

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 21 de diciembre de 2023 (*)

«Procedimiento prejudicial — Ciudadanía de la Unión Europea — Artículos 21 TFUE y 45 TFUE — Derecho de los ciudadanos de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros — Trabajador que ha adquirido la nacionalidad del Estado miembro de acogida conservando su nacionalidad de origen — Directiva 2004/38/CE — Artículo 3 — Beneficiarios — Artículo 2, apartado 2, letra d) — Miembro de la familia — Ascendientes directos a cargo de un trabajador ciudadano de la Unión — Artículo 7, apartado 1, letras a) y d) — Derecho de residencia por más de tres meses — Conservación del estatuto de persona a cargo en el Estado miembro de acogida — Artículo 14, apartado 2 — Mantenimiento del derecho de residencia — Reglamento (UE) n.º 492/2011 — Artículo 7, apartado 2 — Igualdad de trato — Ventajas sociales — Prestaciones de asistencia social — Carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida»

En el asunto C-488/21,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Court of Appeal (Tribunal de Apelación, Irlanda), mediante resolución de 27 de julio de 2021, recibida en el Tribunal de Justicia el 10 de agosto de 2021, en el procedimiento entre

GV

y

Chief Appeals Officer,

Social Welfare Appeals Office,

The Minister for Employment Affairs and Social Protection,

Irlanda,

The Attorney General,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. L. Bay Larsen, Vicepresidente, el Sr. A. Arabadjiev, la Sra. A. Prechal, y los Sres. E. Regan, F. Biltgen y N. Piçarra, Presidentes de Sala, y los Sres. S. Rodin y P. G. Xuereb, la Sra. L. S. Rossi, los Sres. A. Kumin (Ponente) y N. Wahl, la Sra. I. Ziemele, el Sr. D. Gratsias y la Sra. M. L. Arastey Sahún, Jueces;

Abogada General: Sra. T. Ćapeta;

Secretaria: Sra. C. Strömholm, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 18 de octubre de 2022;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de GV, por el Sr. D. Shortall, SC, la Sra. P. Brazil, BL, y el Sr. S. Kirwan, Solicitor;

- en nombre del Chief Appeals Officer, el Social Welfare Appeals Office, el Minister for Employment Affairs and Social Protection, Irlanda y el Attorney General, por la Sra. M. Browne, Chief State Solicitor, y por la Sra. A. Delaney y el Sr. A. Joyce, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. N. J Travers, SC, y la Sra. A. Carroll, BL;
- en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek y J. Vláčil, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno danés, por el Sr. M. Jespersen y las Sras. C. Maertens, V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff e Y. T. Thyregod Kollberg, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. J. Möller, R. Kanitz y N. Scheffel, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea por la Sra. E. Montaguti y el Sr. J. Tomkin, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 16 de febrero de 2023;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 7, apartado 1, letra d), 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) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO 2004, L 158, p. 77; corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35, DO 2005, L 197, p. 34, y DO 2007, L 204, p. 28).
- 2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre, por un lado, GV, y, por otro, el Chief Appeals Officer (jefe de la División de Apelaciones, Irlanda), el Social Welfare Appeals Officer (División de Apelaciones en Asuntos de Protección Social, Irlanda), el Minister for Employment Affairs and Social Protection (Ministro de Trabajo y Protección Social, Irlanda), Irlanda y el Attorney General (Fiscal General, Irlanda), en relación con la concesión a GV de un subsidio por discapacidad (en lo sucesivo, «subsidio por discapacidad»).

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Reglamento (CE) n.º 883/2004

- 3 El título III del Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO 2004, L 166, p. 1; corrección de errores en DO 2004, L 200, p. 1, y DO 2007, L 204, p. 30; en lo sucesivo, «Reglamento n.º 883/2004»), incluye un capítulo 9 titulado «Prestaciones especiales en metálico no contributivas». En ese capítulo, el artículo 70 de dicho Reglamento, titulado a su vez «Disposiciones generales», establece lo siguiente:
 - «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:

[...]

c) figuren en el anexo X.

[...]»

4 El anexo X del citado Reglamento, que enumera las «prestaciones especiales en metálico no contributivas» a efectos del artículo 70, apartado 2, letra c), del mismo Reglamento, establece que, por lo que respecta a Irlanda, entre estas prestaciones figura el «subsidio por discapacidad (Ley consolidada de protección social de 2005, parte 3, capítulo 10)».

Reglamento (UE) n.º 492/2011

5 El artículo 7 del Reglamento (UE) n.º 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión (DO 2011, L 141, p. 1), establece en sus apartados 1 y 2:

«1. En el territorio de otros Estados miembros y por razón de la nacionalidad, el trabajador nacional de un Estado miembro no podrá ser tratado de forma diferente a los trabajadores nacionales, en cuanto se refiere a las condiciones de empleo y de trabajo, especialmente en materia de retribución, de despido y de reintegración profesional o de nuevo empleo, si hubiera quedado en situación de desempleo.

2. Se beneficiará de las mismas ventajas sociales y fiscales que los trabajadores nacionales.»

Directiva 2004/38

6 A tenor de los considerandos 3 y 5 de la Directiva 2004/38:

«(3) La ciudadanía de la Unión [Europea] debe ser la condición fundamental de los nacionales de los Estados miembros que ejercen su derecho de libre circulación y residencia. Por ello es necesario codificar y revisar los instrumentos comunitarios existentes que tratan separadamente a los asalariados, los trabajadores por cuenta propia, así como los estudiantes y las otras personas inactivas, de manera que se simplifique y refuerce el derecho de libre circulación y residencia de todos los ciudadanos de la Unión.

[...]

(5) El derecho de todo ciudadano de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, para que pueda ejercerse en condiciones objetivas de libertad y dignidad, debe serle reconocido también a los miembros de su familia, cualquiera que sea su nacionalidad [...].»

7 El artículo 2 de esa Directiva, titulado «Definiciones», establece lo siguiente en su punto 2, letra d):

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

2) “Miembro de la familia”:

[...]

d) los ascendientes directos a cargo [...].».

8 El artículo 3 de la citada Directiva, titulado «Beneficiarios», establece en su apartado 1:

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

9 El capítulo III de la Directiva 2004/38, cuyo epígrafe es «Derecho de residencia», comprende, en particular, sus artículos 7 a 14.

10 Dicho artículo 7, titulado «Derecho de residencia por más de tres meses», dispone, en su apartado 1, lo siguiente:

«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, 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).»

11 El artículo 14 de la citada Directiva, con el título «Mantenimiento del derecho de residencia», establece en su apartado 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.»

12 El artículo 16, apartado 1, de la referida Directiva, que figura en el capítulo IV de esta, titulado «Derecho de residencia permanente», dispone lo siguiente:

«Los ciudadanos de la Unión que hayan residido legalmente durante un período continuado de cinco años en el Estado miembro de acogida tendrán un derecho de residencia permanente en este. Dicho derecho no estará sujeto a las condiciones previstas en el capítulo III.»

Derecho irlandés

Reglamento de 2015

13 La normativa irlandesa de transposición de la Directiva 2004/38 está contenida en el European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015 [Reglamento relativo a las Comunidades Europeas (Libre Circulación de Personas) de 2015], cuyas disposiciones sustituyeron, a partir del 1 de febrero de 2016, al European Communities (Free Movement of Persons) (n.º 2) Regulations 2006 [Reglamento relativo a las Comunidades Europeas (Libre Circulación de Personas) (n.º 2) de 2006], de 18 de diciembre de 2006 (en lo sucesivo, «Reglamento de 2015»).

14 El artículo 3, apartado 5, letra b), del Reglamento de 2015 define el «miembro reconocido de la familia del ciudadano de la Unión» del siguiente modo:

- «(i) el cónyuge o la pareja registrada del ciudadano de la Unión;
- (ii) los descendientes directos del ciudadano de la Unión o de su cónyuge o pareja registrada 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 o de cónyuge o pareja registrada.»

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

«Todo ciudadano de la Unión podrá residir en el Estado por un período superior a tres meses si:

- (i) es un trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en el Estado, o
- (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, o
- (iii) está matriculado en un centro de enseñanza autorizado o financiado por el Estado con la finalidad principal de cursar estudios en él 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).»

16 El artículo 11, apartado 1, de dicho Reglamento establece los requisitos para el mantenimiento del derecho de residencia en Irlanda. Esta disposición prevé lo siguiente:

«La persona que resida en el Estado con arreglo a los artículos 6, 9 o 10 podrá seguir residiendo en él mientras cumpla lo dispuesto en el correspondiente artículo y no se convierta en una carga excesiva para la asistencia social del Estado.»

Ley de 2005

17 El artículo 210, apartados 1 y 9, de la Social Welfare Consolidation Act 2005 (Ley consolidada de protección social de 2005; en lo sucesivo, «Ley de 2005») dispone lo siguiente:

«(1) Sin perjuicio de lo dispuesto en la presente Ley, percibirá una prestación (“subsidio por discapacidad”) la persona:

- (a) que, habiendo cumplido dieciséis años de edad, no haya alcanzado la edad de jubilación;
- (b) que, como consecuencia de una determinada discapacidad, se vea considerablemente impedida para el desempeño de un empleo (al que este capítulo se refiere como “empleo adecuado”) que, si la persona no padeciera dicha discapacidad, sería adecuado para su edad, experiencia y cualificación, con independencia de si dicha persona hace o no uso de algún servicio de formación de las personas con discapacidad, con arreglo al artículo 68 de la Health Act, 1970 (Ley de Salud de 1970);
- (c) cuyos medios de subsistencia semanales, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2, no excedan del importe del subsidio por discapacidad (incluido cualquier incremento de dicho subsidio) que, de no disponer de medios de subsistencia, le correspondería con arreglo a presente capítulo.

[...]

- (9) No tendrá derecho a percibir un subsidio por discapacidad en virtud del presente artículo quien no resida habitualmente en el territorio del Estado.»

18 Según el artículo 246, apartados 1 y 5, de la Ley de 2005:

«(1) A efectos de cada una de las disposiciones especificadas en el apartado 3, el requisito de que la persona debe residir habitualmente en el territorio del Estado significa que:

- (a) para que subsista el derecho a obtener la prestación solicitada, la persona debe residir habitualmente en el territorio del Estado en la fecha de presentación de la solicitud y seguir siendo residente habitual en el Estado después de presentar la solicitud;
- (b) la persona es un trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia que reside en el territorio del Estado de conformidad con el artículo 7 de la Directiva 2004/38 [...];
- (c) la persona es un miembro de la familia de alguna de las personas a que se refiere la letra b), [...]

[...]

- (5) No obstante lo dispuesto en los apartados 1 a 4 y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 9, una persona que no dispone de un derecho de residencia en el Estado no podrá ser considerada, a efectos de la presente Ley, residente habitual en el Estado.

[...]»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

19 GV, nacional rumana, es la madre de AC, también nacional rumana que reside y trabaja en Irlanda. AC obtuvo, por lo demás, la nacionalidad irlandesa por vía de naturalización.

- 20 Durante el período comprendido entre 2009 y 2016, GV residió en Irlanda en varias ocasiones, antes de regresar, cada vez, a Rumanía o a España. Además, dependía económicamente de su hija, que le enviaba periódicamente dinero.
- 21 Desde el año 2017, GV reside en Irlanda con su hija. El 28 de septiembre de 2017, debido al deterioro de su estado de salud en relación con la artritis, GV solicitó la concesión del subsidio por discapacidad, con arreglo a la Ley de 2005.
- 22 El órgano jurisdiccional remitente precisa que dicho subsidio, cuyo objeto es proteger de la pobreza a los beneficiarios del mismo, constituye una prestación de asistencia social que se abona sin que el interesado haya tenido que cotizar a la seguridad social. Además, de la resolución de remisión se desprende que, para tener derecho a dicho subsidio, el interesado debe cumplir determinados requisitos, a saber, requisitos relativos a su edad, discapacidad y recursos económicos. Por otra parte, el Derecho irlandés excluye de la percepción del citado subsidio a quien no reside habitualmente en Irlanda, como es la persona que no dispone de derecho de residencia en ese Estado miembro. Por último, el citado órgano jurisdiccional recuerda que el subsidio por discapacidad constituye una «prestación especial en metálico no contributiva», en el sentido del Reglamento n.º 883/2004.
- 23 Mediante resolución de 27 de febrero de 2018, fue denegada la solicitud de subsidio por discapacidad presentada por GV. El recurso interpuesto contra dicha resolución por GV también fue desestimado, mediante resolución de 12 de febrero de 2019. El motivo de la desestimación, tanto de la solicitud como del recurso, era que GV no disponía del derecho de residencia en Irlanda.
- 24 A raíz de una solicitud presentada en nombre de GV por una organización no gubernamental se revisó la resolución desestimatoria de 12 de febrero de 2019. Mediante resolución de 2 de julio de 2019, el Appeals Officer (funcionario de la División de Apelaciones, Irlanda) declaró que GV, como ascendiente directo a cargo de un ciudadano de la Unión trabajador en Irlanda, era titular de un derecho de residencia, pero no tenía derecho a percibir una prestación de asistencia social.
- 25 Se presentó una solicitud de revisión ante el Jefe de la Oficina de Apelaciones. Este último confirmó, mediante resolución de 23 de julio de 2019, que GV no tenía derecho al subsidio por discapacidad pues, de conformidad con el artículo 11, apartado 1, del Reglamento de 2015, si se le concediese dicho subsidio se convertiría en una carga excesiva para la asistencia social nacional y, por ello, ya no dispondría del derecho de residencia.
- 26 GV interpuso un recurso de anulación contra esta resolución ante la High Court (Tribunal Superior, Irlanda). Mediante sentencia de 29 de mayo de 2020, ese órgano jurisdiccional anuló la resolución de 23 de julio de 2019. En la citada sentencia, ese órgano jurisdiccional declaró, en particular, que el artículo 11, apartado 1, del Reglamento de 2015, en la medida en que supedita el derecho de residencia de un miembro de la familia de un ciudadano irlandés, como es GV, al requisito de que ese miembro de la familia no se convierta en una carga excesiva para la asistencia social del Estado, era incompatible con la Directiva 2004/38. Según ese mismo órgano jurisdiccional, toda vez que se acredite, en el momento en el que ese miembro de la familia se reúne con el ciudadano de la Unión de que se trata, que es dependiente del referido ciudadano de la Unión, no se exige que el miembro de la familia permanezca a cargo de dicho ciudadano de la Unión para que pueda continuar disfrutando de un derecho de residencia en el Estado miembro de acogida.
- 27 El Jefe de la Oficina de Apelaciones y el Ministro de Trabajo y Protección Social interpusieron recurso de apelación contra esta última sentencia ante la Court of Appeal (Tribunal de Apelación, Irlanda), órgano jurisdiccional remitente.
- 28 De la resolución de remisión se desprende que, según el Ministro de Trabajo y Protección Social, el concepto de «miembro de la familia», en el sentido del artículo 2, punto 2, letra d), de la Directiva 2004/38, implica la exigencia de que el miembro de la familia permanezca a cargo del ciudadano de la Unión de que se trate mientras se invoque el

derecho de residencia derivado. De este modo, cuando la relación de dependencia entre ese miembro de la familia y ese ciudadano de la Unión cesa, en particular, debido al pago de una prestación de asistencia social como el subsidio por discapacidad, el citado miembro de la familia, que pasa entonces a depender económicamente del sistema de asistencia social del Estado miembro de acogida, ya no puede disfrutar de tal derecho de residencia. A su juicio, por un lado, esta interpretación se ve corroborada por el tenor tanto de dicha disposición como del artículo 14, apartado 2, de la referida Directiva y, por otro, no se ve refutada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

- 29 El órgano jurisdiccional remitente señala que GV sostiene, en cambio, sustancialmente, que el artículo 11, apartado 1, del Reglamento de 2015 es una disposición ilegal, al supeditar al requisito relativo a la «carga excesiva para la asistencia social del Estado» el acceso a una prestación de asistencia social de un miembro de la familia de un ciudadano de la Unión trabajador por cuenta ajena, que disfruta de un derecho de residencia derivado basado en su dependencia respecto de dicho trabajador por cuenta ajena, cuando tal requisito no figura en el artículo 7 de la Directiva 2004/38. GV afirma que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el concepto de «dependencia» respalda su postura y añade que los argumentos invocados por el Ministro de Trabajo y Protección Social vulneran su derecho a la igualdad de trato, garantizado en el artículo 24, apartado 1, de dicha Directiva.
- 30 En esas circunstancias, la Court of Appeal (Tribunal de Apelación) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿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 1, letra d), de la [Directiva 2004/38] a que dicho familiar esté a cargo de manera continuada del trabajador?
- 2 ¿Se opone la [Directiva 2004/38] 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 estuviera a cargo del trabajador?
- 3) ¿Se opone la [Directiva 2004/38] 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 ese trabajador por razón de 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?»

Sobre la solicitud de reapertura de la fase oral del procedimiento

- 31 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 19 de marzo de 2023, a raíz de la presentación de las conclusiones de la Abogada General, las demandadas en el litigio principal solicitaron que se ordenara la reapertura de la fase oral del procedimiento, con arreglo al artículo 83 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.
- 32 En apoyo de su solicitud, estas demandadas alegan, en esencia, que la Abogada General, al proponer en sus conclusiones que el concepto de «dependencia», con arreglo a los artículos 2, punto 2, letra d), y 7, apartado 1, letra d), de la Directiva 2004/38, se tome en sentido amplio, a saber, en referencia a la necesidad de «cuidados» y, por tanto, a necesidades que podían ser distintas de las materiales, en particular de las económicas, excedió los límites del objeto del litigio principal y, en consecuencia, propuso resolver *ultra petita*.

- 33 Las susodichas demandadas añaden que ni en la fase escrita del procedimiento ni en la vista se discutió si dicho concepto podría abarcar, total o parcialmente, una dependencia de carácter afectivo. De ello concluyen que el asunto debe resolverse sobre la base de una alegación que no fue debatida entre las partes o los interesados mencionados en el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- 34 A este respecto, procede recordar que, en virtud del artículo 252 TFUE, párrafo segundo, el Abogado General presenta públicamente, con toda imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre los asuntos que, de conformidad con el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, requieran su intervención. El Tribunal de Justicia no está vinculado por estas conclusiones ni por la motivación que el Abogado General desarrolla para llegar a las mismas (sentencia de 12 de mayo de 2022, *Schneider Electric y otros*, C-556/20, EU:C:2022:378, apartado 30 y jurisprudencia citada).
- 35 Además, el Tribunal de Justicia ha precisado que el hecho de que una parte interesada mencionada en el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea no esté de acuerdo con las conclusiones del Abogado General no constituye en sí mismo un motivo que justifique la reapertura de la fase oral, sin importar cuáles sean las cuestiones que examine en sus conclusiones (sentencia de 12 de mayo de 2022, *Schneider Electric y otros*, C-556/20, EU:C:2022:378, apartado 32 y jurisprudencia citada).
- 36 Es cierto que el Tribunal de Justicia puede ordenar en cualquier momento, tras oír al Abogado General, la reapertura de la fase oral del procedimiento, conforme al artículo 83 de su Reglamento de Procedimiento, en particular si estima que la información de que dispone es insuficiente o cuando una parte haya invocado ante él, tras el cierre de esta fase, un hecho nuevo que pueda influir decisivamente en su resolución, o también cuando el asunto deba resolverse basándose en un argumento que no haya sido debatido entre las partes o los interesados mencionados en el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- 37 Sin embargo, el Tribunal de Justicia hace constar en este caso que dispone de todos los elementos necesarios para pronunciarse y que el asunto no debe resolverse basándose en algún argumento que no haya sido debatido en las fases escrita y oral del procedimiento. A este respecto, procede señalar que la cuestión del alcance del concepto de «dependencia», con arreglo a los artículos 2, punto 2, letra d), y 7, apartado 1, letra d), de la Directiva 2004/38 y, en particular, si tal dependencia puede ser de carácter afectivo, fue discutida concretamente en la vista.
- 38 Por añadidura, la solicitud de reapertura de la fase oral del procedimiento no contiene ningún hecho nuevo que pueda influir decisivamente en la resolución que el Tribunal de Justicia debe adoptar en este asunto.
- 39 Por lo expuesto, el Tribunal de Justicia, oída la Abogada General, considera que no procede ordenar la reapertura de la fase oral del procedimiento.

Sobre las cuestiones prejudiciales

- 40 Con carácter previo, es preciso señalar que, aunque, en el plano formal, el órgano jurisdiccional remitente ha limitado su cuestión prejudicial a la interpretación de la Directiva 2004/38, esta circunstancia no impide que el Tribunal de Justicia le facilite todos los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que puedan serle útiles para enjuiciar el asunto de que conoce, con independencia de que el tribunal remitente haya hecho o no referencia a ellos en el enunciado de la cuestión planteada (sentencia de 14 de noviembre de 2017, *Lounes*, C-165/16, EU:C:2017:862, apartado 28 y jurisprudencia citada).
- 41 En el caso de autos, de la resolución de remisión se desprende que AC, ciudadana rumana e hija de GV, tras haber ejercido su libertad de circulación al residir y trabajar en Irlanda, obtuvo la nacionalidad irlandesa en el año 2016 por vía de naturalización.

- 42 A este respecto, es preciso recordar que los eventuales derechos conferidos por la Directiva 2004/38 a los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión que tengan a su vez la nacionalidad de un Estado miembro y acompañen a ese ciudadano de la Unión o se reúnan con él son, al margen de los derechos autónomos que esos miembros pueden obtener de la citada Directiva en virtud de su propia condición de ciudadanos de la Unión, derechos derivados de aquellos de los que disfruta el ciudadano de la Unión de que se trate por el hecho de ejercer su libertad de circulación (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de noviembre de 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, apartado 32 y jurisprudencia citada).
- 43 Sin embargo, la Directiva 2004/38 regula únicamente los requisitos de entrada y residencia de un ciudadano de la Unión en Estados miembros distintos del de su nacionalidad. En efecto, toda vez que, en virtud de un principio de Derecho internacional, un Estado miembro no puede negar a sus propios nacionales el derecho a entrar en su territorio y a residir en él y estos disfrutan por lo tanto en dicho Estado de un derecho de residencia incondicionado, la citada Directiva no pretende regular la residencia de un ciudadano de la Unión en un Estado miembro del que es nacional. Por consiguiente, habida cuenta de la jurisprudencia indicada en el apartado anterior de la presente sentencia, tampoco pretende conferir, en el territorio de ese mismo Estado miembro, un derecho de residencia derivado a los miembros de la familia de ese ciudadano de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de noviembre de 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, apartados 33 y 37 y jurisprudencia citada).
- 44 De lo anterior resulta que, en el caso de autos, desde el momento de la naturalización de AC en Irlanda, la Directiva 2004/38 ya no regula, en principio, su derecho de residencia en Irlanda, ni el derecho de residencia derivado del que disfrutaban, en su caso, los miembros de su familia en el sentido del artículo 2, punto 2, de dicha Directiva, como GV.
- 45 Dicho esto, el Tribunal de Justicia ha declarado que la situación de un nacional de un Estado miembro que ha ejercido su libertad de circulación al trasladarse al territorio de otro Estado miembro y al residir legalmente en él no puede equipararse a una situación puramente interna por el mero hecho de que dicho nacional, durante su residencia, haya adquirido la nacionalidad del Estado miembro de acogida, además de su nacionalidad de origen. De ello dedujo que el efecto útil de los derechos reconocidos a los ciudadanos de la Unión en el artículo 21 TFUE, apartado 1, exige que un ciudadano de la Unión que se encuentre en tal situación pueda seguir disfrutando, en el Estado miembro de acogida, de los derechos derivados de dicha disposición, después de haber adquirido la nacionalidad de ese Estado miembro, en su caso, además de su nacionalidad de origen, y, en particular, pueda llevar una vida familiar normal en dicho Estado miembro, disfrutando en él de la presencia a su lado de los miembros de su familia (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de noviembre de 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, apartados 49, 52 y 53).
- 46 Este artículo 21, apartado 1, que establece en términos generales el derecho de todo ciudadano de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, halla una expresión concreta en el artículo 45 TFUE, relativo a la libre circulación de los trabajadores [véase, en este sentido, la sentencia de 11 de noviembre de 2021, MH e ILA (Derechos de pensión en caso de quiebra), C-168/20, EU:C:2021:907, apartado 61 y jurisprudencia citada].
- 47 De ello se deduce que el efecto útil de los derechos conferidos a los trabajadores de la Unión por el artículo 45 TFUE, apartado 1, exige que pueda concederse un derecho de residencia derivado a un miembro de la familia de un trabajador ciudadano de la Unión que, tras haber ejercido su libertad de circulación al residir y trabajar en el Estado miembro de acogida, ha adquirido la nacionalidad de dicho Estado miembro.
- 48 En lo que respecta a los requisitos de concesión del derecho de residencia derivado del que disfruta el miembro de la familia, no deben ser más estrictos que los establecidos por la Directiva 2004/38 para la concesión de un derecho de residencia del mismo tipo a un miembro de la familia de un ciudadano de la Unión que ha ejercido su derecho de libre circulación estableciéndose en un Estado miembro distinto del de su nacionalidad,

puesto que, aunque esta Directiva no contempla la situación a la que se ha hecho referencia en el apartado 45 de la presente sentencia, debe aplicarse por analogía a dicha situación (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de noviembre de 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, apartado 61 y jurisprudencia citada).

- 49 Por otra parte, procede recordar que el artículo 45 TFUE, apartado 2, establece que la libre circulación de los trabajadores supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo. Esta disposición se concreta, en el ámbito específico de la concesión de ventajas sociales, en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011, que precisa que el trabajador nacional de un Estado miembro se beneficiará, en el territorio de los demás Estados miembros de los que no es nacional, de las mismas ventajas sociales y fiscales que los trabajadores nacionales (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, apartados 44 y 78).
- 50 Pues bien, de la jurisprudencia citada en los apartados 45 y 48 de la presente sentencia se desprende, *mutatis mutandis*, que la circunstancia de que un nacional de un Estado miembro que se ha trasladado a otro Estado miembro y reside en él adquiera, posteriormente, la nacionalidad de este último Estado miembro, además de su nacionalidad de origen, no puede implicar que se le prive del derecho a la igualdad de trato, con arreglo al artículo 45 TFUE, apartado 2, tal como lo aplica el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011, y que los requisitos relativos a la concesión de ventajas sociales no deben ser más estrictos que los previstos en esta última disposición.
- 51 Las cuestiones prejudiciales planteadas, que, en este contexto, deben entenderse referidas a la interpretación del artículo 45 TFUE, tal como ha sido aplicado por el Derecho derivado, deben ser respondidas a la luz de las anteriores consideraciones.
- 52 A este respecto, de la resolución de remisión se desprende que es pacífico que GV era un ascendiente directo a cargo de un trabajador ciudadano de la Unión, a saber, AC, tanto en el momento en que se reunió con ese trabajador en dicho Estado miembro como en el momento en que solicitó la concesión de un subsidio por discapacidad. Sin embargo, el Ministro de Trabajo y Protección Social considera, en esencia, que el pago de dicho subsidio a GV implicaría que ya no estuviera a cargo de su hija, sino del sistema de asistencia social de Irlanda. Por lo tanto, toda vez que GV ya no cumpliría el requisito que figura en el artículo 2, punto 2, letra d), de la Directiva 2004/38, perdería su derecho de residencia derivado del que disfruta en el Estado miembro de acogida, de conformidad con el artículo 11, apartado 1, del Reglamento de 2015, que supedita el mantenimiento del derecho de residencia derivado de un ascendiente directo, en particular, al requisito de que ese ascendiente directo no se convierta en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida.
- 53 Tal es el contexto en el que, mediante sus cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 45 TFUE, tal como ha sido aplicado por el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011, en relación con la Directiva 2004/38, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro que permite a las autoridades de ese Estado miembro denegar la concesión de una prestación de asistencia social a un ascendiente directo que, en el momento de la presentación de la solicitud relativa a dicha prestación, está a cargo de un trabajador ciudadano de la Unión, o incluso retirarle el derecho de residencia por más de tres meses, basándose en que la concesión de tal prestación tendría como efecto que ese miembro de la familia dejara de estar a cargo del trabajador ciudadano de la Unión y se convirtiera así en una carga excesiva para la asistencia social de dicho Estado miembro.
- 54 En primer lugar, a tenor del artículo 7, apartado 1, letra d), de la Directiva 2004/38, que, como se desprende de la jurisprudencia citada en el apartado 48 de la presente sentencia, procede aplicar por analogía, dispone del derecho de residencia por más de tres meses 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)» de dicho artículo 7.

- 55** El concepto de «miembro de la familia» empleado en el artículo 7, apartado 1, letra d), de la Directiva 2004/38, que procede aplicar por analogía, se define en el artículo 2, punto 2, de esa Directiva y designa, en particular, en su letra d), a los «ascendientes directos a cargo».
- 56** Por lo tanto, de la lectura conjunta del artículo 2, punto 2, letra d), y del artículo 7, apartado 1, letras a) y d), de la Directiva 2004/38 se desprende que los ascendientes directos de un trabajador ciudadano de la Unión gozan de un derecho de residencia derivado por más de tres meses cuando están «a cargo» de dicho trabajador.
- 57** Por lo que respecta a este requisito, el Tribunal de Justicia ha precisado que la situación de dependencia debe existir en el país de procedencia del miembro de la familia de que se trate en el momento en el que solicita establecerse con el ciudadano de la Unión del que está a cargo (sentencia de 16 de enero de 2014, Reyes, C-423/12, EU:C:2014:16, apartado 30 y jurisprudencia citada).
- 58** No obstante, como ha señalado, en esencia, la Abogada General en el punto 44 de sus conclusiones, en el asunto que dio lugar a la jurisprudencia citada en el apartado anterior de la presente sentencia, el Tribunal de Justicia debía pronunciarse sobre los requisitos que deben cumplirse en el momento en que el interesado solicita disfrutar de un derecho de residencia derivado en el Estado miembro de acogida, y no sobre los requisitos que debe cumplir ese interesado para conservar tal derecho.
- 59** Sobre este último aspecto procede recordar que el artículo 14 de la Directiva 2004/38, titulado «Mantenimiento del derecho de residencia», establece, en su apartado 2, párrafo primero, que los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias gozarán del derecho de residencia establecido, en particular, en el artículo 7 de dicha Directiva mientras cumplan las condiciones en él previstas.
- 60** Así pues, de dicho artículo 14, apartado 2, en relación con el artículo 2, punto 2, letra d), y con el artículo 7, apartado 1, letras a) y d), de la Directiva 2004/38 se desprende que un ascendiente directo de un trabajador ciudadano de la Unión goza de un derecho de residencia derivado mientras esté a cargo de dicho trabajador, y ello hasta que ese ascendiente, que haya residido legalmente durante un período continuado de cinco años en el territorio del Estado miembro de acogida, pueda solicitar un derecho de residencia permanente con arreglo al artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38.
- 61** Tal interpretación es conforme con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual el concepto de «beneficiario», en el sentido del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2004/38, implica que la condición de beneficiario, aun cuando haya sido adquirida en el pasado, puede perderse posteriormente si dejan de cumplirse los requisitos, en particular los que figuran en el artículo 2, punto 2, de dicha Directiva, a los que se refiere ese artículo 3, apartado 1 (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de septiembre de 2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, apartado 62 y jurisprudencia citada).
- 62** En el caso de autos, no se discute que GV estaba a cargo de su hija, esto es, AC, tanto en el momento en que se reunió con ella como en el momento en que solicitó la concesión del subsidio por discapacidad. Por lo tanto, en el momento de dicha solicitud, GV cumplía el requisito para disfrutar, como «miembro de la familia», de un derecho de residencia derivado, de conformidad con la Directiva 2004/38.
- 63** En segundo lugar, de los apartados 49 y 50 de la presente sentencia se desprende que, incluso en una situación como la de AC, un trabajador ciudadano de la Unión que haya adquirido, durante su residencia en el Estado miembro de acogida, la nacionalidad de este último, además de su nacionalidad de origen, tiene derecho a la igualdad de trato, en virtud del artículo 45 TFUE, apartado 2, tal como queda aplicado por el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011.

- 64 Por lo que respecta al concepto de «ventajas sociales», en el sentido de dicho artículo 7, apartado 2, el Tribunal de Justicia ha precisado que comprende todas las ventajas que, vinculadas o no a un contrato de trabajo, se reconocen generalmente a los trabajadores nacionales principalmente por razón de su condición objetiva de trabajadores o por el mero hecho de su residencia en el territorio nacional, y cuya extensión a los trabajadores nacionales de otros Estados miembros permite, por lo tanto, facilitar la movilidad de estos en el interior de la Unión y, por ende, su integración en el Estado miembro de acogida (sentencia de 6 de octubre de 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, apartado 41 y jurisprudencia citada).
- 65 Este concepto puede incluir prestaciones de asistencia social que entran al mismo tiempo en el ámbito de aplicación específico del Reglamento n.º 883/2004, tales como, según precisa el órgano jurisdiccional remitente, el subsidio por discapacidad (véase, por analogía, la sentencia de 27 de mayo de 1993, Schmid, C-310/91, EU:C:1993:221, apartado 17 y jurisprudencia citada).
- 66 Además, procede señalar que una prestación de asistencia social, como el subsidio por discapacidad concedido a un ascendiente directo, constituye para el trabajador migrante una «ventaja social», en el sentido del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011, toda vez que dicho ascendiente directo está a cargo del citado trabajador, en el sentido del artículo 2, punto 2, letra d), de la Directiva 2004/38 (véase, por analogía, la sentencia de 18 de junio de 1987, Lebon, 316/85, EU:C:1987:302, apartados 12 y 13). Además, ese ascendiente directo a su cargo, como beneficiario indirecto de la igualdad de trato reconocida al referido trabajador, puede invocar el artículo 7, apartado 2, con el fin de obtener dicho subsidio cuando, en virtud del Derecho nacional, este se conceda directamente a tales ascendientes (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de febrero de 1992, Bernini, C-3/90, EU:C:1992:89, apartado 26 y de 14 de diciembre de 2016, Bragança Linares Verruga y otros, C-238/15, EU:C:2016:949, apartado 40).
- 67 En efecto, como observó la Abogada General en el punto 106 de sus conclusiones, si no pudiera concederse a un ascendiente directo, aunque esté a cargo de un trabajador que ha ejercido su derecho a la libre circulación, una prestación de asistencia social que constituye, para el trabajador migrante, una «ventaja social» —a la que sí pueden aspirar los ascendientes directos a cargo de los trabajadores nacionales del Estado miembro de acogida—, se vulneraría la igualdad de trato de dicho trabajador migrante.
- 68 Ese artículo 7, apartado 2, protege de este modo contra las discriminaciones que podrían sufrir en el Estado miembro de acogida el trabajador migrante y los miembros de su familia, incluidos los contemplados en el artículo 2, punto 2, letra d), de la Directiva 2004/38.
- 69 De ello se desprende que la condición de ascendiente «a cargo», en el sentido del artículo 2, punto 2, letra d), de la Directiva 2004/38, no puede verse afectada por la concesión de una prestación de asistencia social en el Estado miembro de acogida. En efecto, decidir otra cosa equivaldría a admitir que la concesión de tal prestación podría hacer perder al interesado su condición de miembro de la familia a cargo, y justificar, por consiguiente, la retirada de dicha prestación, o incluso la pérdida por parte de este de su derecho de residencia. Tal solución prohibiría, en la práctica, a ese miembro de la familia a cargo solicitar la citada prestación, vulnerando con ello la igualdad de trato reconocida al trabajador migrante (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de junio de 1987, Lebon, 316/85, EU:C:1987:302, apartado 20).
- 70 El artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011, en relación con el artículo 2, punto 2, letra d), con el artículo 7, apartado 1, letras a) y d), y con el artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2004/38, contribuye así a alcanzar el objetivo perseguido por dicho Reglamento, que consiste en favorecer la libertad de circulación de los trabajadores creando condiciones óptimas para la integración de los miembros de la familia de los ciudadanos de la Unión que han hecho uso de esa libertad y han ejercido una actividad profesional en el Estado miembro de acogida (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, apartado 51).

- 71 A este respecto, es preciso subrayar que, con las cotizaciones sociales que un trabajador migrante paga en el Estado miembro de acogida en virtud de la actividad asalariada que ejerce, contribuye a la financiación de las políticas sociales de dicho Estado y debe, en consecuencia, beneficiarse de ellas en las mismas condiciones que los trabajadores nacionales. Por lo tanto, el objetivo de evitar una carga económica excesiva para el Estado miembro de acogida no puede ser considerado una razón imperiosa de interés general que pueda justificar una desigualdad de trato entre los trabajadores migrantes y los trabajadores nacionales (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de junio de 2012, Comisión/Países Bajos, C-542/09, EU:C:2012:346, apartados 66 y 69).
- 72 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 45 TFUE, tal como ha sido aplicado por el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011, en relación con el artículo 2, punto 2, letra d), con el artículo 7, apartado 1, letras a) y d), y con el artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2004/38, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro que permite a las autoridades de ese Estado miembro denegar la concesión de una prestación de asistencia social a un ascendiente directo que, en el momento de la presentación de la solicitud relativa a dicha prestación, está a cargo de un trabajador ciudadano de la Unión, o incluso retirarle el derecho de residencia por más de tres meses, basándose en que la concesión de tal prestación tendría como efecto que ese miembro de la familia dejara de estar a cargo del citado trabajador ciudadano de la Unión y se convirtiera así en una carga excesiva para la asistencia social de dicho Estado miembro.

Costas

- 73 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este 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:

El artículo 45 TFUE, tal como ha sido aplicado por el artículo 7, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión, en relación con el artículo 2, punto 2, letra d), con el artículo 7, apartado 1, letras a) y d), y con el artículo 14, 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) 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,

debe interpretarse en el sentido de que

se opone a una normativa de un Estado miembro que permite a las autoridades de ese Estado miembro denegar la concesión de una prestación de asistencia social a un ascendiente directo que, en el momento de la presentación de la solicitud relativa a dicha prestación, está a cargo de un trabajador ciudadano de la Unión Europea, o incluso retirarle el derecho de residencia por más de tres meses, basándose en que la concesión de tal prestación tendría como efecto que ese miembro de la familia dejara de estar a cargo del citado trabajador ciudadano de la Unión y se convirtiera así en una carga excesiva para la asistencia social de dicho Estado miembro.

Firmas

