SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

de 11 de julio de 2002 *

En el asunto C-224/98,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), por el Tribunal du travail de Liège (Bélgica), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Marie-Nathalie D'Hoop

y

Office national de l'emploi,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 48 del Tratado CE (actualmente artículo 39 CE, tras su modificación) y 7 del Reglamento (CEE) nº 1612/68 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),

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por el Sr. G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente, el Sr. P. Jann (Ponente), la Sra. F. Macken y el Sr. S. von Bahr, Presidentes de Sala; los Sres. C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, R. Schintgen, V. Skouris, J.N. Cunha Rodrigues y C.W.A. Timmermans, Jueces;

Abogado General: Sr. L.A. Geelhoed;

Secretario: Sr. H. von Holstein, Secretario adjunto;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre de la Sra. D'Hoop, por M[es] N. Simar y M. Strongylos, avocats;

— en nombre de la Office national de l'emploi, por M[e] J.-E. Derwael, avocat;

— en nombre del Gobierno belga, por el Sr. J. Devadder, en calidad de agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por la Sra. M. Wolfcarius y el Sr. P.J. Kuijper, en calidad de agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de la Sra. D'Hoop, representada por M^es^ M. Strongylos y R. Capart, avocat; del Gobierno del Reino Unido, representado por el Sr. D. Wyatt, QC, y de la Comisión, representada por la Sra. M. Wolfcarius y el Sr. D. Martin, en calidad de agentes, expuestas en la vista de 20 de noviembre de 2001;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 21 de febrero de 2002;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 17 de junio de 1998, recibida en el Tribunal de Justicia el 22 de junio siguiente, el Tribunal du travail de Liège planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), una cuestión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 48 del Tratado CE (actualmente artículo 39 CE, tras su modificación) y 7 del Reglamento (CEE) nº 1612/68 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).

2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre la Sra. D'Hoop y la Office national de l'emploi (en lo sucesivo, «ONEM») sobre la decisión de ésta por la que se le deniega la concesión de los subsidios de espera previstos por la legislación belga.

Normativa nacional

3 La normativa belga prevé la concesión, a los jóvenes que acaban de terminar sus estudios y buscan su primer empleo, de subsidios de desempleo, designados con la expresión «subsidios de espera».

4 Estos subsidios posibilitan que los beneficiarios sean considerados «desempleados totales indemnizados» a efectos de la normativa en materia de empleo y de desempleo y les permiten optar a programas especiales de colocación.

5 El artículo 36, apartado 1, párrafo primero, del Real Decreto de 25 de noviembre de 1991, por el que se regula el desempleo *(Moniteur belge* de 31 de diciembre de 1991, p. 29888), dispone:

«Para optar al subsidio de espera, el joven trabajador deberá cumplir los requisitos siguientes:

1° no estar ya sujeto a obligaciones escolares;

2° a) o bien haber terminado estudios completos del ciclo secundario superior o del ciclo secundario inferior de formación técnica o profesional en un centro docente organizado, subvencionado o reconocido por una Comunidad;

[...]»

6 Mediante sentencia de 12 de septiembre de 1996, Comisión/Bélgica (C-278/94, Rec. p. I-4307), el Tribunal de Justicia declaró que el Reino de Bélgica había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 48 del Tratado y 7 del Reglamento n° 1612/68, al haber exigido, como requisito para la concesión de los subsidios de espera, que los hijos a cargo de trabajadores migrantes comunitarios que residen en Bélgica hayan terminado sus estudios secundarios en un centro docente subvencionado o reconocido por el Estado belga o por una de sus Comunidades.

7 Con el fin de adaptar la normativa nacional al Derecho comunitario, un Real Decreto de 13 de diciembre de 1996 *(Moniteur belge,* de 31 de diciembre de 1996, p. 32265) introdujo, en la letra h), una disposición nueva en el apartado 1, párrafo primero, punto 2, del citado artículo 36. Esta disposición, que entró en vigor el 1 de enero de 1997, está redactada como sigue:

«Para ser beneficiario de los subsidios de espera, el joven trabajador deberá reunir los siguientes requisitos:

[...]

2° [...]

h) o bien haber cursado estudios o recibido enseñanza en otro Estado miembro de la Unión Europea, si se cumplen simultáneamente los siguientes requisitos:

— que el joven presente documentos que acrediten que los estudios o la enseñanza son del mismo nivel y equivalentes a los mencionados en las letras anteriores;

— que en el momento de la solicitud de subsidios, el joven esté, como hijo, a cargo de trabajadores migrantes a efectos del artículo 48 del Tratado CE, que residan en Bélgica;

[...]»

El litigio principal y la cuestión prejudicial

8 La Sra. D'Hoop, de nacionalidad belga, terminó sus estudios secundarios en Francia, donde obtuvo en 1991 el diploma de bachiller. Este diploma fue reconocido en Bélgica como equivalente al certificado homologado de enseñanza secundaria superior, acompañado del diploma homologado de aptitud para acceder a la enseñanza superior.

9 La Sra. D'Hoop cursó posteriormente estudios universitarios en Bélgica hasta 1995.

10 En 1996, la Sra. D'Hoop solicitó a la ONEM subsidios de espera.

11 Mediante decisión de 17 de septiembre de 1996, la ONEM le denegó la concesión de los subsidios solicitados, basándose en que no cumplía el requisito al que se refiere el artículo 36, apartado 1, párrafo primero, punto 2, letra a), del Real Decreto de 25 de noviembre de 1991.

12 La Sra. D'Hoop impugnó dicha decisión ante el Tribunal du travail de Liège, que decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«En la medida en que de la interpretación que el Tribunal de Justicia ha hecho del artículo 48 del Tratado CE y del artículo 7 del Reglamento nº 1612/68 resulta que el artículo 36 del Real Decreto de 25 de noviembre de 1991 no puede oponerse a que se concedan subsidios de espera a un estudiante a cargo de un trabajador migrante de la Comunidad que haya terminado sus estudios secundarios en un centro docente de un Estado miembro distinto de Bélgica, ¿deben interpretarse aquellas disposiciones en el sentido de que prohíben también que dicho artículo 36 del Real Decreto de 5 de noviembre de 1991 se oponga a la concesión de los subsidios de espera a un estudiante belga en busca de su primer empleo, que haya terminado asimismo sus estudios secundarios en un centro docente de un Estado miembro distinto de Bélgica?»

13 Mediante escritos de 22 de julio y 11 de septiembre de 1998, el Tribunal du travail de Liège comunicó al Tribunal de Justicia que se había interpuesto un recurso de apelación ante la Cour du travail de Liège (Bélgica) y solicitó que, habida cuenta del efecto suspensivo del citado recurso, se suspendiera el procedimiento ante el Tribunal de Justicia.

14 El 23 de marzo de 2001, se comunicó al Tribunal de Justicia que dicho órgano jurisdiccional de apelación había confirmado, mediante sentencia de 16 de marzo de 2001, la resolución de remisión. En consecuencia, el procedimiento ante el Tribunal de Justicia se reanudó el 26 de marzo de 2001.

15 De la sentencia dictada por la Cour du travail de Liège se desprende que, ante dicho órgano jurisdiccional, la ONEM alega que la Sra. D'Hoop no cumple el segundo requisito exigido por el artículo 36, apartado 1, párrafo primero, punto 2, letra h), del Real Decreto de 25 de noviembre de 1991, en su versión modificada por el Real Decreto de 13 de diciembre de 1996. Sobre este particular, dicho órgano jurisdiccional consideró que, aunque la nueva disposición del Real Decreto de 25 de noviembre de 1991 no hubiera entrado en vigor hasta el 1 de enero de 1997, es decir, después de la presentación de la solicitud de subsidios de espera, aquélla debía «habida cuenta de la jurisprudencia del [Tribunal de Justicia] [...] ser aplicada al caso de autos, al no haber formulado las partes, además, oposición alguna a este respecto».

Sobre la cuestión prejudicial

16 Mediante su cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pretende básicamente que se dilucide si el Derecho comunitario se opone a que un Estado miembro deniegue a uno de sus nacionales, estudiante en busca de un primer empleo, la concesión de los subsidios de espera por el mero hecho de que dicho estudiante haya terminado sus estudios secundarios en otro Estado miembro.

Sobre la aplicabilidad del artículo 48 del Tratado y del Reglamento nº 1612/68

17 Con carácter preliminar, procede recordar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que los subsidios de espera destinados a jóvenes en busca de un primer empleo constituyen una ventaja social en el sentido del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68 (sentencias de 20 de junio de 1985, Deak, 94/84, Rec. p. 1873, apartado 27, y Comisión/Bélgica, antes citada, apartado 25).

18 No obstante, según reiterada jurisprudencia, la aplicación del Derecho comunitario relativo a la libre circulación de los trabajadores, en lo que respecta a una normativa nacional referente al seguro de desempleo, requiere que la persona que lo invoca haya accedido ya al mercado del trabajo mediante el ejercicio de una actividad profesional real y efectiva que le haya conferido la calidad de trabajador en el sentido comunitario (véase, en relación con la concesión de subsidios de espera, la sentencia Comisión/Bélgica, antes citada, apartado 40). Ahora bien, no sucede así, por definición, en el caso de los jóvenes que buscan un primer empleo (sentencia Comisión/Bélgica, antes citada, apartado 40).

19 En respuesta a una pregunta formulada durante la vista, la Sra. D'Hoop declaró que sus padres siguieron residiendo en Bélgica mientras ella continuaba y terminaba sus estudios secundarios en Francia.

20 De ello se deduce que la Sra. D'Hoop no puede invocar ni derechos conferidos por el artículo 48 del Tratado y por el Reglamento nº 1612/68 a los trabajadores migrantes, ni derechos derivados que dicho Reglamento otorga a los miembros de la familia de tales trabajadores.

Sobre la aplicabilidad de las disposiciones del Tratado relativas a la ciudadanía de la Unión

Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

21 En la vista, la Sra. D'Hoop y la Comisión examinaron la cuestión planteada al Tribunal de Justicia a la luz de las disposiciones del Tratado relativas a la ciudadanía de la Unión. Alegaron que, en cuanto nacional de un Estado miembro que ha residido legalmente en el territorio de otro Estado miembro para continuar en éste sus estudios, la Sra. D'Hoop está comprendida dentro del ámbito de aplicación personal de dichas disposiciones. Por ello, a su juicio, la Sra. D'Hoop disfruta de los derechos que el artículo 8 del Tratado CE (actualmente artículo 17 CE, tras su modificación), vincula al estatuto de ciudadano de la Unión, entre los que se encuentra el previsto en el artículo 6 del Tratado CE (actualmente artículo 12 CE, tras su modificación), de no sufrir discriminación por razón de la nacionalidad en el ámbito de aplicación material del Tratado.

22 El Gobierno del Reino Unido rebatió dicho análisis. Estima que el mero hecho de residir legalmente en otro Estado miembro no permite a un nacional comunitario invocar disposiciones del Tratado relativas a la ciudadanía de la Unión. Es necesario, además, que la actividad ejercida esté comprendida dentro del ámbito de aplicación del Derecho comunitario. Así habría ocurrido si la Sra. D'Hoop hubiese residido en Francia para seguir allí una formación profesional. No es el caso, en cambio, de los estudios generales realizados por la Sra. D'Hoop en Francia.

Apreciación del Tribunal de Justicia

— Sobre el ámbito de aplicación temporal de las disposiciones del Tratado relativas a la ciudadanía de la Unión

23 La ONEM motivó su negativa a conceder a la Sra. D'Hoop los subsidios de espera que solicitó en 1996 basándose en que ésta había terminado sus estudios secundarios en Francia. Dado que este hecho se produjo en 1991, procede examinar si la discriminación alegada por la Sra. D'Hoop puede apreciarse a la luz de las disposiciones relativas a la ciudadanía de la Unión, que entraron en vigor posteriormente.

24 A este respecto, es preciso señalar que el asunto principal no versa sobre el reconocimiento de derechos de origen comunitario supuestamente adquiridos antes de la entrada en vigor de las disposiciones relativas a la ciudadanía de la Unión, sino que se refiere a una alegación de trato discriminatorio actual de un ciudadano de la Unión.

25 Pues bien, las disposiciones relativas a la ciudadanía de la Unión son aplicables desde su entrada en vigor. Procede, pues, considerar que deben ser aplicadas a los efectos actuales de situaciones nacidas con anterioridad (véanse, en este sentido, las sentencias de 30 de noviembre de 2000, Österreichischer Gewerkschaftsbund, C-195/98, Rec. p. I-10497, apartados 54 y 55, así como de 18 de abril de 2002, Duchon, C-290/00, Rec. p. I-3567, apartados 43 y 44).

26 De ello se deduce que la discriminación alegada por la Sra. D'Hoop puede apreciarse a la luz de dichas disposiciones.

— Sobre el ámbito de aplicación personal y material de las disposiciones del Tratado relativas a la ciudadanía de la Unión

27 El artículo 8 del Tratado confiere el estatuto de ciudadano de la Unión a toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro. La Sra. D'Hoop goza de dicho estatuto en la medida en que posee la nacionalidad de un Estado miembro.

28 La vocación de dicho estatuto de ciudadano de la Unión es convertirse en la condición fundamental de los nacionales de los Estados miembros y permitir a aquellos de dichos ciudadanos que se encuentran en la misma situación obtener, en el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Tratado, independientemente de su nacionalidad y sin perjuicio de las excepciones expresamente previstas a este respecto, el mismo trato jurídico (sentencia de 20 de septiembre de 2001, Grzelczyk, C-184/99, Rec. p. I-6193, apartado 31).

29 Entre las situaciones comprendidas dentro del ámbito de aplicación del Derecho comunitario figuran las relativas al ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado, en particular las relativas al ejercicio de libertad de circulación y de residencia en el territorio de los Estados miembros tal y como se halla reconocida en el artículo 8 A del Tratado CE (actualmente artículo 18 CE, tras su modificación) (sentencias de 24 de noviembre de 1998, Bickel y Franz, C-274/96, Rec. p. I-7637, apartados 15 y 16, así como Grzelczyk, antes citada, apartado 33).

30 En la medida en que debe reconocerse a cualquier ciudadano de la Unión en todos los Estados miembros el mismo trato jurídico que se otorga a los nacionales de dichos Estados miembros que se encuentran en la misma situación, sería incompatible con el derecho de libre circulación que pudiese aplicársele en el Estado miembro del que es nacional un trato menos favorable del que disfrutaría si no hubiera hecho uso de las facilidades concedidas por el Tratado en materia de circulación.

31 Dichas facilidades no podrían, efectivamente, producir plenos efectos si se pudiera disuadir a un nacional de un Estado miembro de hacer uso de aquéllas mediante obstáculos establecidos, a su regreso al país de origen, por una normativa que penaliza el hecho de que las haya ejercido (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de julio de 1992, Singh, C-370/90, Rec. p. I-4265, apartado 23).

32 Esta consideración es especialmente importante en el ámbito de la educación. En efecto, entre los objetivos fijados a la acción de la Comunidad figura, en el

artículo 3, letra p), del Tratado CE [actualmente artículo 3 CE, apartado 1, letra q), tras su modificación] una contribución a una enseñanza y a una formación de calidad. Dicha contribución deberá encaminarse, según el artículo 126, apartado 2, segundo guión, del Tratado CE (actualmente artículo 149 CE, apartado 2, segundo guión), en particular, a favorecer la movilidad de estudiantes y profesores.

33 Pues bien, en situaciones como las del procedimiento principal, la normativa nacional introduce una diferencia de trato entre los nacionales belgas que han realizado todos sus estudios secundarios en Bélgica y aquellos que, habiendo ejercido su libertad de circulación, hayan obtenido su diploma de fin de estudios secundarios en otro Estado miembro.

34 Al vincular la concesión de los subsidios de espera al requisito de haber obtenido el diploma exigido en Bélgica, la normativa nacional perjudica a determinados nacionales por el mero hecho de haber ejercido su libertad de circulación con el fin de cursar estudios en otro Estado miembro.

35 Tal desigualdad de trato es contraria a los principios que inspiran el estatuto de ciudadano de la Unión, a saber, la garantía de un mismo trato jurídico en el ejercicio de su libertad de circulación.

36 El requisito de que se trata sólo podría estar justificado si se basara en consideraciones objetivas, independientes de la nacionalidad de las personas afectadas y proporcionadas al objetivo legítimamente perseguido por el Derecho nacional (sentencia Bickel y Franz, antes citada, apartado 27).

37 Ni el Gobierno belga ni la ONEM han presentado observaciones sobre este particular.

38 Los subsidios de espera previstos por la normativa belga, que permiten a sus beneficiarios acceder a programas especiales de colocación, tienen como objetivo facilitar a los jóvenes el paso de la enseñanza al mercado laboral. En tal contexto, resulta legítimo que el legislador nacional desee asegurarse de la existencia de un vínculo real entre el solicitante de dichos subsidios y el mercado geográfico laboral correspondiente.

39 Sin embargo, un requisito único relativo al lugar de obtención del diploma de fin de estudios secundarios tiene un carácter demasiado general y exclusivo. En efecto, sobrevalora indebidamente un elemento que no es necesariamente representativo del grado real y efectivo de vinculación entre el solicitante de los subsidios de espera y el mercado geográfico laboral, excluyendo cualquier otro elemento representativo. Así, el referido requisito va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido.

40 Por consiguiente, procede responder a la cuestión planteada que el Derecho comunitario se opone a que un Estado miembro deniegue a uno de sus nacionales, estudiante en busca de un primer empleo, la concesión de los subsidios de espera por el mero hecho de que dicho estudiante haya terminado sus estudios secundarios en otro Estado miembro.

Costas

41 Los gastos efectuados por los Gobiernos belga y del Reino Unido, así como por la Comisión, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre la cuestión planteada por el Tribunal du travail de Liège mediante resolución de 17 de junio de 1998, declara:

El Derecho comunitario se opone a que un Estado miembro deniegue a uno de sus nacionales, estudiante en busca de un primer empleo, la concesión de los subsidios de espera por el mero hecho de que dicho estudiante haya terminado sus estudios secundarios en otro Estado miembro.

Rodríguez Iglesias Jann Macken

von Bahr Gulmann Edward

La Pergola Schintgen Skouris

Cunha Rodrigues Timmermans

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 11 de julio de 2002.

El Secretario El Presidente

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias