Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. JEAN RICHARD DE LA TOUR
presentadas el 24 de junio de 2021 [1]

Asunto C-709/20

CG
contra
The Department for Communities in Northern Ireland

[Petición de decisión prejudicial presentada por el Appeal Tribunal for Northern Ireland (Tribunal de Apelación de Irlanda del Norte, Reino Unido)]

«Procedimiento prejudicial — Libre circulación de personas — Ciudadanía de la Unión — Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido — Período transitorio — Artículo 18 TFUE — No discriminación por razón de la nacionalidad — Directiva 2004/38/CE — Artículo 24 — Derecho de residencia nacional — Prestaciones de asistencia social — Disposición nacional por la que se excluye del beneficio de una prestación de subsistencia a los ciudadanos de la Unión económicamente inactivos que gozan del derecho de residencia interno — Igualdad de trato»

I. Introducción

1. La petición de decisión prejudicial que nos ocupa versa sobre la interpretación del artículo 18 TFUE.

2. Se inscribe en el contexto de un litigio entre CG, ciudadana con doble nacionalidad neerlandesa y croata, residente en Irlanda del Norte (Reino Unido) desde el año 2018, y el Department for Communities in Northern Ireland (Departamento para las Comunidades de Irlanda del Norte, Reino Unido), debido a la negativa de este último a otorgar a aquella una prestación de subsistencia llamada «Universal Credit» (en lo sucesivo, «crédito universal»).

3. La cuestión planteada al Tribunal de Justicia versa, en esencia, sobre la protección debida a un ciudadano de la Unión Europea en materia de acceso a las prestaciones de asistencia social, en virtud del principio de igualdad de trato, cuando el Estado miembro de acogida le ha concedido el derecho de residencia, con arreglo al Derecho nacional, en condiciones más favorables que las previstas por la Directiva 2004/38/CE. [2]

[1] Lengua original: francés.

[2] Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO 2004, L 158, p. 77, corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35).

4. Así pues, el presente asunto brinda al Tribunal de Justicia la oportunidad de precisar cómo se articulan el artículo 18 TFUE y el artículo 24 de la citada Directiva y en qué condiciones debe aplicarse el principio de igualdad de trato cuando la normativa nacional excluye del acceso a prestaciones sociales, destinadas a conferir unos recursos mínimos de subsistencia a sus beneficiarios, a determinados ciudadanos de la Unión por motivo de la naturaleza de su derecho de residencia, siendo así que dichas prestaciones están garantizadas a los nacionales del Estado miembro de que se trata que se encuentran en la misma situación de indigencia.

5. En las presentes conclusiones, propondré al Tribunal de Justicia que considere que la denegación de prestaciones de asistencia social por parte de un Estado miembro a un nacional de otro Estado miembro económicamente inactivo basada únicamente en la naturaleza del derecho de residencia de este, otorgado sin sujeción a requisitos en materia de recursos económicos con arreglo a una disposición nacional, puede constituir una discriminación indirecta por razón de la nacionalidad, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente y que, de ser así, dicha normativa va más allá de lo necesario para mantener el equilibrio de la asistencia social del Estado miembro de acogida.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido

6. Los párrafos sexto y octavo del preámbulo del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, [3] aprobado por la Decisión (UE) 2020/135, [4] enuncian lo siguiente:

«Reconociendo que es necesario proporcionar protección recíproca a los ciudadanos de la Unión y a los nacionales del Reino Unido, así como a los miembros de sus familias respectivas, cuando hayan ejercido sus derechos de libre circulación antes de una fecha fijada en el presente Acuerdo, y garantizar que los derechos que les corresponden en virtud del presente Acuerdo sean exigibles y se basen en el principio de no discriminación; reconociendo asimismo que deben protegerse los derechos devengados por períodos de cotización a sistemas de seguridad social,

[…]

Considerando que redunda en interés tanto de la Unión como del Reino Unido determinar un período transitorio o de ejecución durante el cual […] el Derecho de la Unión, incluidos los acuerdos internacionales, debe ser aplicable al y en el Reino Unido, y, por regla general, desplegar los mismos efectos en relación con los Estados miembros, para evitar perturbaciones en el período durante el cual se negociará el acuerdo o acuerdos sobre las relaciones futuras».

[3] DO 2020, L 29, p. 7; en lo sucesivo, «Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido».

[4] Decisión del Consejo de 30 de enero de 2020 relativa a la celebración del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO 2020, L 29, p. 1).

7. El artículo 2, letras a) y c), del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido dispone:

«A efectos del presente Acuerdo, se entenderá por:

a) "Derecho de la Unión":

i) el Tratado de la Unión Europea (en lo sucesivo, "TUE"), el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo, "TFUE") y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica […], tal como han sido modificados o complementados, así como los Tratados de Adhesión y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [en lo sucesivo, "Carta"], denominados conjuntamente "los Tratados",

ii) los principios generales del Derecho de la Unión,

iii) los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión,

[…]

c) "ciudadano de la Unión": toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro».

8. La segunda parte del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido, titulada «Derechos de los ciudadanos»,[5] contiene los artículos 9 a 39.

9. El artículo 13, apartado 1, de este Acuerdo precisa:

«Los ciudadanos de la Unión y los nacionales del Reino Unido tendrán derecho a residir en el Estado de acogida con arreglo a las limitaciones y condiciones establecidas en los artículos 21 [TFUE], 45 [TFUE] o 49 [TFUE] y en el artículo 6, apartado 1, el artículo 7, apartado 1, letras a), b) o c), el artículo 7, apartado 3, el artículo 14, el artículo 16, apartado 1, o el artículo 17, apartado 1, de la Directiva [2004/38]».

10. Con arreglo al artículo 86, apartados 2 y 3, de dicho Acuerdo:

«2. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea continuará siendo competente para pronunciarse sobre las peticiones de decisión prejudicial presentadas por los órganos jurisdiccionales del Reino Unido antes del final del período transitorio.

3. A efectos del presente capítulo, se considerará que los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea han sido iniciados, y que las peticiones de decisión prejudicial han sido presentadas, en el momento en que el escrito que inicia el proceso ha sido inscrito en el Registro por la Secretaría del Tribunal de Justicia o del Tribunal General, según proceda.»

11. A tenor del artículo 89, apartado 1, del citado Acuerdo:

«Las sentencias y autos dictados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea antes del final del período transitorio y las sentencias y autos dictados después del final del período transitorio en los procedimientos a que se refieren los artículos 86 y 87 serán vinculantes en su totalidad para y en el Reino Unido.»

[5] El subrayado es mío.

12. De conformidad con el artículo 126 del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido, titulado «Período transitorio»:

«Se establece un período transitorio o de ejecución, que comenzará en la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo y finalizará el 31 de diciembre de 2020.»

13. El artículo 127 de este Acuerdo dispone, en sus apartados 1 y 3:

«1. Salvo disposición en contrario del presente Acuerdo, el Derecho de la Unión será aplicable al y en el Reino Unido durante el período transitorio.

[…]

3. Durante el período transitorio, el Derecho de la Unión aplicable en virtud del apartado 1 producirá, respecto de y en el Reino Unido, los mismos efectos jurídicos que produce en la Unión y sus Estados miembros, y se interpretará y aplicará conforme a los mismos métodos y principios generales que los aplicables dentro de la Unión.»

14. El Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido entró en vigor el 31 de enero de 2020 a medianoche.[6]

2. Directiva 2004/38

15. Los considerandos 10, 20 y 21 de la Directiva 2004/38 enuncian lo siguiente:

«(10) Conviene […] evitar que los beneficiarios del derecho de residencia se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante un primer período de estancia. Por ello, debe supeditarse a determinadas condiciones el derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia por períodos superiores a tres meses.

[…]

(20) En virtud de la prohibición de discriminar por razones de nacionalidad, cada ciudadano de la Unión y los miembros de su familia residentes en un Estado miembro con arreglo a la presente Directiva deben beneficiarse en ese Estado miembro de la igualdad de trato con los nacionales en el ámbito de aplicación del Tratado, con supeditación a las disposiciones específicas expresamente contempladas en el Tratado y el Derecho derivado.

(21) No obstante, debe dejarse al Estado miembro de acogida determinar si concede a personas que no sean trabajadores por cuenta ajena o propia, personas que mantengan dicho estatuto y miembros de sus familias prestaciones de asistencia social durante los tres primeros meses de residencia, o un período mayor en el caso de los que buscan empleo, o ayudas de manutención por estudios, incluida la formación profesional, antes de la adquisición del derecho de residencia permanente.»

[6] Véase el resumen de las etapas de la retirada del Reino Unido de la Unión disponible en la siguiente dirección de Internet: https://eur-lex.europa.eu/content/news/Brexit-UK-withdrawal-from-the-eu.html?locale=es

16. En virtud del artículo 1 de esta Directiva:

«La presente Directiva establece:

a) las condiciones de ejercicio del derecho de libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia;

b) el derecho de residencia permanente en el territorio de los Estados miembros de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia;

c) las limitaciones a los derechos establecidos en las letras a) y b) por razones de orden público, seguridad pública o salud pública.»

17. Con arreglo al artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2004/38:

«La presente Directiva se aplicará a cualquier ciudadano de la Unión que se traslade a, o resida en, un Estado miembro distinto del Estado del que tenga la nacionalidad, así como a los miembros de su familia, tal como se definen en el punto 2 del artículo 2, que le acompañen o se reúnan con él.»

18. El artículo 7 de la Directiva 2004/38, titulado «Derecho de residencia por más de tres meses», dispone, en su apartado 1, letras b) y d):

«Todo ciudadano de la Unión tiene derecho de residencia en el territorio de otro Estado miembro por un período superior a tres meses si:

[…]

b) dispone, para sí y los miembros de su familia, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante su período de residencia, así como de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida, o

[…]

d) es un miembro de la familia que acompaña a un ciudadano de la Unión, o va a reunirse con él, y que cumple las condiciones contempladas en las letras a), b) o c).»

19. A tenor del artículo 24 de esta Directiva, titulado «Igualdad de trato»:

«1. Con sujeción a las disposiciones específicas expresamente establecidas en el Tratado y el Derecho derivado, todos los ciudadanos de la Unión que residan en el Estado miembro de acogida en base a la presente Directiva gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales de dicho Estado en el ámbito de aplicación del Tratado. El beneficio de este derecho se extenderá a los miembros de la familia que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro, beneficiarios del derecho de residencia o del derecho de residencia permanente.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, durante los primeros tres meses de residencia o, si procede, el período más largo establecido en la letra b) del apartado 4 del artículo 14, el Estado miembro de acogida no estará obligado a conceder el derecho a prestaciones de asistencia social, ni estará obligado, antes de la adquisición del derecho de residencia permanente, a conceder

ayudas de manutención consistentes en becas o préstamos de estudios, incluidos los de formación profesional, a personas que no sean trabajadores por cuenta ajena o propia, personas que mantengan dicho estatuto o miembros de sus familias.»

20. De conformidad con el artículo 37 de dicha Directiva:

«Las disposiciones de la presente Directiva no afectarán a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de un Estado miembro que sean más favorables para los beneficiarios de la presente Directiva.»

B. Derecho del Reino Unido

1. EU Settlement Scheme — Immigration Rules Appendix EU

21. El EU Settlement Scheme — Immigration Rules Appendix EU [Régimen de Asentamiento UE — Apéndice relativo a la UE del Reglamento de Inmigración (en lo sucesivo, «Apéndice relativo a la UE»)] [7] instaura, según las explicaciones del Gobierno del Reino Unido, un nuevo sistema que ha sido concebido en preparación y como consecuencia de la retirada del Reino Unido de la Unión. Permite a todos los ciudadanos de la Unión, del Espacio Económico Europeo (EEE) y de Suiza, residentes en el Reino Unido antes del 31 de diciembre de 2020 y a los miembros de sus familias, solicitar autorización para permanecer en el Reino Unido. Este Apéndice relativo a la UE entró en vigor el 30 de marzo de 2019. Establece que las solicitudes de derecho de residencia deben presentarse a más tardar antes del 30 de junio de 2021. [8]

22. El Apéndice relativo a la UE prevé la concesión:

– del estatuto de asentado, que confiere el derecho a permanecer indefinidamente en el Reino Unido a los solicitantes que hayan residido de forma continuada en el Reino Unido durante cinco años, en virtud de los artículos 2, 2 *bis* y 11 a 13, así como

– del estatuto de preasentado, que permite a los solicitantes permanecer en el Reino Unido durante cinco años y completar de este modo el período de residencia necesario para poder solicitar el estatuto de asentado, en virtud de los artículos 3, 3 *bis* y 14.

23. Según el Gobierno del Reino Unido, a diferencia del artículo 7 de la Directiva 2004/38, [9] el Apéndice relativo a la UE permite a los ciudadanos económicamente inactivos, que actualmente no son titulares de un derecho de residencia en virtud del Derecho de la Unión, seguir residiendo en el territorio a la espera de que se produzca la retirada del Reino Unido de la Unión. Estas personas también pueden obtener el estatuto de asentado tras cinco años de residencia. Desde su obtención, dichas personas tienen acceso incondicional al sistema de seguridad social del Reino Unido.

[7] https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-appendix-eu.

[8] Es el mismo plazo que el fijado para las solicitudes presentadas en virtud del artículo 18, apartado 1, letra b), del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido, a partir del 1 de enero de 2021. Véase asimismo la nota 29 de las presentes conclusiones.

[9] El Reino Unido hace referencia a la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Ziolkowski y Szeja (C-424/10 y C-425/10, en lo sucesivo, «sentencia Ziolkowski y Szeja», EU:C:2011:866).

2. Reglamento sobre el Crédito Universal de 2016

24. El Universal Credit Regulations (Northern Ireland) 2016 [Reglamento sobre el Crédito Universal (Irlanda del Norte) de 2016], en su redacción modificada por el Social Security (Income-related Benefits) (Updating and Amendment) (EU Exit) Regulations (Northern Ireland) 2019 [Reglamento de Seguridad Social (Prestaciones relacionadas con la Renta) (Actualización y Modificación) (Salida de la UE) (Irlanda del Norte) de 2019[10]],[11] contiene disposiciones para determinar qué personas tienen derecho al crédito universal y cómo calcularlo.

25. El crédito universal es un régimen de protección social financiado por el impuesto sobre la renta y sujeto a requisitos de ingresos cuyo objetivo es sustituir otras prestaciones sociales que han desaparecido (o aún vigentes), como el subsidio para solicitantes de empleo y el subsidio de empleo y manutención, vinculados a los ingresos, la ayuda para complementar los ingresos, el crédito fiscal para personas en activo, el crédito fiscal por hijo a cargo y el subsidio para vivienda.[12]

26. En virtud del artículo 9, apartado 1, letra c), de la Welfare Reform (Northern Ireland) Order 2015 [Orden de Reforma de la Asistencia Social (Irlanda del Norte) de 2015], encontrarse en Irlanda del Norte es un requisito para acceder al crédito universal.[13]

27. El artículo 9 del Reglamento sobre el Crédito Universal de 2016 dispone lo siguiente:

«1. Al efecto de determinar si una persona cumple el requisito básico de hallarse en territorio de Irlanda del Norte, a no ser que la persona de que se trate esté comprendida en el ámbito de aplicación del apartado 4, se entenderá que no se halla en Irlanda del Norte si no tiene su residencia habitual en el Reino Unido, las islas del Canal, la Isla de Man o la República de Irlanda.

2. Se entenderá que una persona tiene su residencia habitual en el Reino Unido, las islas del Canal, la Isla de Man o la República de Irlanda si goza de un derecho de residencia en alguno de estos lugares.

3. A los efectos del apartado 2, el derecho a residir no incluye un derecho que exista en virtud de, o de conformidad con:

a) el artículo 13 del Immigration (European Economic Area) Regulations 2016 [Reglamento de 2016 relativo a la Inmigración (EEE)[14]] o el artículo 6 de la Directiva [2004/38]

b) el artículo 14 del [Reglamento EEE],[15] si bien únicamente en los supuestos en que exista tal derecho en virtud del Reglamento EEE por hallarse la persona de que se trate en alguno de los siguientes supuestos:

[10] En lo sucesivo, «Reglamento de Seguridad Social de 2019».

[11] En lo sucesivo, conjuntamente, «Reglamento sobre el Crédito Universal de 2016».

[12] Véase la exposición de motivos del Reglamento sobre el Crédito Universal de 2016, accesible en el sitio de Internet siguiente: https://www.legislation.gov.uk/nisr/2016/216/pdfs/nisrem_20160216_en.pdf.

[13] En el resto del Reino Unido se aplican disposiciones, en esencia, idénticas, ya que el territorio de referencia es Gran Bretaña, de conformidad con el artículo 4, apartado 1, letra c), de la Welfare Reform Act 2012 (Ley de 2012 de Reforma del Bienestar) y con el Reglamento de Seguridad Social de 2019.

[14] En lo sucesivo, «Reglamento EEE». Este artículo se refiere al derecho de residencia inicial y versa sobre la residencia de hasta tres meses.

[15] Este artículo se refiere al derecho de residencia de larga duración, correspondiente al contemplado en el artículo 7 de la Directiva 2004/38.

(i) cumple los requisitos establecidos en el artículo 6, apartado 1, del presente Reglamento en su condición de solicitante de empleo, o

(ii) es un miembro de la familia (en el sentido del artículo 7 del citado Reglamento) del solicitante de empleo,

c) el artículo 16 del Reglamento EEE, si bien únicamente en los supuestos en que exista un derecho en virtud de dicho Reglamento debido a que la persona cumple los criterios enunciados en el artículo 16, apartado 5, del Reglamento [16] o en el artículo 20 [TFUE] (en los supuestos en que el derecho de residencia nace por el hecho de que, en su defecto, se privaría a un ciudadano británico del disfrute efectivo de sus derechos como ciudadano de la Unión), o

d) toda persona que haya obtenido una autorización limitada para entrar o residir en el Reino Unido con arreglo a la Immigration Act 1971 [(Ley de Inmigración de 1971)] en virtud de:

(i) [*el Apéndice relativo a la UE* [17]], o

(ii) su situación de persona con derecho de residencia reconocido en virtud de la jurisprudencia Zambrano [sentencia de 8 de marzo de 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124)] y definido en el anexo 1 del [Apéndice relativo a la UE] adoptados en virtud del artículo 3, apartado 2, de la Ley de Inmigración de 1971.

4. Una persona estará comprendida en el ámbito de aplicación del presente apartado cuando:

a) cumpla los requisitos establecidos en el artículo 6 del Reglamento EEE en su condición de trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia,

b) sea un miembro de la familia de una persona contemplada en la letra a) en el sentido del artículo 7, apartado 1, letras a), b) o c), Reglamento EEE, [18]

c) sea una persona con derecho de residencia permanente en el Reino Unido en virtud del artículo 15, apartado 1, letras c), d) o e), del Reglamento EEE,

d) sea un refugiado en el sentido del artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra el 28 de julio de 1951, en su versión modificada por el artículo 1, apartado 2, del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967,

e) sea una persona que haya obtenido o respecto de la que se considera que ha obtenido una autorización al margen de las normas establecidas en el artículo 3, apartado 2, de la Ley de inmigración de 1971, cuando dicha autorización sea:

[16] Esto es, una persona que tiene con carácter principal a su cargo a nacionales del Reino Unido.

[17] El subrayado es mío. Se trata de la modificación resultante del Reglamento de la Seguridad Social de 2019 sobre cuya base se fundamenta la petición de decisión prejudicial. En sus observaciones escritas, el Departamento para las Comunidades de Irlanda del Norte precisa que la referencia, en las cuestiones primera y segunda del órgano jurisdiccional remitente, al artículo 9, apartado 3, letra c), inciso i), remite a la disposición aplicable en Gran Bretaña. Por consiguiente, a efectos de la presente remisión prejudicial, procedente de Irlanda del Norte, ha de entenderse que las cuestiones se refieren al artículo 9, apartado 3, letra d), inciso i), del Reglamento sobre el Crédito Universal de 2016, que es su equivalente para Irlanda del Norte.

[18] En la resolución de remisión se precisa que, según el servicio del crédito universal, la definición de «*miembro de la familia que ha conservado el derecho de residencia*» es idéntica a la recogida en el artículo 10 del Reglamento EEE y que CG no puede invocarlo, a no ser que demuestre que estaba casada o mantenía una relación estable con su pareja, ciudadano de la Unión.

(i) una autorización discrecional para entrar o permanecer en el Reino Unido,

(ii) una autorización para permanecer en el territorio en virtud de la excepción basada en la violencia familiar, o

(iii) una autorización que se entienda concedida en virtud del artículo 3 del Displaced Persons (Temporary Protection) Regulations 2005 [Reglamento relativo a las Personas Desplazadas (Protección Temporal) de 2005],

f) sea una persona que goce de protección humanitaria concedida en virtud de dichas normas, o

g) sea una persona que no esté sujeta al control de inmigración en el sentido del artículo 115, apartado 9, de la Immigration and Asylum Act 1999 [Ley de 1999 sobre Inmigración y Asilo] y que se encuentre en el Reino Unido como consecuencia de su devolución, su expulsión, u otro tipo de extradición legal del territorio de otro país al Reino Unido.»

III. Litigio principal y cuestiones prejudiciales

28. La recurrente en el litigio principal, CG, es una ciudadana con doble nacionalidad, croata y neerlandesa, madre soltera de dos hijos de corta edad,[19] que declaró haber llegado a Irlanda del Norte en 2018.[20] Nunca ha ejercido actividad económica alguna en el Reino Unido y convivía con su pareja, ciudadano de la Unión, de nacionalidad neerlandesa y padre de sus hijos, hasta que se mudó a un centro de acogida para mujeres maltratadas tras declarar que sufría violencia familiar.[21] CG carece de recursos y no recibe ninguna prestación social para cubrir sus necesidades y las de sus hijos.

29. El 4 de junio de 2020, se concedió a CG el estatuto de preasentada en el Reino Unido, al amparo del Apéndice relativo a la UE. Dicho estatuto es concedido por el Home Office (Ministerio del Interior, Reino Unido) a los ciudadanos de la Unión que hayan residido en el Reino Unido durante un período inferior a cinco años, sin estar sujetos a un requisito relativo a la suficiencia de recursos. El estatuto de preasentado ofrece la posibilidad de permanecer en el Reino Unido por un período determinado de cinco años al término del período transitorio[22] previsto en el Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido.

[19] Según los documentos obrantes en autos, los dos hijos nacieron en el Reino Unido, respectivamente, el 1 de marzo de 2019 y en 2020. El primogénito no ha alcanzado la edad de escolarización. El Appeal Tribunal for Northern Ireland (Tribunal de Apelación de Irlanda del Norte, Reino Unido), órgano jurisdiccional remitente, precisó en su respuesta a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia en relación con la solicitud de la tramitación del asunto mediante el procedimiento acelerado que, según CG, los dos hijos son objeto de medidas de supervisión por parte de los Social Services (Servicios Sociales, Reino Unido).

[20] CG indica que llegó al Reino Unido «a finales de 2018 o a principios de 2019» para que su pareja pudiera aceptar una oferta de empleo. La Comisión Europea reconoce como fecha de referencia el 21 de enero de 2019.

[21] Según las observaciones de CG, tras varios traslados entre el domicilio que compartía con su compañero violento y el centro de acogida, se instaló definitivamente en este centro a principios de 2020. En su respuesta a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia en relación con la solicitud de procedimiento acelerado, el órgano jurisdiccional remitente ha precisado al Tribunal de Justicia que el alojamiento de CG en un centro de acogida no puede considerarse una vivienda estable. En sus observaciones escritas, CG precisó que se instaló en una vivienda independiente proporcionada por los servicios sociales en enero de 2021.

[22] Véase el punto 12 de las presentes conclusiones.

30. Por lo que respecta al derecho de residencia de CG,[23] el órgano jurisdiccional remitente señala que:

– CG no puede invocar la condición de «miembro de la familia», puesto que no ha demostrado estar casada ni seguir manteniendo una relación estable con un ciudadano de la Unión, y

– CG obtuvo una autorización de residencia temporal (estatuto de preasentada), que debe distinguirse de un «residence permit» (permiso de residencia).

31. El 8 de junio de 2020, CG solicitó una prestación de asistencia social (crédito universal) ante el Ministerio de las Comunidades de Irlanda del Norte. Mediante decisión de 17 de junio de 2020, dicho Ministerio denegó dicha solicitud sobre la base del artículo 9, apartado 3, letra d), inciso i), del Reglamento sobre el Crédito Universal de 2016, introducido por el Reglamento de la Seguridad Social de 2019, por considerar que, de resultas de esta modificación jurídica, los ciudadanos de la Unión titulares de un derecho de residencia de duración determinada en el Reino Unido en virtud del Apéndice relativo a la UE no cumplen el requisito de residencia en Irlanda del Norte establecido por dicho artículo para obtener una prestación de asistencia social. El recurso de reposición interpuesto por CG fue desestimado el 30 de junio de 2020.

32. El órgano jurisdiccional remitente conoce del recurso interpuesto por CG contra dicha resolución. CG impugna la legalidad del artículo 9, apartado 3, letra d), inciso i), del Reglamento sobre el Crédito Universal de 2016. Sostiene que esta disposición, que excluye del derecho a una prestación de asistencia social a los ciudadanos de la Unión a quienes el Reino Unido ha reconocido como residentes legales en su territorio, es incompatible con las obligaciones del Reino Unido dimanantes de la European Communities Act 1972 (Ley sobre las Comunidades Europeas de 1972)[24] e infringe lo dispuesto en el artículo 18 TFUE.

33. CG alega, a este respecto, que la negativa a concederle una prestación de asistencia social, cuando se le había concedido un derecho de residencia de duración limitada en virtud del Derecho nacional, aun cuando no tuviera derecho de residencia con arreglo al Derecho de la Unión, constituye una diferencia de trato con respecto a los ciudadanos británicos y, en consecuencia, una discriminación por razón de la nacionalidad.

34. El Ministerio de las Comunidades de Irlanda del Norte sostiene, por el contrario, que, en virtud del Derecho del Reino Unido, el estatuto de preasentado no concede por sí mismo un derecho a las prestaciones de asistencia social, cuya concesión sigue sujeta a los requisitos de admisibilidad de las propias prestaciones.

35. Señala que las circunstancias del presente asunto son distintas de las concurrentes en el asunto que dio lugar a la sentencia de 7 de septiembre de 2004, Trojani,[25] y que los tribunales nacionales han seguido constantemente la llamada sentencia Patmalniece, de 16 de marzo de

[23] En sus observaciones escritas, CG precisó, por una parte, que, durante los tres primeros meses de su estancia en el Reino Unido tenía derecho a residir en el territorio de este Estado sin estar sujeta a condición o formalidad alguna, de conformidad con el artículo 6 de la Directiva 2004/38. Una vez transcurrido dicho plazo de tres meses, las autoridades del Reino Unido no la instaron a acreditar un derecho de residencia permanente. No se le solicitó ni se le ordenó abandonar el Reino Unido. CG y su hijo mayor abandonaron temporalmente el Reino Unido en octubre de 2109 y se trasladaron a los Países Bajos, alojándose en casa de los padres de CG hasta enero de 2020, fecha en la que regresaron al Reino Unido. CG señala que permaneció en Irlanda del Norte durante toda su estancia. Por otra parte, precisa que se le denegó la autorización de residencia permanente en su condición de víctima de violencia familiar. Su solicitud al efecto fue presentada el 11 de noviembre de 2020 y denegada el 3 de marzo de 2021. Véase, respecto a los requisitos para obtener dicha autorización, la nota 18 de las presentes conclusiones.

[24] La Ley de las Comunidades Europeas de 1972 es la Ley de adhesión del Reino Unido a la Unión.

[25] C-456/02, en lo sucesivo, «sentencia Trojani», EU:C:2004:488.

2011, de la Supreme Court (Tribunal Supremo, Reino Unido), en la que dicho órgano jurisdiccional declaró que, si bien la aplicación del criterio de residencia habitual era indirectamente discriminatoria, estaba justificada.

36. En estas circunstancias, el Appeal Tribunal for Northern Ireland (Tribunal de Apelación de Irlanda del Norte) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Constituye el artículo 9, apartado 3, letra [d)], inciso i), del [Reglamento sobre el Crédito Universal de 2016], que fue introducido por [Reglamento de Seguridad Social de 2019], que excluye del derecho a las prestaciones de la seguridad social a los ciudadanos de la Unión con un derecho de residencia interno (permiso de residencia limitado) [en este caso, el «estatuto de preasentado» en virtud del Apéndice relativo a la UE] […], una discriminación ilícita (directa o indirecta) con arreglo al artículo 18 [TFUE] e incompatible con las obligaciones del Reino Unido dimanantes de la [Ley sobre las Comunidades Europeas de 1972]?

2) Si la respuesta a la primera cuestión es afirmativa, y se considera que el artículo 9, apartado 3, letra [d)], inciso i), del Reglamento sobre el Crédito Universal de 2016] constituye una discriminación indirecta, ¿está justificado dicho precepto con arreglo al artículo 18 [TFUE] y resulta incompatible con las obligaciones del Reino Unido dimanantes de la [Ley sobre las Comunidades Europeas de 1972]?»

37. El 11 de febrero de 2021, el Presidente del Tribunal de Justicia accedió a la solicitud de procedimiento acelerado, de conformidad con el artículo 105 del Reglamento de Procedimiento.

38. CG, [26] el Ministerio de las Comunidades de Irlanda del Norte, el Gobierno del Reino Unido y la Comisión Europea presentaron observaciones escritas y, en la vista celebrada el 4 de mayo de 2021, presentaron sus observaciones orales.

IV. Análisis

39. El órgano jurisdiccional remitente desea saber si existe una discriminación directa o indirecta, en el sentido del artículo 18 TFUE, resultante de la exclusión de determinados ciudadanos de la Unión residentes en el Reino Unido del derecho a disfrutar de prestaciones de asistencia social debido a la naturaleza del derecho de residencia que les fue concedido sobre la base del Derecho nacional.

[26] En sus observaciones escritas, CG precisó que, mediante resolución dictada el 18 de diciembre de 2020 en el asunto Fratila/Secretary of State for Work and Pensions [2020] EWCA Civ 1741, la Court of Appeal (Tribunal de Apelación, Reino Unido) consideró ilegales disposiciones análogas a las impugnadas en el presente asunto, aplicables a Gran Bretaña, por discriminación por razón de la nacionalidad contraria al artículo 18 TFUE. Dicha resolución ha sido recurrida en casación por el Secretary of State for Work and Pensions (Ministro de Trabajo y de Pensiones, Reino Unido) ante la Supreme Court (Tribunal Supremo), recurso este que será examinado en la vista convocada para los días 18 y 19 de mayo de 2021. CG indica que este asunto se refiere a dos nacionales rumanos, a saber, por un lado, la Sra. Fratila, llegada al Reino Unido, que trabajó durante algo menos de un año y a la que posteriormente se retiró la condición de trabajadora. Solicitó el crédito universal, el cual le fue denegado. Poco tiempo antes se le había concedido el estatuto de preasentada. En ese momento, llevaba residiendo en el Reino Unido casi cinco años. A continuación, obtuvo el estatuto de asentada y se le concedió el crédito universal. Por otro lado, la otra persona afectada, el Sr. Tanase, tiene reconocida una discapacidad vitalicia y se desplaza en silla de ruedas. Acudió al Reino Unido para ponerse al cuidado de la Sra. Fratila. Percibe diversas prestaciones en Rumanía, incluida una pensión de invalidez, una pensión básica de jubilación y una asignación por gastos de asistencia. El crédito universal también le fue denegado poco tiempo después de haber obtenido el estatuto de preasentado. Reside en el Reino Unido desde hace cinco meses. Véanse los apartados 13 y 14 de la resolución disponible en el sitio de internet: https://files.gcnchambers.co.uk/wp-content/uploads/2020/12/18111043/Fratila-v-Secretary-of-State-for-Work-and-Pensions-2020-EWCA-1741-18-December-2020.pdf.

40. Las circunstancias de hecho del asunto principal y la abundante jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de igualdad de trato relativa al derecho a prestaciones de asistencia social que pueden invocar los ciudadanos de la Unión que han ejercido su libertad de circulación me llevan a considerar que es necesario precisar el marco en el que se inscribe la petición de decisión prejudicial.

A. Sobre el marco de la petición de decisión prejudicial y su reformulación

41. En primer lugar, en mi opinión, es necesario precisar los motivos que fundamentan la competencia del Tribunal de Justicia, ya que el litigio tiene por objeto una solicitud de prestación de asistencia social presentada el 8 de junio de 2020 por un ciudadano de la Unión residente en el Reino Unido y que fue denegada durante el período transitorio fijado en el Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido. [27] A este respecto, he de señalar que el litigio no versa sobre el derecho de residencia, denominado «estatuto de preasentado», el cual se concedió a CG el 4 de junio de 2020, con arreglo al Apéndice relativo a la UE, [28] sino sobre la denegación a esta del beneficio del crédito universal por razón de la naturaleza de su derecho de residencia. Dado que todos los hechos y disposiciones nacionales aplicables se sitúan bien antes del período transitorio o bien durante el mismo y que la petición del órgano jurisdiccional remitente fue registrada por la Secretaría el 30 de diciembre de 2020, el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse sobre la petición de decisión prejudicial sobre la base del artículo 86, apartados 2 y 3, del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido. [29]

42. En segundo lugar, por lo que respecta a la calificación de las prestaciones solicitadas por CG sobre la base del artículo 18 TFUE, de la que depende la identificación de la regla del Derecho de la Unión en virtud de la cual se debe apreciar la compatibilidad de las disposiciones nacionales en relación con el respeto del principio de igualdad de trato, [30] ha de señalarse que consta que la solicitud por la que CG pide el crédito universal para sí misma y sus hijos [31] se basa en la falta de recursos y que dicha prestación es calificada como «prestación de asistencia social» en el sentido de la Directiva 2004/38. La precisión realizada en la vista según la cual la prestación solicitada por CG debería cubrir sus gastos sanitarios no puede modificar esta calificación.

27 Véase el punto 12 de las presentes conclusiones.

28 En aquella fecha no podía concederse el nuevo estatuto de residente, instituido en el artículo 18 del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido. Si bien, en virtud del artículo 19 de dicho Acuerdo, durante el período transitorio podían presentarse anticipadamente las solicitudes para obtener dicho estatuto de residente, las decisiones estimatorias o desestimatorias de esas solicitudes solo surtieron efectos a partir del 1 de enero de 2021. Además, los solicitantes deben cumplir requisitos equivalentes a los enunciados en la Directiva 2004/38.

29 Solo cabría una solución distinta, con arreglo al artículo 158, apartado 1, párrafo segundo, del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido, si el procedimiento, iniciado después del 1 de febrero de 2020, esto es, durante el período transitorio, hubiera tenido por objeto una decisión sobre una solicitud presentada en virtud del artículo 19 de dicho Acuerdo, que prevé la posibilidad de solicitar por anticipado el nuevo estatuto de residente o el permiso de residencia previstos en el artículo 18 de dicho Acuerdo (apartados 1 y 4).

30 Véase, en particular, la sentencia de 15 de septiembre de 2015, Alimanovic (C-67/14, en lo sucesivo, «sentencia Alimanovic», EU:C:2015:597), apartados 42 a 44 y jurisprudencia citada.

31 En cuanto a lo que comprende la expresión «crédito universal», véase el punto 25 de las presentes conclusiones. Se utiliza para designar una serie de subsidios familiares, algunos de ellos potencialmente sujetos a reglas especiales del Derecho de la Unión. Véase, a título ilustrativo, la sentencia de 14 de junio de 2016, Comisión/Reino Unido (C-308/14, en lo sucesivo, «sentencia Comisión/Reino Unido», EU:C:2016:436), apartados 27 y 55.

43. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, dicho concepto de «prestaciones de asistencia social» abarca cualquier prestación en metálico no contributiva, que constituye la expresión de la solidaridad nacional y es financiada como tal.[32] Dado que está destinada a garantizar la subsistencia de la persona que la percibe, es incondicional. A este respecto, el Tribunal de Justicia recordó que las prestaciones de subsistencia, cuya función consiste en garantizar a sus beneficiarios los medios de manutención mínimos necesarios para llevar una vida acorde con la dignidad humana, deben considerarse «prestaciones de asistencia social», en el sentido del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38.[33]

44. En tercer lugar, las condiciones en las que CG obtuvo el derecho de residencia son distintas de las establecidas por la Directiva 2004/38. En efecto, consta que CG obtuvo el 4 de junio de 2020, con arreglo al Apéndice relativo a la UE, un *derecho de residencia* denominado «estatuto de preasentado», el cual se concede sin la exigencia de requisitos en materia de recursos o de suscripción de un seguro social e incluso si la persona no ejerce actividad profesional alguna. Dicho estatuto le permite residir legalmente en el Reino Unido durante cinco años y solicitar, transcurrido dicho plazo, el estatuto de asentado, que le ofrecerá la posibilidad de percibir prestaciones sociales.

45. Dado que CG, ciudadana de la Unión, ejerció su libertad de circulación y reside, en su condición de tal, en el territorio de otro Estado miembro, su situación está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión,[34] aun cuando se le concediera el derecho de residencia conforme al Derecho nacional en condiciones más flexibles que las establecidas por la Directiva 2004/38. Respecto a este particular procede precisar que, al haber obtenido su derecho de residencia y haber solicitado el beneficio de prestaciones de asistencia social durante el período transitorio, la aplicación del Derecho de la Unión está garantizada por el artículo 127 del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido.

46. Por consiguiente y, en cuarto lugar, por lo que se refiere a la aplicabilidad del artículo 18 TFUE, párrafo primero, debe recordarse que es jurisprudencia reiterada que esta disposición solo está destinada a aplicarse de manera autónoma en situaciones que se rijan por el Derecho de la Unión y para las que el Tratado FUE no establezca normas específicas que prohíban la discriminación.[35] Ahora bien, el principio de no discriminación en relación con el derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión en el territorio de otro Estado miembro se encuentra concretado en el artículo 24 de la Directiva 2004/38.[36]

[32] Sobre el concepto de «asistencia social» que figura en el artículo 7, apartado 1, letra b), de la Directiva 2004/38 y su interpretación según la cual se refiere a todos los regímenes de ayudas establecidos por autoridades públicas, sea a escala nacional, regional o local, a los que recurre un individuo que no dispone de recursos suficientes para sus necesidades básicas y las de los miembros de su familia, véase la sentencia de 19 de septiembre de 2013, Brey (C-140/12, en lo sucesivo, «sentencia Brey», EU:C:2013:565), apartados 60 y 61.

[33] Véase la sentencia de 6 de octubre de 2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, en lo sucesivo, «sentencia Jobcenter Krefeld», EU:C:2020:794), apartado 57 y jurisprudencia citada.

[34] Véase la sentencia de 11 de noviembre de 2014, Dano (C-333/13, en lo sucesivo, «sentencia Dano», EU:C:2014:2358), apartado 59.

[35] Véase, en particular, la sentencia Jobcenter Krefeld, apartado 78 y jurisprudencia citada.

[36] Véase, en particular, la sentencia Dano, apartados 59 a 61. He de observar que en la segunda parte del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido (véase el punto 8 de las presentes conclusiones) se reproducen, en su artículo 12, el artículo 18 TFUE y, en su artículo 23, la concreción del artículo 18 TFUE, a saber, el artículo 24 de la Directiva 2004/38. Sobre la jurisprudencia anterior a la entrada en vigor de dicha Directiva, véase el punto 54 de las presentes conclusiones.
Véase, asimismo, el análisis de Robin-Olivier, S.: «Les droits sociaux des "étrangers communautaires"», *L'Avenir du État de Droit Social en Europe*, Julia Iliopoulos-Strangas (ed.), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2015, pp. 217 a 246, en particular, pp. 221 y 228. Véase, en este mismo sentido, Rondu, J.: «Chapitre 2 — L'individu relevant du seul droit national, résultante du caractère partiel de l'intégration», en *L'individu, sujet du droit de l'Union européenne*, Bruselas, Bruylant, 2020, pp. 683 a 756, en particular, p. 711, apartado 898. Esta autora considera que ya no se aplica el artículo 18 TFUE, al considerar que la *lex specialis* del artículo 24 de la Directiva 2004/38 sustituye a la *lex generalis* del principio de igualdad de trato recogido en los Tratados.

47. Así pues, por el mero hecho de que la situación controvertida en el litigio principal está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/38, no procede, en mi opinión, apreciar la situación a la luz del artículo 18 TFUE como solicita el órgano jurisdiccional remitente.

48. En consecuencia, no cabe formular alegación alguna basada en la analogía de los hechos del asunto principal con los que dieron lugar a las sentencias del Tribunal de Justicia que interpretan las disposiciones del Tratado CE equivalentes a las del artículo 18 TFUE, en los casos de concesión del derecho de residencia basado en el Derecho nacional, antes de la entrada en vigor de la Directiva 2004/38,[37] aun cuando esta jurisprudencia siga siendo pertinente en determinados aspectos, en la medida en que el Tribunal de Justicia ha aplicado el principio de no discriminación, precisado posteriormente en el artículo 24 de la citada Directiva.[38]

49. Dicho de otro modo, dado que se plantea el principio de aplicabilidad de la Directiva 2004/38 y, más concretamente, de su artículo 24 y que la situación de que se trata está comprendida en el ámbito de aplicación de esta Directiva, ya no debe examinarse la cuestión de los derechos a las prestaciones de asistencia social a la luz del artículo 18 TFUE, a menos que se adopte un razonamiento contradictorio.[39]

50. Es preciso recordar que, en el marco del procedimiento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde a este Tribunal proporcionar al órgano jurisdiccional nacional una respuesta útil que le permita dirimir el litigio que se le ha planteado. Desde este punto de vista, incumbe, en su caso, al Tribunal de Justicia reformular las cuestiones que se le han planteado.[40]

51. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que reformule las dos cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente, las cuales, en mi opinión, deben examinarse conjuntamente, y considerar que dicho órgano jurisdiccional pregunta, en esencia, si el artículo 24 de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que se opone a la normativa de un Estado miembro que excluye del derecho a las prestaciones de asistencia social a los ciudadanos de la Unión a los que se haya concedido un derecho de residencia legal sin sujeción a requisito alguno en materia de recursos económicos, cuando dichas prestaciones se garantizan a los nacionales del Estado miembro de que se trata que se encuentran en la misma situación de indigencia, y si, en su caso, tal discriminación puede estar justificada.

52. En esta fase de la reflexión, procede elaborar el balance del estado de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la aplicabilidad del artículo 24 de la Directiva 2004/38, antes de apreciar la posibilidad de actualizarla para el supuesto de que, por efecto de una normativa nacional, el derecho de residencia legal sea concedido en unas condiciones más favorables que las que figuran en la citada Directiva.

[37] Procede recordar que, en las observaciones escritas de CG, esta se remitió en apoyo de su solicitud a la sentencia Trojani al efecto de invocar la aplicación del artículo 18 TFUE.

[38] Véase, en particular, la sentencia Brey, apartado 44 y jurisprudencia citada.

[39] A este respecto, ha de señalarse que, en la vista, la Comisión adoptó en un primer momento este razonamiento, que figuraba en sus observaciones escritas, sin basarse, no obstante, en las sentencias citadas en dicho escrito, y, a continuación, lo reformuló, en un segundo momento, en respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia respecto a la aplicabilidad de la Carta. A este respecto, véase el punto 81 de las presentes conclusiones.

[40] Véase la sentencia Brey, apartado 31.

B. Sobre el criterio de la aplicabilidad del artículo 24 de la Directiva 2004/38, basado en el derecho de residencia «en virtud de la Directiva» en materia de derecho a las prestaciones de asistencia social

53. Procede observar que, desde la entrada en vigor de la Directiva 2004/38, el Tribunal de Justicia no se ha pronunciado sobre los efectos, en materia de prestaciones de asistencia social, de un *derecho de residencia legal* concedido en condiciones que no son las previstas por el Derecho de la Unión que regula la entrada y la residencia de los nacionales de los Estados miembros que han ejercido su libertad de circulación.

54. En cambio, antes de la entrada en vigor de la Directiva 2004/38, el Tribunal de Justicia declaró que los *ciudadanos de la Unión que residen legalmente* en el territorio del Estado miembro de acogida pueden invocar el principio de no discriminación, actualmente enunciado en el artículo 18 TFUE, para obtener una prestación de asistencia social. [41]

55. Desde la entrada en vigor de la Directiva 2004/38, el Tribunal de Justicia ha interpretado el artículo 24 de dicha Directiva en el marco de situaciones en las que los interesados no cumplían los requisitos para obtener el derecho de residencia previstos por dicha Directiva y únicamente disponían de certificados de residencia permanente que no tienen sino valor declarativo. [42] A este respecto, he de recordar que el artículo 7, apartado 1, letra b), de la Directiva 2004/38 establece que todo ciudadano de la Unión tiene derecho de residencia en el territorio de otro Estado miembro por un período superior a tres meses si dispone de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida y de un seguro de enfermedad. Si cumple dichos requisitos, no se le puede denegar la residencia. *A sensu contrario*, esto significa que los Estados miembros no están obligados a conceder la residencia a los nacionales de otros Estados miembros que no disponen de recursos suficientes.

56. El Tribunal de Justicia ha considerado que el artículo 24 de la Directiva 2004/38 no se opone a la normativa de un Estado miembro que excluye de la percepción de determinadas «prestaciones especiales en metálico no contributivas» y que también constituyen una «prestación de asistencia social», en el sentido del apartado 2 del citado artículo, a los nacionales de otros Estados miembros que no cumplen los requisitos del artículo 7, apartado 1, letra b), de la Directiva y, por consiguiente, no pueden invocar el derecho de residencia con arreglo a dicha disposición. [43] En la sentencia Brey, el Tribunal de Justicia estableció un requisito, a saber, que dicha exclusión no se lleve a cabo de manera automática en cualesquiera circunstancias. [44]

57. Considero necesario señalar una consecuencia importante de esta interpretación dada por el Tribunal de Justicia respecto al principio de igualdad de trato enunciada en el artículo 24 de la Directiva 2004/38.

41 Véanse las sentencias de 20 de septiembre de 2001, Grzelczyk (C-184/99, en lo sucesivo, «sentencia Grzelczyk», EU:C:2001:458), apartados 32, 33 y 35, y Trojani, apartados 37 y 40.

42 Véanse las sentencias Brey, apartado 18; Dano, apartado 36, y Alimanovic, apartado 27. Según reiterada jurisprudencia, la expedición de una autorización de residencia no es un acto constitutivo de derechos, sino que produce efectos meramente declarativos. No confiere el derecho de residencia (véase, en particular, la sentencia de 14 de septiembre de 2017, Petrea, C-184/16, EU:C:2017:684, apartados 32 y 33). En cambio, esta calificación no excluye al ciudadano de la Unión que residía en el Estado miembro de acogida *antes* de la entrada en vigor de la Directiva, pero tenía su residencia legal en virtud de otro instrumento del Derecho de la Unión (sentencia de 7 de octubre de 2010, Lassal, C-162/09, EU:C:2010:592).

43 Véase la sentencia Dano, apartados 65 y 66.

44 Véase el apartado 80 de esta sentencia.

58. El Tribunal de Justicia, en la sentencia Dano, tras señalar que la situación de aquel asunto no estaba comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38 [45] y que dicha disposición constituye una excepción al principio de no discriminación enunciado en el artículo 18 TFUE, [46] analizó, no obstante, sobre la base del artículo 24, apartado 1, de dicha Directiva cuáles son las condiciones en las que es posible *denegar* a un ciudadano que dispone de un certificado de residencia las prestaciones sociales, cuando las únicas exclusiones al principio de igualdad de trato están enumeradas en el apartado 2 del citado artículo.

59. De dicha fundamentación jurídica relativa a los requisitos de aplicación del artículo 24 de la Directiva 2004/38, [47] el Tribunal de Justicia dedujo que una normativa nacional que restrinja la percepción de las prestaciones sociales exclusivamente a los ciudadanos de la Unión cuya residencia satisfaga los requisitos del artículo 7 de la Directiva 2004/38 no constituye una desigualdad de trato. [48]

60. Para resolver de este modo, el Tribunal de Justicia se basó en la expresión «que residan […] en base a la […] Directiva» que figura en el artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2004/38. De dicha redacción dedujo que el principio de igualdad de trato solo puede beneficiar a los ciudadanos de la Unión que residan de pleno derecho en el territorio de otro Estado miembro porque cumplen los requisitos enunciados en el artículo 7 de la citada Directiva. Con ello descarta la protección conferida por el artículo 24, apartado 1, de la Directiva a los ciudadanos de la Unión que, como CG, obtienen un derecho de residencia de cinco años en un Estado miembro sin exigencias relativas a los recursos económicos y que no acreditan disponer de ellos, en el sentido del artículo 7, apartado 1, letra b), de la misma Directiva. Esas personas tampoco pueden invocar la protección conferida por el artículo 18 TFUE por los motivos indicados en el punto 47 de las presentes conclusiones.

61. Ello tiene como consecuencia que un ciudadano de la Unión que resida de forma regular y legal en el territorio de un Estado miembro, cuando carece de medios de subsistencia, puede recibir un trato distinto al dispensado a los nacionales de dicho Estado por el mero hecho de que el Estado de acogida le haya concedido un derecho de residencia sin la exigencia de requisitos en materia de recursos.

45 Véase la sentencia Dano, apartado 66.

46 Véase la sentencia Dano, apartados 61 y 64.

47 A este respecto, véase Martin, D.: «Article 24 — Égalité de traitement», en *Directive 2004/38 relative au droit de séjour des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille*, Bruylant, Bruselas, 2020, pp. 373 a 396, en particular, p. 380, apartado 16, según el cual, «en la medida en que el legislador europeo no pretendió introducir, en el artículo 24 de la Directiva, unos matices al derecho a la no discriminación, establecido en el apartado 1, distintos a los que figuran en el apartado 2, ¿tenía aun así el Tribunal de Justicia derecho a interpretar el apartado 1 en el sentido de que incluye, implícitamente, un requisito de integración?».

48 En su sentencia Comisión/Reino Unido, el Tribunal de Justicia confirmó el sentido de su jurisprudencia (apartados 66 a 69). Véase, asimismo, el punto 77 de las presentes conclusiones, en lo que se refiere a las sentencias Alimanovic y de 25 de febrero de 2016, García-Nieto y otros (C-299/14, en lo sucesivo, «sentencia García-Nieto y otros», EU:C:2016:114), dictadas con anterioridad, relativas a los requisitos establecidos, respectivamente, en el artículo 14, apartado 4, letra b), y en el artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva. Por otro lado, en lo que respecta a la importancia de dichas resoluciones en el contexto del litigio principal, he de señalar la observación de Iliopoulou-Pento, A.: «Chapitre 11 — Citoyenneté de l'Union et accès des inactifs aux prestations sociales dans l'État d'accueil», *Le rôle politique de la Cour de justice de l'Union européenne*, Clément-Wilz, L. (dir.), Bruylant, Bruselas, 2018, pp. 315 a 334, en particular, p. 318, según la cual «el acuerdo político al que [había] llegado el Consejo Europeo el 19 de febrero de 2016, en un vano intento de evitar el Brexit, reproducía palabra por palabra las soluciones de las sentencias Dano y Alimanovic, poniendo así de relieve su importancia en el debate sobre el "nuevo lugar" que ocupa el Reino Unido en la Unión». Véase, asimismo, en relación con las tomas de posición de dicho Estado miembro en 2017, la nota 55 de las presentes conclusiones.

62. Por consiguiente, este criterio, basado en el derecho de residencia «en base a la […] Directiva», según la expresión utilizada en el artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2004/38, constituye, en mi opinión, la piedra angular de la cuestión inédita de que conoce el Tribunal de Justicia, en la medida en que no se refiere a otra disposición del Derecho de la Unión de la que derive el derecho de residencia. [49]

63. La justificación de este criterio, que tiene por objeto limitar la concesión de prestaciones con el fin de preservar el equilibrio financiero del sistema de asistencia social de los Estados miembros tratando de evitar ocasionar a estos una carga excesiva, [50] está relacionada con los antecedentes legislativos de la Directiva 2004/38, recordado en la sentencia Ziolkowski y Szeja, [51] a los que se refirió el Tribunal de Justicia en la sentencia Dano en los apartados 70 a 72 y en la sentencia Jobcenter Krefeld, dictada el 6 de octubre de 2020, en el apartado 63.

64. No obstante, en esta última sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que a las personas comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 24 de la Directiva 2004/38, lo que incluye la excepción establecida en el apartado 2 de este artículo, debido a que tienen un derecho de residencia basado en el artículo 14, apartado 4, letra b), de esta Directiva, pero que pueden ampararse asimismo en el derecho de residencia autónomo basado en el artículo 10 del Reglamento (UE) n.º 492/2011, [52] no se les puede aplicar dicha excepción. [53]

65. Por consiguiente, en el estado de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resultante de la sentencia Jobcenter Krefeld, el beneficio de la igualdad de trato en el marco de la Directiva 2004/38 ya no se circunscribe a las situaciones contempladas en dicha Directiva, sino que se aplica también a aquellas en las que el derecho de residencia se basa en otra disposición de Derecho derivado. [54]

66. En este sentido, como ocurrió en el asunto que dio lugar a la referida sentencia Jobcenter Krefeld, se trata de determinar las consecuencias que, para la interpretación del artículo 24 de la Directiva 2004/38, deben extraerse de la concesión a ciudadanos de la Unión, por parte de un Estado miembro, de un derecho de residencia legal en condiciones más favorables que las establecidas por esta Directiva, en lo que se refiere a la decisión de excluir a estos ciudadanos del beneficio de las prestaciones de asistencia social por el mero hecho de su estatuto de preasentados. [55]

[49] Véase, a este respecto, la sentencia Jobcenter Krefeld, apartado 62.

[50] Véase la sentencia Jobcenter Krefeld (apartado 66).

[51] Véanse los apartados 36 y 37 de esta sentencia.

[52] Sobre la aplicación autónoma del artículo 10 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) en relación con disposiciones del Derecho de la Unión como la Directiva 2004/38, que permite que los hijos de un nacional de un Estado miembro que trabaja o ha trabajado en el Estado miembro de acogida y el progenitor que ejerce efectivamente la custodia de aquellos puedan invocar dicho derecho de residencia autónomo sin estar obligados a cumplir los requisitos de disponer de recursos suficientes y de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos, véase la sentencia Jobcenter Krefeld, apartados 38 y 39 y jurisprudencia citada.

[53] Véase la sentencia Jobcenter Krefeld, apartado 69.

[54] Véase la sentencia Jobcenter Krefeld, apartado 87.

[55] Véase, a este respecto, la sentencia Jobcenter Krefeld, apartado 62. Por lo que respecta a la decisión del Reino Unido de no crear nuevos derechos a las prestaciones para las personas con estatuto de preasentado, dicho Estado expuso en sus observaciones escritas que ello guarda coherencia con las reiteradas posiciones públicas adoptadas en junio de 2017, publicadas en el documento *Safeguarding the Position of EU Citizens Living in the UK and UK Nationals Living in the EU* (Salvaguardar la situación de los ciudadanos de la UE que viven en el Reino Unido y la de los nacionales del Reino Unido que viven en la UE; véase más concretamente el apartado 41).

C. Sobre la aplicabilidad del artículo 24 de la Directiva 2004/38 en caso de concesión de un derecho de residencia «legal nacional»

67. De las respuestas de las partes en la vista resulta que, al instaurar, mediante el Apéndice relativo a la UE, un derecho de residencia sin requisitos particulares, en particular en lo que se refiere a la disposición de recursos por los ciudadanos de la Unión, el Reino Unido adoptó una medida más favorable, en el sentido del artículo 37 de la Directiva 2004/38. [56]

68. No es la primera vez que el Tribunal de Justicia se va a pronunciar sobre los efectos de esta disposición introducida en la Directiva 2004/38.

69. En la sentencia Ziolkowski y Szeja, el Tribunal de Justicia declaró que el hecho de no afectar a las disposiciones nacionales más favorables que las de la Directiva 2004/38 no implica en absoluto que las disposiciones nacionales aludidas deban integrarse en el sistema establecido por esa Directiva. [57] El Tribunal de Justicia consideró asimismo que corresponde a cada Estado miembro no solo decidir si establece un régimen de esa naturaleza, sino también cuáles son las condiciones y los efectos de este, especialmente en lo que atañe a las consecuencias jurídicas de un derecho de residencia concedido con fundamento exclusivo en el Derecho nacional. [58] Por consiguiente, queda por saber qué ocurre con las prestaciones de asistencia social.

1. Alcance de la sentencia Ziolkowski y Szeja

70. Procede observar, por una parte, que en la sentencia Ziolkowski y Szeja el Tribunal de Justicia se pronunció sobre una cuestión relativa a la adquisición de un derecho de residencia permanente resultante de una disposición nueva insertada en el artículo 16 de la Directiva 2004/38. [59] Por consiguiente, la decisión adoptada en esa ocasión no se refería a la concesión de prestaciones de asistencia social a un ciudadano de la Unión residente en un Estado miembro y no debía tomar en consideración la necesidad de proteger los intereses o los desafíos asociados a la carga excesiva que podría suponer para las finanzas de ese Estado la concesión de tales prestaciones a personas que disponían de un permiso de residencia por razones humanitarias, como el concedido en el marco de dicho asunto. [60] Por otra parte, el Tribunal de Justicia no debía interpretar el artículo 24 de la Directiva 2004/38 ni apreciar la existencia de una posible diferencia de trato entre el ciudadano de la Unión residente en el territorio de un Estado miembro y los nacionales de dicho Estado.

56 Véase O'Brien, C.: «Between the devil and the deep blue sea: vulnerable EU citizens cast adrift in the UK post-Brexit», *Common Market Law Review*, vol. 58, Kluwer Law International, Alphen-sur-le-Rhin, 2021, pp. 431 a 470, en particular pp. 45 y 57. A la decisión del Reino Unido de crear un derecho incondicional de residencia para los ciudadanos de la Unión en el marco de la retirada del Reino Unido de la Unión, a saber, un estatuto de preasentado, en lugar de simplemente supeditar el derecho de residencia al cumplimiento de los requisitos establecidos por la Directiva 2004/38, o de crear únicamente un estatuto declarativo (no creador de derechos), le siguió en 2019 la decisión de excluir explícitamente de dicho derecho de residencia especial el beneficio de las prestaciones sociales, a no ser que los ciudadanos demuestren que cumplen los requisitos enunciados en la Directiva 2004/38, en virtud del Reglamento sobre el Crédito Universal de 2016. Según esta misma autora, dicha decisión del Reino Unido fue adoptada tomando en consideración la carga administrativa realmente gravosa para las autoridades de supeditar el derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión después del Brexit a los criterios enunciados en el artículo 7 de la Directiva 2004/38.

57 Sentencia Ziolkowski y Szeja, apartado 49.

58 Sentencia Ziolkowski y Szeja, apartado 50.

59 Véase el apartado 51 de esta sentencia. En este sentido, el Tribunal de Justicia consideró que una residencia concedida con arreglo a una normativa que es conforme con el Derecho de un Estado miembro, pero que no reúna las condiciones enunciadas por el Derecho de la Unión, no puede considerarse una residencia legal en el sentido del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38, a efectos de la adquisición de un derecho de residencia permanente. Véase, asimismo, la sentencia de 2 de mayo de 2018, K. y H. F. (Derecho de residencia y alegaciones de crímenes de guerra) (C-331/16, EU:C:2018:296), apartado 74.

60 Sentencia Ziolkowski y Szeja, apartados 18 y 19.

71. Por consiguiente, en mi opinión, las conclusiones a las que llegó el Tribunal de Justicia en la sentencia Ziolkowski y Szeja al interpretar el artículo 37 de la Directiva 2004/38 a la luz del derecho de residencia permanente previsto en el artículo 16 de dicha Directiva no son válidamente extrapolables en materia de igualdad de trato entre ciudadanos de la Unión a los requisitos de concesión de las prestaciones de asistencia social.

72. A este respecto, a mi parecer, es preciso señalar, en primer lugar, que, contrariamente al artículo 16 de la Directiva 2004/38, el cual creó un derecho de residencia permanente, el artículo 24 de esta misma Directiva no es sino la concreción en materia de derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión del principio de no discriminación entre ciudadanos de la Unión enunciado en el artículo 18 TFUE. Así pues, no pueden existir situaciones en las que un ciudadano de la Unión pueda residir legal y regularmente en el territorio de otro Estado miembro sin gozar del derecho de no discriminación vinculado a su estatuto, en las condiciones previstas en el citado artículo 24.

73. En segundo lugar, tal solución me parece conforme con el objetivo perseguido por el artículo 37 de la Directiva 2004/38. La facultad de los Estados miembros para adoptar disposiciones más favorables que las previstas en dicha Directiva en materia de derecho de residencia solo tiene sentido si se aplica con el fin de adaptarse a circunstancias particulares.

74. En consecuencia, considero que debe efectuarse una adaptación de la interpretación dada por el Tribunal de Justicia del concepto de «residencia legal» cuando se trata de garantizar el respeto del principio de igualdad de trato entre ciudadanos de la Unión en materia de prestaciones sociales en el marco estrictamente establecido en el artículo 24 de la Directiva 2004/38.

2. Interpretación del concepto de «residencia legal»

75. En primer lugar, en mi opinión, la mera constatación de la condición de ciudadano de la Unión de la persona que reside legalmente en otro Estado miembro [61] debe llevar a considerar que el concepto de «residencia legal» abarca el de «derecho de residencia regular», [62] especialmente cuando el Derecho nacional de ese Estado miembro favorezca, por razón de dicha condición de ciudadano de la Unión, la permanencia en su territorio de ciudadanos económicamente inactivos, sin la exigencia de requisitos en materia de recursos o de seguridad social.

[61] A este respecto he de recordar que, en la sentencia Grzelczyk, en el apartado 31, el Tribunal de Justicia declaró que «la vocación del estatuto de ciudadano de la Unión es convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros y permitir a aquellos de dichos ciudadanos que se encuentran en la misma situación obtener, independientemente de su nacionalidad y sin perjuicio de las excepciones expresamente previstas a este respecto, el mismo trato jurídico». Véase, asimismo, la sentencia de 17 de septiembre de 2002, Baumbast y R (C-413/99, EU:C:2002:493), apartado 83.

[62] Debo precisar que extraigo la expresión «derecho de residencia legal» de la sentencia Comisión/Reino Unido, utilizada en determinados casos sobre la base de disposiciones de transposición del artículo 7 de la Directiva, pero también al efecto de expresar de forma más general el requisito de regularidad de la residencia (véanse los apartados 72, 80 y 81 [de dicha sentencia]). Verschueren, H.: «The right to reside and to social benefits for economically inactive EU migrants: how to balance freedom of movement and solidarity?», *La libre circulation sous pression*: *Régulation et dérégulation des mobilités dans l'Union européenne*, Damay, L. y otros. (dir.), Bruylant, Bruselas, 2018, pp. 33 a 51, en particular p. 45, basa en la constatación del empleo de la expresión «residencia regular», sin referirse en ningún momento a la Directiva 2004/38, el argumento de que tal residencia podría sustentarse en otra disposición del Derecho de la Unión, extremo este que fue confirmado por la sentencia Jobcenter Krefeld, pero también en una disposición de Derecho nacional más favorable, como sucede, en particular, en el marco de la sentencia Trojani.

76. En segundo lugar, tal interpretación, que tiene por efecto no extender el ámbito de aplicación del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, cumple la exigencia de ser una interpretación en sentido restrictivo y conforme con las disposiciones del Tratado FUE, incluidas las relativas a la ciudadanía de la Unión y a la libre circulación de los trabajadores, tal como recuerda la sentencia Jobcenter Krefeld. [63]

77. A este respecto, se fundamenta en la necesidad, constatada en la sentencia Jobcenter Krefeld, [64] de distinguir ciertas situaciones de los asuntos anteriores que dieron lugar a las sentencias Alimanovic y García-Nieto y otros, relativas a las exclusiones expresamente previstas en ese artículo 24, apartado 2, [65] y a la sentencia Dano. [66]

78. En tercer lugar, dicha interpretación del artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2004/38 que garantiza que «todos los ciudadanos de la Unión que residan en el Estado miembro de acogida en base a [esa] Directiva» gozan de igualdad de trato es también conforme con el objetivo perseguido por la citada Directiva. Si bien es evidente que debe prestarse especial atención a la libertad de los Estados miembros para aplicar disposiciones más favorables en beneficio de los ciudadanos de la Unión que hayan ejercido su libertad de circular y de residir durante más de tres meses en un Estado miembro del que no son nacionales, tales disposiciones no deben tener como resultado restringir la protección garantizada por el artículo 18 TFUE, del cual ese artículo 24, apartado 1, constituye tan solo una expresión específica.

79. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha considerado reiteradamente que el margen de apreciación reconocido a los Estados miembros no puede utilizarse de manera que menoscabe el objetivo de la Directiva 2004/38, que es, en particular, facilitar y reforzar el ejercicio del derecho fundamental de los ciudadanos de la Unión de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, y su efecto útil. [67]

80. En cuarto lugar, tal interpretación no es contraria al objetivo perseguido por el legislador de la Unión en el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38 y que resulta del considerando 10 de esta Directiva. En el presente asunto, cabe razonablemente pensar, por una parte, que, antes de crear un derecho de residencia de cinco años exigible sin sujeción a requisitos en materia de recursos, dicho Estado miembro evaluó el riesgo de menoscabo del equilibrio financiero al que quedaría expuesto el sistema de asistencia social del Reino Unido por atender las necesidades de subsistencia que las personas económicamente inactivas debían tener aseguradas, y, por otra parte, que se tuvo necesariamente en cuenta el carácter temporal de ese derecho de residencia.

81. En quinto lugar, dicha interpretación se ve corroborada por la constatación de que, al conceder un derecho de residencia a un ciudadano de la Unión en condiciones más favorables que las establecidas por la Directiva 2004/38, el Estado miembro de que se trate aplica el Derecho

63 Véase el apartado 60 de esa sentencia.

64 Véanse los apartados 67, 68 y 87 de esa sentencia.

65 En los apartados 67 y 87 de dicha sentencia se recuerda que esos asuntos se referían a ciudadanos que disponían, respectivamente, de un derecho de residencia basado únicamente en el artículo 14, apartado 4, letra b), de la Directiva 2004/38, para buscar trabajo, o de un derecho de residencia por un período de hasta tres meses en virtud del artículo 6, apartado 1, de esta misma Directiva.

66 En el apartado 68 de la sentencia [Jobcenter Krefeld], se precisa que este asunto atañía a nacionales de un Estado miembro económicamente inactivos que habían ejercido su libertad de circulación con el único objetivo de obtener la ayuda social de otro Estado miembro y que no tenían en el Estado miembro de acogida ningún derecho de residencia basado en la Directiva 2004/38 o en otra disposición del Derecho de la Unión.

67 Véase la sentencia Brey, apartado 71 y jurisprudencia citada. Véase, asimismo, en relación con las consecuencias en materia de protección contra la expulsión que deben tomarse en consideración, las sentencias Grzelczyk, apartado 43, y Trojani, apartado 45, así como el análisis de Rondu, J.: *op. cit.*, en particular el apartado 714, que se refiere a la sentencia de 13 de septiembre de 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674), apartado 42. Véase, en particular, el apartado 717 y las notas a pie de página 157 y 158.

de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta. A este respecto, en mi opinión, el alcance de la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia en la sentencia Dano en relación con la posibilidad de invocar los artículos 1 y 20 de la Carta es limitado, puesto que se refiere a los requisitos de concesión de las prestaciones especiales en metálico no contributivas en el contexto de situaciones de personas que no disponen de un derecho de residencia legal. [68]

82. Todos estos argumentos me conducen a sostener que, por lo que se refiere al acceso a prestaciones de asistencia social, un ciudadano de la Unión debe gozar de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado miembro de acogida, tal como se precisa en el artículo 24 de la Directiva 2004/38, cuando su derecho de residencia en el territorio de ese Estado resulte de una medida adoptada por este en las condiciones previstas en el artículo 37 de la Directiva.

83. Procede ahora examinar en qué condiciones puede garantizarse el respeto del principio de igualdad de trato.

3. Aplicación del principio de igualdad de trato precisado en el artículo 24 de la Directiva 2004/38

84. En mi opinión, el principio de igualdad de trato, tal como se precisa en el artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2004/38 con las excepciones enunciadas en su apartado 2, podría llevarnos a interpretar el referido artículo 24, como complemento de lo que decidió el Tribunal de Justicia en la sentencia Jobcenter Krefeld, [69] en el sentido de que se opone, en principio, a la normativa de un Estado miembro en virtud de la cual los nacionales de otros Estados miembros que residen en su territorio están excluidos del beneficio de las prestaciones de asistencia social de que disfrutan los nacionales del Estado de acogida, en la medida en que gocen de un derecho de residencia que se les haya concedido por ese Estado en el marco de la facultad que reconoce a ese Estado el artículo 37 de la citada Directiva.

85. Concretamente, como ha confirmado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la concesión de tal derecho tendría por efecto otorgar sin restricciones el acceso a las prestaciones de asistencia social de que disfrutan los nacionales del Estado de acogida, como ocurre con todos los ciudadanos de la Unión que gozan de su derecho de residencia basado en particular en el artículo 7 de la Directiva 2004/38. [70]

86. No obstante, a mi parecer, admitir tal automatismo va más allá del equilibrio buscado por el legislador de la Unión en la Directiva 2004/38, expresado claramente en el apartado 2 de su artículo 24, especialmente cuando, como en el presente asunto, el derecho de residencia se ha concedido al ciudadano de la Unión sin exigirle el cumplimiento de requisitos en materia de ingresos o de seguridad social. En otras palabras, como ha señalado verbalmente la Comisión, la inexistencia de requisitos para la concesión de un derecho de residencia no debe tener por efecto obligar a los Estados miembros a no realizar ninguna comprobación en cuanto al derecho a las prestaciones sociales.

[68] Véase la sentencia Dano (apartados 87, 90 y 91). El Tribunal de Justicia declaró que, en la medida en que los requisitos de concesión de las prestaciones especiales en metálico no contributivas no resultan ni 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), ni de la Directiva 2004/38, ni de otros actos del Derecho derivado de la Unión, los Estados miembros son competentes para establecer los requisitos de concesión [de tales prestaciones] y para definir su alcance, y que, en consecuencia, no aplican el Derecho de la Unión en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta y que esta no es aplicable.

[69] Véase el apartado 65 de esta sentencia.

[70] Véase la sentencia Dano, apartado 69.

87. Además, he de observar que, cuando el Tribunal de Justicia se pronunció sobre la compatibilidad con el Derecho de la Unión de normativas nacionales que deniegan la concesión de prestaciones de asistencia social a ciudadanos económicamente inactivos, interpretó el artículo 24 de dicha Directiva 2004/38 en el sentido de que se opone a la exclusión de [esos ciudadanos] *en cualesquiera circunstancias y automáticamente*.[71]

88. Por consiguiente, en mi opinión, dentro del conjunto de ciudadanos de la Unión que disponen de un derecho de residencia concedido sin sujeción a requisitos en materia de recursos, cabe realizar una distinción entre aquellos que son económicamente inactivos y los demás. Por otro lado, en el presente asunto, la información comunicada al Tribunal de Justicia sobre las múltiples situaciones individuales en las que se pueden presentar solicitudes para la obtención del crédito universal corrobora la necesidad de descartar todo mecanismo de denegación sistemática de las prestaciones de asistencia social.[72]

89. Por este motivo considero que, en el supuesto de que el derecho de residencia se haya concedido en condiciones más favorables que las previstas por la Directiva 2004/38, esta debe interpretarse en el sentido de que permite que el Estado miembro de acogida imponga restricciones legítimas a la concesión de prestaciones sociales,[73] con el fin de «evitar que los beneficiarios del derecho de residencia se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida», en el sentido del considerando 10 de dicha Directiva.

90. Por consiguiente, procede admitir que no es contrario al principio de igualdad de trato enunciado en el artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2004/38 que, dentro del conjunto de ciudadanos de la Unión que gozan de un derecho de residencia basado en el Derecho nacional, pueda existir una diferencia de trato entre los ciudadanos económicamente inactivos y los demás, siempre que esta diferencia no se base en la nacionalidad. En efecto, tal como se enuncia en el artículo 18 TFUE, el principio de igualdad de trato, recordado en el artículo 24 de la Directiva 2004/38, implica que la diferencia de trato no debe basarse únicamente en la nacionalidad, pero no tiene por objeto prohibir que se base en criterios objetivos como, en el caso de autos, la actividad económica del ciudadano de la Unión.

91. Sin embargo, ha de comprobarse si dicha diferencia de trato, en la medida en que solo se basa en la actividad económica del ciudadano de la Unión, no afecta, en definitiva, estableciendo una comparativa con los nacionales del Estado miembro de acogida, solamente o en su gran mayoría a los ciudadanos de la Unión que residen legalmente en el territorio de ese Estado sin cumplir requisito alguno en materia de recursos. En este supuesto, dicha diferencia de trato sería calificada de discriminación indirecta por razón de la nacionalidad.[74]

92. En el presente asunto, por lo que respecta a los requisitos establecidos en el artículo 9 del Reglamento de la Seguridad Social de 2019 para obtener acceso al crédito universal,[75] he de constatar que, en determinadas condiciones, para obtener el crédito universal no cabe oponer su estatuto de preasentados a los ciudadanos de la Unión económicamente activos y que determinados nacionales del Reino Unido deben acreditar su residencia en el sentido de dicho

71 Véanse las sentencias Brey, apartados 77 y 80, y Jobcenter Krefeld, apartado 79.

72 Véanse, a este respecto, las circunstancias de hecho en el asunto pendiente de resolución en el Reino Unido, mencionado por CG, descritas en la nota 26 de las presentes conclusiones.

73 Véase la sentencia Brey, apartados 72 y 77.

74 Véase, en particular, la sentencia de 13 de abril de 2010, Bressol y otros (C-73/08, EU:C:2010:181), apartado 41.

75 Véase el punto 27 de las presentes conclusiones.

artículo 9 para obtener esta prestación.[76] Por consiguiente, considero que puede descartarse una diferencia de trato basada directamente en la nacionalidad. Sin embargo, por la propia naturaleza del criterio empleado, la normativa, a mi parecer, afecta más a los nacionales de otros Estados miembros que a los propios nacionales y, en consecuencia, es susceptible de perjudicar en mayor medida a los primeros. En este sentido, dicha normativa genera, en mi opinión, una discriminación indirecta por razón de la nacionalidad.[77] No obstante, esta solución solo puede aplicarse tras un examen minucioso de la normativa nacional que únicamente el juez remitente puede efectuar.

93. En caso de que se concluya que existe una discriminación indirecta, he de recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para estar justificada, tal discriminación debe ser adecuada para garantizar la consecución de un objetivo legítimo y no debe ir más allá de lo que es necesario para alcanzar ese objetivo.[78]

94. En cuanto a la justificación basada en el objetivo de evitar el riesgo de que se genere una carga excesiva para las finanzas públicas que deben proveer los Estados, me gustaría señalar únicamente que, en el estado actual de la jurisprudencia, si bien en principio tal justificación es admitida,[79] los Estados miembros no están dispensados de fundamentar sus afirmaciones.[80]

95. En el presente asunto, el Reino Unido decidió excluir del acceso a las prestaciones sociales a determinados ciudadanos de la Unión por la mera naturaleza del derecho de residencia que dicho Estado les había concedido, a saber, el estatuto de preasentado.

96. Ciertamente, cabe invocar, a falta de armonización a este respecto, la libertad de los Estados miembros para determinar los requisitos para la concesión de las prestaciones de asistencia social y sus modalidades, enunciada en materia de prestaciones sociales no contributivas.[81]

97. No obstante, el carácter sistemático de la denegación de acceso a las prestaciones de asistencia social, sin atender a las circunstancias individuales de la situación del interesado,[82] que, por otra parte, no fueron examinadas en el momento en que se le concedió el referido estatuto de preasentado por no exigirse requisito alguno en cuanto a su autonomía financiera, no me parece proporcionado al objetivo perseguido.

98. En estas circunstancias, considero que el Tribunal de Justicia, en su respuesta relativa al examen de las consecuencias de la legalidad de la residencia, a la luz del artículo 24 de la Directiva 2004/38, debe incluir indicaciones sobre los diversos elementos que pueden tenerse en cuenta para entender cumplido el requisito de proporcionalidad, tal como hizo en la sentencia Brey.[83]

[76] Es posible que determinados nacionales del Reino Unido que, por ejemplo, hayan residido en el extranjero, no cumplan este requisito. Véase, en relación con una normativa nacional que no contempla tal supuesto, la sentencia de 4 de mayo de 1999, Sürül (C-262/96, EU:C:1999:228), apartados 102 y 104.

[77] Véase, por analogía, la sentencia Comisión/Reino Unido, apartado 78 y jurisprudencia citada.

[78] Véase la sentencia Comisión/Reino Unido, apartado 79 y jurisprudencia citada.

[79] Véase la sentencia Comisión/Reino Unido, apartado 80.

[80] Véase la sentencia Brey, apartado 78.

[81] Véase la sentencia Comisión/Reino Unido, apartado 65 y jurisprudencia citada.

[82] Véase la sentencia Comisión/Reino Unido, apartado 81. Véase, asimismo, la sentencia Brey, apartado 77.

[83] Véase el apartado 78 de esta sentencia. Véase, asimismo, la sentencia de 17 de septiembre de 2002, Baumbast y R (C-413/99, EU:C:2002:493), apartados 91 y 92.

4. Individualización de las decisiones en materia de prestaciones sociales

99. Al igual que CG, considero que su situación pone de manifiesto las limitaciones que conlleva la falta de un examen individual previo a la decisión de excluir o no a un ciudadano de la Unión del beneficio de prestaciones de asistencia social. Si bien cabría señalar varios aspectos comunes con las circunstancias de hecho recordadas en la sentencia Dano, las del litigio principal presentan características, destacadas especialmente en la vista, que justifican una actualización de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cualquiera que sea, por otra parte, la solución adoptada en cuanto al concepto de «residencia legal».[84] En efecto, estas movilizan otros derechos fundamentales, sobre los que más adelante expresaré mi postura.

100. En mi opinión, es importante que las autoridades competentes del Estado miembro de acogida, al examinar la solicitud de un ciudadano de la Unión económicamente inactivo, puedan tener en cuenta, además del hecho de que dichas autoridades le han concedido un derecho de residencia sin comprobar su autonomía económica, su situación familiar en lo que respecta a las condiciones de su desplazamiento y la duración de su estancia en el territorio de ese Estado miembro, en la medida en que esta revela un grado de integración cierto[85] y el período durante el cual se le puede abonar la prestación solicitada, en particular si las dificultades que atraviesa el beneficiario del derecho de residencia tienen carácter temporal.[86]

101. En el presente asunto, corresponde al órgano jurisdiccional remitente, único competente para apreciar los hechos, determinar, en particular a la luz de estos elementos, si la concesión de una prestación de subsistencia a una persona en la situación de CG puede representar una carga excesiva para el sistema nacional de asistencia social. A este respecto, debo precisar que, según CG, se llevan a cabo exámenes de situaciones individuales en el marco de recursos interpuestos por nacionales de terceros países con objeto de obtener fondos públicos en determinadas circunstancias.[87]

102. Dicho examen fáctico deberá necesariamente realizarse a la luz de otros derechos fundamentales aplicables a la situación individual de que se trate, puesto que esta está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/38.[88]

5. Justificación a la luz de los derechos fundamentales de la obligación de prever un examen de las situaciones individuales

103. La situación de CG implica, en mi opinión, un análisis de la cuestión de la restricción del acceso a las prestaciones de asistencia social a la luz de las resoluciones del Tribunal de Justicia relativas a derechos fundamentales distintos del de igualdad de trato, que va más allá del

[84] He de recordar que de la sentencia Dano (apartado 81) se desprende que el Tribunal de Justicia no consideró necesario especificar las situaciones en las que debe llevarse a cabo un examen individual.

[85] Comparto, a este respecto, el punto de vista expresado por la Comisión, según el cual la exclusión automática del disfrute de las prestaciones de asistencia social es especialmente inadecuada para las estancias por períodos relativamente prolongados. Véase, como ejemplo, la situación de la Sra. Fratila recordada en la nota 26 de las presentes conclusiones.

[86] Véase la sentencia Brey, apartado 72 y jurisprudencia citada.

[87] Según el representante de CG, se trata de nacionales de un tercer país cuyo derecho de residencia estaba supeditado al requisito, establecido en el artículo 3, apartado 1, letra c), inciso ii), de la Ley de Inmigración de 1971, de no recurrir a fondos públicos. Dichos nacionales solicitan la dispensa del requisito cuando consideran que, al no poder recurrir a esos fondos, corren un riesgo inminente de extrema pobreza. En sus observaciones escritas figuran las dos referencias siguientes: «Family life (as a partner or parent), private life and exceptional circumstances», del Ministerio del Interior (versión 13.0, de 1 de febrero de 2021), p. 88, e «Immigration rules, Appendix FM: family members», p. 88, GEN.1.11A., en relación con la normativa en materia de inmigración en el Reino Unido.

[88] Véase el punto 81 de las presentes conclusiones.

recordatorio general de que las prestaciones de subsistencia tienen por objeto garantizar a sus beneficiarios los medios de manutención mínimos necesarios para llevar una vida acorde con la dignidad humana. [89]

104. A este respecto, ha de señalarse que CG se trasladó al Reino Unido en pos de su pareja, nacional neerlandés, cuando estaba embarazada de su primer hijo y dependía económicamente de este. Dio a luz a un segundo hijo en el Reino Unido, actualmente a su cargo. [90] De la situación de CG puede deducirse que el padre no contribuye a la manutención de los hijos.

105. En mi opinión, estas consideraciones permiten una aproximación con la resolución adoptada por el Tribunal de Justicia en la sentencia Chávez-Vílchez y otros, aun cuando ese asunto tenía por objeto el derecho de residencia de varias mujeres nacionales de países terceros en el Estado miembro del que sus hijos eran nacionales, y ello por tres motivos.

106. En primer lugar, estas situaciones se rigen por normativas que *a priori* son competencia de los Estados miembros. A continuación, dichas situaciones están sin embargo intrínsecamente relacionadas con la libertad de circulación y de residencia de un ciudadano de la Unión. [91]

107. Por último, la solicitud de interpretación del artículo 20 TFUE que se planteó al Tribunal de Justicia estaba justificada por el hecho de que no estaba excluido que el otro progenitor, también nacional del mismo Estado miembro, pudiera encargarse del cuidado diario y afectivo de su hijo. [92]

108. En aquella ocasión, el Tribunal de Justicia recordó que es la relación de dependencia entre el ciudadano de la Unión de corta edad y el nacional de un tercer país al que se deniega el derecho de residencia la que puede desvirtuar el efecto útil de la ciudadanía de la Unión, dado que es esta dependencia la que llevaría a que el ciudadano de la Unión se viese obligado, de hecho, a abandonar no solo el territorio del Estado miembro del que es nacional, sino también el de la Unión en su conjunto, como consecuencia de tal decisión denegatoria. [93] El Tribunal de Justicia precisó que para apreciar el riesgo de que el menor de que se trate, ciudadano de la Unión, se vea obligado a abandonar el territorio de la Unión y quede, de este modo, privado del disfrute efectivo del contenido esencial de los derechos que le confiere el artículo 20 TFUE si a su progenitor, nacional de un país tercero, se le deniega el derecho de residencia en el Estado miembro en cuestión cuando asume la guarda y custodia efectiva del menor, las autoridades competentes deben tener en cuenta el derecho al respeto de la vida familiar, tal como se reconoce en el artículo 7 de la Carta, que debe interpretarse en relación con la obligación de tomar en consideración el interés superior del niño, reconocido en el artículo 24, apartado 2, de la referida Carta. [94] El Tribunal de Justicia consideró que la evaluación de la relación de dependencia existente entre el progenitor nacional de un país tercero y el menor debe basarse en la toma en

[89] Véase la sentencia Jobcenter Krefeld, apartado 57. A este respecto, además del artículo 1 de la Carta, el apartado 2 de su artículo 34 merece una atención particular puesto que establece un vínculo entre los principios de la libre circulación y la igualdad de trato en materia de asistencia social y se basa, en particular, en el artículo 13 de la Carta Social Europea, suscrita en Turín el 18 de octubre de 1961, que el Reino Unido aceptó. Así pues, no excluyo que esta disposición pueda tener un efecto útil como elemento de control de la legalidad de las medidas nacionales que la aplican o, cuando menos, para delimitar el margen de apreciación de la igualdad de trato por parte del juez nacional. Véase, en este sentido, la sentencia de 24 de abril de 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), apartados 80 y 92.

[90] En sus observaciones escritas, CG precisó que los menores tienen la nacionalidad neerlandesa. La situación familiar de CG es comparable, en particular, a la de la Sra. H. C. Chávez-Vílchez, descrita en la sentencia de 10 de mayo de 2017, Chávez-Vílchez y otros (C-133/15, en lo sucesivo, sentencia Chávez-Vílchez y otros, EU:C:2017:354), apartados 21 y 22.

[91] Véase la sentencia Chávez-Vílchez y otros, apartado 64.

[92] Véase la sentencia Chávez-Vílchez y otros, apartado 59.

[93] Véase la sentencia Chávez-Vílchez y otros, apartado 69 y jurisprudencia citada.

[94] Véase la sentencia Chávez-Vílchez y otros, apartado 70.

consideración, respetando el interés superior del niño, del conjunto de circunstancias del caso concreto y, en particular, de su edad, de su desarrollo físico y emocional, de la intensidad de su relación afectiva con el progenitor ciudadano de la Unión y con el progenitor nacional de un país tercero y del riesgo que separarlo de este entrañaría para el equilibrio del menor. [95]

109. Por consiguiente, considero que la aplicación de estos principios puede aplicarse *a fortiori*, en materia de prestaciones de asistencia social, especialmente cuando contribuyen a garantizar una vida familiar normal a ciudadanos de la Unión. Por lo tanto, se trata de permitir que el progenitor aislado e indigente cumpla sus obligaciones con respecto a sus hijos de corta edad, tanto en lo que respecta a su salud y seguridad como en su relación con su otro progenitor, ciudadano de la Unión. Desde mi punto de vista, estos principios justifican ampliamente que se proceda a un examen individual de la situación del ciudadano de la Unión, solicitante de prestaciones de asistencia social, y que reside legalmente en el Estado miembro de acogida.

110. Por todas estas razones, considero que, al no prever que las autoridades competentes deban proceder a una apreciación del conjunto de las circunstancias individuales que caracterizan la situación de indigencia del interesado y de las consecuencias de una denegación de su solicitud teniendo en cuenta, a la luz de su situación, el derecho al respeto de la vida familiar y el interés superior del niño, la normativa nacional va más allá de lo necesario para preservar el equilibrio del sistema de asistencia social del Estado miembro de acogida.

V. Conclusión

111. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Appeal Tribunal for Northern Ireland (Tribunal de Apelación de Irlanda del Norte, Reino Unido):

«El artículo 24 de la Directiva 2004/38 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE, debe interpretarse en el sentido de que la normativa de un Estado miembro en virtud de la cual un nacional de otro Estado miembro económicamente inactivo que dispone de un derecho de residencia, concedido sin sujeción a requisitos en materia de recursos y con arreglo a una disposición nacional, no puede percibir prestaciones de asistencia social únicamente sobre la base de la naturaleza de su derecho de residencia constituye una discriminación indirecta por razón de la nacionalidad y va más allá de lo necesario para preservar el equilibrio del sistema de asistencia social del Estado miembro de acogida, si dicha denegación del beneficio de tales prestaciones afecta en su mayoría o en mayor medida a los nacionales de otros Estados miembros que a los nacionales del Estado de acogida —extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente— cuando la normativa de que se trata no exige que se examinen las circunstancias individuales propias de la situación del interesado y que se tome en consideración, en particular, su situación de indigencia, su derecho al respeto de su vida familiar y el interés superior del niño.»

[95] Véase la sentencia Chávez-Vílchez y otros, apartado 71.