

**BASE DE DATOS NORMACEF SOCIO-LABORAL  
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA**

*Sentencia de 11 de noviembre de 2014*

*Gran Sala*

*Asunto n.º C-333/13*

**SUMARIO:**

**Libre circulación de personas. Igualdad de trato.** Nacionales de un Estado miembro sin actividad económica que residen en el territorio de otro Estado miembro y a los que se les excluye de las prestaciones especiales en metálico no contributivas (ingresos mínimos de subsistencia). La normativa comunitaria no se opone a dicha regulación a pesar de que tales prestaciones sí se garantizan a los nacionales del Estado miembro de acogida que se encuentran en la misma situación, en la medida en que dichos nacionales de otros Estados miembros no disfruten del derecho de residencia en virtud de la Directiva 2004/38 en el Estado miembro de acogida, bien por no trabajar por cuenta ajena o propia, o bien por no disponer de recursos suficientes, para no convertirse en una carga excesiva para dicho Estado. Por el contrario, si se conceden las prestaciones especiales en metálico no contributivas, las mismas quedan sujetas al principio de igualdad de trato en relación con los nacionales del Estado miembro de acogida. Requisito de recursos suficientes. Para su apreciación, procede efectuar un examen concreto de la situación económica de cada interesado, sin tener en cuenta las prestaciones sociales solicitadas, para comprobar si cumple el requisito de disponer de recursos suficientes para poder disfrutar del derecho de residencia con arreglo al artículo 7, apartado 1, letra b), de la Directiva 2004/38.

**PRECEPTOS:**

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), arts. 18, 20 y 21.

Directiva 2004/38/CE (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), arts. 7.1 b), 8.4 y 24.1 y 2.

Reglamento (CE) n.º 883/2004 (Coordinación de los sistemas de seguridad social), arts. 3.3, 4 y 70 y Anexo X

**PONENTE:**

*Doña M. Berger.*

En el asunto C-333/13,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Sozialgericht Leipzig (Alemania), mediante resolución de 3 de junio de 2013, recibida en el Tribunal de Justicia el 19 de junio de 2013, en el procedimiento entre

**Elisabeta Dano,**

**Florin Dano**

**Y**

**Jobcenter Leipzig,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, el Sr. K. Lenaerts, Vicepresidente, los Sres. A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Vajda y S. Rodin, Presidentes de Sala, y los Sres. E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský y E. Levits, la Sra. M. Berger (Ponente) y el Sr. J.L. da Cruz Vilaça, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Wathelet;

Secretario: Sra. A. Impellizeri, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 18 de marzo de 2014;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Sra. Dano, por la Sra. E. Steffen, Rechtsanwältin;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. T. Henze y J. Möller, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno danés, por el Sr. C. Thorning, en calidad de agente;
- en nombre de Irlanda, por los Sres. M. Heneghan y T. Joyce y la Sra. E. Creedon, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. C. Toland, BL;
- en nombre del Gobierno francés, por el Sr. D. Colas y la Sra. C. Candat, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. G. Hesse, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. S. Behzadi-Spencer, en calidad de agente, asistida por el Sr. J. Coppel QC, Barrister;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. F. Schatz, D. Martin y M. Kellerbauer y la Sra. C. Tufvesson, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 20 de mayo de 2014; dicta la siguiente

### **Sentencia**

1. La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 18 TFUE y 20 TFUE, apartado 2, párrafo primero, letra a), y párrafo segundo; de los artículos 1, 20 y 51 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), de los artículos 4 y 70 del Reglamento (CE) nº 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO L 166, p. 1, y corrección de errores DO 2004, L 200, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (UE) nº 1244/2010 de la Comisión, de 9 de diciembre de 2010 (DO L 338, p. 35) (en lo sucesivo, «Reglamento nº 883/2004»), y del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO L 158, p. 77).

2. Dicha petición se ha presentado en el marco de un litigio entre la Sra. Dano y su hijo Florin y el Jobcenter Leipzig referente a la negativa de éste a concederles las prestaciones del seguro básico («Grundsicherung») -a saber, para la Sra. Dano, la prestación de subsistencia («existenzsichernde Regelleistung»), y para su hijo, el subsidio social («Sozialgeld») y la participación en los gastos de alojamiento y calefacción- previstas en la legislación alemana.

### **Marco jurídico**

#### *Derecho de la Unión*

Reglamento (CEE) nº 1247/92

3. A tenor de los considerandos primero a octavo del Reglamento (CEE) nº 1247/92 del Consejo, de 30 de abril de 1992, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1408/71 relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplacen dentro de la Comunidad (DO L 136, p. 1):

«[...] que procede introducir determinadas modificaciones en el Reglamento (CEE) nº 1408/71 [...], tal y como fue actualizado por el Reglamento (CEE) nº 2001/83 [...], cuya última modificación la constituye el Reglamento (CEE) nº 2195/91 [...];

[...] que es necesario ampliar la definición del término “miembro de la familia” que figura en el Reglamento (CEE) nº 1408/71, con el fin de adecuarse a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la interpretación de dicha expresión;

[...] que asimismo es necesario tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual determinadas prestaciones contempladas por las legislaciones nacionales pueden pertenecer simultáneamente a

la seguridad social y a la asistencia social, debido a su ámbito de aplicación personal, sus objetivos y sus normas de desarrollo;

[...] que el Tribunal de Justicia declaró que, por algunas de sus características, las legislaciones en virtud de las cuales se conceden dichas prestaciones se asemejan a la asistencia social, en la medida en que la necesidad constituye un criterio esencial de aplicación y las condiciones de concesión prescinden de cualquier requisito relativo a la acumulación de períodos de actividad profesional o de cotización, mientras que, por otras características, se aproximan a la seguridad social, en la medida en que no hay poder discrecional en el procedimiento por el cual se conceden dichas prestaciones, conforme a lo que para ellas está establecido, y en que confieren a sus beneficiarios una posición jurídicamente definida;

[...] que el Reglamento (CEE) nº 1408/71 excluye de su ámbito de aplicación los regímenes de asistencia social, en virtud del apartado 4 de su artículo 4;

[...] que las condiciones a las que se hace referencia, así como sus normas de desarrollo, son de tal naturaleza que debería incluirse en el Reglamento un sistema de coordinación distinto del actualmente previsto por el Reglamento (CEE) nº 1408/71, y que tenga en cuenta características específicas de las prestaciones a las que se hace referencia, con el fin de proteger los intereses de los trabajadores migrantes conforme a lo dispuesto en el artículo 51 del Tratado;

[...] que dichas prestaciones deberían concederse, en lo relativo a las personas que entran dentro del ámbito de aplicación del Reglamento (CEE) nº 1408/71, únicamente de conformidad con la legislación del país en cuyo territorio residen la persona interesada o los miembros de su familia, totalizando, según las necesidades, los períodos de residencia cumplidos en el territorio de cualquier otro Estado miembro y sin discriminación alguna basada en la nacionalidad;

[...] que es necesario, no obstante, garantizar que el sistema de coordinación existente, establecido en el Reglamento (CEE) nº 1408/71, siga aplicándose a aquellas prestaciones que, o bien no entren en la categoría específica de prestaciones a las que se hace referencia, o bien no estén incluidas expresamente en un Anexo de dicho Reglamento; que es necesario un nuevo Anexo a tal fin [...]

Reglamento nº 883/2004

4. El Reglamento nº 883/2004 sustituyó, a partir del 1 de mayo de 2010, al Reglamento nº 1408/71.

5. A tenor de los considerandos 1, 16 y 37 del Reglamento nº 883/2004:

«(1) Las normas sobre coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social forman parte del marco de la libre circulación de personas y deben contribuir a mejorar el nivel de vida y las condiciones de empleo de éstas.

[...]

(16) En principio, no está justificado que dentro de la Comunidad los derechos a prestaciones de seguridad social dependan del lugar de residencia del interesado; no obstante, en determinados casos, especialmente por lo que respecta a las prestaciones especiales vinculadas al contexto económico y social del interesado, podría tenerse en cuenta su lugar de residencia.

[...]

(37) Como el Tribunal de Justicia ha señalado en repetidas ocasiones, las disposiciones que suponen una excepción al principio de la exportabilidad de las prestaciones de seguridad social han de interpretarse en sentido estricto. Esto significa que sólo pueden aplicarse a las prestaciones que reúnen las condiciones especificadas. Por consiguiente, el capítulo 9 del título III del presente Reglamento únicamente puede aplicarse a las prestaciones que sean a la vez especiales y no contributivas y que se enumeren en el anexo X del presente Reglamento.»

6. El Reglamento nº 883/2004, en su artículo 1, titulado «Definiciones», establece lo siguiente:

«Para los fines del presente Reglamento se entiende por:

[...]

l) "legislación": para cada Estado miembro, las leyes, los reglamentos, las disposiciones estatutarias y todas las demás medidas de aplicación que afecten a las ramas de seguridad social contempladas en el apartado 1 del artículo 3.

[...]»

**7.** Al regular el ámbito de aplicación personal del Reglamento nº 883/2004, el artículo 2, apartado 1, de éste dispone lo siguiente:

«El presente Reglamento se aplicará a las personas nacionales de uno de los Estados miembros y a los apátridas y refugiados residentes en uno de los Estados miembros, que estén o hayan estado sujetas a la legislación de uno o de varios Estados miembros, así como a los miembros de sus familias y a sus supérstites.»

**8.** El artículo 3 de dicho Reglamento, titulado «Campo de aplicación material», está redactado como sigue:

«1. El presente Reglamento se aplicará a toda la legislación relativa a las ramas de seguridad social relacionadas con:

[...]

b) las prestaciones de maternidad y de paternidad asimiladas;

[...]

h) las prestaciones de desempleo;

[...]

2. Salvo disposición en contrario del anexo XI, el presente Reglamento se aplicará a los regímenes de seguridad social generales y especiales, contributivos y no contributivos, así como a los regímenes relativos a las obligaciones del empleador o del armador.

3. El presente Reglamento también se aplicará a las prestaciones especiales en metálico no contributivas previstas en el artículo 70.

[...]

**5.** El presente Reglamento no se aplicará:

a) a la asistencia social y sanitaria [...];

[...]»

**9.** El artículo 4 del citado Reglamento, titulado «Igualdad de trato», dispone lo siguiente:

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

**10.** El capítulo 9 del título III del Reglamento nº 883/2004, que tiene por objeto las «Prestaciones especiales en metálico no contributivas» contiene el artículo 70, titulado «Disposiciones generales», según el cual:

«1. El presente artículo se aplicará a las prestaciones especiales en metálico no contributivas previstas en la legislación que, por su alcance personal, objetivos y condiciones para su concesión presenten características tanto de legislación de seguridad social a que se refiere el apartado 1 del artículo 3 como de asistencia social.

2. A efectos del presente capítulo, se entenderá por "prestaciones especiales en metálico no contributivas" aquellas que:

a) tienen por objeto proporcionar:

i) cobertura adicional, sustitutoria o auxiliar de los riesgos cubiertos por las ramas de seguridad social mencionadas en el apartado 1 del artículo 3, que garantice a las personas en cuestión unos ingresos mínimos de subsistencia respecto a la situación económica y social en el Estado miembro de que se trate,

o

ii) únicamente la protección específica de las personas con discapacidad, en estrecha vinculación con el contexto social de cada una de esas personas en el Estado miembro de que se trate,

y

b) cuando la financiación proceda exclusivamente de la tributación obligatoria destinada a cubrir el gasto público general, y las condiciones de concesión y cálculo de las prestaciones, no dependan de ninguna contribución del beneficiario. No obstante, las prestaciones concedidas para completar una prestación contributiva no se considerarán prestaciones contributivas por este único motivo,

y

c) figuren en el anexo X.

3. El artículo 7 y los demás capítulos del presente título no se aplicarán a las prestaciones mencionadas en el apartado 2 del presente artículo.

4. Las prestaciones recogidas en el apartado 2 únicamente serán facilitadas en el Estado miembro en el que las personas interesadas residan, y de conformidad con su legislación. Esas prestaciones serán facilitadas y sufragadas por la institución del lugar de residencia.»

**11.** El anexo X del Reglamento nº 883/2004, titulado «Prestaciones especiales en metálico no contributivas», prevé, por lo que se refiere a la República Federal de Alemania, las siguientes prestaciones:

«[...]

b) Prestaciones del seguro básico para demandantes de empleo encaminadas a garantizar la subsistencia, excepto si, en relación con estas prestaciones, se cumplen los requisitos de admisibilidad para percibir un suplemento temporal a raíz de la prestación por desempleo (apartado 1 del artículo 24 del libro II del Código Social).»

Directiva 2004/38

**12.** A tenor de los considerandos 10, 16 y 21 de la Directiva 2004/38:

«(10) Conviene, sin embargo, 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.

[...]

(16) Los beneficiarios del derecho de residencia no podrán ser expulsados mientras no se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida. Por ello, el recurso a la asistencia social no podrá tener por consecuencia automática una medida de expulsión. Conviene que el Estado miembro de acogida examine si tal recurso obedece a dificultades temporales y que tenga en cuenta la duración de la residencia, las circunstancias personales y la cuantía de la ayuda concedida antes de poder decidir si el beneficiario se ha convertido en una carga excesiva para su asistencia social y si procede su expulsión. En ningún caso se podrá adoptar una medida de expulsión contra trabajadores por cuenta ajena o propia, o personas que buscan empleo, tal como las define el Tribunal de Justicia, salvo por razones de orden público o seguridad pública.

[...]

(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.»

**13.** El artículo 6 de la citada Directiva, titulado «Derecho de residencia por un período de hasta tres meses» establece, en su apartado 1, lo siguiente:

«Los ciudadanos de la Unión tendrán derecho de residencia en el territorio de otro Estado miembro por un período de hasta tres meses sin estar sometidos a otra condición o formalidad que la de estar en posesión de un documento de identidad o pasaporte válidos.»

**14.** El artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2004/38 dispone cuanto sigue:

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

- a) es un trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en el Estado miembro de acogida, o
- b) dispone, para sí y los miembros de su familia, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante su período de residencia, así como de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida, [...]»

**15.** El artículo 8 de la Directiva 2004/38, titulado «Trámites administrativos para los ciudadanos de la Unión», establece lo siguiente en su apartado 4:

«Los Estados miembros no podrán establecer un importe fijo correspondiente a lo que consideran “recursos suficientes”, sino que tendrán que tener en cuenta la situación personal del interesado. En cualquier caso, dicho importe no superará el nivel de recursos por debajo del cual el Estado miembro de acogida puede conceder asistencia social a sus nacionales o, cuando no pueda aplicarse tal criterio, el nivel de la pensión mínima de seguridad social pagada por el Estado miembro de acogida.»

**16.** El artículo 14 de la Directiva 2004/38, titulado «Mantenimiento del derecho de residencia», dispone lo siguiente:

«1. Los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias gozarán del derecho de residencia previsto en el artículo 6 mientras no se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida.

2. Los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias gozarán del derecho de residencia establecido en los artículos 7, 12 y 13 mientras cumplan las condiciones en ellos previstas.

En casos específicos en los que existan dudas razonables en cuanto al cumplimiento, por parte de un ciudadano de la Unión o de los miembros de su familia, de las condiciones establecidas en los artículos 7, 12 y 13, los Estados miembros podrán comprobar si se cumplen dichas condiciones. Dicha comprobación no se llevará a cabo sistemáticamente.

3. El recurso a la asistencia social del Estado miembro de acogida de un ciudadano de la Unión o de un miembro de su familia no tendrá por consecuencia automática una medida de expulsión.

4. No obstante lo dispuesto en los apartados 1 y 2 y sin perjuicio de las disposiciones del Capítulo VI, en ningún caso podrá adoptarse una medida de expulsión contra ciudadanos de la Unión o miembros de su familia si:

- a) los ciudadanos de la Unión son trabajadores por cuenta ajena o propia, o
  - b) los ciudadanos de la Unión entraron en el territorio del Estado miembro de acogida para buscar trabajo.
- En este caso, los ciudadanos de la Unión o los miembros de sus familias no podrán ser expulsados mientras los ciudadanos de la Unión puedan demostrar que siguen buscando empleo y que tienen posibilidades reales de ser contratados.»

**17.** El artículo 24 de la Directiva 2004/38, titulado «Igualdad de trato», dispone lo siguiente:

«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.»

### *Derecho alemán*

#### Código de Seguridad Social

**18.** El artículo 19 bis, apartado 1, que figura en el Sozialgesetzbuch Erstes Buch (Código alemán de Seguridad Social, Libro I; en lo sucesivo, «SGB I»), establece los dos tipos principales de prestaciones del seguro básico para demandantes de empleo como sigue:

«Podrán reclamarse en concepto de derecho al seguro básico para demandantes de empleo:

1. Prestaciones que tengan por objeto la inserción laboral.
2. Prestaciones que tengan por objeto garantizar la subsistencia.»

**19.** El artículo 1 del Sozialgesetzbuch Zweites Buch (Código alemán de Seguridad Social, Libro II; en lo sucesivo, «SGB II»), titulado «Función y objetivo del seguro básico para demandantes de empleo», dispone, en sus apartados 1 y 3, lo siguiente:

«(1) El seguro básico para demandantes de empleo tendrá por objeto permitir que sus beneficiarios lleven una vida acorde con la dignidad humana.

[...]

(3) El seguro básico para demandantes de empleo comprenderá prestaciones

1. que tengan por objeto poner fin o reducir el estado de necesidad, en particular mediante la inserción laboral y
2. que tengan por objeto garantizar la subsistencia.»

**20.** El artículo 7 del SGB II, titulado «Beneficiarios», dispone:

«(1) Las prestaciones previstas en el presente Libro se destinarán a quienes

1. hayan alcanzado los 15 años de edad y no hayan alcanzado aún el límite de edad mencionado en el artículo 7 bis,
2. sean aptos para trabajar,
3. necesiten asistencia y
4. residan habitualmente en la República Federal de Alemania (beneficiarios aptos para trabajar).

Quedarán excluidos:

1. Las extranjeras y los extranjeros que no son trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia en la República Federal de Alemania y que no disfrutan del derecho a la libre circulación en virtud del artículo 2, apartado 3, de la Freizügigkeitsgesetz/EU [Ley sobre la libre circulación de los ciudadanos de la Unión; en lo sucesivo, "FreizügG/EU"] y los miembros de sus familias durante los tres primeros meses de su estancia.

2. Las extranjeras y los extranjeros cuyo derecho de residencia sólo se justifica por la búsqueda de un empleo y los miembros de sus familias.

[...]

La segunda frase, punto 1, no se aplicará a las extranjeras y a los extranjeros que residan en la República Federal de Alemania conforme a un permiso de residencia expedido en virtud del capítulo 2, sección 5, de la Ley sobre el derecho de residencia. Las disposiciones en materia de derecho de residencia no se verán afectadas.

[...]

**21.** El artículo 8 del SGB II, titulado «Aptitud para trabajar», establece lo siguiente en su apartado 1:

«Se considerará apto para trabajar a quien no sea incapaz durante un período previsible, debido a enfermedad o minusvalía, de ejercer una actividad profesional al menos tres horas diarias en las condiciones habituales del mercado de trabajo.»

**22.** Según el artículo 9, apartado 1, del SGB II:

«Se considerará necesitado de asistencia a quien no pueda garantizar su subsistencia, o garantizarla suficientemente, sobre la base de la renta o del patrimonio que se ha de tomar en consideración y no reciba la asistencia necesaria de otras personas, en particular, de los miembros de su familia o de otras entidades de prestaciones sociales.»

**23.** El artículo 20 del SGB II recoge disposiciones complementarias sobre las necesidades básicas de subsistencia; el artículo 21 del SGB II, sobre las necesidades adicionales, y el artículo 22 del SGB II, sobre las necesidades de alojamiento y calefacción. Por último, los artículos 28 a 30 del SGB II versan sobre las prestaciones de formación y de participación.

**24.** El artículo 1 del Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (Código alemán de Seguridad Social, Libro XII; en lo sucesivo, «SGB XII»), que se refiere a la ayuda social, dispone lo siguiente:

«El objetivo de la ayuda social es permitir que sus beneficiarios lleven una vida acorde con la dignidad humana. [...]

**25.** Según el artículo 21 del SGB XII:

«No se abonarán prestaciones de subsistencia a los beneficiarios de las prestaciones del Libro II en la medida en que sean aptos para trabajar o por razón de sus vínculos familiares. [...]

**26.** El artículo 23 del SGB XII, titulado «Ayuda social para las extranjeras y los extranjeros», tiene el siguiente tenor:

«(1) La ayuda a la subsistencia, las ayudas por enfermedad, por embarazo y por maternidad, así como la ayuda para acceder a la atención médica con arreglo al presente Libro deberán garantizarse a los extranjeros que residan efectivamente en el territorio nacional. Las disposiciones del cuatro capítulo no se verán afectadas. Por lo demás, se podrá conceder la ayuda social cuando las circunstancias individuales lo justifiquen. Las restricciones de la primera frase no se aplicarán a los extranjeros que posean un permiso de residencia permanente [Niederlassungserlaubnis] o un permiso de residencia temporal [befristeter Aufenthaltstitel] y que tengan intención de residir de forma permanente en el territorio federal. Las disposiciones en virtud de las cuales deben o deberían abonarse prestaciones de ayuda social distintas de las mencionadas en la primera frase no se verán afectadas.

[...]

(3) Los extranjeros que entraron en el territorio nacional para obtener la ayuda social o cuyo derecho de residencia se derive del mero objetivo de la búsqueda de empleo no tendrán derecho a la ayuda social, como tampoco los miembros de sus familias. Si entraron en el territorio nacional para tratarse de una enfermedad o para aliviarla, la ayuda por enfermedad sólo podrá abonarse para remediar un estado crítico que ponga en peligro la vida o para proceder al tratamiento indispensable y urgente de una enfermedad grave o contagiosa.

(4) Los extranjeros que perciben la ayuda social deberán ser informados de los programas de repatriación y de reinstalación que les resulten aplicables; en los casos apropiados, se procurará el recurso a tales programas.

[...]

Ley sobre la libre circulación de los ciudadanos de la Unión

**27.** El ámbito de aplicación de la FreizügG/EU se determina en el artículo 1 de esta Ley:

«La presente Ley regula la entrada y la residencia de los nacionales de los demás Estados miembros de la Unión Europea (ciudadanos de la Unión) y de los miembros de sus familias.»

**28.** El artículo 2 de la FreizügG/EU establece, por lo que se refiere al derecho de entrada y de residencia, lo siguiente:

(1) Los ciudadanos de la Unión titulares del derecho de libre circulación y los miembros de sus familias tendrán derecho a entrar y a residir en el territorio federal con arreglo a lo dispuesto en la presente Ley.

(2) Son titulares del derecho de libre circulación con arreglo al Derecho comunitario:

1. Los ciudadanos de la Unión que deseen residir como trabajadores, a fin de buscar empleo o para seguir una formación profesional.

[...]

5. Los ciudadanos de la Unión que no ejerzan una actividad profesional, conforme a las condiciones previstas en el artículo 4.

6. Los miembros de la familia, conforme a los requisitos de los artículos 3 y 4.

[...]

(4) Los ciudadanos de la Unión no precisarán de visado para entrar en el territorio federal ni de permiso de residencia para residir en él. [...]

(5) Bastará con que los ciudadanos de la Unión estén en posesión de un documento de identidad o pasaporte válidos para poder residir durante un período de hasta tres meses. Los miembros de la familia que no posean la ciudadanía de la Unión dispondrán del mismo derecho si están en posesión de un pasaporte (o de un documento con valor de pasaporte) homologado o debidamente autorizado y si acompañan al ciudadano de la Unión, o se reúnen con él.

[...]

(7) Podrá declararse la inexistencia del derecho contemplado en el apartado 1 si se demuestra que el interesado ha hecho creer que cumplía los requisitos exigidos utilizando documentos falsificados o alterados o mediante engaño. Podrá asimismo declararse la inexistencia del derecho contemplado en el apartado 1 respecto de un miembro de la familia que no posea la ciudadanía de la Unión si se demuestra que no acompaña al ciudadano de la Unión o no se reúne con él para establecer o preservar la comunidad familiar. En tal caso, podrá prohibirse la expedición a dicho miembro de la familia del permiso de residencia o del visado o podrá retirársele el permiso de residencia. Las decisiones adoptadas en virtud de las frases primera a tercera requerirán la forma escrita.»

**29.** El artículo 3 de la FreizügG/EU, relativo a los miembros de la familia, dispone lo siguiente:

«(1) Los miembros de la familia de los ciudadanos de la Unión mencionados en el artículo 2, apartado 2, puntos 1 a 5, serán titulares del derecho recogido en el artículo 2, apartado 1, desde el momento en que acompañen a dicho ciudadano de la Unión o se reúnan con él. Por lo que se refiere a los miembros de la familia de los ciudadanos de la Unión mencionados en el artículo 2, apartado 2, punto 5, ello se aplicará de conformidad con los requisitos del artículo 4.

(2) Se considerarán miembros de la familia:

1. El cónyuge, la pareja de hecho y los descendientes de las personas mencionadas en el artículo 2, apartado 2, puntos 1 a 5 y 7, o de sus cónyuges o parejas de hecho, que no hayan cumplido aún 21 años.

2. Los ascendientes o descendientes de las personas mencionadas en el artículo 2, apartado 2, puntos 1 a 5 y 7, o de sus cónyuges o parejas de hecho, cuya subsistencia garantizan dichas personas o sus cónyuges o parejas de hecho.

[...]»

**30.** El artículo 4 de la FreizügG/EU establece, por lo que se refiere a los titulares del derecho de libre circulación que no ejercen una actividad profesional, lo siguiente:

«Los ciudadanos de la Unión sin actividad profesional y los miembros de sus familias que los acompañen o se reúnan con ellos, disfrutarán del derecho recogido en el artículo 2, apartado 1, siempre que dispongan de la suficiente protección de un seguro de enfermedad y de suficientes medios de subsistencia. Si un ciudadano de la Unión reside en el territorio federal como estudiante, únicamente disfrutarán de tal derecho su cónyuge o pareja y sus hijos, cuya asistencia se garantiza.»

**31.** El artículo 5 de la FreizügG/EU, titulado «Permisos de residencia y certificación relativa al derecho de residencia permanente», establece lo siguiente:

«[...]

(2) Las autoridades de extranjería competentes podrán exigir que se demuestren de forma creíble, en los tres meses siguientes a la entrada en el territorio federal, los requisitos del derecho recogido en el artículo 2, apartado 1. En el momento del registro administrativo, la autoridad registral competente podrá recibir los datos y los justificantes, y los remitirá a las autoridades de extranjería competentes. La autoridad registral no realizará ninguna otra utilización o explotación de dichos datos.

(3) Si una circunstancia especial lo justificara, podrá realizarse un control a fin de determinar si se cumplen o se siguen cumpliendo los requisitos del derecho recogido en el artículo 2, apartado 1.

[...]»

**32.** Según el artículo 5 bis de la FreizügG/EU:

«(1) La autoridad competente podrá exigir que un ciudadano de la Unión le presente, en el supuesto establecido en el artículo 5, apartado 2, un documento de identidad o pasaporte válidos, y en el supuesto establecido en

[...]

3. el artículo 2, apartado 2, punto 5, la prueba de la suficiente protección de un seguro de enfermedad y de suficientes medios de subsistencia.»

**33.** El artículo 6 de la FreizügG/EU, relativo a la pérdida del derecho de entrada y residencia, dispone lo siguiente:

«(1) Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 7, y en el artículo 5, apartado 4, sólo por razones de orden público, seguridad y salud públicas (artículos 45, apartado 3, y 52, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) podrá declararse la pérdida del derecho a que se refiere el artículo 2, apartado 1, retirarse la certificación del derecho de residencia permanente y revocarse el permiso de residencia o de residencia permanente. También podrá denegarse la entrada en el territorio por las razones citadas en la primera frase. [...]

(2) Una condena penal no bastará por sí sola para justificar las decisiones o medidas mencionadas en el apartado 1. Sólo podrán tomarse en consideración las condenas penales aún no canceladas en el registro central de penados, y únicamente en la medida en que las circunstancias en que se basen pongan de manifiesto una conducta personal que represente una amenaza real para el orden público. Debe tratarse de una amenaza efectiva y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad.

(3) A fin de poder adoptar una decisión con arreglo al apartado 1, deberán tenerse en cuenta, en particular, la duración de la residencia del interesado en Alemania, su edad, su estado de salud, su situación familiar y económica, su integración social y cultural en Alemania y la importancia de sus vínculos con su país de origen.

[...]

(6) Las decisiones o medidas relativas a la pérdida del derecho de residencia o del derecho de residencia permanente no podrán adoptarse por fines económicos.

[...]»

**34.** Por lo que se refiere a la obligación de abandonar el territorio, el artículo 7 de la FreizügG/EU dispone lo siguiente:

«(1) Los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia tendrán obligación de abandonar el territorio cuando las autoridades de extranjería hayan declarado que ya no tienen derecho de entrada y residencia. La decisión deberá indicar la posibilidad de expulsión y establecer un plazo para la partida. Excepto casos urgentes, el plazo deberá ser como mínimo de un mes. [...]»

(2) Los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias que hayan perdido su derecho de libre circulación con arreglo al artículo 6, apartado 1, no podrán entrar de nuevo en el territorio federal ni permanecer en él. La prohibición de la primera frase podrá someterse a plazo a solicitud del interesado. El plazo empezará a contar desde la salida del territorio. Será preciso pronunciarse en el espacio de seis meses sobre toda solicitud de anulación presentada al término de un plazo razonable o de un plazo de tres años.»

### **Litigio principal y cuestiones prejudiciales**

**35.** La Sra. Dano, nacida en 1989, y su hijo Florin, nacido el 2 de julio de 2009 en Sarrebruck (Alemania), son ambos de nacionalidad rumana. Según las declaraciones del tribunal remitente, la última vez que la Sra. Dano entró en Alemania fue el 10 de noviembre de 2010.

**36.** El 19 de julio de 2011, el Ayuntamiento de Leipzig expidió a la Sra. Dano un certificado de residencia permanente («Unbefristete Freizügigkeitsbescheinigung») destinado a los ciudadanos de la Unión, estableciendo como fecha de entrada en el territorio alemán el 27 de junio de 2011. El 28 de enero de 2013, el citado Ayuntamiento le expidió, además, un duplicado de dicho certificado.

**37.** La Sra. Dano y su hijo viven, desde su llegada a Leipzig, en el apartamento de una hermana de la Sra. Dano, que se encarga de mantenerlos.

**38.** La Sra. Dano percibe, por su hijo Florin, prestaciones por hijo a cargo («Kindergeld»), abonadas por la Caja de prestaciones familiares de Leipzig en nombre de la Agencia Federal de Empleo, por importe de 184 euros al mes. El Servicio de asistencia social a la juventud y a la infancia de Leipzig abona, además, un anticipo sobre la pensión alimenticia por importe de 133 euros al mes por dicho niño, de padre desconocido.

**39.** La Sra. Dano fue a la escuela durante tres años en Rumanía, pero no obtuvo ningún certificado de fin de estudios. Entiende el alemán hablado y puede expresarse de forma sencilla en dicha lengua. En cambio, no es capaz de escribir en tal lengua y sólo de modo limitado puede leer textos redactados en alemán. No tiene cualificación profesional y, hasta ahora, no ha ejercido ninguna actividad profesional ni en Alemania ni en Rumanía. Aunque nunca se ha discutido su capacidad para trabajar, nada induce a pensar que haya buscado trabajo.

**40.** La Sra. Dano y su hijo presentaron una primera solicitud relativa a la concesión de prestaciones del seguro básico con arreglo al SGB II, que fue desestimada por el Jobcenter Leipzig mediante resolución de 28 de septiembre de 2011, sobre la base del artículo 7, apartado 1, segunda frase, punto 2, del SGB II. Al no ser impugnada, dicha resolución adquirió firmeza.

**41.** Una nueva solicitud en relación con las mismas prestaciones, presentada el 25 de enero de 2012, fue igualmente desestimada por el Jobcenter Leipzig mediante resolución de 23 de febrero de 2012. La Sra. Dano y su hijo formularon una reclamación administrativa contra dicha desestimación, basándose en los artículos 18 TFUE y 45 TFUE y en la sentencia Vatsouras y Koupatantze (C-22/08 y C-23/08, EU:C:2009:344). Esta reclamación fue desestimada mediante resolución de 1 de junio de 2012.

**42.** Contra esta resolución, la Sra. Dano y su hijo interpusieron, el 1 de julio de 2012, un recurso ante el Sozialgericht Leipzig (Tribunal de lo Social de Leipzig) en el que solicitaron de nuevo la concesión de las prestaciones del seguro básico para demandantes de empleo, con arreglo al SGB II, para el período que comenzó el 25 de enero de 2012.

**43.** Dicho tribunal considera que, en virtud del artículo 7, apartado 1, segunda frase, punto 2, del SGB II y del artículo 23, apartado 3, del SGB XII, la Sra. Dano y su hijo no tienen derecho a las prestaciones del seguro básico. No obstante, este tribunal alberga dudas sobre si las disposiciones del Derecho de la Unión, en particular el artículo 4 del Reglamento nº 883/2004, el principio general de no discriminación que resulta del artículo 18 TFUE y el derecho general de residencia que resulta del artículo 20 TFUE se oponen a las citadas disposiciones del Derecho alemán.

**44.** Según las afirmaciones del tribunal remitente, el asunto principal se refiere a unas personas que no pueden reclamar el derecho de residencia en el Estado de acogida en virtud de la Directiva 2004/38.

**45.** En estas circunstancias, el Sozialgericht Leipzig decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Están comprendidas en el ámbito de aplicación personal del artículo 4 del Reglamento nº 883/2004 las personas que no reclaman prestaciones de seguridad social ni de ayuda familiar en el sentido del artículo 3, apartado 1, [de este] Reglamento, sino una prestación especial no contributiva en el sentido de los artículos 3, apartado 3, y 70 [de dicho] Reglamento?»

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión: ¿tienen prohibido los Estados miembros, en virtud del artículo 4 del Reglamento nº 883/2004, excluir total o parcialmente a ciudadanos de la Unión necesitados de la percepción de prestaciones sociales de subsistencia no contributivas en el sentido del artículo 70 del Reglamento [nº 883/2004] -que sí se conceden a los propios nacionales en la misma situación- para evitar asumir una carga excesiva de dichas prestaciones?»

3) En caso de respuesta negativa a las cuestiones primera o segunda: ¿tienen prohibido los Estados miembros, en virtud del artículo 18 TFUE y/o del artículo 20 TFUE, apartado 2, párrafo primero, letra a), en relación con el artículo 20 TFUE, apartado 2, párrafo segundo, y con el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, excluir total o parcialmente a ciudadanos de la Unión necesitados de la percepción de prestaciones sociales de subsistencia no contributivas en el sentido del artículo 70 del Reglamento [nº 883/2004] -que sí se conceden a los propios nacionales en la misma situación- para evitar asumir una carga excesiva de dichas prestaciones?»

4) En caso de que, según la respuesta a las cuestiones anteriores, la exclusión parcial de las prestaciones de subsistencia sea conforme con el Derecho de la Unión: ¿puede limitarse la concesión de prestaciones de subsistencia no contributivas a ciudadanos de la Unión, que no se encuentren en situaciones de urgencia extrema, a la puesta a disposición de los fondos necesarios para regresar al país de origen, o exigen los artículos 1, 20 y 51 de la Carta [...] prestaciones más amplias que permitan una residencia permanente?»

### **Sobre las cuestiones prejudiciales**

#### *Primera cuestión prejudicial*

**46.** Mediante su primera cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el artículo 4 del Reglamento nº 883/2004 debe interpretarse en el sentido de que su ámbito de aplicación comprende las «prestaciones especiales no contributivas» en el sentido de los artículos 3, apartado 3, y 70 de dicho Reglamento.

**47.** Con carácter preliminar, procede señalar que el tribunal remitente calificó las prestaciones de que se trata en el litigio principal de «prestaciones especiales en metálico no contributivas» en el sentido del artículo 70, apartado 2, del Reglamento nº 883/2004.

**48.** A este respecto, es preciso recordar, en primer lugar, que el artículo 3 del Reglamento nº 883/2004 define el ámbito de aplicación material de este Reglamento manifestando expresamente, en su apartado 3, que dicho Reglamento «también se aplicará a las prestaciones especiales en metálico no contributivas previstas en el artículo 70 [del referido Reglamento]».

**49.** Por consiguiente, del tenor del artículo 3 del Reglamento nº 883/2004 resulta claramente que dicho Reglamento se aplica a las prestaciones especiales en metálico no contributivas.

**50.** En segundo lugar, hay que puntualizar que el artículo 70 del Reglamento nº 883/2004 establece en su apartado 3 que el artículo 7 de ese mismo Reglamento, que regula la supresión de las cláusulas de residencia, y los demás capítulos del título III de dicho Reglamento, dedicado a las distintas categorías de prestaciones, no se aplican a las prestaciones especiales en metálico no contributivas.

**51.** Si bien es cierto, por lo tanto, que el artículo 70, apartado 3, del Reglamento nº 883/2004 establece, excepcionalmente, que algunas disposiciones de este Reglamento resultan inaplicables a dichas prestaciones, el artículo 4 de dicho Reglamento no figura entre tales disposiciones.

**52.** Por último, la interpretación de que el artículo 4 del Reglamento nº 883/2004 se aplica a las prestaciones especiales en metálico no contributivas corresponde a la voluntad del legislador de la Unión, como resulta del tercer considerando del Reglamento nº 1247/92, por el que se modificó el Reglamento nº 1408/71 para

introducir en éstas disposiciones relativas a las prestaciones de ese tipo a fin de tener en cuenta la jurisprudencia al respecto.

**53.** En virtud del séptimo considerando, dichas prestaciones deberían concederse únicamente de conformidad con la legislación del Estado miembro en cuyo territorio residen la persona interesada o los miembros de su familia, totalizando, según las necesidades, los períodos de residencia cumplidos en el territorio de cualquier otro Estado miembro y sin discriminación alguna basada en la nacionalidad.

**54.** Por lo tanto, la disposición especial que el legislador de la Unión introdujo de este modo en el Reglamento nº 1408/71 mediante el Reglamento nº 1247/92 se caracteriza por la imposibilidad de exportar prestaciones especiales en metálico no contributivas a cambio de la igualdad de trato en el Estado de residencia.

**55.** Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el Reglamento nº 883/2004 debe interpretarse en el sentido de que las «prestaciones especiales en metálico no contributivas» en el sentido de los artículos 3, apartado 3, y 70 de dicho Reglamento están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 4 de ese mismo Reglamento.

*Sobre las cuestiones prejudiciales segunda y tercera*

**56.** Mediante sus cuestiones prejudiciales segunda y tercera, que procede examinar conjuntamente, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si los artículos 18 TFUE, 20 TFUE, apartado 2, 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38 y 4 del Reglamento nº 883/2004 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa de un Estado miembro en virtud de la cual se excluye, total o parcialmente, a nacionales de otros Estados miembros, que no ejercen una actividad económica, de la percepción de determinadas «prestaciones especiales en metálico no contributivas» en el sentido del Reglamento nº 883/2004, siendo así que dichas prestaciones se garantizan a los nacionales del Estado miembro de que se trata que se encuentran en la misma situación.

**57.** Con carácter preliminar, es preciso señalar que el artículo 20 TFUE, apartado 1, confiere el estatuto de ciudadano de la Unión a toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro (sentencia L.N., C-46/12, EU:C:2013:9725, apartado 25).

**58.** Como ha declarado el Tribunal de Justicia en múltiples ocasiones, la vocación del estatuto de ciudadano de la Unión es convertirse en la condición fundamental de los nacionales de los Estados miembros y permitir a aquellos de dichos nacionales que se encuentren en la misma situación obtener, en el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Tratado FUE, independientemente de su nacionalidad y sin perjuicio de las excepciones expresamente previstas a este respecto, el mismo trato jurídico (sentencias Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, apartado 31; D’Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432, apartado 28, y L.N., EU:C:2013:9725, apartado 27).

**59.** Así pues, todo ciudadano de la Unión puede invocar la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad, recogida en el artículo 18 TFUE, en todas las situaciones comprendidas en el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Derecho de la Unión. Estas situaciones comprenden las relativas al ejercicio de la libertad de circulación y de residencia en el territorio de los Estados miembros, reconocida en los artículos 20 TFUE, apartado 2, párrafo primero, letra a), y 21 TFUE (véase la sentencia L.N., EU:C:2013:97, apartado 28 y jurisprudencia citada).

**60.** Sobre este particular, es preciso señalar que, según el artículo 18 TFUE, apartado 1, se prohíbe toda discriminación por razón de la nacionalidad «en el ámbito de aplicación de los Tratados, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en los mismos». El artículo 20 TFUE, apartado 2, párrafo segundo, puntualiza expresamente que los derechos que este artículo confiere a los ciudadanos de la Unión se ejercerán «en las condiciones y dentro de los límites definidos por los Tratados y por las medidas adoptadas en aplicación de éstos». Además, el artículo 21 TFUE, apartado 1, supedita también el derecho de los ciudadanos de la Unión a circular y a residir libremente en el territorio de los Estados miembros a las «limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación» (véase la sentencia Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, apartado 46 y jurisprudencia citada).

**61.** Por lo tanto, el principio de no discriminación, recogido en general en el artículo 18 TFUE, se concreta en el artículo 24 de la Directiva 2004/38 respecto de los ciudadanos de la Unión que, como los demandantes en el litigio principal, ejercen su libertad de circulación y de residencia en el territorio de los Estados miembros. Dicho

principio se concreta, además, en el artículo 4 del Reglamento nº 883/2004 respecto de ciudadanos de la Unión, como los demandantes en el litigio principal, que invocan, en el Estado miembro de acogida, unas prestaciones contempladas en el artículo 70, apartado 2, de dicho Reglamento.

**62.** En estas circunstancias, procede interpretar los artículos 24 de la Directiva 2004/38 y 4 del Reglamento nº 883/2004.

**63.** Con carácter preliminar, es preciso señalar que las «prestaciones especiales en metálico no contributivas» contempladas en el artículo 70, apartado 2, de dicho Reglamento están comprendidas en el concepto de «prestaciones de asistencia social» en el sentido del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38. Este concepto 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 y que, por ello, puede convertirse, durante su estancia, en una carga para las finanzas públicas del Estado miembro de acogida, que pueda tener consecuencias para el nivel global de la ayuda que puede conceder dicho Estado (sentencia Brey, EU:C:2013:565, apartado 61).

**64.** Puntualizado lo anterior, cabe señalar que, mientras el artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2004/38 y el artículo 4 del Reglamento nº 883/2004 recuerdan la prohibición de discriminación por razón de nacionalidad, el artículo 24, apartado 2, de la citada Directiva supone una excepción al principio de no discriminación.

**65.** En virtud de esta última disposición, durante los primeros tres meses de residencia o, si procede, el período de búsqueda de trabajo mencionado en la letra b) del apartado 4 del artículo 14 de la Directiva 2004/38 que se prolongue más allá de ese primer período, 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, a personas que no sean trabajadores por cuenta ajena o propia, personas que mantengan dicho estatuto o miembros de sus familias.

**66.** A este respecto, de los autos se desprende que la Sra. Dano reside en Alemania desde hace más de tres meses, que no busca empleo y que no entró en el territorio de dicho Estado miembro para trabajar en él, de modo que no está comprendida en el ámbito de aplicación personal del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38.

**67.** En estas circunstancias, procede comprobar si el artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2004/38 y el artículo 4 del Reglamento nº 883/2004 se oponen a la denegación de prestaciones sociales en una situación como la del litigio principal.

**68.** Es preciso subrayar que, conforme al artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2004/38, todos los ciudadanos de la Unión que residen en el Estado miembro de acogida en virtud de dicha Directiva gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales de dicho Estado en el ámbito de aplicación del Tratado.

**69.** De ello se deriva que un ciudadano de la Unión, por lo que se refiere al acceso a prestaciones sociales -como las controvertidas en el litigio principal- sólo puede reclamar la igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado miembro de acogida si su estancia en el territorio de dicho Estado cumple los requisitos de la Directiva 2004/38.

**70.** Así pues, en primer lugar, para la residencia por un período de hasta tres meses, el artículo 6 de la Directiva 2004/38 limita las condiciones o las formalidades del derecho de residencia a la exigencia de estar en posesión de un documento de identidad o pasaporte válidos y el artículo 14, apartado 1, de dicha Directiva mantiene ese derecho mientras los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias no se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida (sentencia Ziolkowski y Szeja, C-424/10 y C-425/10, EU:C:2011:866, apartado 39). En virtud del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, el Estado miembro de acogida no está obligado a conceder el derecho a una prestación social a un nacional de otro Estado miembro o a los miembros de su familia durante dicho período.

**71.** En segundo lugar, si se trata de una residencia por más de tres meses, la adquisición del derecho de residencia está supeditada a las condiciones enunciadas en el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2004/38 y, conforme al artículo 14, apartado 2, de ésta, ese derecho se conserva únicamente mientras los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias cumplan dichas condiciones. Del décimo considerando de la misma Directiva, en particular, se deduce que esas condiciones tratan de evitar que aquellas personas se conviertan en

una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida (sentencia Ziolkowski y Szeja, EU:C:2011:866, apartado 40).

**72.** En tercer lugar, del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38 resulta que los ciudadanos de la Unión adquieren el derecho de residencia permanente en el Estado miembro de acogida tras haber residido legalmente en éste durante un período continuado de cinco años y que dicho derecho no está sujeto a las condiciones mencionadas en el precedente apartado. Tal como expone el decimotercero considerando de la citada Directiva, el derecho de residencia permanente, una vez obtenido, no debe estar sometido a condiciones, y ello con el fin de que constituya un verdadero instrumento de integración en la sociedad del referido Estado (sentencia Ziolkowski y Szeja, EU:C:2011:866, apartado 41).

**73.** Por lo tanto, para apreciar si los ciudadanos de la Unión que no ejercen una actividad económica, en la situación de los demandantes en el litigio principal, cuyo período de residencia en el Estado miembro de acogida ha sido superior a tres meses pero inferior a cinco años, pueden invocar la igualdad de trato respecto de los nacionales de este último Estado miembro por lo que se refiere al derecho a percibir prestaciones sociales, procede examinar si la residencia de dichos ciudadanos cumple los requisitos del artículo 7, apartado 1, letra b), de la Directiva 2004/38. Entre ellos figura la obligación de que el ciudadano de la Unión que no ejerce una actividad económica disponga, para sí y los miembros de su familia, de recursos suficientes.

**74.** Admitir que personas que no disfrutaban del derecho de residencia en virtud de la Directiva 2004/38 puedan reclamar un derecho a percibir prestaciones sociales en las mismas condiciones que las aplicables a los propios nacionales iría en contra de un objetivo de dicha Directiva, recogido en su décimo considerando, consistente en evitar que los ciudadanos de la Unión nacionales de otros Estados miembros se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida.

**75.** A este respecto, es necesario añadir que, por lo que se refiere al requisito de disponer de recursos suficientes, la Directiva 2004/38 distingue entre, por un lado, quienes ejercen una actividad profesional y, por otro, quienes no la ejercen. Según el artículo 7, apartado 1, letra a), de la Directiva 2004/38, el primer grupo de ciudadanos de la Unión que se encuentran en el Estado miembro de acogida disponen del derecho de residencia sin tener que cumplir ninguna otra condición. En cambio, si se trata de personas que no ejercen una actividad económica, el artículo 7, apartado 1, letra b), de dicha Directiva exige que cumplan el requisito de disponer de recursos propios suficientes.

**76.** Por consiguiente, es preciso señalar que el artículo 7, apartado 1, letra b), de la Directiva 2004/38, pretende impedir que los ciudadanos de la Unión que no ejerzan una actividad económica utilicen el sistema asistencial del Estado miembro de acogida para garantizar su subsistencia.

**77.** Como señaló el Abogado General en los puntos 93 y 96 de sus conclusiones, la eventual existencia de una desigualdad de trato entre los ciudadanos de la Unión que han hecho uso de su libertad de circulación y de residencia y los nacionales del Estado miembro de acogida respecto de la concesión de las prestaciones sociales es una consecuencia inevitable de la Directiva 2004/38. En efecto, tal desigualdad potencial se basa en la relación que estableció el legislador de la Unión en el artículo 7 de dicha Directiva entre la exigencia de recursos suficientes como requisito de residencia, por un lado, y la preocupación por no crear una carga para la asistencia social de los Estados miembros, por otro.

**78.** Por lo tanto, un Estado miembro debe tener la posibilidad, con arreglo al citado artículo 7, de denegar las prestaciones sociales a ciudadanos de la Unión que no ejerzan una actividad económica y ejercen su libertad de circulación con el único objetivo de poder disfrutar de la ayuda social de otro Estado miembro cuando no disponen de recursos suficientes para optar al derecho de residencia.

**79.** Así pues, privar a un Estado miembro interesado de dicha posibilidad tendría como consecuencia, como señaló el Abogado General en el punto 106 de sus conclusiones, que personas que, a su llegada al territorio de otro Estado miembro, no disponen de recursos suficientes para subvenir a sus necesidades, dispondrían de ellos, automáticamente, mediante la concesión de una prestación especial en metálico no contributiva cuyo objeto es garantizar la subsistencia del beneficiario.

**80.** En consecuencia, procede efectuar un examen concreto de la situación económica de cada interesado, sin tener en cuenta las prestaciones sociales solicitadas, para comprobar si cumple el requisito de disponer de recursos suficientes para poder disfrutar del derecho de residencia con arreglo al artículo 7, apartado 1, letra b), de la Directiva 2004/38.

**81.** En el asunto principal, según las comprobaciones realizadas por el tribunal remitente, los demandantes no disponen de recursos suficientes y, por ello, no pueden reclamar un derecho de residencia en el Estado miembro de acogida en virtud de la Directiva 2004/38. Por lo tanto, como se ha señalado en el apartado 69 de la presente sentencia, no pueden invocar el principio de no discriminación del artículo 24, apartado 1, de dicha Directiva.

**82.** En estas circunstancias, el artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2004/38, en relación con el artículo 7, apartado 1, letra b), de ésta, no se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal en la medida en que ésta excluye de la percepción de determinadas «prestaciones especiales en metálico no contributivas» en el sentido del artículo 70, apartado 2, del Reglamento nº 883/2004, a los nacionales de otros Estados miembros que no disfrutaban del derecho de residencia en virtud de la Directiva 2004/38 en el Estado miembro de acogida.

**83.** La misma conclusión se impone por lo que se refiere a la interpretación del artículo 4 del Reglamento nº 883/2004. En efecto, las prestaciones de que se trata en el litigio principal, que constituyen «prestaciones especiales en metálico no contributivas» en el sentido del artículo 70, apartado 2, de dicho Reglamento, únicamente se facilitan, en virtud del apartado 4 de este mismo artículo, en el Estado miembro en el que las personas interesadas residan, y de conformidad con su legislación. De ello se desprende que nada se opone a que la concesión de tales prestaciones a ciudadanos de la Unión que no ejercen actividades económicas esté supeditada a la exigencia de que éstos cumplan los requisitos para disponer del derecho de residencia en virtud de la Directiva 2004/38 en el Estado miembro de acogida (véase, en este sentido, la sentencia Brey, EU:C:2013:565, apartado 44).

**84.** Habida cuenta de lo anterior, procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera que el artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2004/38, en relación con el artículo 7, apartado 1, letra b), de ésta, y el artículo 4 del Reglamento nº 883/2004 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a la normativa de un Estado miembro en virtud de la cual se excluye a nacionales de otros Estados miembros de la percepción de determinadas «prestaciones especiales en metálico no contributivas» en el sentido del artículo 70, apartado 2, del Reglamento nº 883/2004, siendo así que tales prestaciones se garantizan a los nacionales del Estado miembro de acogida que se encuentran en la misma situación, en la medida en que dichos nacionales de otros Estados miembros no disfrutaban del derecho de residencia en virtud de la Directiva 2004/38 en el Estado miembro de acogida.

#### *Sobre la cuarta cuestión prejudicial*

**85.** Mediante su cuarta cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si los artículos 1, 20 y 51 de la Carta deben interpretarse en el sentido de que obligan a los Estados miembros a conceder a los ciudadanos de la Unión prestaciones del seguro básico en metálico no contributivas de modo que permitan una residencia permanente o en el sentido de que dichos Estados pueden limitar tal concesión a la puesta a disposición de los fondos necesarios para regresar al país de origen.

**86.** Es preciso recordar que, en el marco de una remisión prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE, el Tribunal de Justicia únicamente puede interpretar el Derecho de la Unión dentro de los límites de las competencias que tiene atribuidas (véase, en particular, la sentencia Betriu Montull, C-5/12, EU:C:2013:571, apartado 68 y jurisprudencia citada).

**87.** A este respecto, el artículo 51, apartado 1, de la Carta estipula que las disposiciones de ésta se dirigen «a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión».

**88.** Según el artículo 6 TUE, apartado 1, las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados. Del mismo modo, con arreglo al artículo 51, apartado 2, de la Carta, ésta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión, ni crea ninguna competencia o misión nuevas para la Unión, ni modifica las competencias y misiones definidas en los Tratados (véanse la sentencia Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, apartados 17 y 23, y el auto Nagy, C-488/12 a C-491/12 y C-526/12, EU:C:2013:703, apartado 15).

**89.** Sobre este particular, es preciso señalar que, en el apartado 41 de la sentencia Brey (EU:C:2013:565), el Tribunal de Justicia confirmó que el objetivo del artículo 70 del Reglamento nº 883/2004, que define el concepto

de «prestaciones especiales en metálico no contributivas», no es determinar los requisitos materiales para que exista el derecho a tales prestaciones. Por lo tanto, corresponde al legislador de cada Estado miembro determinar dichos requisitos.

**90.** Por consiguiente, en la medida en que los mencionados requisitos no resultan del Reglamento nº 883/2004, ni de la Directiva 2004/38, ni de otros actos del Derecho derivado de la Unión, siendo así competentes los Estados miembros para establecer los requisitos de concesión de tales prestaciones, también lo son -como señaló el Abogado General en el punto 146 de sus conclusiones-p para definir el alcance de la cobertura social de este tipo de prestaciones.

**91.** En consecuencia, al establecer los requisitos y el alcance de la concesión de las prestaciones especiales en metálico no contributivas, los Estados miembros no aplican el Derecho de la Unión.

**92.** De lo anterior se desprende que el Tribunal de Justicia no es competente para responder a la cuarta cuestión prejudicial.

### **Costas**

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

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

1) El Reglamento (CE) nº 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, en su versión modificada por el Reglamento (UE) nº 1244/2010 de la Comisión, de 9 de diciembre de 2010, debe interpretarse en el sentido de que las «prestaciones especiales en metálico no contributivas» en el sentido de los artículos 3, apartado 3, y 70 de dicho Reglamento están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 4 de ese mismo Reglamento.

2) El artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE en relación con el artículo 7, apartado 1, letra b), de ésta, y el artículo 4 del Reglamento nº 883/2004, en su versión modificada por el Reglamento nº 1244/2010, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a la normativa de un Estado miembro en virtud de la cual se excluye a nacionales de otros Estados miembros de la percepción de determinadas «prestaciones especiales en metálico no contributivas» en el sentido del artículo 70, apartado 2, del Reglamento nº 883/2004, siendo así que tales prestaciones se garantizan a los nacionales del Estado miembro de acogida que se encuentran en la misma situación, en la medida en que dichos nacionales de otros Estados miembros no disfruten del derecho de residencia en virtud de la Directiva 2004/38 en el Estado miembro de acogida.

3) El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no es competente para responder a la cuarta cuestión prejudicial.

Firmas

\* Lengua de procedimiento: alemán.

Fuente: sitio internet del Tribunal de Justicia.