

**Asunto C-411/20****Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

2 de septiembre de 2020

**Órgano jurisdiccional remitente:**

Finanzgericht Bremen (Tribunal de lo Tributario de Bremen, Alemania)

**Fecha de la resolución de remisión:**

20 de agosto de 2020

**Parte demandante:**

S

**Parte demandada:**

Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit (Caja de Prestaciones Familiares de Baja Sajonia y Bremen de la Oficina Federal de Empleo)

**Objeto del procedimiento principal**

Libertad de circulación — Seguridad social — Directiva 2004/38/CE — Reglamento n.º 883/2004 — Prestaciones familiares — Asignación por hijo a cargo — Prueba de ingresos obtenidos en el interior del país — Igualdad de trato

**Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial**

Interpretación del Derecho de la Unión, artículo 267 TFUE

**Cuestión prejudicial**

¿Deben interpretarse el artículo 24 de la Directiva 2004/38/CE y el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 883/2004 en el sentido de que se oponen a una normativa de un Estado miembro en virtud de la cual un nacional de otro Estado miembro que

establezca su domicilio o residencia habitual en el territorio nacional sin acreditar que percibe, en el interior del país, ingresos por actividades agrícolas o forestales, por actividades empresariales o por trabajo por cuenta propia o ajena no tiene derecho, durante los tres primeros meses desde el establecimiento de su domicilio o residencia habitual, a las prestaciones familiares en el sentido del artículo 3, apartado 1, letra j), en relación con el artículo 1, letra z), del Reglamento (CE) n.º 883/2004, siendo así que un nacional del propio Estado miembro que se encuentre en la misma situación sí tiene derecho a las prestaciones familiares en el sentido del artículo 3, apartado 1, letra j), en relación con el artículo 1, letra z), del Reglamento (CE) n.º 883/2004, sin necesidad de acreditar que percibe ingresos por actividades agrícolas o forestales, por actividades empresariales o por trabajo por cuenta propia o ajena en el interior del país?

### **Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas**

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) 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 (en lo sucesivo, Directiva 2004/38), en particular el artículo 24

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, especialmente sus artículos 1, 3 y 4

### **Disposiciones de Derecho nacional invocadas**

Einkommensteuergesetz (Ley del impuesto sobre la renta; en lo sucesivo, «EStG»), en particular los artículos 31 y 62, apartados 1 y 1a,

Sozialgesetzbuch (Código de la Seguridad Social; en lo sucesivo, «SGB»), Libro Segundo (II), artículo 11

### **Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal**

- 1 La demandante es madre de tres hijos nacidos entre 2003 y 2010. El padre de los hijos de la demandante es su cónyuge, V. La demandante, V y los tres hijos son de nacionalidad búlgara.
- 2 A finales de octubre de 2019, la demandante solicitó ante la demandada una asignación por hijos a cargo. Como domicilio, indicó una dirección en Bremerhaven (Alemania), y, a este respecto, presentó un contrato de arrendamiento de una vivienda. De los certificados de empadronamiento y de

convivencia presentados en el curso del procedimiento se deducía que la demandante, su cónyuge y sus tres hijos se trasladaron desde Bulgaria el 19 de agosto de 2019 y en esa misma fecha se establecieron en la vivienda arrendada. Tras una valoración global de los mencionados documentos y de otros presentados, la demandada llegó a la conclusión de que la demandante y sus tres hijos mantenían un domicilio en el territorio nacional desde el 19 de agosto de 2019 a los efectos del artículo 62 de la EStG. Asimismo, la demandada pudo identificar a la demandante, a su cónyuge y a sus tres hijos mediante los números de identificación asignados, con arreglo a los artículos 62, apartado 1, segunda frase, y 63, apartado 1, tercera frase, de la EStG.

- 3 En el procedimiento administrativo, la demandante declaró que había estado buscando trabajo desde el 19 de agosto de 2019 hasta el 4 de noviembre de 2019, y que desde el 5 de noviembre de 2019 desempeñaba un trabajo por cuenta ajena para Z-Service GmbH, en Bremerhaven, con una jornada regular de 20 horas semanales. Presentó un certificado laboral de dicha empresa según el cual su cónyuge, V., también estaba empleado allí de forma continuada desde el 5 de noviembre de 2019, con una jornada de 20 horas semanales.
- 4 Mediante decisión de 27 de diciembre de 2019, la demandada denegó la asignación por hijos a cargo desde agosto de 2019 en relación con los tres hijos. El 20 de enero de 2020 la demandante interpuso recurso administrativo contra dicha decisión ante la demandada, alegando el derecho a la libre circulación que les asistía a ella y a su familia. Añadió que su cónyuge había trabajado desde el 5 de noviembre hasta el 12 de diciembre de 2019, de modo que cumplía la condición de trabajador. Ella misma había encontrado un puesto de trabajo el 17 de enero de 2020.
- 5 Mediante resolución de 6 de abril de 2020, la demandada desestimó el recurso administrativo interpuesto por la demandante por infundado.
- 6 En esencia, la demandada motivó su resolución como se expone a continuación: Con arreglo al artículo 62, apartado 1a, de la EStG, los nacionales de la Unión Europea y del Espacio Económico Europeo residentes en Alemania y con derecho a la libre circulación solo pueden beneficiarse de la asignación por hijo a cargo durante los tres primeros meses desde que establecen su domicilio o residencia habitual en Alemania si perciben ingresos por actividades agrícolas o forestales, por actividades empresariales o por trabajo por cuenta propia o ajena en el interior del país. En el presente caso, la demandante no tiene derecho a la asignación durante los tres primeros meses desde el establecimiento de su domicilio en Alemania, ya que en ese plazo no percibió ingresos nacionales. La demandante no ejerce actividad profesional alguna, y el padre de los hijos, V., solo mantuvo un empleo de escasa entidad entre el 5 de noviembre y el 12 de diciembre de 2019.
- 7 El 10 de mayo de 2020, la demandante interpuso contra la resolución de 6 de abril de 2020 por la que se había resultado su recurso administrativo recurso contencioso-administrativo ante el órgano jurisdiccional remitente. En él alega

tener derecho a la asignación por hijo a cargo, debido a que su cónyuge, V., mantiene un empleo efectivo.

- 8 En consecuencia, la demandante solicita la anulación de la decisión de 27 de diciembre de 2019 en su versión resultante de la resolución de 6 de abril de 2020, y que se condene a la demandada a concederle la asignación por hijo a cargo en relación con sus hijos S., N. y A., por los meses comprendidos entre agosto y octubre de 2019, ambos inclusive.
- 9 La demandada solicita que se desestime el recurso.

### **Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial**

- 10 La asignación alemana por hijo a cargo se concede a los beneficiarios con independencia de los ingresos de los progenitores y sin una valoración individual y discrecional de las necesidades personales. No se financia mediante aportaciones de los beneficiarios, sino con cargo a los impuestos. Con arreglo al artículo 31 de la EStG, desempeña una doble función. De conformidad con la primera frase de dicha disposición, garantiza la exención tributaria que la Constitución exige para el mínimo existencial del hijo, incluidos los gastos de atención, crianza y educación, y, en la medida en que la asignación por hijo a cargo no sea necesaria a tal fin, con arreglo a la segunda frase del mismo artículo, sirve como subsidio social para la familia.
- 11 Como contribución estatal al presupuesto familiar, dirigida a reducir los costes de manutención de los hijos, la asignación alemana por hijo a cargo constituye una prestación en metálico cuyo objeto es compensar las cargas familiares. Es una prestación de la Seguridad Social comprendida entre las prestaciones familiares a efectos del artículo 3, apartado 1, letra j), en relación con el artículo 1, letra z), del Reglamento n.º 883/2004.
- 12 En julio de 2019 se incluyó el apartado 1a en el artículo 62 de la EStG. Esta disposición es aplicable por primera vez para las liquidaciones de la asignación por hijo a cargo relativas a los períodos iniciados con posterioridad al 31 de julio de 2019. El artículo 62, apartado 1a, primera frase, de la EStG dispone, en particular, que el nacional de otro Estado miembro no tiene derecho a la asignación por hijo a cargo durante los tres primeros meses desde que establezca su domicilio o residencia habitual en el territorio nacional. Con arreglo a la segunda frase de la misma disposición, dicha exclusión no opera si el interesado acredita que recibe ingresos por actividades agrícolas o forestales, por actividades empresariales o por trabajo por cuenta propia o ajena en el interior del país, es decir, que mantiene una actividad económica.
- 13 La demandante no ha acreditado haber desempeñado una actividad económica durante los meses controvertidos de agosto a octubre de 2019. Al ser, como nacional búlgara, nacional de otro Estado miembro y al haber constituido su domicilio en el territorio nacional el 19 de agosto de 2019 junto con su cónyuge y

sus tres hijos, fecha en que se trasladaron desde Bulgaria, de conformidad con el artículo 62, apartado 1a, primera frase, de la EStG, está excluida de la percepción de la asignación por hijo a cargo durante los tres primeros meses desde que estableció su domicilio en el país, es decir, durante los meses controvertidos de agosto a octubre de 2019.

- 14 En cambio, el derecho a la asignación por hijo a cargo para los ciudadanos de la República Federal de Alemania que, tras una estancia en otro Estado miembro, establezcan su domicilio o residencia habitual en el territorio nacional, no se somete a la condición de mantener una actividad económica.
- 15 El legislador alemán consideró que esta diferencia de trato era conforme con el Derecho de la Unión, ya que la asignación por hijo a cargo podía ejercer un indeseado efecto de estímulo al traslado desde otros Estados miembros, y se quería evitar exponer a una presión excesiva el sistema de la Seguridad Social alemana. En el caso de nacionales de otros Estados miembros sin una actividad económica, la asignación por hijo a cargo equivalía a una prestación social y, para las personas necesitadas de asistencia social, constituía un ingreso que reducía su precariedad económica (véase el artículo 11, apartado 1, del SGB II). Por lo tanto, procedía aplicar el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, que (como excepción al principio de igualdad de trato establecido en el apartado 1 del mismo artículo) preveía la exclusión del derecho a las prestaciones de asistencia social durante los tres primeros meses de residencia.
- 16 El proyecto de ley del Gobierno federal de 25 de marzo de 2019 no entra a valorar expresamente la cuestión de si el artículo 4 del Reglamento n.º 883/2004 se opone, y hasta qué punto, a la denegación de la asignación por hijo a cargo a los nacionales de otros Estados miembros sin una actividad económica durante los tres primeros meses desde que establecen su domicilio o residencia habitual en el territorio nacional. Aparentemente, el legislador alemán considera justificada la eventual violación del principio de igualdad de trato del artículo 4 del Reglamento n.º 883/2004 por la posibilidad contemplada en el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38 de limitar el acceso a los sistemas nacionales de asistencia social para los nacionales de otros Estados miembros sin una actividad económica.
- 17 Además, en el proyecto de ley del Gobierno federal se hace referencia a las consideraciones del Tribunal de Justicia en su sentencia de 14 de junio de 2016, Comisión/Reino Unido (C-308/14, EU:C:2016:436), apartados 63 y siguientes, relativas a la normativa del Reino Unido sobre la concesión de la asignación por hijo a cargo y según las cuales el Reglamento n.º 883/2004 únicamente contiene normas de conflicto que determinan el Derecho nacional aplicable en casos transfronterizos. El Reglamento n.º 883/2004 no establece los requisitos materiales para acceder a las prestaciones de la Seguridad Social, que son competencia de cada legislador nacional.
- 18 En cambio, en la doctrina se sostiene que la asignación alemana por hijo a cargo no puede calificarse como prestación de asistencia social a efectos del artículo 24,

apartado 2, de la Directiva 2004/38, ya que se concede sin un análisis de la situación de necesidad. Se trata de una prestación familiar en el sentido del artículo 3, apartado 1, letra j), en relación con el artículo 1, letra z), del Reglamento n.º 883/2004 y, por tanto, de una auténtica prestación de la Seguridad Social que no puede considerarse como una prestación de asistencia social a efectos del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38.

- 19 A favor de esta postura cabe aducir que Alemania también es competente para la concesión de prestaciones familiares a los nacionales de otros Estados miembros residentes en el territorio nacional carentes de una actividad económica. El artículo 67 del Reglamento n.º 883/2004 dispone que cualquier persona tendrá derecho a prestaciones familiares con arreglo a la legislación del Estado miembro competente, que serán extensivas a los miembros de su familia que residan en otro Estado miembro, como si residieran en el Estado miembro competente. El artículo 11, apartado 3, del Reglamento n.º 883/2004 atribuye la competencia respecto a los nacionales de otros Estados miembros que ejercen una actividad económica al Estado miembro en el que se ejerza la actividad por cuenta ajena o propia y, respecto a los nacionales de otros Estados miembros sin actividad económica, al Estado miembro de su residencia.
- 20 El Reglamento n.º 883/2004 establece, en su artículo 4, el principio de igualdad de trato, con arreglo al cual las personas a las cuales les sean aplicables las disposiciones de dicho 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 mismo Reglamento.
- 21 En virtud de la aplicación preferente del Derecho de la Unión, la violación del principio de igualdad de trato del artículo 4 del Reglamento n.º 883/2004 lleva consigo la no aplicación del elemento discriminatorio del Derecho nacional, sin perjuicio de la aplicación de los demás elementos constitutivos del derecho a la prestación (reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia desde su sentencia de 16 de diciembre de 1976, Inzirillo, 63/76, EU:C:1976:192).
- 22 La exclusión de los nacionales de otros Estados miembros sin una actividad económica de la asignación por hijo a cargo durante los primeros tres meses desde que establecen su domicilio o residencia habitual en el territorio nacional con arreglo al artículo 62, apartado 1a, primera frase, de la EStG constituye una evidente discriminación directa, pues el criterio determinante de la diferenciación es la nacionalidad. El propio Reglamento n.º 883/2004 no contiene ninguna disposición (expresa) que autorice tal diferencia de trato. Por lo tanto, si se llegase a la conclusión de que el artículo 62, apartado 1a, primera frase, de la EStG viola el principio de igualdad de trato del artículo 4 del Reglamento n.º 883/2004, aquel no sería aplicable en sus efectos discriminatorios (la exclusión de la prestación). En tal caso, el derecho de la demandante a la concesión de la asignación por hijo a cargo durante los meses controvertidos de agosto a octubre de 2019 se derivaría

de los artículos 62, apartado 1, punto 1, y 63, apartado 1, segunda frase, de la EStG en relación con el artículo 32, apartados 1 y 3, de la misma Ley.

- 23 En cambio, si se considera que la violación del principio de igualdad de trato del artículo 4 del Reglamento n.º 883/2004 está justificada por la posibilidad prevista en el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38 de limitar el acceso a los sistemas nacionales de asistencia social para los nacionales de otros Estados miembros sin una actividad económica, con arreglo al artículo 62, apartado 1a, primera frase, de la EStG, la demandante no tendría derecho a la concesión de la asignación por hijo a cargo durante los meses controvertidos de agosto a octubre de 2019.

DOCUMENTO DE TRABAJO