principal solicitó al Tribunale di Bolzano que declarara que las partes demandadas habían cometido una discriminación contra él. Alegaba que una ley como la Ley provincial es incompatible, en particular, con las Directivas 2000/43 y 2003/109 en la medida en que dispensa a los nacionales de terceros países residentes de larga duración un trato menos favorable que el concedido a los ciudadanos de la Unión en materia de ayuda de vivienda.

28. La Provincia Autonoma di Bolzano sostuvo ante el órgano jurisdiccional remitente que el único modo de mantener la paz social entre los solicitantes de asistencia social es disponer una distribución de ayudas proporcional entre los grupos lingüísticos residentes en su territorio.

29. Según el órgano jurisdiccional remitente, desde que fue adoptada la Ley provincial, la población residente de la Provincia Autonoma di Bolzano está repartida en dos grupos, el de los ciudadanos de la Unión (italianos y no italianos), cuyo acceso a la ayuda de vivienda está sujeto, indistintamente, a la presentación de la declaración de pertenencia o integración a uno de los tres grupos lingüísticos y los nacionales de terceros países, a los que no se exige dicha declaración.

30. El citado órgano jurisdiccional indica que en 2009, para satisfacer las necesidades globales de acceso a la vivienda en alquiler o en propiedad, se aprobaron partidas de un importe total de 90.812.321,57 euros (de los cuales 21.546.197,57 euros estaban destinados a la ayuda de vivienda y 69.266.124 euros a la ayuda a la adquisición, construcción o rehabilitación de viviendas destinadas a satisfacer las necesidades en materia de vivienda principal) para el primer grupo y de 11.604.595 euros (de los cuales 10.200.000 euros correspondían a la ayuda de vivienda y 1.404.595 euros a las ayudas a la adquisición, construcción o rehabilitación de viviendas destinadas a satisfacer las necesidades en materia de vivienda principal) para el segundo grupo.

9 — De la resolución de remisión y de las observaciones escritas presentadas por el Sr. Kamberaj se desprende que éste percibía últimamente una ayuda de 550 euros para un alquiler de 1.200 euros. Los importes mencionados en la vista por el Sr. Kamberaj no se corresponden exactamente. No obstante, de ello se deduce que la ayuda de vivienda cubría aproximadamente la mitad del alquiler pagado por el Sr. Kamberaj.

31. Habida cuenta de estas consideraciones, el Tribunale di Bolzano decidió suspender el procedimiento y pedir al Tribunal de Justicia que tuviera a bien pronunciarse sobre las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Obliga el principio de primacía (*principio de primauté*) del Derecho de la Unión al juez nacional a aplicar de modo pleno e inmediato las normas de la Unión provistas de eficacia directa, y a no aplicar normas de Derecho interno contrarias al Derecho de la Unión pese a que éstas se adoptaran en aplicación de principios fundamentales del sistema constitucional del Estado miembro?

2) En caso de conflicto entre una norma interna y el CEDH, ¿la referencia a dicho Convenio que hace el artículo 6 TUE obliga al juez nacional a aplicar directamente el artículo 14 CEDH y el artículo 1 del Protocolo adicional nº 12 al CEDH, y a no aplicar la fuente interna incompatible, sin deber plantear previamente una cuestión de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional nacional?

3) ¿Se opone el Derecho de la Unión —en particular, los artículos 2 [TUE] y 6 TUE, 21 y 34 de la Carta y las Directivas 2000/43 […] y 2003/109 […]—, a una normativa nacional (*rectius*, provincial) como la contenida en el artículo 15, párrafo tercero [*rectius*: segundo], del Decreto […] 670/1972, en relación con los artículos 1 y 5 de la Ley provincial […] y con la Decisión 18[8]5 […], en la parte en que para las prestaciones que regula y en particular para la denominada "ayuda de vivienda" atribuye relevancia a la nacionalidad, dispensando a los trabajadores residentes de larga duración que no pertenecen a la Unión o a los apátridas un trato desfavorable respecto al concedido a los ciudadanos de la Unión residentes (italianos y no italianos)?

4) En caso de respuesta afirmativa a las tres primeras cuestiones, en el supuesto de violación de los principios generales de la Unión, como los principios de no discriminación y de seguridad jurídica, ante normas nacionales de ejecución que permiten al juez nacional "ordenar el cese de la conducta lesiva y adoptar las medidas idóneas, según las circunstancias [para poner fin a] los efectos de la discriminación", e impone "que se ordene el cese de la conducta, del comportamiento o del acto discriminatorios, si éstos continúan, así como la eliminación de sus efectos" y permite que se ordene "con el fin de impedir su repetición, dentro del plazo establecido en la medida, un plan para la eliminación de las discriminaciones detectadas", ¿debe entenderse el artículo 15 de la Directiva 2000/43 […], en la parte en que prevé que las sanciones deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias, en el sentido de que también incluye entre las discriminaciones detectadas y los efectos que se propone eliminar, con el fin de evitar discriminaciones injustificadas a la inversa, cualquier violación sufrida por quienes sean objeto de discriminación, aunque no sean parte en el litigio?

5) En caso de respuesta afirmativa a la cuarta cuestión, ¿se opone el Derecho de la Unión —en particular los artículos 2 [TUE] y 6 TUE, 21 y 34 de la Carta y las Directivas 2000/43 […] y 2003/109 […]— a una normativa nacional (*rectius*: provincial) que sólo exige a los ciudadanos que no son nacionales de la Unión, y no a los ciudadanos de la Unión (italianos y no italianos), —que únicamente se hallan equiparados en relación con la obligación de residir en la provincia durante más de 5 años—, cumplir el requisito adicional de haber trabajado durante 3 años para poder acceder al beneficio de la ayuda de vivienda?

6) ¿Se opone el Derecho de la Unión —en particular los artículos 2 [TUE] y 6 TUE, 18 [TFUE], 45 [TFUE] y 49 TFUE, en relación con los artículos 1, 21 y 34 de la Carta— a una normativa nacional (*rectius*: provincial) que obliga a los ciudadanos de la Unión (italianos y no italianos) a declarar la pertenencia o agregación étnica a uno de los tres grupos lingüísticos existentes en el Alto Adige/Südtirol para acceder al beneficio de la ayuda de vivienda?

7) ¿Se opone el Derecho de la Unión —en particular, los artículos 2 [TUE] y 6 TUE, 18 [TFUE], 45 [TFUE] y 49 TFUE, en relación con los artículos 21 y 34 de la Carta— a una normativa nacional (*rectius*: provincial) que obliga a los ciudadanos de la Unión (italianos y no italianos) a haber residido o trabajado durante al menos 5 años en el territorio provincial para acceder al beneficio de la ayuda de vivienda?»

III. Análisis

32. Al plantear las siete cuestiones que acabamos de reproducir, el órgano jurisdiccional remitente pretende visiblemente obtener del Tribunal de Justicia una decisión sobre la compatibilidad del sistema arbitrado por la Ley provincial en materia de ayuda de vivienda con el Derecho de la Unión. Habida cuenta del carácter del procedimiento prejudicial y de los límites a los que se halla sometido en lo que atañe a la competencia del Tribunal de Justicia, éste no está llamado a pronunciarse sobre los aspectos del sistema que queden fuera del marco del litigio principal.

A. *Sobre la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales*

33. Con carácter preliminar, creo necesario recordar brevemente los principios relativos a la competencia del Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 267 TFUE.

34. Según reiterada jurisprudencia, el procedimiento establecido en el artículo 267 TFUE es un instrumento de cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales, a través del cual el Tribunal de Justicia aporta a dichos órganos jurisdiccionales los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que precisan para resolver los litigios de los que conocen. [10]

35. En el contexto de esta cooperación, las cuestiones prejudiciales relativas al Derecho de la Unión disfrutan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia sólo puede rehusar pronunciarse sobre una cuestión planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte patente que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o también cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder eficazmente a las cuestiones planteadas. [11]

36. Las cuestiones planteadas por el Tribunale di Bolzano deben examinarse a la luz de estos principios.

37. En mi opinión, el presente procedimiento sólo es admisible en lo que respecta a la tercera cuestión.

38. La segunda cuestión, tal y como figura en la resolución de remisión, versa sobre la posición que debe adoptar el juez nacional ante una norma interna incompatible con las disposiciones del CEDH que gozan de eficacia directa. Según el órgano jurisdiccional remitente, la Corte costituzionale ha declarado que esta incompatibilidad no permitía dejar de aplicar la disposición nacional, sino que exigía al juez el planteamiento de una cuestión de constitucionalidad en caso de que no le fuera posible hacer respetar el CEDH en aplicación del principio de interpretación conforme. [12]

10 — Véase, en particular, la sentencia de 24 de marzo de 2009, Danske Slagterier (C-445/06, Rec. p. I-2119, apartado 65 y jurisprudencia citada).

11 — Véase, en particular, la sentencia de 1 de junio de 2010, Blanco Pérez y Chao Gómez (C-570/07 y C-571/07, Rec. p. I-4629, apartado 36 y jurisprudencia citada).

12 — Apartado 62 de la resolución de remisión.

39. Ha de destacarse que cuando se acude al Tribunal de Justicia al amparo del artículo 267 TFUE, éste es competente para pronunciarse sobre la interpretación de los Tratados y sobre la validez y la interpretación de los actos adoptados por las instituciones de la Unión. La competencia del Tribunal de Justicia se limita únicamente al examen de las disposiciones del Derecho de la Unión.[13] Por lo tanto, carece de competencia para pronunciarse con carácter prejudicial sobre las consecuencias que debe sacar el juez nacional de la posible incompatibilidad entre una norma de Derecho interno y las disposiciones de la CEDH.

40. Mediante su cuarta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, esencialmente, si, dado que el artículo 15 de la Directiva 2000/43 determina que las sanciones contra las violaciones del principio de no discriminación basadas en su origen racial o étnico deben ser efectivas, proporcionadas y disuasorias, dicho artículo exige al juez nacional que detecte una violación de ese tipo que ponga fin a cualquier violación sufrida por quienes sean objeto de discriminación, aunque no sean parte en el litigio.

41. Según el artículo 2, apartado 1, de dicha Directiva, ésta se aplica a las discriminaciones directas o indirectas basadas en el origen racial o étnico. Por su parte, el artículo 3, apartado 2, de la citada Directiva, dispone que ésta no afecta a la diferencia de trato por motivos de nacionalidad y se entiende sin perjuicio de las disposiciones y condiciones por las que se regulan la entrada y residencia de nacionales de terceros países y de apátridas en el territorio de los Estados miembros y de cualquier tratamiento derivado de la situación jurídica de los nacionales de terceros países y de los apátridas de que se trate.

42. De la resolución de remisión se desprende claramente que el Sr. Kamberaj no sufrió ninguna discriminación directa o indirecta basada en su origen racial o étnico. La diferencia de trato supuestamente sufrida respecto de los ciudadanos nacionales y de la Unión como consecuencia de la aplicación de la Ley provincial se basa en su estatuto de nacional de un país tercero, y por lo tanto en su nacionalidad.

43. Así pues, el litigio principal no está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2000/43 y, por ende, no procede pronunciarse sobre la interpretación de esta última.

44. Por otra parte, considero que las cuestiones primera, sexta y séptima no son admisibles porque se refieren a la situación de los ciudadanos de la Unión y de los ciudadanos nacionales pertenecientes a uno de los tres grupos lingüísticos presentes en el territorio de la Provincia Autonoma di Bolzano.

45. Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, esencialmente, si el principio de primacía del Derecho de la Unión exige que el juez nacional aplique de modo pleno e inmediato el Derecho de la Unión y que no aplique las normas internas contrarias a ese Derecho, aun cuando dichas normas hayan sido adoptadas en aplicación de los principios fundamentales del sistema constitucional del Estado miembro.

46. Esta cuestión se refiere al alcance del principio de protección de las minorías lingüísticas y a la práctica de la proporcionalidad lingüística desde el punto de vista del Derecho constitucional nacional, aspectos que sólo son pertinentes respecto de los ciudadanos nacionales de lenguas alemana, italiana y ladina y de los ciudadanos de la Unión.

47. Mediante sus cuestiones sexta y séptima, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, esencialmente, si el Derecho de la Unión se opone a una legislación nacional que exige a los ciudadanos de la Unión hacer una declaración de pertenencia o de agregación a uno de los tres grupos lingüísticos presentes en la Provincia Autonoma di Bolzano, por una parte, y, por otra parte, a llevar residiendo o ejerciendo un empleo en el territorio provincial durante al menos cinco años, para poder beneficiarse de la ayuda de vivienda.

13 — Véanse las sentencias de18 de octubre de 1990, Dzodzi (C-297/88 y C-197/89, Rec. p. I-3763, apartado 31), y de 1 de junio de 2006, innoventif (C-453/04, Rec. p. I-4929, apartado 29), así como el auto de 1 de marzo de 2011, Chartry (C-457/09, Rec. p. I-819, apartado 21, y jurisprudencia citada).

48. En mi opinión, estas cuestiones carecen de relevancia para la solución del litigio principal. Éste no se refiere a un ciudadano de la Unión, ya sea nacional italiano o de otro Estado miembro, sino a un nacional de un país tercero residente de larga duración en el territorio de la Provincia Autonoma di Bolzano.

49. Asimismo estimo que no procede responder a la quinta cuestión, relativa a la compatibilidad con el Derecho de la Unión del requisito conforme al cual los nacionales de terceros países deben haber ejercido una actividad profesional durante tres años para acceder al beneficio de la ayuda de vivienda. En efecto, consta que el Sr. Kamberaj reside y tiene un empleo estable en el territorio de la Provincia Autonoma di Bolzano desde 1994 y que el rechazo de su solicitud de ayuda de vivienda no se basaba en el incumplimiento del mencionado requisito. Por lo tanto, esta cuestión no es pertinente para la resolución del litigio principal.

50. De las consideraciones que preceden se desprende que para la resolución del litigio principal sólo presenta utilidad una respuesta a la tercera cuestión. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que se centre únicamente en esta cuestión.

51. Antes de examinar la citada cuestión, me gustaría precisar que a efectos del análisis al que voy a proceder, doy por sentado que el Sr. Kamberaj es titular del estatuto de residente de langa duración previsto en los artículos 4 a 7 de la Directiva 2003/109. Incumbe al órgano jurisdiccional remitente comprobar la exactitud de dicha premisa.

B. *Sobre la tercera cuestión*

52. Mediante esta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pide esencialmente al Tribunal de Justicia que declare si la Directiva 2003/109 debe interpretarse en el sentido de que se opone a la normativa de un Estado miembro que, en materia de ayuda de vivienda, dispensa a los nacionales de terceros países residentes de larga duración un trato desfavorable respecto del que gozan los ciudadanos nacionales y de la Unión que residen en ese Estado miembro.

53. Recuérdese que, en virtud del artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2003/109, los nacionales de terceros países residentes de larga duración gozan de igualdad de trato respecto de los nacionales en los diferentes ámbitos enumerados en las letras a) a h). Además de las condiciones que ya figuran en varias de esas letras y en el artículo 11, apartados 2 y 3, de dicha Directiva, el artículo 11, apartado 4, de ésta permite a los Estados miembros limitar la igualdad de trato a las prestaciones básicas respecto de la asistencia social y de la protección social.

54. La redacción del artículo 11 de la Directiva 2003/109 refleja los puntos de vista divergentes que se expusieron durante el debate de dicho texto en relación con el alcance del que debía dotarse al principio de igualdad de trato entre los nacionales de terceros países que disfruten del estatuto de residente de larga duración y los nacionales.[14] Estas divergencias también se observan claramente al comparar la propuesta de la Comisión[15] y el texto final. Las citadas divergencias dieron lugar a la afirmación del principio de igualdad de trato en una serie de ámbitos, a la vez que se le sometía a determinado número de condiciones y limitaciones. El presente asunto ofrece al Tribunal de Justicia la oportunidad de precisar el alcance de algunas de esas condiciones y limitaciones y el modo de conciliarlas con los objetivos establecidos en la Directiva 2003/109, por una parte, y con los derechos fundamentales tal y como se salvaguardan, en particular, en el artículo 34 de la Carta, por otra.

55. En primer lugar examinaré si los nacionales de terceros países residentes de larga duración sufren efectivamente un trato desfavorable en materia de ayuda de vivienda respecto de los nacionales como consecuencia de la aplicación del dispositivo provincial controvertido.

14 — Véase, en este sentido, *EU Immigration and Asylum Law – Commentary –*, Hailbronner, pp. 642 y 643.

15 — Propuesta de Directiva del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración [COM(2001) 127 final; en lo sucesivo, «propuesta de la Comisión»].

56. Si así fuese, procedería analizar a continuación si la Directiva 2003/109 se opone a esa diferencia de trato en el ámbito considerado.

1. Sobre la existencia de una diferencia de trato entre los nacionales de terceros países residentes de larga duración y los nacionales

57. La Ley provincial puso en marcha un mecanismo de reparto de las ayudas de vivienda con arreglo al cual el importe de los fondos concedidos a los grupos —que están constituidos, por una parte, por los ciudadanos nacionales y de la Unión y, por otra parte, por los nacionales de terceros países— se determina en proporción a la media ponderada entre, de un lado, la importancia numérica de esos nacionales y, de otro, sus necesidades.

58. En lo que atañe al primer grupo, formado por los ciudadanos nacionales y de la Unión, los factores relativos a su importancia numérica y a sus necesidades recibieron el mismo coeficiente 1.

59. En cambio, en el segundo grupo, constituido por los nacionales de terceros países, se atribuyó un coeficiente 5 al factor relativo a su importancia numérica, mientras que se concedió a sus necesidades un coeficiente 1.

60. Por consiguiente, la determinación de la parte de los fondos concedidos en concepto de ayuda de vivienda a cada uno de los dos grupos es objeto de un método de cálculo diferente. Esta diferencia llevó aparejada una disminución de la parte de los fondos a los que podía haber aspirado el grupo constituido por los nacionales de terceros países si se hubiera atribuido a los factores relativos a la importancia numérica y a las necesidades de dicho grupo el mismo coeficiente aplicado al primer grupo.

61. De los autos se deduce que, según el método de cálculo aplicado al segundo grupo para las ayudas correspondientes al año 2009, los nacionales de terceros países, que representaban el 4,44 % de la población residente en el territorio de la Provincia Autonoma di Bolzano y que constituían el 25,16 % de las necesidades, recibieron el 7,90 % de las subvenciones concedidas por el IPES en concepto de ayuda de vivienda y de ayudas a la adquisición, construcción y rehabilitación de viviendas que sirvan como vivienda principal.

62. Si los factores relativos a la importancia numérica de los nacionales de terceros países y a sus necesidades hubieran recibido el mismo coeficiente que el aplicado a los ciudadanos nacionales y de la Unión, los primeros se habrían beneficiado de una parte superior de los fondos, del orden del 14,8 %. Por lo tanto, la aplicación de coeficientes diferentes resulta desfavorable para el grupo constituido por nacionales de terceros países en la medida en que contribuyó a reducir el índice de aceptación de sus solicitudes de ayuda de vivienda.

63. En la vista, la Giunta provinciale negó que existiera ninguna discriminación, alegando la diferente situación en la que se encontraban los nacionales de cada uno de los dos grupos. Expuso que, mientras que la importancia numérica del primer grupo se calcula sobre la base de un censo efectuado cada diez años, la del segundo grupo es fruto de un cálculo estadístico anual, de carácter aproximado por su propia naturaleza. Añadió que la manera de cuantificar las necesidades de ambos grupos es distinta y que es prácticamente imposible realizar verificaciones sobre el patrimonio y los ingresos de los nacionales de terceros países.

64. No considero que esos datos sean suficientes para demostrar que los nacionales de cada uno de los dos grupos se hallen en situaciones tan diferentes que no pueda señalarse la existencia de una discriminación en relación con el cálculo del reparto de las ayudas. En cualquier caso, los mencionados datos no justifican la distancia —de 1 a 5— que separa los coeficientes atribuidos a la importancia numérica de ambos grupos. Por otra parte, como acertadamente indicó la Comisión en la vista, las dificultades de orden estadístico y administrativo no pueden justificar semejante diferencia de trato.

65. A continuación debe estudiarse si la Directiva 2003/109 se opone a esta diferencia de trato.

2. ¿Se opone la Directiva 2003/109 a una diferencia de trato entre los nacionales de terceros países residentes de larga duración y los nacionales respecto de la adjudicación de una ayuda de vivienda como la del litigio principal?

66. Para responder a esta cuestión trataré en primer lugar el problema relativo a la calificación de la ayuda de vivienda respecto de los ámbitos a los que se refiere el artículo 11, apartado 1, letras d) y f), de la Directiva 2003/109. Seguidamente me ocuparé del concepto de «prestaciones básicas» en el sentido del artículo 11, apartado 4, de dicha Directiva.

a) Sobre la calificación de la ayuda de vivienda respecto de los ámbitos a los que se refiere el artículo 11, apartado 1, letras d) y f), de la Directiva 2003/109

67. El ámbito contemplado en el artículo 11, apartado 1, letra f), de la Directiva 2003/109 se refiere al «acceso a bienes y a servicios y el suministro de bienes y servicios a disposición del público, así como los procedimientos para acceder a la vivienda».

68. Dado que el litigio principal se refiere a las condiciones para la concesión de una ayuda de vivienda y no a las condiciones de adjudicación de una vivienda social por las autoridades públicas, en mi opinión no puede considerarse que el dispositivo provincial controvertido esté relacionado con «el acceso a los procedimientos para acceder a la vivienda», en el sentido de esta disposición.

69. Por otra parte, aun cuando hubiera de entenderse que esta última expresión, al igual que la de «acceso a bienes y a servicios», se refiere tanto al acceso a la vivienda social como al de a la privada,[16] el dispositivo relativo a la ayuda de vivienda controvertido en el presente asunto no tiene directamente por objeto regular el acceso a la vivienda, aunque es incontestable que la puesta en marcha de este mecanismo puede tener efectos concretos sobre las posibilidades que tienen algunas personas de acceder a una vivienda. Sólo una interpretación especialmente amplia del artículo 11, apartado 1, letra f), de la Directiva 2003/109 —conforme a la cual debería entenderse que este artículo abarca cualquier norma que pueda tener efectos sobre el acceso a la vivienda— permitiría incluir el dispositivo provincial controvertido en el ámbito de aplicación de esta disposición. No soy partidario de una interpretación tan extensiva, que conduciría, sustancialmente, a dotar a la citada disposición del mismo alcance que tiene, por ejemplo, el artículo 9 del Reglamento (UE) nº 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión,[17] que establece en su apartado 1, en términos muy diferentes a los empleados en el artículo 11, apartado 1, letra f), de la Directiva 2003/109, que «el trabajador nacional de un Estado miembro empleado en el territorio de otro Estado miembro se beneficiará *de todos los derechos y ventajas concedidos a los trabajadores nacionales en materia de alojamiento* […]».[18]

16 — En cualquier caso, ése era el sentido que la Comisión daba a la citada disposición en su propuesta, indicando que el acceso a los bienes y a los servicios «comprende el acceso al alojamiento, sea éste público o privado» (p. 21). La expresión «acceso al alojamiento» que figuraba en la citada propuesta había sido objeto de una reserva por parte de un Estado miembro (Documento del Consejo de la Unión Europea 10698/01, p. 17), lo que quizá explica que no figure en la versión definitiva del texto. Véase asimismo, en relación con una disposición comparable contenida en el artículo 14, apartado 1, letra g), de la Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado (DO L 155, p. 17), *EU Immigration and Asylum Law – Commentary –, op. cit.*, p. 775.

17 — DO L 141, p. 1.

18 — El subrayado es mío.

70. En mi opinión, la ayuda de vivienda de que se trata en el litigio principal debe contemplarse desde el ángulo del artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/109. Recuérdese que, en virtud de esta disposición, los nacionales de terceros países residentes de larga duración gozan del mismo trato que los nacionales en lo que respecta a «las prestaciones de la seguridad social, de la asistencia social y de la protección social tal como se definen en la legislación nacional».

71. La redacción empleada por el legislador de la Unión difiere significativamente de la que había sido propuesta inicialmente por la Comisión. En efecto, la propuesta de la Comisión contenía un artículo 12, apartado 1, letras d) a f), que establecía la igualdad de trato entre los nacionales de terceros países residentes de larga duración y los nacionales en materia de «protección social, incluidas la seguridad social y la asistencia sanitaria», «asistencia social» y«ventajas sociales y fiscales».

72. La Comisión pretendía conferir de ese modo un alcance muy amplio a la igualdad de trato entre los nacionales de terceros países residentes de larga duración y los nacionales en el ámbito social. [19]

73. Las reticencias de algunos Estados miembros a reconocer un alcance tan amplio a dicha igualdad de trato en materia social llevaron, por una parte, a suprimir la mención de las ventajas sociales, que como sabemos han sido objeto de una interpretación extensa por parte del Tribunal de Justicia en el marco de la aplicación del Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo y, [20] por otra parte, a añadir la precisión de que los conceptos de seguridad social, asistencia social y protección social deben entenderse «tal como se definen en la legislación nacional».

74. La presencia de esta mención en el artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/109 contrasta con otros actos de la Unión que tratan asimismo de establecer la igualdad de trato en materia social. Así, el artículo 3, apartado 1, letras e) y f), de la Directiva 2000/43 se refiere a «la protección social, incluida la seguridad social y la asistencia sanitaria», y a «las ventajas sociales» sin remitir a los Derechos de los Estados miembros para la definición de esos conceptos. Por otra parte, el artículo 12, letra c), de la Directiva 2005/71/CE del Consejo, de 12 de octubre de 2005, relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica, [21] y el artículo 14, apartado 1, letra e), de la Directiva 2009/50 se remiten, para la definición de las ramas de la seguridad social, al Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, [22] y al anexo del Reglamento (CE) nº 859/2003 del Consejo. [23]

75. Por lamentable que pueda parecer de cara a la coherencia entre los diferentes actos de la Unión en materia social, que se refieren a conceptos similares o idénticos y que en ocasiones, además, se adoptan sobre la misma base jurídica, es difícil ignorar la remisión expresa efectuada en el artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/109 a la legislación nacional de los Estados miembros. En efecto, es muy probable que, lejos de ser fortuita, la adición de esta precisión estuviera dirigida a impedir una interpretación autónoma en Derecho de la Unión de cada uno de los conceptos de

19 — Nótese que esta redacción es semejante a la que figura en el artículo 3, apartado 1, letras e) y f), de la Directiva 2000/43.

20 — Reglamento de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 2). Véase, en particular, la sentencia de 30 de septiembre de 1975, Cristini (32/75, Rec. p. 1085, apartados 12 y 13).

21 — DO L 289, p. 15.

22 — DO L 149, p. 2.

23 — Reglamento de 14 de mayo de 2003, por el que se amplían las disposiciones del Reglamento (CEE) nº 1408/71 y del Reglamento (CEE) nº 574/72 a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por las mismas (DO L 124, p. 1).

seguridad social, de asistencia social y de protección social en el marco de la aplicación del artículo 11 de dicha Directiva.[24] El legislador de la Unión dejaba así en manos de los Estados miembros la tarea de determinar el ámbito de esos conceptos a fin de que los propios Estados pudieran delimitar el alcance de la igualdad de trato en esas materias.

76. Es cierto que, a la vista de la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la parte de la frase «tal como se definen en la legislación nacional» constituye, *a priori*, un obstáculo para adoptar una interpretación única y autónoma en Derecho de la Unión de los conceptos de seguridad social, de asistencia social y de protección social en el marco de la aplicación del artículo 11 de la Directiva 2003/109.

77. Según esta jurisprudencia, «se desprende de las exigencias tanto de la aplicación uniforme del Derecho de la Unión como del principio de igualdad que el tenor de una disposición de Derecho de la Unión que no contenga una remisión expresa al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y su alcance normalmente debe ser objeto en toda la Unión Europea de una interpretación autónoma y uniforme».[25] Esto significa, *a sensu contrario*, que, en principio, una disposición de Derecho de la Unión que contenga una remisión expresa al Derecho de los Estados miembros no puede ser objeto de esa interpretación autónoma y uniforme.

78. No obstante, el Tribunal de Justicia examina atentamente los términos exactos de la remisión operada a los Derechos nacionales con el fin de delimitar con precisión el margen de maniobra que se deja a los Estados miembros. Así, por ejemplo, en relación con el derecho a las vacaciones anuales previsto en el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 93/104/CE del Consejo, de 23 de noviembre de 1993, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo,[26] declaró que «la expresión "de conformidad con las condiciones de obtención y concesión establecidas en las legislaciones y/o prácticas nacionales" debe interpretarse […] en el sentido de que se refiere únicamente a los criterios de aplicación de las vacaciones anuales retribuidas en los diferentes Estados miembros […], [sin que éstos puedan] supeditar […] a ningún tipo de requisito la propia constitución de este derecho, que se deriva directamente de la Directiva 93/104».[27]

79. Además, el Tribunal de Justicia privilegia una interpretación autónoma cuando los términos de la remisión a los Derechos de los Estados miembros sean generales y dicha interpretación sea indispensable para garantizar el objetivo perseguido por una norma del Derecho de la Unión. Por ello, asimismo en relación con la Directiva 93/104, pero en esta ocasión a propósito de los conceptos de tiempo de trabajo y de período de descanso, el Tribunal de Justicia consideró que se trataba de «conceptos de Derecho comunitario que es preciso definir según características objetivas, refiriéndose al sistema y a la finalidad de dicha Directiva», precisando que «sólo una interpretación autónoma semejante puede garantizar la plena eficacia de la [citada] Directiva, así como una aplicación uniforme de los mencionados conceptos en la totalidad de los Estados miembros».[28] El artículo 2, número 1, de la Directiva 93/104 definía el concepto de tiempo de trabajo como «todo período durante el cual el trabajador permanezca en el trabajo, a disposición del empresario y en ejercicio de su actividad o de sus funciones, *de conformidad con las legislaciones y/o prácticas nacionales* [29]» . El Tribunal de Justicia estima que esta última parte de la frase no se opone a que en el Derecho de la Unión se

24 — Véase, en este sentido, *EU Immigration and Asylum Law – Commentary –, op. cit.*, p. 646. Véase asimismo, en relación con el concepto de «seguridad social» contemplado en el artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/109, Halleskov, L., «The Long-Term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality?», *European Journal of Migration and Law*, vol. 7, 2005, nº 2, pp. 181 y ss., especialmente p. 198.

25 — Véase, en particular, la sentencia de 18 de octubre de 2011, Brüstle (C-34/10, Rec. p. I-9821), apartado 25 y jurisprudencia citada.

26 — DO L 307, p. 18.

27 — Sentencia de 26 de junio de 2001, BECTU (C-173/99, Rec. p. I-4881), apartado 53.

28 — Sentencia de 9 de septiembre de 2003, Jaeger (C-151/02, Rec. p. I-8389), apartado 58, y auto de 4 de marzo de 2011, Grigore (C-258/10), apartado 44 y jurisprudencia citada.

29 — El subrayado es mío.

adopte una interpretación autónoma de dicho concepto. Considera que «la circunstancia de que la definición del concepto de tiempo de trabajo haga referencia a las "legislaciones y/o prácticas nacionales" no significa que los Estados miembros puedan determinar unilateralmente el alcance de este concepto». [30]

80. No obstante, en mi opinión, la precisión de los términos empleados por el legislador de la Unión en el artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/109 para caracterizar el alcance de la remisión a los Derechos de los Estados miembros —es decir, la propia definición de los conceptos de seguridad social, de asistencia social y de protección social por la legislación nacional de cada Estado miembro— impide al Tribunal de Justicia adoptar una interpretación autónoma y uniforme de los conceptos contenidos en esta disposición.

81. Por lo tanto, la situación a la que nos enfrentamos en el presente asunto difiere de la que tuvo que examinar el Tribunal de Justicia en su sentencia de 4 de marzo de 2010, Chakroun, [31] en la que declaró que «el concepto de "sistema de asistencia social del Estado miembro" [en el sentido del artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar], [32] es un concepto autónomo de Derecho de la Unión que no puede definirse refiriéndose a conceptos de Derecho nacional». [33] En este caso era posible realizar una interpretación autónoma porque la citada disposición no contenía ninguna remisión al Derecho nacional en lo que respecta a la definición de este concepto. Por otra parte, en dicha sentencia el Tribunal de Justicia hizo una interpretación del concepto de asistencia social estrechamente ligada a la lógica interna del artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva 2003/86, teniendo en cuenta el concepto de recursos fijos y regulares suficientes. La yuxtaposición de ambos conceptos llevó al Tribunal de Justicia a declarar que «el concepto de «asistencia social» que figura en [este artículo] debe interpretarse en el sentido de que recoge una prestación que suple una falta de recursos fijos y regulares suficientes, y no una prestación que permite hacer frente a necesidades extraordinarias o imprevistas». [34]

82. Por consiguiente, en su sentencia Chakroun, antes citada, el Tribunal de Justicia definió el concepto de asistencia social en el contexto particular del artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva 2003/86, disposición que encontramos de nuevo, por otra parte, en el artículo 5, apartado 1, letra a), de la Directiva 2003/109 como condición para la obtención del estatuto de residente de larga duración. No obstante, el artículo 11, apartado 1, letra d), de la citada Directiva está redactado de tal manera que no permite al Tribunal de Justicia hacer una interpretación autónoma de los conceptos que figuran en él, ni extrapolar la definición que elaboró en su sentencia Chakroun, antes citada.

83. Sin embargo, esto no significa que los Estados miembros gocen de un margen de maniobra ilimitado para decidir si, a efectos de la aplicación del artículo 11 de la Directiva 2003/109, las ayudas que arbitran en materia social están comprendidas en los ámbitos de la seguridad social, de la asistencia social y de la protección social tal y como ellos los definen. En mi opinión, el margen de maniobra que el legislador de la Unión quiso dejar en manos de los Estados miembros está enmarcado por dos tipos de límites, máxime en un caso como el examinado en el presente asunto, en que debe determinar si una ayuda de vivienda está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/109.

30 — Sentencia Jaeger, antes citada (apartado 59).

31 — Asunto C-578/08, Rec. p. I-1839.

32 — DO L 251, p. 12.

33 — Sentencia Chakroun, antes citada (apartado 45).

34 — *Ibidem* (apartado 49).

84. En primer lugar, como destacó el Tribunal de Justicia en su sentencia Chakroun, antes citada, el margen de maniobra reconocido a los Estados miembros no puede utilizarse de manera que menoscabe el objetivo de la Directiva ni su efecto útil.[35] Recuérdese que el cuarto considerando de la Directiva 2003/109 establece que «la integración de los nacionales de países terceros que estén instalados permanentemente en los Estados miembros es un elemento clave para promover la cohesión económica y social, objetivo fundamental de la Comunidad tal y como se declara en el Tratado». En esta línea, el duodécimo considerando de la mencionada Directiva precisa que, «para convertirse en un verdadero instrumento de integración en la sociedad en la que el residente de larga duración se establece, [éste] debe gozar de la igualdad de trato con los ciudadanos del Estado miembro *en un amplio abanico de sectores económicos y sociales* [36], según las condiciones pertinentes definidas por [dicha] Directiva». En mi opinión, ello se corresponde con una concepción extensiva de los ámbitos sociales en los que los nacionales de terceros países residentes de larga duración deben ser tratados en pie de igualdad con los nacionales. El establecimiento de este objetivo impide que los Estados miembros limiten excesivamente las ayudas sociales de las que pueden beneficiarse los nacionales de terceros países residentes de larga duración con arreglo al artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/109.

85. En segundo lugar, cuando los Estados miembros transponen una Directiva están obligados a tener en cuenta la Carta, según lo dispuesto en el artículo 51, apartado 1, de ésta. Ahora bien, a este respecto, no pueden pasar por alto el hecho de que el artículo 34 de la Carta, titulado «Seguridad social y asistencia social», menciona expresamente la «ayuda de vivienda» en su apartado 3. En consecuencia, me parece extremadamente difícil que cuando un Estado miembro transpone el artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/109, pueda excluir del ámbito de aplicación esta disposición una ayuda de vivienda como la del litigio principal.

86. Por lo tanto, en realidad, la referencia que hace la citada disposición a la legislación nacional de los Estados miembros deja a éstos un margen de maniobra muy limitado en caso de que tengan intención de restringir, en materia social, los ámbitos cubiertos por el principio de igualdad de trato que establece el artículo 11, apartado 1, de esta Directiva.

87. En definitiva, corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar, teniendo en cuenta el objetivo de integración de los nacionales de terceros países residentes de larga duración perseguido por la mencionada Directiva y el artículo 34, apartado 3, de la Carta, si una ayuda de vivienda como la del litigio principal está comprendida en una de las categorías contenidas en el artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/109, tal como se definen en la legislación nacional.

88. A continuación queda por examinar el impacto que puede tener en el presente asunto el artículo 11, apartado 4, de dicha Directiva.

b) Sobre el concepto de «prestaciones básicas» en el sentido del artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/109

89. Recuérdese que, en virtud del artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/109, «los Estados miembros pueden limitar la igualdad de trato a las prestaciones básicas respecto de la asistencia social y la protección social».

35 — *Ibidem* (apartado 43).

36 — El subrayado es mío. El objetivo de integración figura expresado en términos similares en los considerandos segundo, tercero y sexto de la Directiva 2011/51/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2011, por la que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo con el fin de extender su ámbito de aplicación a los beneficiarios de protección internacional (DO L 132, p. 1).

90. El décimo tercer considerando de esta Directiva arroja una primera luz sobre el alcance de dicha disposición, indicando que «respecto a la asistencia social, la posibilidad de limitar los beneficios para los residentes de larga duración a los beneficios esenciales debe entenderse en el sentido de que el concepto comprende al menos la prestación de ingresos mínimos, la asistencia en caso de enfermedad y embarazo, la ayuda a los padres y los cuidados de larga duración. Las modalidades para la concesión de dichas prestaciones deben ser definidas por la legislación nacional».

91. El uso de la expresión «al menos» implica que la lista de las ayudas enumeradas en ese considerando no es exhaustiva. Además, obsérvese que el artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/109 no contiene ninguna remisión al Derecho nacional para definir qué constituyen prestaciones básicas en el sentido de esta disposición. Es cierto que el décimo tercer considerando de dicha Directiva contiene efectivamente una remisión al Derecho nacional, pero ésta se limita a las «modalidades para la concesión de dichas prestaciones», es decir, a la determinación de las condiciones para la concesión y del nivel de esas prestaciones así como de los procedimientos correspondientes, y por lo tanto no se extiende a la propia definición del concepto de prestaciones básicas. En esas circunstancias, estimo que se trata de un concepto de Derecho de la Unión que incumbe definir al Tribunal de Justicia con arreglo a características objetivas, atendiendo a la estructura y a la finalidad de la Directiva 2003/109. [37]

92. El uso de esta posibilidad debe entenderse en términos estrictos, habida cuenta de que el artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/109 concede a los Estados miembros la facultad de limitar el alcance del principio de igualdad de trato impuesto por el artículo 11, apartado 1, de dicha Directiva, y por tanto de establecer excepciones a la plena aplicación del citado principio.

93. Como indicó acertadamente la Comisión en sus observaciones, cuando un Estado miembro tiene intención de hacer uso de la facultad que le concede el artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/109, debe hacerlo de modo totalmente transparente y respetando el principio de seguridad jurídica. En efecto, según jurisprudencia reiterada, «el principio de seguridad jurídica —que forma parte de los principios generales del Derecho comunitario— exige, en particular, que las normas jurídicas sean claras, precisas y previsibles en sus efectos, en especial cuando pueden tener consecuencias desfavorables para los particulares y las empresas». [38] Pues bien, en el presente asunto no hay nada que indique que el legislador nacional y/o provincial haya hecho uso de esta posibilidad respetando las mencionadas condiciones. [39] Evidentemente, el órgano jurisdiccional remitente deberá verificar la exactitud de este extremo.

94. Por otra parte, la definición de lo que constituyen «prestaciones básicas» en el sentido del artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/109 debe establecerse teniendo en cuenta el objetivo de integración de los nacionales de terceros países residentes de larga duración que, como se ha expuesto anteriormente, constituye el centro de las preocupaciones que puso de manifiesto el legislador de la Unión en varios considerandos de la citada Directiva. Por consiguiente, en mi opinión constituyen prestaciones básicas las que permiten luchar contra la exclusión social, al contribuir a satisfacer las necesidades elementales como la alimentación, la vivienda y la salud.

37 — Nótese que el recurso al concepto de prestaciones básicas por parte del legislador de la Unión no es un caso aislado. A título de ejemplo, este concepto figura en los artículos 28, apartado 2, y 29, apartado 2, y en el trigésimo cuarto considerando de la Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida (DO L 304, p. 12).

38 — Véase, en particular, la sentencia de 18 de noviembre de 2008, Förster (C-158/07, Rec. p. I-8507), apartado 67 y jurisprudencia citada.

39 — Obsérvese que del Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 28 de septiembre de 2011 sobre la aplicación de la Directiva 2003/109 [COM(2011) 585 final] se desprende que la República Helénica es el único Estado miembro en el que, conforme al artículo 11, apartado 4, de la citada Directiva, el legislador nacional limita la igualdad de trato a las prestaciones básicas respecto de la asistencia social y la protección social (p. 7).

95. Conforme al tercer considerando de dicha Directiva, ésta «respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en particular por el [CEDH] y por la [Carta]». Ya he expuesto las razones por las que, en mi opinión, el tenor del artículo 34, apartado 3, de la Carta hace extremadamente difícil que, para excluir la aplicación del artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/109, un Estado miembro pueda decidir que una ayuda de vivienda como la del litigio principal no está comprendida en ninguna de las categorías relativas a la seguridad social, a la asistencia social y a la protección social tal como éstas se definen en la legislación nacional. Considero que, al referirse expresamente a que la «ayuda de vivienda» está destinada a «garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes», «con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza», el artículo 34, apartado 3, de la Carta aboga en favor de que una ayuda de vivienda como la del litigio principal se incluya en el concepto de «prestaciones básicas» tal y como se ha definido anteriormente.

96. En particular, se corresponde con esta definición una ayuda sin la cual un arrendatario no podría cumplir los términos de su contrato de arrendamiento y, por consiguiente, si le fuera retirada, se hallaría en graves dificultadas para encontrar una vivienda sustitutiva, incluso en la imposibilidad de tener una vivienda digna para él y su familia. Incumbe al órgano jurisdiccional remitente, tras llevar cabo un examen completo de las ayudas que conforman el sistema de asistencia social en vigor en el Estado miembro de residencia del nacional del país tercero residente de larga duración, comprobar si el hecho de dejar de recibir una ayuda de vivienda como la del litigio principal ocasionaría la pérdida de su vivienda a quien se beneficiaba anteriormente de dicha ayuda y haría muy difícil, incluso imposible, el acceso a una vivienda sustitutiva.

IV. Conclusión

97. Habida cuenta de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda al Tribunale di Bolzano del siguiente modo:

«El artículo 11, apartados 1, letra d), y 4, de la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, debe interpretarse en el sentido de que se opone a la legislación de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, que en materia de ayuda de vivienda, dispensa a los nacionales de terceros países residentes de larga duración un trato desfavorable respecto del que gozan los ciudadanos nacionales y de la Unión que residen en ese Estado, siempre que el órgano jurisdiccional remitente:

— por una parte, compruebe que, en virtud del artículo 11, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/109, la citada ayuda está comprendida en los conceptos de “seguridad social”, “asistencia social” o “protección social”' tal como se definen en la legislación de dicho Estado, y

— por otra parte, verifique si el Estado miembro ha hecho uso, respetando el principio de seguridad jurídica, de la facultad prevista en el artículo 11, apartado 4, de la mencionada Directiva. Si ése fuera el caso, debe entenderse que el concepto de “prestaciones básicas” en el sentido de esta disposición se refiere a las que permiten luchar contra la exclusión social, al contribuir a satisfacer las necesidades elementales como la alimentación, la vivienda y la salud. Incumbe al órgano jurisdiccional remitente, tras llevar cabo un examen completo de las ayudas que conforman el sistema de asistencia social en vigor en el Estado miembro de residencia del nacional del país tercero residente de larga duración, comprobar si el hecho de dejar de recibir una ayuda de vivienda como la del litigio principal ocasionaría la pérdida de su vivienda a quien se beneficiaba anteriormente de dicha ayuda y haría muy difícil, incluso imposible, el acceso a una vivienda sustitutiva.»