

# PRESTACIONES INCLUIDAS Y EXCLUIDAS DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL REGLAMENTO (CE) 883/2004, DE 29 DE ABRIL, SOBRE COORDINACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL: REAFIRMACIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA EN SU CRITERIO DE DISTINCIÓN

Comentario a la [Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 de junio de 2017, asunto C-449/16](#)

**Sara Ruano Albertos**

*Profesora titular  
Universitat Jaume I (Castellón)*

## 1. MARCO NORMATIVO DE REFERENCIA

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha pronunciado, en el contexto de un procedimiento prejudicial, sobre si un Estado miembro, en este caso Italia, puede excluir a los nacionales de terceros países, que sean titulares del permiso único de residencia y de trabajo de los trabajadores de terceros países, de la posibilidad de obtener el subsidio previsto por la normativa italiana en favor de las familias nucleares con al menos tres hijos menores y cuyos ingresos sean inferiores a un determinado límite.

El marco normativo de referencia para resolución de la cuestión litigiosa, en relación con la normativa comunitaria, es el siguiente: la [Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003](#), relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, en cuanto que estableció, como criterio principal para la adquisición del estatuto de residente de larga duración, la duración de la residencia en el territorio de un Estado miembro y ello en consonancia con el objetivo asumido por la misma, que no era otro que el de promover la cohesión económica y social mediante la integración de los nacionales de terceros países que se encontraban de manera permanente en cualquiera de los Estados miembros. En este sentido, no solo definió el «permiso de residencia de residente de larga duración CE» como un permiso de residencia expedido por el Estado miembro de que se tratase en el momento de la obtención del estatuto de residente de larga duración establecido en dicha directiva (art. 2 g), sino que también fijó el procedimiento para la obtención del mismo. Cabe recordar que el ámbito de aplicación de

la mencionada directiva fue ampliado a los beneficiarios de protección internacional por la [Directiva 2011/51/UE, de 11 de mayo de 2011](#), que la modifica.

En conexión con la anterior, el tribunal se centra en la [Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011](#), directiva que reafirma no solo la necesidad de garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de sus Estados, sino también de llevar a cabo una verdadera política de integración encaminada a la equiparación de derechos y obligaciones con el resto de los ciudadanos de la Unión. Acorde con lo expuesto, al definir el ámbito de aplicación, en el artículo 3 incluye en el apartado c) a los trabajadores de terceros países que hayan sido admitidos en un Estado miembro con el fin de trabajar de conformidad con el Derecho de la Unión o nacional; para, a continuación, establecer en el artículo 12 el derecho a la igualdad de trato de: «Los trabajadores de terceros países a los que se refiere el artículo 3, apartado 1, letras b) y c), [que] gozarán de igualdad de trato con los trabajadores nacionales en el Estado miembro en que residan en lo que se refiere, entre otros, a: (...) e) ramas de la seguridad social, según lo definido en el Reglamento (CE) n.º 883/2004; limitando los derechos conferidos en virtud del apartado 1, letra e), a los trabajadores de terceros países, pero sin restringir dichos derechos para los trabajadores de terceros países que tienen un empleo o que lo hayan tenido durante un periodo mínimo de seis meses y que estén registrados como desempleados. Además, los Estados miembros podrán decidir que el apartado 1, letra e) en lo que se refiere a las prestaciones familiares no se aplique a los nacionales de terceros países que hayan sido autorizados a trabajar en el territorio de un Estado miembro por un periodo no superior a seis meses, ni a los nacionales de terceros países que hayan sido admitidos para cursar estudios, ni a los nacionales de terceros países autorizados a trabajar en virtud de un visado».

Por su parte, el [Reglamento \(CE\) n.º 883/2004](#) sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, cuyo objetivo no es instituir un régimen común de seguridad social sino garantizar que exista una coordinación entre regímenes nacionales distintos, de forma que los Estados miembros mantienen su competencia para organizar sus sistemas de seguridad social aun cuando, en el ejercicio de dicha competencia, deban respetar el Derecho de la Unión y, en concreto, la libertad que se reconoce a todo ciudadano de la Unión de circular y residir en el territorio de los Estados miembros. En lo que a este supuesto concreto respecta, resulta de aplicación el artículo 1, letra z), del [Reglamento n.º 883/2004](#), que entiende por «prestaciones familiares» todas las prestaciones en especie o en metálico destinadas a hacer frente a los gastos familiares, con exclusión de los anticipos de pensiones alimenticias y los subsidios especiales de natalidad y adopción mencionados en el anexo I de dicho reglamento. Asimismo, el artículo 3, apartado 1, letra j), del citado reglamento, establece que este se aplica a toda la legislación relativa a las prestaciones familiares. Según el apartado 5, letra a), de ese mismo artículo, no se aplica a la asistencia social y sanitaria.

En relación con el Derecho italiano, resulta de aplicación el artículo 65 de la *legge* n.º 448, de 23 de diciembre de 1998, sobre disposiciones en materia de finanzas públicas para la estabilización y el desarrollo, por el que se determina que percibirán el SFN (subsidio para las familias nucleares con, al menos, tres hijos menores) las familias nucleares compuestas por al menos tres hijos menores de 18 años cuyos ingresos sean inferiores a un determinado límite (25.384,91 €

en 2014). El importe mensual de dicho subsidio era, por lo que respecta a 2014, de 141,02 euros. Este subsidio, en un principio, estaba reservado únicamente para los nacionales italianos, no obstante, se extendió en el año 2000 a los nacionales de la Unión Europea y, con posterioridad, en 2007, a los nacionales de terceros países que gozasen del estatuto de refugiado político o de la protección subsidiaria. Asimismo, el artículo 13 de la *legge* n.º 97, de 6 de agosto de 2013, sobre *Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Unione Europea*, lo extendió a los titulares de un permiso de residencia de larga duración y a las familias de los nacionales de la Unión. Por su parte, la transposición de la [Directiva 2011/98/UE](#) al Derecho interno se realizó mediante el Decreto Legislativo n.º 40, de 22 de marzo de 2014, sobre *Attuazione della direttiva 2011/98/UE*, relativa al permiso único de trabajo.

## 2. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN LITIGIOSA

El supuesto de hecho que motiva la sentencia del Tribunal de Justicia fue el siguiente:

La señora Martínez Silva, nacional de un tercer país, reside en Italia con sus tres hijos menores, siendo titular de un permiso único de trabajo de duración superior a seis meses. La señora Martínez Silva solicitó al Ayuntamiento de Génova –ayuda económica concedida por los ayuntamientos y abonada a través del INPS (Instituto Nacional de Previsión Social de Italia)– el subsidio previsto por la normativa italiana en favor de las familias nucleares con al menos tres hijos menores y cuyos ingresos sean inferiores a un determinado límite (25.384,91 € en 2014). Dicha solicitud se denegó bajo la consideración de que la normativa italiana, en lo referente a los nacionales de países no pertenecientes a la Unión Europea titulares de un permiso único de residencia y trabajo, no tiene prevista la concesión del mencionado subsidio, habida cuenta de que solo está contemplada para los refugiados políticos, los beneficiarios de la protección subsidiaria y los titulares de un permiso de residencia de larga duración, no encontrándose la señora Martínez Silva en ninguna de las situaciones mencionadas. Ante la mencionada denegación, la señora Martínez Silva interpuso, ante el *Tribunale di Genova*, la correspondiente acción civil por discriminación con la finalidad de obtener reconocimiento y pago del mencionado subsidio, alegando que dicha denegación era contraria al artículo 12 de la [Directiva 2011/98/UE](#). Sin embargo, el *Tribunale di Genova* desestimó la acción ejercitada con base en las siguientes consideraciones: que las disposiciones del [Reglamento \(CE\) n.º 883/2004](#) invocadas eran de naturaleza meramente programática y que dicho reglamento no incluía las pensiones alimenticias entre las prestaciones de seguridad social a cargo de la entidad.

La Corte d'appello di Genova, que conoce del mencionado recurso, manifiesta que alberga dudas en cuanto a la compatibilidad del artículo 65 de la Ley n.º 448/1998 (Derecho Italiano) con el Derecho de la Unión, ya que esta disposición no permite que un nacional de un tercer país, titular de un permiso único, perciba el mencionado subsidio, en contra del principio de igualdad de

trato recogido en el artículo 12 de la [Directiva 2011/98/UE](#). Asimismo, considera que el mencionado subsidio constituye una prestación en metálico, con la finalidad de hacer frente a los gastos familiares, que se concede a las familias cuyos ingresos se encuentran por debajo de un determinado límite y que cuentan con al menos tres hijos menores; entendiéndose además que esta prestación está comprendida en las mencionadas en el artículo 3, apartado 1, letra j), del [Reglamento \(CE\) n.º 883/2004](#), habida cuenta de que no constituye un anticipo de pensiones alimenticias ni tampoco un subsidio de los incluidos en el anexo I de dicho reglamento. Por estos motivos, la *Corte d'appello di Genova* solicita al Tribunal de Justicia que interprete la directiva sobre el permiso único de residencia y de trabajo de los trabajadores de terceros países.

### 3. RESOLUCIÓN POR PARTE DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA EUROPEO DE LA PETICIÓN PREJUDICIAL PLANTEADA

Efectivamente, la [Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 de junio de 2017](#) resuelve la petición de decisión prejudicial planteada y declara, en primer lugar, que el subsidio solicitado constituye una prestación de seguridad social comprendida entre las prestaciones familiares a que se refiere el artículo 3.1 j) del [Reglamento \(CE\) n.º 883/2004](#), sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social.

Por su parte, el artículo 12 de la [Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011](#), por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional como la establecida por el Derecho italiano, en virtud de la cual el nacional de un tercer país que sea titular de un permiso único, en el sentido del artículo 2, letra c), de dicha directiva, no puede percibir una prestación como el subsidio para familias nucleares con al menos tres hijos menores, instaurado mediante el artículo 65 de la Ley n.º 448/1998 (Derecho Italiano) –*misura di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo* (Ley n.º 448, disposiciones en materia de finanzas públicas para la estabilización y el desarrollo)–, de 23 de diciembre de 1998.

### 4. TRASCENDENCIA DE LA DOCTRINA ASENTADA: CONSOLIDACIÓN DEL CRITERIO MANTENIDO HASTA EL MOMENTO

Sin duda, una de las cuestiones más controvertidas viene siendo el acceso a las prestaciones sociales y, más concretamente, la determinación de las prestaciones que se encuentran dentro del ámbito de aplicación del [Reglamento \(CE\) n.º 883/2004](#). Cabe recordar que el mecanismo de coordinación resultó ciertamente mejorado con este reglamento, su propia denominación «coordi-

nación de los sistemas de seguridad social de los Estados miembros» no deja de hacer referencia a esa coordinación como una manera de regular la seguridad social entre los Estados miembros, considerándose como instrumento para la libre circulación de trabajadores. Sin embargo, y pese al tiempo transcurrido, se siguen originando dudas en relación con la posible inclusión de determinadas prestaciones entre las prestaciones de seguridad social coordinadas por el Derecho comunitario. De hecho, el Tribunal de Justicia Europeo se ha visto obligado a tener que responder, en no pocas ocasiones, a la mencionada cuestión; y, en este sentido, ha venido aplicando un criterio de gran amplitud en relación con el concepto comunitario de seguridad social, pero, a su vez, ha operado con criterios restrictivos en cuanto a los supuestos de exclusión de la asistencia social del ámbito de la coordinación comunitaria. De manera que el Tribunal de Justicia Europeo viene aclarando que la distinción entre prestaciones incluidas dentro del ámbito de aplicación del reglamento y prestaciones excluidas de él no se basa precisamente en que la prestación sea o no calificada como prestación de seguridad social por una legislación nacional, sino que para llevar a cabo tal distinción debe atenderse a los elementos constitutivos de cada prestación, principalmente en su finalidad y en los requisitos para poderla obtener (en este sentido, [Sentencia de 24 de octubre de 2013, Lachheb, asunto C-177/12](#), donde se examina si una prestación por hijo a cargo o establecida por la Ley de 21 de diciembre de 2007 [Derecho luxemburgués] constituye una prestación familiar a efectos de lo previsto en dicho reglamento); o, con anterioridad, la de [3 de junio de 1992, Paletta, asunto C-45/90](#), y sin que las características meramente formales puedan considerarse elementos constitutivos para la clasificación de las prestaciones (en este sentido: [Sentencia de 11 de septiembre de 2008, Petersen, asunto C-228/07](#)). Tampoco el modo de financiación de una prestación tiene importancia a efectos de su calificación como prestación de seguridad social (como precisa la [Sentencia de 16 de julio de 1992, Hugues, asunto C-78/91](#)), ni el mecanismo jurídico al que recurra el Estado miembro para aplicar la prestación (como así se afirma en la [Sentencia de 15 de marzo de 2001, Offermanns, asunto C-85/99](#)).

En definitiva, una prestación puede considerarse como prestación de seguridad social si se concede a sus beneficiarios, al margen de cualquier apreciación individual y discrecional de las necesidades personales, en función de una situación legalmente definida y en la medida en que la prestación se refiera a alguno de los riesgos expresamente enumerados en el artículo 3, apartado 1, del [Reglamento n.º 883/2004](#) (véanse en este sentido, en particular, las Sentencias de [16 de julio de 1992, Hughes, asunto C-78/91](#); [15 de marzo de 2001, Offermanns, asunto C-85/99](#); [21 de julio de 2011, Stewart, asunto C-503/09](#); [19 de septiembre de 2013, Hliddal y Bornand, asuntos C-216/12 y C-217/12](#); [14 de junio de 2016, Comisión/Reino Unido, asunto C-308/14](#)). La aplicación de los criterios mencionados al supuesto concreto implica que el tribunal califique al mencionado subsidio de una prestación de seguridad social dado que dicha prestación se concede al margen de cualquier apreciación individual y discrecional de las necesidades personales del solicitante; concediéndose en función de una situación legalmente definida al abonarse a los beneficiarios que lo solicitan cuando concurren los requisitos relativos al número de hijos menores y a los ingresos establecidos en el artículo 65 de la Ley n.º 448/1998; tratándose, además, de una prestación en metálico destinada, mediante una contribución pública al presupuesto familiar, a aligerar las cargas derivadas de la manutención de los hijos, habida cuenta de que el mencionado subsidio consiste en una cantidad de dinero que se abona anualmente a los beneficiarios

y que se dirige a hacer frente a los gastos familiares, lo que supone la determinación de su calificación como prestación de seguridad social. En consecuencia, esta sentencia no se aparta del criterio del que se ha servido el Tribunal de Justicia Europeo, hasta el momento, para la calificación de un subsidio como prestación de Seguridad Social.

De otra parte y en relación con la igualdad de trato prevista en la [Directiva 2011/98/UE](#), el tribunal en esta sentencia no hace sino recordar que tal derecho constituye la regla general y que la directiva, aun cuando enumera excepciones, no dejan de ser excepciones a la regla general, requiriéndose, para que el Estado miembro pueda invocarlas, que haya manifestado inequívocamente su voluntad de hacer uso de las mismas.