Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava)

de 12 de mayo de 2021 *

«Procedimiento prejudicial — Libre circulación de los trabajadores — Igualdad de trato — Ventajas sociales — Límites máximos relativos a las rentas — Cómputo de las rentas percibidas en el penúltimo año anterior al período de pago de unos subsidios — Trabajador que regresa a su Estado miembro de origen — Reducción del derecho a los subsidios familiares»

En el asunto C-27/20,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el tribunal de grande instance de Rennes (Tribunal de Primera Instancia de Rennes, Francia), mediante resolución de 7 de junio de 2019, recibida en el Tribunal de Justicia el 21 de enero de 2020, en el procedimiento entre

PF,

QG

y

Caisse d'allocations familiales (CAF) d'Ille-et-Vilaine,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava),

integrado por el Sr. N. Wahl, Presidente de Sala, y el Sr. F. Biltgen (Ponente) y la Sra. L. S. Rossi, Jueces;

Abogado General: Sr. H. Saugmandsgaard Øe;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de PF y QG, por ellos mismos;

– en nombre del Gobierno francés, por la Sra. E. de Moustier y el Sr. A. Ferrand, en calidad de agentes;

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

* Lengua de procedimiento: francés.

– en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. A. Giordano, avvocato dello Stato;

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

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. D. Martin y B.-R. Killmann, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 20 TFUE y 45 TFUE, del artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO 2004, L 166, p. 1; corrección de errores en DO 2004, L 200, p. 1), y del artículo 7, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 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 (DO 2011, L 141, p. 1).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre los cónyuges PF y QG, nacionales franceses, y la Caisse d'allocations familiales d'Ille-et-Vilaine (Caja de Prestaciones Familiares de Ille y Vilaine, Francia; en lo sucesivo, «CAF d'Ille-et-Vilaine») en relación con la determinación del año civil de referencia a efectos de la apreciación de su derecho a subsidios familiares y del cálculo del importe de estos.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Reglamento n.º 883/2004

3 En virtud del artículo 2, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004, este Reglamento «se aplicará a las personas nacionales de uno de los Estados miembros […] residentes en uno de los Estados miembros, que estén o hayan estado sujetas a la legislación de uno o de varios Estados miembros, así como a los miembros de sus familias y a sus supérstites».

4 Conforme al artículo 4 de dicho Reglamento:

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

Reglamento n.º 492/2011

5 El artículo 7, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 492/2011 dispone:

«1. En el territorio de otros Estados miembros y por razón de la nacionalidad, el trabajador nacional de un Estado miembro no podrá ser tratado de forma diferente a los trabajadores nacionales, en cuanto se refiere a las condiciones de empleo y de trabajo, especialmente en materia de retribución, de despido y de reintegración profesional o de nuevo empleo, si hubiera quedado en situación de desempleo.

2. Se beneficiará de las mismas ventajas sociales y fiscales que los trabajadores nacionales.»

Derecho francés

6 En virtud del artículo L 521-1 del code de la sécurité sociale (Código de la Seguridad Social), los subsidios familiares se devengan a partir del segundo hijo a cargo. El importe de los subsidios familiares se determina en función del número de hijos a cargo y de las rentas familiares.

7 Por lo que respecta al cálculo de los derechos para la concesión de subsidios familiares, el artículo R 532-3 del Código de la Seguridad Social precisa que «las rentas que se tendrán en cuenta serán las percibidas durante el año civil de referencia» y que «el año civil de referencia será el penúltimo año anterior al período de pago».

Litigio principal y cuestión prejudicial

8 Los cónyuges PF y QG, nacionales franceses, declararon en 2011 y 2012 ingresos sometidos a gravamen en una cuantía de 59 734 euros y de 63 680 euros, respectivamente. Al tener cuatro hijos menores a cargo, percibían subsidios familiares por un importe mensual total de 458,02 euros.

9 El abono de estos subsidios se interrumpió a raíz de la comisión de servicios de QG, magistrado de la jurisdicción francesa, ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, situado en Luxemburgo, por un período de tres años. Debido a su nuevo puesto de trabajo, QG experimentó un aumento de sus ingresos anuales, que fueron de 123 609 euros en el año 2015 y de 132 499 euros en el año 2016.

10 Tras el regreso de QG a Francia y de su reincorporación a su puesto de trabajo de origen en septiembre de 2017, lo cual ocasionó una disminución sustancial de sus ingresos, los demandantes en el litigio principal presentaron, el 1 de diciembre de 2017, una solicitud de subsidios familiares a la CAF d'Ille-et-Vilaine, alegando que los ingresos que debían tenerse en cuenta debían ser los ingresos familiares en la fecha de dicha solicitud y que debía excluirse la aplicación de lo dispuesto en el artículo R 532-3 del Código de la Seguridad Social, que define el año civil de referencia como el penúltimo año anterior al período de pago, es decir, en este caso el año 2015.

11 Mediante resolución de 24 de enero de 2018, la CAF d'Ille-et-Vilaine les indicó que el importe mensual de los subsidios familiares sería de 115,65 euros.

12 Los demandantes en el litigio principal interpusieron un recurso de reposición contra dicha resolución, que fue desestimado.

13 En su recurso contencioso-administrativo interpuesto ante el órgano jurisdiccional remitente, los demandantes solicitan que se anule dicha resolución y que se fije el importe mensual de los subsidios familiares que les corresponde percibir en 462,62 euros, importe que tiene en cuenta los ingresos actuales y el número de hijos a cargo.

14 Según los demandantes en el litigio principal, la CAF d'Ille-et-Vilaine no respetó ni lo dispuesto en los artículos 20 TFUE y 45 TFUE, ni el artículo 4 del Reglamento n.º 883/2004, ni el artículo 7 del Reglamento n.º 492/2011. Además, afirman que el artículo R 532-3 del Código de la Seguridad Social vulnera el principio de igualdad de trato y es, por tanto, manifiestamente ilegal.

15 El órgano jurisdiccional remitente recuerda, para comenzar, que, a tenor del artículo 45 TFUE, la libre circulación de los trabajadores 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.

16 A continuación, se plantea si la disposición nacional controvertida en el litigio principal tiene carácter discriminatorio y, en caso afirmativo, si puede estar justificada por razones imperiosas de interés general. En efecto, sería incompatible con el Derecho de la Unión que se aplicara a un trabajador nacional de un Estado miembro, tras su regreso a dicho Estado miembro, un trato menos favorable que el que se le habría dispensado si no hubiera hecho uso de las posibilidades que ofrece el Tratado en materia de libre circulación.

17 En estas circunstancias, el tribunal de grande instance de Rennes (Tribunal de Primera Instancia de Rennes, Francia) ha decidido suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el Derecho de la Unión, en particular los artículos 20 [TFUE] y 45 [TFUE], el artículo 4 del Reglamento n.º 883/2004 y el artículo 7 del Reglamento n.º 492/2011, en el sentido de que se opone a una disposición nacional, como el artículo R 532-3 del Código de la Seguridad Social, que define el año civil de referencia para el cálculo de las prestaciones familiares como el penúltimo año anterior al período de pago, cuya aplicación da lugar, en una situación en la que el beneficiario de la prestación sufre, tras un aumento sustancial de sus ingresos en otro Estado miembro, una reducción de los mismos a raíz de su vuelta al Estado de origen, a que este beneficiario, a diferencia de los residentes que no han ejercido su derecho a la libre circulación, se vea parcialmente privado del derecho a los subsidios familiares?»

Cuestión prejudicial

18 Con carácter preliminar, procede determinar si todas las disposiciones a que se refiere la resolución de remisión son aplicables a la situación controvertida en el litigio principal, relacionada con la comisión de servicios de un funcionario nacional en una institución de la Unión Europea.

19 Por lo que respecta a las disposiciones del Tratado FUE relativas a la libre circulación de los trabajadores, resulta de reiterada jurisprudencia que un nacional de la Unión que trabaje en un Estado miembro diferente de su Estado miembro de origen y que haya aceptado un empleo en una organización internacional está comprendido dentro del ámbito de aplicación del artículo 45 TFUE (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de marzo de 1989, Echternach y Moritz, 389/87 y 390/87, EU:C:1989:130, apartado 11; de 6 de octubre de 2016, Adrien y otros, C-466/15, EU:C:2016:749, apartado 24, y de 31 de mayo de 2017, U, C-420/15, EU:C:2017:408, apartado 13).

20 De ello se deduce que no se le puede negar a un nacional de la Unión que trabaje para una institución o un organismo de esta en un Estado miembro diferente de su Estado miembro de origen el disfrute de los derechos y ventajas sociales que le reconoce el artículo 45 TFUE (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de marzo de 1989, Echternach y Moritz, 389/87 y 390/87, EU:C:1989:130, apartado 12, y de 6 de octubre de 2016, Adrien y otros, C-466/15, EU:C:2016:749, apartado 25).

21 Por lo que respecta al artículo 20 TFUE, procede señalar que, aunque instituye la ciudadanía de la Unión, este artículo se limita a establecer que los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y estarán sujetos a los deberes previstos en el Tratado. Por consiguiente, el citado precepto no puede ser objeto, en este sentido, de una aplicación autónoma con relación a las disposiciones específicas del Tratado que regulan los derechos y deberes de los ciudadanos de la Unión, como es el caso, en particular, del artículo 45 TFUE (véanse, en ese sentido, las sentencias de 16 de diciembre de 2004, My, C-293/03, EU:C:2004:821, apartado 32, y de 31 de mayo de 2017, U, C-420/15, EU:C:2017:408, apartado 17).

22 Por consiguiente, la interpretación del artículo 20 TFUE no es pertinente para la resolución del litigio principal.

23 Tampoco es pertinente la interpretación de las disposiciones en materia de coordinación de los sistemas de seguridad social. En efecto, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los funcionarios de la Unión no pueden ser calificados de «trabajadores» en el sentido del Reglamento n.º 883/2004, dado que no están sujetos a una legislación nacional en materia de seguridad social, tal como exige el artículo 2, apartado 1, de ese Reglamento, que define el ámbito de aplicación personal de este último (véanse, en ese sentido, las sentencias de 3 de octubre de 2000, Ferlini, C-411/98, EU:C:2000:530, apartado 41, y de 16 de diciembre de 2004, My, C-293/03, EU:C:2004:821, apartado 35).

24 En cuanto al artículo 7 del Reglamento n.º 492/2011, procede recordar que no constituye sino la expresión particular, en el ámbito específico de las condiciones de empleo y de trabajo, del principio de no discriminación consagrado en el artículo 45 TFUE, apartado 2, y que, por consiguiente, debe interpretarse del mismo modo que este último artículo (sentencias de 23 de febrero de 2006, Comisión/España, C-205/04, no publicada, EU:C:2006:137, apartado 15, y de 13 de marzo de 2019, Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach, C-437/17, EU:C:2019:193, apartado 16).

25 El hecho de que el trabajador de que se trata en el litigio principal esté empleado por una institución de la Unión no es determinante a este respecto, ya que el objetivo de igualdad de trato perseguido por el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011 consiste precisamente en extender a los trabajadores nacionales de otros Estados miembros todas las ventajas sociales que, vinculadas o no a un contrato de trabajo, se reconocen generalmente a los trabajadores nacionales principalmente por razón de su condición objetiva de trabajadores o por el mero hecho de su residencia habitual en el territorio nacional (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de diciembre de 2019, Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava y otros, C-447/18, EU:C:2019:1098, apartado 47 y jurisprudencia citada).

26 Habida cuenta de estas consideraciones, y para dar al órgano jurisdiccional remitente una respuesta útil, procede considerar que la cuestión prejudicial se refiere únicamente a la interpretación del artículo 45 TFUE y del artículo 7 del Reglamento n.º 492/2011.

27 Así pues, mediante esta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 45 TFUE y el artículo 7 del Reglamento n.º 492/2011 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que toma, como año de referencia para el cálculo de las prestaciones familiares que corresponda asignar, el penúltimo año anterior al período de pago, de modo que, en caso de aumento sustancial de los ingresos percibidos por un funcionario nacional durante una comisión de servicios en una institución de la Unión situada en otro Estado miembro, tras el regreso de dicho funcionario al Estado miembro de origen el importe de los subsidios familiares se reduce considerablemente durante dos años.

28 En lo que atañe a la existencia de una posible discriminación contraria al artículo 45 TFUE, apartado 2, y al artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 492/2011, es preciso señalar que la normativa nacional controvertida en el litigio principal, que fija el importe de los subsidios familiares debidos en función

del importe de los ingresos percibidos por el trabajador durante el año civil de referencia definido como el penúltimo año anterior al período de pago, se aplica indistintamente a todos los trabajadores, cualquiera que sea su nacionalidad, de modo que no genera una discriminación basada directamente en la nacionalidad.

29 Además, de los autos obrantes en el Tribunal de Justicia no se desprende que el órgano jurisdiccional remitente considere que esta normativa pueda generar una discriminación indirecta, en el sentido de que permita tratar de manera menos favorable a los trabajadores nacionales de otros Estados miembros que a los trabajadores nacionales.

30 Por lo que respecta a la cuestión de si la normativa nacional controvertida en el litigio principal constituye un obstáculo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión prohibido por el artículo 45 TFUE, apartado 1, es preciso recordar que esta disposición se opone a cualquier medida que, aunque se aplique sin discriminación por razón de nacionalidad o de residencia, pueda obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio, por parte de los nacionales de la Unión, de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado FUE (véanse, en este sentido, las sentencias de 1 de abril de 2008, Gouvernement de la Communauté française y Gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, apartado 45, y de 6 de octubre de 2016, Adrien y otros, C-466/15, EU:C:2016:749, apartado 26).

31 A este respecto, según reiterada jurisprudencia, la finalidad del artículo 45 TFUE es facilitar a los nacionales de la Unión el ejercicio de cualquier tipo de actividad profesional en todo el territorio de la Unión y se opone a cualquier medida nacional que pudiera perjudicar a los nacionales que deseen ejercer una actividad económica en el territorio de otro Estado miembro (sentencias de 1 de abril de 2008, Gouvernement de la Communauté française y Gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, apartado 44; de 21 de enero de 2016, Comisión/Chipre, C-515/14, EU:C:2016:30, apartado 39, y de 7 de marzo de 2018, DW, C-651/16, EU:C:2018:162, apartado 21).

32 Así pues, el artículo 45 TFUE tiene por objeto, en particular, evitar que un trabajador que, en ejercicio de su derecho a la libre circulación, haya ocupado empleos en más de un Estado miembro sea tratado, sin justificación objetiva, de modo menos favorable que aquel que haya efectuado toda su actividad profesional en un solo Estado miembro (véanse, en particular, las sentencias de 7 de marzo de 1991, Masgio, C-10/90, EU:C:1991:107, apartado 17; de 21 de enero de 2016, Comisión/Chipre, C-515/14, EU:C:2016:30, apartado 42, y de 7 de marzo de 2018, DW, C-651/16, EU:C:2018:162, apartado 23).

33 En el caso de autos, procede señalar que los beneficiarios de los subsidios familiares que han ejercido el derecho a la libre circulación no reciben un trato menos favorable que los beneficiarios de tales subsidios que no han ejercido ese derecho.

34 En efecto, con arreglo a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, a un trabajador nacional de un Estado miembro que, durante su desplazamiento a otro Estado miembro, haya experimentado variaciones en el importe de sus ingresos, al alza o a la baja, se le aplican los mismos métodos de cálculo de los subsidios familiares, basados en los ingresos percibidos durante el período de referencia, que los aplicables a un trabajador que, sin abandonar su Estado miembro de origen, haya experimentado variaciones idénticas en sus ingresos.

35 Así, en el caso de los demandantes en el litigio principal, se tuvieron en cuenta, a efectos del cálculo del importe a la baja de los subsidios familiares a raíz de su regreso al Estado miembro de origen, los ingresos más elevados percibidos durante su desplazamiento a otro Estado miembro, del mismo modo que un aumento similar de los ingresos percibidos por un trabajador que no hubiera ejercido su derecho a la libre circulación habría llevado a una disminución similar del importe de dichos subsidios.

36 Por lo tanto, no es el ejercicio del derecho a la libre circulación como tal lo que ha supuesto, para los demandantes en el litigio principal, una disminución del importe de los subsidios debidos, sino la circunstancia de que los ingresos percibidos por estos durante su desplazamiento a otro Estado miembro fueron superiores a los percibidos antes o después de dicho desplazamiento.

37 Si bien los demandantes en el litigio principal afirman no cuestionar la competencia de su Estado miembro de origen para organizar su sistema de seguridad social al adoptar, en particular, los métodos de determinación de los subsidios que corresponda percibir, sostienen, no obstante, que una familia que hubiese experimentado un aumento de sus rentas similar al de los demandantes, pero permaneciendo en el territorio del Estado miembro de origen, habría seguido percibiendo durante dos años subsidios familiares incrementados, aun cuando los ingresos durante ese período superasen el límite máximo de ingresos fijado por la normativa controvertida en el litigio principal, y hasta el tercer año no se habría producido una reducción de tales subsidios.

38 Al alegar que la situación de esa familia habría sido perfectamente neutra, pese al cómputo diferido de la evolución efectiva de sus rentas, los demandantes en el litigio principal critican, en realidad, no tanto los métodos de determinación del importe de los subsidios familiares, sino más bien el hecho de no haber podido seguir percibiendo, con vistas a una eventual compensación en caso de regreso, subsidios familiares incrementados durante su desplazamiento a otro Estado miembro.

39 Pues bien, el Derecho primario no puede garantizar a un asegurado que el desplazamiento a un Estado miembro distinto de su Estado miembro de origen sea neutro en materia de seguridad social, especialmente en materia de prestaciones de enfermedad o de pensiones de jubilación, e incluso de subsidios familiares. En efecto, procede recordar que el desplazamiento de un trabajador a otro Estado miembro puede, según el caso y debido a las disparidades existentes entre los regímenes y las legislaciones de los Estados miembros, ser más o menos ventajoso para la persona de que se trate en el plano de la protección social (véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de octubre de 2016, Adrien y otros, C-466/15, EU:C:2016:749, apartado 27, y de 18 de julio de 2017, Erzberger, C-566/15, EU:C:2017:562, apartado 34).

40 Por consiguiente, el hecho de que los demandantes en el litigio principal no hayan podido obtener, durante su desplazamiento a otro Estado miembro, los subsidios familiares abonados por su Estado miembro de origen, y de que los subsidios familiares percibidos en caso de regresar a este último Estado no se encuentren, durante dos años, en consonancia con sus ingresos percibidos durante dicho período, no constituye un trato menos favorable contrario a la libre circulación de los trabajadores y, concretamente, al artículo 45 TFUE.

41 La misma conclusión se impone a la luz del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011, ya que, como se ha recordado en el apartado 24 de la presente sentencia, esta disposición debe interpretarse del mismo modo que el artículo 45 TFUE.

42 Por otra parte, por lo que respecta a la alegación de los demandantes en el litigio principal según la cual la normativa nacional controvertida en el litigio principal puede influir en la decisión de un trabajador nacional de un Estado miembro de desplazarse a otro Estado miembro para trabajar en él y percibir ingresos más elevados, dado que, al regresar al Estado miembro de origen, se le penaliza mediante el pago de subsidios familiares de un importe considerablemente más reducido, procede recordar que los motivos por los cuales un trabajador migrante decide hacer uso de su libertad de circulación dentro de la Unión no pueden ser tomados en consideración para apreciar el carácter discriminatorio de una disposición nacional (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de diciembre de 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken, C-514/12, EU:C:2013:799, apartado 33).

43 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que el artículo 45 TFUE y el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que toma, como año de referencia para el cálculo de las prestaciones familiares que corresponda asignar, el penúltimo año anterior al período de pago, de modo que, en caso de aumento sustancial de los ingresos percibidos por un funcionario nacional durante una comisión de servicios en una institución de la Unión situada en otro Estado miembro, tras el regreso de dicho funcionario al Estado miembro de origen el importe de los subsidios familiares se reduce considerablemente durante dos años.

Costas

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

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

El artículo 45 TFUE y el artículo 7, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 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, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que toma, como año de referencia para el cálculo de las prestaciones familiares que corresponda asignar, el penúltimo año anterior al período de pago, de modo que, en caso de aumento sustancial de los ingresos percibidos por un funcionario nacional durante una comisión de servicios en una institución de la Unión situada en otro Estado miembro, tras el regreso de dicho funcionario al Estado miembro de origen el importe de los subsidios familiares se reduce considerablemente durante dos años.

Firmas