

Asunto C-488/21

Petición de decisión prejudicial

Fecha de presentación:

10 de agosto de 2021

Órgano jurisdiccional remitente:

Court of Appeal (Tribunal de Apelación, Irlanda)

Fecha de la resolución de remisión:

27 de julio de 2021

Parte demandante y recurrida en apelación:

GV

Partes demandadas y recurrentes en apelación:

Chief Appeals Officer (Jefe de la División de Apelaciones)

Social Welfare Appeals Office (División de Apelaciones en Asuntos de Protección Social)

Minister for Employment Affairs and Social Protection (Ministro de Empleo y Protección Social)

Ireland (Irlanda)

Attorney General (Fiscal General)

EL COURT OF APPEAL (TRIBUNAL DE APELACIÓN)

[*omissis*]

EN RELACIÓN CON LA CONSTITUCIÓN

EN RELACIÓN CON LA LEY DE 2003 SOBRE EL CONVENIO EUROPEO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

ENTRE/

GV

PARTE DEMANDANTE

-Y-

CHIEF APPEALS OFFICER (JEFE DE LA DIVISIÓN DE APELACIONES), SOCIAL WELFARE APPEALS OFFICE (DIVISIÓN DE APELACIONES EN ASUNTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL), MINISTER FOR EMPLOYMENT AFFAIRS AND SOCIAL PROTECTION (MINISTRO DE EMPLEO Y PROTECCIÓN SOCIAL), IRLANDA Y ATTORNEY GENERAL (FISCAL GENERAL)

PARTES DEMANDADAS

PETICIÓN DE DECISIÓN PREJUDICIAL

ARTÍCULO 267 TFUE

[*omissis*]

El Court of Appeal (Tribunal de Apelación) de Irlanda [*omissis*] plantea las cuestiones prejudiciales que se exponen a continuación al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Tribunal de Justicia» o «TJUE») con arreglo al artículo 267 TFUE.

CUESTIONES PREJUDICIALES

- 1 El Court of Appeal plantea las siguientes cuestiones al Tribunal de Justicia:
 - i) ¿Está supeditado el derecho de residencia derivado de un ascendiente directo de un trabajador ciudadano de la Unión a que se refiere el artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2004/38/CE a que dicho familiar esté a cargo de manera continuada del trabajador?
 - ii) ¿Se opone la Directiva 2004/38/CE a que un Estado miembro de acogida limite el acceso a una prestación de asistencia social de un miembro de la familia de un trabajador ciudadano de la Unión que disfruta de un derecho de residencia derivado por estar a cargo de dicho trabajador, cuando el acceso a dicha prestación significaría que ya no está a cargo del trabajador?
 - iii) ¿Se opone la Directiva 2004/38/CE a que un Estado miembro de acogida limite el acceso a una prestación de asistencia social de un miembro de la familia de un trabajador ciudadano de la Unión que disfruta de un derecho de residencia derivado por estar a cargo de dicho trabajador, puesto que el pago de dicha prestación tendrá como consecuencia que el miembro de la familia en cuestión se convierta en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida?

El derecho de residencia con arreglo a la Directiva 2004/38/CE

- 2 La Directiva 2004/38/CE establece las condiciones de ejercicio del derecho de libre circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia. El derecho de residencia previsto en la Directiva 2004/38/CE está supeditado al cumplimiento de una serie de condiciones.
- 3 El artículo 3 de la Directiva establece los «*beneficiarios*» de este último derecho, entre los que se incluye a cualquier ciudadano de la Unión que se traslade a, o resida en, un Estado miembro y a los miembros de su familia. El artículo 2, número 2, define el concepto de «*miembro de la familia*» como:
 - a) el cónyuge;
 - b) la pareja con la que el ciudadano de la Unión ha celebrado una unión registrada, con arreglo a la legislación de un Estado miembro, si la legislación del Estado miembro de acogida otorga a las uniones registradas un trato equivalente a los matrimonios y de conformidad con las condiciones establecidas en la legislación aplicable del Estado miembro de acogida;
 - c) los descendientes directos menores de 21 años o a cargo y los del cónyuge o de la pareja definida en la letra b);
 - d) los ascendientes directos a cargo y los del cónyuge o de la pareja definida en la letra b).
- 4 La demandante en el litigio principal (la recurrida en apelación), GV, es miembro de la familia en el sentido del artículo 2, número 2, letra d), es decir, está incluida en la definición de ascendiente directo a cargo.
- 5 El capítulo III de la Directiva establece el ámbito de aplicación del derecho de residencia que pueden ejercer aquellos que se ajustan a lo dispuesto en la Directiva. El artículo 6 concede el derecho de residencia 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.
- 6 El artículo 7 establece el derecho de residencia por un período superior a tres meses y puede invocarse si el ciudadano de la Unión:
 - 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, o

- c) - está matriculado en un centro público o privado, reconocido o financiado por el Estado miembro de acogida con arreglo a su legislación o a su práctica administrativa, con la finalidad principal de cursar estudios, inclusive de formación profesional, y
- cuenta con un seguro de enfermedad que cubre todos los riesgos en el Estado miembro de acogida y garantiza a la autoridad nacional competente, mediante una declaración o por cualquier otro medio equivalente de su elección, que posee recursos suficientes para sí y los miembros de su familia para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante su período de residencia, 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).
- 7 El artículo 14 de la Directiva 2004/38/CE regula la continuidad del derecho de residencia:
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.
- 8 La Directiva 2004/38/CE no regula directamente el acceso a los sistemas de seguridad social de los Estados miembros. Permite a los Estados miembros restringir el acceso a sus sistemas de seguridad social, así como excluir de dicho acceso a las personas que no disponen de un derecho de residencia. El considerando 10 tiene el siguiente tenor:
- (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.

9 Además, el considerando 21 está redactado en los siguientes términos:

(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.

10 También resulta pertinente en el presente contexto el artículo 24 de la Directiva 2004/38, que prevé:

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.

European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015
[Reglamento relativo a las Comunidades Europeas (Libre Circulación de Personas) de 2015]

11 Las obligaciones derivadas de la Directiva 2004/38/CE han sido incorporadas al ordenamiento jurídico irlandés mediante el European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015 [Reglamento relativo a las Comunidades Europeas (Libre Circulación de Personas) de 2015] (S.I. 548 de 2015) (en lo sucesivo, «Reglamento de 2015»).

12 El artículo 3, apartado 5, letra b), del Reglamento de 2015 define el concepto de «miembro reconocido de la familia» como:

- i) el cónyuge o la pareja registrada del ciudadano de la Unión;
- ii) los descendientes directos del ciudadano de la Unión, o el cónyuge o la pareja registrada del ciudadano de la Unión que:
 - (I) sean menores de 21 años, o
 - (II) estén a cargo del ciudadano de la Unión, o de su cónyuge o pareja registrada, o
- iii) los ascendientes directos a cargo del ciudadano de la Unión y los del cónyuge o de la pareja registrada.

13 El derecho a residir en Irlanda se prevé en el artículo 6 del Reglamento de 2015, cuyo apartado 3, letra a), tiene el siguiente tenor:

3.a) El ciudadano de la Unión a que se refiere el artículo 3, apartado 1, letra a) podrá residir en el Estado durante más de tres meses si:

- i) es un trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en el Estado;
- ii) dispone, para sí y los miembros de su familia, de recursos suficientes para no convertirse en una carga excesiva para la asistencia social del Estado, así como de un seguro de enfermedad, para sí y los miembros de su familia, que cubra todos los riesgos;
- iii) está matriculado en un centro de enseñanza autorizado o financiado por el Estado con la finalidad principal de cursar estudios en el mismo y dispone, para sí y los miembros de su familia, de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos y garantiza al Ministro, mediante una declaración o por cualquier otro medio equivalente, que posee recursos suficientes para sí y los miembros de su familia para no convertirse en una carga excesiva para la asistencia social del Estado, o
- iv) sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 4, es miembro de la familia de un ciudadano de la Unión que cumple una o varias de las condiciones enumeradas en los incisos i), ii), o iii).

14 El artículo 11, apartado 1, del Reglamento de 2015 prevé el mantenimiento del derecho de residencia en Irlanda. Dicho artículo establece que:

11. 1. Una persona que reside en el Estado con arreglo a los artículos 6, 9 o 10 podrá seguir residiendo en el mismo siempre y cuando cumpla lo dispuesto en las disposiciones correspondientes del artículo

de que se trate y no se convierta en una carga excesiva para el sistema de asistencia social del Estado.

HECHOS QUE DIERON LUGAR A LA PETICIÓN DE DECISIÓN PREJUDICIAL

- 15 A continuación, se describen los antecedentes de hecho del litigio que dio lugar a las cuestiones prejudiciales. GV es una nacional rumana y madre de AC, una ciudadana rumana que reside y trabaja en Irlanda. AC también ha adquirido la nacionalidad irlandesa por naturalización.
- 16 GV ha residido en Irlanda en varias ocasiones, incluido en el período comprendido entre 2009 y 2011, tras el cual regresó a Rumanía. De la información que figura en su solicitud de subsidio por discapacidad se desprende que, en el período comprendido entre los años 2011 y 2016, se desplazó entre Irlanda, Rumanía y España. Según el Minister for Employment Affairs and Social Protection (ministro de Empleo y Protección Social; en lo sucesivo, «ministro»), la información facilitada por GV en relación con dicho período varía cada cierto tiempo.
- 17 GV afirma en su declaración jurada que lleva quince años separada de su marido y que, durante dicho período, ha estado económicamente a cargo de su hija, que le ha enviado periódicamente transferencias de dinero. GV exhibe como pruebas para apoyar su afirmación las transferencias efectuadas a través de Western Union en los años 2007, 2008, 2011 y 2016.
- 18 En 2017, GV regresó a Irlanda, donde reside desde ese momento. GV aduce en una declaración jurada prestada en el presente procedimiento que en 2017 experimentó cambios degenerativos en su artritis. El 28 de septiembre de 2017, es decir, poco después de regresar a Irlanda, GV presentó una solicitud de subsidio por discapacidad con arreglo a la Social Welfare Consolidation Act 2005 (Ley consolidada de Protección Social de 2005), en su versión modificada (en lo sucesivo, «Ley de 2005»). GV afirma que reside legalmente en Irlanda en su condición de progenitora a cargo de un trabajador ciudadano de la Unión. Según el ministro, GV reside en Irlanda en su condición de ascendiente directo a cargo de un trabajador ciudadano de la Unión y el carácter legal de dicha residencia está supeditado a si sigue cumpliendo las condiciones de su residencia.
- 19 En noviembre de 2017, el ministro asignó a GV un número personal de servicio público. Un número personal de servicio público es un número de referencia único que se asigna a los residentes en Irlanda y que permite acceder a las prestaciones sociales.
- 20 La solicitud de subsidio por discapacidad fue denegada en un primer momento mediante resolución de 27 de febrero de 2018. Se interpuso recurso contra dicha resolución, que fue desestimado el 12 de febrero de 2019. En cada una de estas ocasiones, se consideró que GV no disfrutaba del derecho a residir en Irlanda. A

raíz de una solicitud presentada en nombre de GV por Crosscare, una organización no gubernamental, se efectuó una revisión de la resolución dictada en apelación. Mediante resolución de 2 de julio de 2019, se concluyó que GV tenía derecho de residencia, si bien no tenía derecho a recibir asistencia social.

- 21 Posteriormente, se presentó ante el Chief Appeals Officer (jefe de la División de Apelaciones) una solicitud de revisión de la resolución de la División de Apelaciones. El 23 de julio de 2019 se dictó la resolución relativa a dicha revisión, en la que se concluyó que GV no tenía derecho a recibir el subsidio por discapacidad. El jefe de la División de Apelaciones observó que la División de Apelaciones había «constatado que [GV] era un ascendiente directo a cargo de un ciudadano de la Unión que trabaja en Irlanda». Asimismo, se afirmó que la División de Apelaciones había determinado que GV había «demostrado estar a cargo de su hija antes de reunirse con ella en Irlanda». El jefe de la División de Apelaciones expuso la siguiente conclusión en relación con el derecho de residencia de GV:

«No obstante, con arreglo a la Directiva 2004/38/CE y el Reglamento de 2015 (S.I. 548 de 2015), por el que se incorpora la Directiva al ordenamiento jurídico irlandés, el derecho de residencia no es incondicional. La Directiva y el Reglamento establecen una distinción entre las personas económicamente activas y aquellas que no lo son.

El artículo 11 del S. I. 548 de 2015, que versa sobre el mantenimiento del derecho de residencia, establece que:

Una persona que reside en el Estado con arreglo a los artículos 6, 9 o 10 podrá seguir residiendo en el mismo siempre y cuando cumpla lo dispuesto en las disposiciones correspondientes del artículo de que se trate y no se convierta en una carga excesiva para el sistema de asistencia social del Estado.

Aunque [GV] reside en el Estado, con arreglo al artículo 6 el derecho de residencia no es incondicional y podrá seguir residiendo en el mismo mientras cumpla lo dispuesto en el artículo 6 y no se convierta en una carga excesiva para el sistema de asistencia social del Estado.

En consecuencia, no considero que la División de Apelaciones haya incurrido en error de Derecho en relación con los motivos formulados por la Sra. Hetherington en nombre de [GV] y, en estas circunstancias, he de negarme a revisar la resolución dictada por la División de Apelaciones.»

La referencia en el pasaje anterior al «artículo 6» es una referencia al artículo 6 del Reglamento de 2015 mencionado anteriormente, y no al artículo 6 de la Directiva. El artículo 6, apartado 3, letra a), del Reglamento se corresponde con el artículo 7, apartado 1, de la Directiva, artículo que incorpora al ordenamiento jurídico irlandés.

SUBSIDIO POR DISCAPACIDAD — MARCO JURÍDICO PERTINENTE

- 22 El subsidio por discapacidad está previsto en el capítulo 10 de la parte 3 de la Ley de 2005 y se abona a aquellas personas que cumplen los requisitos previstos en el artículo 210 de la Ley de 2005, en particular:
- a) la persona ha cumplido 16 años, pero no ha alcanzado la edad de jubilación;
 - b) como consecuencia de una discapacidad determinada, la persona se ve considerablemente limitada para desempeñar un empleo de un tipo que, de no padecer dicha discapacidad, sería adecuado para su edad, experiencia y cualificación, con independencia de si dicha persona está utilizando el servicio de capacitación que se pone a disposición de las personas con discapacidad con arreglo al artículo 68 de la Health Act, 1970 (Ley de Salud de 1970);
 - c) sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2, los ingresos de esa persona no exceden semanalmente del importe correspondiente al subsidio por discapacidad (incluido cualquier incremento de dicho subsidio) que le correspondería, con arreglo al capítulo 10, si no dispusiese de recursos suficientes.
- 23 El subsidio por discapacidad es una prestación de asistencia social que se concede a un particular sin que este deba pagar ninguna cotización social. Se trata de un pago financiado con cargo al sistema general impositivo y, a efectos nacionales, se considera un subsidio.¹ El subsidio por discapacidad se considera una prestación especial en metálico no contributiva a efectos del Reglamento (CE) 883/2004. Se recoge en el anexo X del Reglamento 883/2004. La finalidad de dicho subsidio es ofrecer protección contra la pobreza (véase *Petecel c. The Minister for Social Protection* [2020] IESC 41, § 29). El Estado irlandés gastó un total de 1 600 millones de euros en concepto de subsidio por discapacidad en 2018.
- 24 Para poder optar al subsidio por discapacidad es necesario cumplir las condiciones de elegibilidad, que incluyen una serie de requisitos médicos y una evaluación de medios económicos. Los requisitos médicos exigen que, como consecuencia de una discapacidad determinada, la persona se vea considerablemente limitada para desempeñar un empleo de un tipo que, de no padecer dicha discapacidad, sería adecuado para su edad, experiencia y cualificación, con independencia de si dicha persona está utilizando el servicio de capacitación que se pone a disposición de las personas con discapacidad con arreglo al artículo 68 de la Ley de salud de 1970. La evaluación de medios económicos incluye un cálculo de todos los recursos de

¹ El sistema de asistencia social en Irlanda incluye pagos universales (por ejemplo, la prestación por hijos), prestaciones [vinculadas al pago de cotizaciones a la seguridad social relacionada con el salario (Pay Related Social Insurance contributions, en lo sucesivo, «cotizaciones PRSI») y que se financian con cargo al Instituto de Seguridad Social) y subsidios (que no están vinculadas al pago de las cotizaciones PRSI y que se financian con cargo al sistema general impositivo).

conformidad con las normas establecidas en el anexo 3 de la Ley de 2005. Esto incluye un cálculo de todos los ingresos y del capital disponible de una persona. El cálculo de los ingresos incluye cualquier ingreso que una persona reciba de un miembro de su familia. Un particular podrá recibir el subsidio por discapacidad siempre y cuando cumpla las condiciones de elegibilidad.

- 25 El artículo 210, apartado 9, de la Ley de 2005 se opone a que una persona reciba el subsidio por discapacidad si esta no reside habitualmente en el Estado. La residencia habitual se define en el artículo 246, apartado 1, de la Ley de 2005. El artículo 246, apartado 5, de la Ley de 2005 se opone a considerar que una persona reside habitualmente en el Estado (a efectos de la Ley) si no dispone de un derecho a residir en Irlanda. La resolución impugnada por GV se basa en si tenía derecho a residir en Irlanda y en si se convertiría o no, al perder su condición de «familiar a cargo», en una carga excesiva para el sistema de asistencia social del Estado.

PROCEDIMIENTO HASTA LA FECHA

- 26 Mediante resolución del High Court (Tribunal Superior, Irlanda) de 21 de octubre de 2019, GV fue autorizada a recurrir la resolución del jefe de la División de Apelaciones de 23 de julio de 2019. El procedimiento se sustanció ante el juez Simons, que dictó sentencia el 29 de mayo de 2020. El High Court dictó un auto de *certiorari* por el que se anuló la resolución del jefe de la División de Apelaciones y, además, declaró que la expresión «[...] y no se convierta en una carga excesiva para el sistema de asistencia social del Estado», que figura en el artículo 11, apartado 1, del European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015 [Reglamento relativo a las Comunidades Europeas (Libre Circulación de Personas) de 2015] (S.I 548 de 2015), es incompatible con la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, puesto que se aplica a personas que ejercen su derecho de residencia con arreglo a lo dispuesto en el artículo 6, apartado 3, letra a), inciso iv), del Reglamento de 2015 en caso de que dicha persona sea un miembro de la familia de un ciudadano de la Unión que cumple los requisitos establecidos en el artículo 6, apartado 3, letra a), inciso i), del Reglamento de 2015.
- 27 En resumen, el High Court determinó que GV respondía a la definición de «miembro de la familia» que se recoge en el artículo 2, número 2, letra d), de la Directiva, y que cumplía los requisitos de «familiar a cargo» que se establecen en dicho artículo, dado que, según el juez del High Court, una vez que se acredita el hecho de estar a cargo (por parte del miembro de la familia del ciudadano de la Unión de que se trate) en el país de origen, en el momento en que el miembro de la familia solicita reunirse con el ciudadano de la Unión en el Estado miembro de acogida, no se exige a dicho miembro de la familia que siga estando a cargo del ciudadano de la Unión para poder disfrutar del derecho de residencia en el Estado miembro de acogida. En consecuencia, el juez concluyó que GV tenía derecho a residir en el Estado y que no se exige, «con arreglo al artículo 7, apartado 1,

letras a) y b), disponer de recursos suficientes en el caso de un trabajador y de un miembro de su familia a su cargo». Concluyó que el jefe de la División de Apelaciones había incurrido en error de Derecho y declaró (en los apartados 85 y 86) lo siguiente:

«85. Tanto el razonamiento del jefe de la División de Apelaciones como las disposiciones del artículo 11 en las que este se basa son incompatibles con los requisitos previstos en la Directiva 2004/38. El legislador de la Unión ha decretado que no constituye una carga excesiva para un Estado miembro permitir que un miembro de la familia de un trabajador migrante que esté a su cargo disfrute de un derecho a la igualdad de trato en lo que concierne a la asistencia social. El requisito de disponer de recursos suficientes no se aplica a los miembros de la familia a cargo de un trabajador migrante que reside legalmente en el Estado por más de tres meses.

86. Habida cuenta de que es incompatible con el Derecho de la Unión imponer el requisito de disponer de recursos suficientes con respecto a otras categorías de ciudadanos de la Unión con arreglo al artículo 7, apartado 1, letras a) y b), de la Directiva 2004/38, el artículo 11 del Reglamento nacional se extralimita y es inválido en la medida en que pretende extender dicho requisito a un *miembro de la familia a cargo* de un trabajador migrante que reside legalmente en el Estado. Procede inaplicar este aspecto del artículo 11, puesto que es incompatible con las disposiciones de la Directiva 2004/38 que producen efecto directo.»

- 28 El jefe de la División de Apelaciones y el ministro recurrieron dicha resolución ante el Court of Appeal, que declaró que era necesario plantear una cuestión al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 267 TFUE.

RESUMEN DE LAS ALEGACIONES DE LAS PARTES

- 29 El ministro alega que la expresión «[...] y no se convierta en una carga excesiva para el sistema de asistencia social del Estado» que figura en el artículo 11, apartado 1, del Reglamento de 2015 es compatible con la Directiva, puesto que se aplica a personas como GV, que llegan al Estado y reivindican un derecho de residencia derivado sobre la base de su condición de ascendiente directo a cargo de un trabajador ciudadano de la Unión que ejerce sus derechos de libre circulación en el Estado. El ministro aduce que la definición de «miembro de la familia» que figura en el artículo 2, número 2, letra d), de la Directiva 2004/38/CE incluye el requisito de que el miembro de la familia siga estando a cargo del ciudadano de la Unión mientras se invoque el derecho de residencia derivado y que el derecho de residencia derivado se pierde cuando dicho miembro deja de estar a cargo. El Ministro arguye que, si se concediese a GV el subsidio por discapacidad, dejaría de concurrir la supuesta dependencia de GV con respecto a su hija y, en consecuencia, GV ya no disfrutaría de un derecho de residencia derivado con arreglo a la Directiva 2004/38/CE.

- 30 En apoyo de dicha alegación, el ministro observa que la finalidad de la Directiva es establecer un derecho de residencia, supeditado a determinadas condiciones y que cualquier derecho a reclamar una prestación social a un Estado miembro es consecuencia de poder invocar un derecho de residencia (véase el asunto C-333/13 *Dano/Jobcenter Leipzig*, EU:C:2014:2358, apartados 68 a 71). El ministro aduce asimismo que el Tribunal de Justicia ha reconocido que los Estados miembros tienen derecho a establecer restricciones al acceso a sus sistemas de seguridad social y que únicamente las personas que cumplen los requisitos que subyacen al derecho de residencia podrán solicitar prestaciones sociales (véanse los asuntos C-333/13 *Dano/Jobcenter Leipzig*, apartados 73 a 75; C-140/12 *Brey*, EU:C:2013:565; C-308/14 *Comisión/Reino Unido*, EU:C:2016:436, y C-67/14 *Alimanovic*, EU:C:2015:597).
- 31 Según el ministro, el artículo 11, apartado 1, del Reglamento de 2015 no establece una prohibición absoluta de conceder prestaciones sociales, sino más bien una evaluación de si la concesión de la prestación social en cuestión supondría, en relación con los hechos del caso concreto de que se trate, que el solicitante en cuestión se convirtiese en una «*carga excesiva para el sistema de asistencia social del Estado*».
- 32 El High Court declaró que la cuestión de la dependencia se determina finalmente en el momento en que un miembro de la familia trata de reunirse con el trabajador ciudadano de la Unión en el Estado miembro de acogida, es decir, tal dependencia debe apreciarse únicamente «*en el país de origen y en el momento en que el miembro de la familia solicita reunirse con el ciudadano de la Unión a cuyo cargo está*». El ministro sostiene que esta apreciación no se desprende de la manera en que este Tribunal ha considerado el concepto de dependencia. El ministro observa que las resoluciones existentes de los tribunales se centran en cómo puede determinarse que una persona «*está a cargo*» (en particular, antes de su llegada al Estado) más que en las circunstancias en las que dicha situación de dependencia *se rompe* después de llegar al Estado, o en cómo puede considerarse que sigue existiendo. Según el ministro, cuando esta persona deja de estar «*a cargo*», también concluye el derecho de residencia derivado que se basa en dicha situación. Esto queda demostrado, por ejemplo, por el uso del presente de indicativo («*are*» *dependants*) [en la versión inglesa] del artículo 2, número 2, de la Directiva. El ministro considera que no hay nada en el Derecho de la Unión que se oponga a que se vuelva a examinar si esta supuesta dependencia, que constituye el fundamento del derecho derivado de residencia, sigue existiendo en el Estado de acogida. Por el contrario, el artículo 14, apartado 2, de la Directiva confirma que el derecho de residencia establecido en el artículo 7 de la Directiva sigue existiendo mientras los miembros de las familias de los ciudadanos de la Unión sigan cumpliendo las condiciones previstas en la Directiva.
- 33 En respuesta a la invocación por parte de GV del asunto 316/85, Lebon (EU:C:1987:302), el ministro observa que, en dicho asunto, en el que se examinaron los derechos establecidos en el Reglamento 1612/68, el Tribunal de Justicia declaró que la apreciación de la dependencia en una «*situación de hecho*»

—mantenimiento asegurado por el trabajador— sin que sea necesario determinar las razones de este mantenimiento» y que «la calidad de miembro de la familia a cargo [no] supone un derecho a alimentos» (véase también el asunto C-1/05, *Jia*, EU:C:2007:1, apartados 36 y 37). En la sentencia *Lebon*, el Tribunal de Justicia también confirmó que el derecho a prestaciones de asistencia social puede perderse cuando la persona deje de estar a cargo (véase el apartado 14). En el asunto C-218/14, *Singh* (EU:C:2015:476), se confirmó que el derecho de los miembros de la familia a residir en el territorio del Estado miembro de acogida, sobre la base del artículo 7, apartado 2, solo se mantendrá mientras aquellos cumplan los requisitos establecidos en dicha disposición (véase el apartado 57).

- 34 El ministro observa además que el Tribunal de Justicia también ha declarado que, para que una persona pueda considerarse «a cargo», «debe probarse que existe una situación de dependencia real» (asunto C-423/12, *Reyes*, EU:C:2014:16, apartado 20, y asunto C-1/05, *Jia*, apartado 20). El ministro señala que, en la sentencia *Reyes*, el Tribunal de Justicia confirmó que, para que se pueda aplicar el artículo 2, número 2, es necesario que la dependencia exista antes de la entrada en un Estado miembro (apartado 22) y declaró que tal dependencia puede acreditarse mostrando el pago regular de una cantidad de dinero a la persona a cargo. También declaró que el hecho de que un miembro de la familia tuviese buenas perspectivas de encontrar un empleo no incidía en la interpretación del concepto de estar «a cargo» y que un Estado miembro no podía obligar a una descendiente a haber intentado conseguir un empleo en su país de origen para que se le pudiese considerar «a cargo», y que el hecho de que el descendiente pueda encontrar un empleo en el Estado miembro tampoco se opone a que mantenga la condición de persona «a cargo» (véanse los apartados 28 y 33). No obstante, el ministro indica que la sentencia *Reyes* versaba sobre la cuestión de la entrada en el Estado, es decir, sobre la apreciación *ex ante* de la dependencia al llegar al Estado. No se refería a la cuestión, que constituye el objeto del presente asunto, de si la condición de familiar «a cargo» puede perderse cuando el miembro de la familia reside en el Estado de acogida.
- 35 GV alega que el artículo 11, apartado 1, del Reglamento de Ejecución nacional es contrario a Derecho y va más allá de la Directiva 2004/38 al imponer el requisito relativo a la «carga excesiva» a los ciudadanos de la Unión que trabajan en el Estado, y a los miembros reconocidos de sus familias, como los ascendientes directos a cargo, cuando dicho requisito no está establecido en el artículo 7 de la Directiva. La hija de GV es una ciudadana de la Unión que ha residido y trabajado en el Estado durante muchos años; en consecuencia, dispone del derecho a residir en el Estado con arreglo al artículo 7, apartado 1, letra a). GV, que es un ascendiente directo a cargo, dispone, por lo tanto, de un derecho a residir en el Estado de conformidad con el artículo 7, apartado 1, letra d). Cuando un miembro de la familia, como GV, reside en un Estado miembro con arreglo al artículo 7, apartado 1, letra d), en su condición de miembro de la familia de un ciudadano de la Unión residente de conformidad con lo previsto en el artículo 7, apartado 1, letra a), no está sujeto al requisito relativo a la «carga excesiva». GV aduce que los requisitos relativos a cada categoría de ciudadano de la Unión y los miembros

de sus familias figuran detalladamente en el artículo 7, y que los Estados miembros no pueden imponer requisitos adicionales a los previstos en dicho artículo. El requisito relativo a disponer de recursos suficientes se limita a los ciudadanos económicamente inactivos y a los miembros de sus familias, así como a los estudiantes y a los miembros de sus familias. En cuanto a este último caso, la categoría de miembros de la familia de un estudiante que tiene derecho de residencia está limitada conforme al artículo 7, apartado 4.

36 Por otra parte, como señaló el High Court en el apartado 21 de su sentencia, *«el derecho a la igualdad de trato no solo se aplica a los ciudadanos de la Unión, sino que también se extiende a los miembros de sus familias que son nacionales de terceros países y que son beneficiarios del derecho de residencia o del derecho de residencia permanente en el Estado de acogida»*. El artículo 24, apartado 2, establece una excepción, consistente en que el Estado miembro de acogida no estará obligado a conceder el derecho a prestaciones de asistencia social, si bien esta excepción solo se aplica durante los primeros tres meses de residencia (artículo 6), o a los ciudadanos de la Unión que están buscando empleo [artículo 14, apartado 4, letra b)]; ninguna de estas excepciones se aplica en el presente asunto.

37 GV añade que la afirmación del ministro de que la dependencia de la asistencia social supondría que GV dejaría de estar a cargo de su hija no se ve corroborada por la jurisprudencia del TJUE sobre el concepto de dependencia. Como declaró el TJUE en el apartado 21 de la sentencia *Reyes*:

«Esta dependencia resulta de una situación de hecho que se caracteriza por que el ciudadano de la Unión que ejerció el derecho de libre circulación o su cónyuge garantizan el apoyo material del miembro de la familia (véase, en este sentido, la sentencia *Jia*, antes citada, apartado 35).»

38 En el apartado 22 de la sentencia *Reyes* también se afirmó que *«la necesidad del apoyo material debe darse en el Estado de origen o de procedencia de dicho descendiente en el momento en que solicita establecerse con dicho ciudadano»* y que lo anterior se cumple cuando *«un ciudadano de la Unión proceda regularmente, durante un período considerable, al pago a dicho descendiente de una cantidad de dinero necesaria para que este cubra sus necesidades básicas en el Estado de origen demuestra que existe una situación de dependencia real de ese descendiente con relación a dicho ciudadano»* (apartado 24).

39 En la sentencia *Reyes*, el TJUE también examinó la cuestión de si un miembro de la familia podía perder la condición de familiar «a cargo» una vez se halle presente en el Estado miembro de acogida (en aquel asunto, al haber encontrado trabajo por cuenta ajena el miembro de la familia), y declaró, en el apartado 33, que «el artículo 2, número 2, letra c), de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que el hecho de que un miembro de la familia —en razón de circunstancias personales como la edad, la formación y la salud— tenga buenas perspectivas de encontrar un empleo y tenga, además, la intención de trabajar en

el Estado miembro de acogida no incide en la interpretación del requisito de estar “a cargo” establecido en dicha disposición».

- 40 Como declaró el juez del High Court en los apartados 51 y 52 de la sentencia dictada en el presente asunto:

«51. Cabe aplicar el mismo razonamiento cuando la pérdida *posterior* de dependencia se debe a que el miembro de la familia recibe asistencia social en el Estado miembro de acogida. Siempre y cuando el requisito relativo a la dependencia haya quedado acreditado en el Estado de origen en el momento en que se solicita el derecho de residencia derivado, la condición de residente no se verá afectada si posteriormente se recibe asistencia social.

52. La interpretación contraria, formulada en nombre de los demandados, no solo es contraria a la jurisprudencia antes citada, sino también al artículo 24 de la Directiva 2004/38 [...]»

- 41 GV discrepa, con todo respeto, de la afirmación realizada en nombre del ministro según la cual las decisiones adoptadas por el TJUE en asuntos como *Lebon*, *Jia* y *Reyes* examinan fundamentalmente la cuestión de cómo puede determinarse la dependencia a efectos de establecer un derecho de residencia inicial en vez de la cuestión de las circunstancias en que la dependencia cesa o de cómo puede considerarse que sigue existiendo. Esta es precisamente la cuestión que el TJUE examinó en las sentencias *Lebon* y *Reyes*. Como observó el Tribunal de Justicia en el apartado 20 de la sentencia *Lebon*:

«Una solicitud de *minimex* [mínimo de medios de subsistencia previsto por el ordenamiento belga] presentada por un miembro de la familia del trabajador migrante a cargo de este último no puede afectar a la calidad de miembro de la familia a cargo. Decidir de esta forma equivaldría, efectivamente, a admitir que la concesión del *minimex* podría hacer perder al interesado su calidad de miembro de la familia a cargo y justificar, por consiguiente, ya sea la supresión del propio *minimex* o la pérdida del derecho de residencia. En la práctica, tal solución llevaría a prohibir al miembro de la familia a cargo solicitar el *minimex* y atentaría, de esta forma, a la igualdad de trato reconocida al trabajador migrante. Por tanto, conviene apreciar la calidad de miembro de la familia a cargo, con independencia de la concesión del *minimex*.»

GV aduce además que existe una falta de lógica fundamental en el núcleo de la alegación del Ministro de que la cuestión clave se refiere a las circunstancias en que la dependencia cesa o a cómo puede considerarse que sigue existiendo. Si, como arguye la demandante en el presente asunto, con arreglo a la sentencia *Reyes* y a los asuntos anteriormente citados, el requisito de demostrar la dependencia a efectos de establecer la condición de miembro reconocido de la familia se centra en demostrar la dependencia en el país de origen, la alegación del ministro de que

también es necesario demostrar que la dependencia sigue existiendo en el Estado de acogida es totalmente errónea.

- 42 Por último, se afirma en nombre de GV que la posición del ministro vulnera el derecho a la igualdad de trato establecido en el artículo 24 de la Directiva 2004/38, que únicamente prevé tres excepciones, sin que ninguna de ellas resulte de aplicación en el presente asunto. El Tribunal de Justicia confirmó este extremo en los asuntos acumulados C-22/08 y C-23/08 *Vatsouras* (EU:C:2009:344), en el asunto C-75/11 *Comisión/Austria* (EU:C:2012:605) y en el asunto C-333/13 *Dano*. Como confirmó el Tribunal de Justicia en el asunto C-46/12 *L. N.* (EU:C:2013:97), como excepción al principio de igualdad de trato previsto en el artículo 18 TFUE, del cual el artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2004/38/CE constituye tan solo una expresión específica, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el apartado 2 de dicho artículo 24 debe interpretarse en sentido restrictivo y de conformidad con las disposiciones del Tratado, incluidas las relativas a la ciudadanía de la Unión y a la libre circulación de trabajadores. Aunque la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia en el asunto *Brey* señala que los Estados miembros pueden disponer de un «*margen de apreciación*», también se afirma que este no puede utilizarse de manera que menoscabe el objetivo de la Directiva 2004/38/CE.

FUNDAMENTACIÓN DE LA PETICIÓN DE DECISIÓN PREJUDICIAL PLANTEADA POR EL ÓRGANO JURISDICCIONAL REMITENTE

- 43 Aunque las sentencias invocadas por las partes examinan las cuestiones prejudiciales, ninguna de ellas aborda las cuestiones específicas que se formulan en esta resolución y no es posible considerar que los asuntos que se suscitan en el presente procedimiento son *acte claire*. El asunto *Lebon*, invocado por GV, se remonta a 1987 y tiene por objeto la Directiva 1612/68. Las cuestiones planteadas revisten importancia sistemática tanto por lo que se refiere al pleno alcance de los derechos de residencia que se reconocen a los familiares a cargo de los ciudadanos de la Unión con arreglo a la Directiva 2004/38/CE, como a los criterios de acceso a los sistemas de asistencia social de los Estados miembros de acogida por parte de esos miembros de las familias. Las cuestiones que se plantean suponen interpretar la Directiva 2004/38/EC, así como la jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia, y el Court of Appeal considera que es preciso que se responda a las cuestiones planteadas para poder dictar sentencia en el litigio principal.

[*omissis*]