

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. L.A. GEELHOED

presentadas el 19 de febrero de 2004¹

I. Introducción

A. Resumen de los antecedentes de hecho

1. En el presente asunto el Tribunal du travail de Bruxelles ha planteado dos cuestiones en el ámbito de la libre circulación de personas en el interior de la Unión Europea. Este asunto permite de nuevo analizar el derecho de los ciudadanos de la Unión Europea a residir en un Estado miembro distinto del Estado del que son nacionales.
2. La resolución de remisión describe la situación de Michel Trojani, demandante en el procedimiento principal. Posee la nacionalidad francesa. Está soltero y no tiene hijos. No dispone de recursos y, desde el 8 de enero de 2002, reside provisionalmente en dependencias del Ejército de Salvación en Bruselas.
3. El demandante está empadronado en el municipio de Bruselas y posee un certificado de registro (certificado de residencia provisional) que cubre su estancia desde el 8 de abril de 2002 hasta el 7 de septiembre de 2002. El órgano jurisdiccional remitente carece de información relativa a la situación del Sr. Trojani con posterioridad al 7 de septiembre de 2002 pero, según las informaciones proporcionadas al Tribunal de Justicia por el propio interesado, dispone de un permiso temporal de residencia con una vigencia de cinco años.
4. El Sr. Trojani desempeña para el centro de acogida del Ejército de Salvación diversos trabajos durante cerca de 30 horas semanales, en el marco de un proyecto individual de reinserción; como contraprestación, percibe prestaciones en especie, destinadas a subvenir sus necesidades básicas. Esta retribución consiste en alojamiento, comida y 25 euros semanales de dinero para gastos personales.
5. Al carecer de recursos, solicitó a la parte demandada en el procedimiento principal, el centre public d'aide sociale de Bruxelles, el pago de la prestación mínima de subsisten-

1 — Lengua original: neerlandés.

cia, denominada «minimex».² En su solicitud indicó que, en principio, debe abonar 400 euros mensuales al centro de acogida. Añadió que deseaba tener la posibilidad de poder abandonar el citado centro y vivir de manera independiente.

6. El órgano jurisdiccional remitente desea averiguar si un ciudadano de la Unión Europea que se encuentre en tales circunstancias es titular de un derecho de residencia en virtud del Derecho comunitario. A este respecto formula dos cuestiones. La primera se refiere a los derechos que corresponden a los emigrantes económicos, en su condición de trabajadores con arreglo al artículo 39 del Tratado CE [y con arreglo al artículo 7, apartado 1, del Reglamento (CEE) nº 1612/68],³ en el ámbito de la libertad de establecimiento (artículo 43 CE) o de la libre prestación de servicios (artículo 49 CE). La segunda cuestión se refiere al artículo 18 CE. Este artículo confiere a todo ciudadano de la Unión el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.

7. En el procedimiento ante el Tribunal de Justicia presentaron observaciones escritas el demandante y la demandada del procedimiento principal, los Gobiernos de Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, Países Bajos y Reino Unido y la Comisión. En la vista, celebrada el 6 de enero de 2004, los citados Gobiernos (excepto el alemán) y la Comisión expusieron oralmente sus puntos de vista.

8. Por último, en el presente procedimiento la Comisión propone que se reformulen las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente, habida cuenta de que el procedimiento principal se refiere a la cuestión de si el Sr. Trojani tiene derecho a percibir la prestación mínima de subsistencia en Bélgica («minimex»). En el procedimiento principal no se trata de la obtención de un permiso de residencia. Propongo al Tribunal de Justicia que no acceda a esta propuesta de la Comisión. Las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional nacional tienen incidencia directa en la solución del litigio principal, habida cuenta de que la respuesta a la cuestión de si conforme al Derecho comunitario debe reconocerse al Sr. Trojani un título de residencia –y, de ser así, cuál– es determinante a la hora de responder a la cuestión de si tiene derecho al «minimex».

2 — Se trata de la misma prestación que fue objeto de la sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de septiembre de 2001, Grzelczyk (C-184/99, Rec. p. I-6193).

3 — El artículo 7, apartado 1, del Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 2; EE 05/01 p. 77) establece: «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 que 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.»

B. Punto de partida de la apreciación

9. En el presente asunto se trata de un nacional de un Estado miembro que se traslada a otro Estado miembro sin disponer de los recursos necesarios para subvenir a

sus propias necesidades. Se instala en el Estado miembro de acogida en un centro de acogida en el que realiza determinados trabajos. En ese momento se suscita la cuestión de si el Derecho comunitario confiere a dicho ciudadano de la Unión Europea el derecho a residir en tal Estado miembro y, en su caso, a percibir una prestación.

diferente. Los derechos de los emigrantes económicos son más amplios. Así, no tienen que demostrar que pueden subvenir por sí mismos a sus necesidades.

10. Analizaré esta cuestión a la luz del desarrollo del derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión Europea. En el estado actual del Derecho comunitario tal derecho presenta las siguientes características principales:

a) El derecho de residencia es un derecho fundamental de todo ciudadano Europeo. Las eventuales limitaciones de dicho derecho deben reducirse al mínimo posible.

b) El Derecho comunitario admite las limitaciones justificadas por el interés de un Estado miembro en evitar una carga desproporcionada para el erario público.

c) El Tratado CE distingue entre emigrantes económicos y no económicos. Ambas categorías tienen un derecho de residencia, pero el alcance de éste es

d) El Tribunal de Justicia interpreta en sentido amplio el concepto de trabajador. Esta manera de interpretar el concepto contribuye a reforzar al máximo el derecho de residencia.

11. En cuanto el punto a): En la sentencia Baumbast y R⁴ el Tribunal de Justicia reconoció el efecto directo del derecho a residir en el territorio de los Estados miembros reconocido en el artículo 18 CE, apartado 1. De esta forma tal derecho adquirió carácter autónomo e imperativo, independientemente de las razones en las que se base la residencia. En las conclusiones que presenté en dicho asunto⁵ calificué el derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión como un derecho que debe ser reconocible y tener significado para el ciudadano.

12. Por tanto, este derecho de residencia constituye un derecho fundamental reconocido a todo ciudadano europeo.⁶ Es necesario que este derecho fundamental también

4 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 2002, Baumbast y R (C-413/99, Rec. p. I-7091) apartado 84.

5 — Punto 110 de las conclusiones.

6 — Así se deduce también de la inclusión del derecho de residencia en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (y, por consiguiente, también en la Parte II del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa).

pueda ejercerse efectivamente. Por una parte éste es el motivo por el que se han adoptado determinadas normas comunitarias que contienen disposiciones destinadas a favorecer el ejercicio del derecho de residencia. Las normas más relevantes en el presente asunto son el Reglamento nº 1612/68, que se refiere a los trabajadores migrantes, y la Directiva 90/364/CEE,⁷ que establece el derecho de residencia de los emigrantes que no ejerzan ninguna actividad económica. Por otra parte, el derecho de residencia únicamente puede restringirse o someterse a determinados requisitos cuando lo justifiquen razones graves de interés nacional.

13. En cuanto al punto b): El Derecho comunitario reconoce dos categorías de intereses legítimos de los Estados miembros que pueden justificar que se impongan limitaciones o condiciones al derecho de residencia:

- restricciones por razones de orden público, de seguridad o de salud pública, como las establecidas en la Directiva 64/221/CEE.⁸

7 — Directiva 90/364/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia (DO L 180, p. 26).

8 — Directiva 64/221/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1964, para la coordinación de las medidas especiales para los extranjeros en materia de desplazamiento y de residencia, justificadas por razones de orden público, seguridad y salud pública (DO L 56, p. 850). Este régimen, que, en principio, sólo se aplica a los trabajadores migrantes por razones económicas y a sus familias, ha sido declarado aplicable por el artículo 2, apartado 2, de la Directiva 90/364, entre otros, a quienes emigran por razones no económicas.

- restricciones destinadas a impedir que — como se deduce del cuarto considerando de la Directiva 90/364— los beneficiarios del derecho de residencia constituyan una carga excesiva para el erario del Estado miembro de acogida. De esta manera puede evitarse que el derecho de residencia se utilice para practicar un turismo social, desplazándose a un Estado miembro que, en el ámbito de la seguridad social, ofrezca un «clima» más agradable.

En este asunto tiene una importancia fundamental la segunda categoría de intereses legítimos. Se trata fundamentalmente de determinar en qué condiciones pueden los Estados miembros restringir el derecho de residencia con objeto de evitar que los beneficiarios constituyan una carga excesiva para su erario público.

14. En cuanto al punto c): Las limitaciones del derecho de residencia reconocidas por el Derecho comunitario —basadas en el carácter desproporcionado de las cargas que debe soportar el erario público— son distintas, dependiendo de que se trate de emigrantes económicos o no económicos:

- Las personas que cabe calificar de emigrantes económicos son aquellas que pueden subvenir a sus necesidades con los ingresos que obtienen de su trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia.

— Los demás deben poder disponer de recursos suficientes y, además, acreditar que están cubiertas por un seguro de enfermedad. El artículo 1 de la Directiva 90/364 establece al respecto que los Estados miembros deben conceder el derecho de residencia a los nacionales de otros Estados miembros «siempre que dispongan para sí mismos y para los miembros de su familia de un seguro de enfermedad que cubra la totalidad de los riesgos en el Estado miembro de acogida y de recursos suficientes a fin de que no se conviertan, durante su residencia, en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida».

15. Por consiguiente, los derechos que efectivamente corresponden a un ciudadano dependen del estatuto de residencia que tenga con arreglo al Tratado CE. Estos derechos serán más completos cuando el ciudadano pueda ser considerado emigrante económico, al que le son aplicables los artículos 39 CE, 43 CE o 49 CE. Carece de relevancia que las actividades desarrolladas por él en el país de acogida generen ingresos suficientes para poder vivir razonablemente de ellos. Además, conforme al artículo 7 del Reglamento nº 1612/68, —hablo sólo de los trabajadores migrantes— les corresponden las mismas prestaciones que puedan obtener los trabajadores nacionales del Estado de acogida.

16. El Tratado CEE originario ya reconocía derechos a estos emigrantes económicos. El derecho de residencia de los emigrantes no económicos no fue reconocido en el

Tratado CE hasta más tarde (a partir del Tratado de Maastricht) y no confiere (todavía) derechos completamente equivalentes.

17. A este respecto he de señalar que, desde el punto de vista histórico, el distinto tratamiento que reciben los emigrantes económicos y no económicos se debe, en mi opinión, al punto de partida, fundamentalmente distinto, en cada uno de los casos. Para la creación del mercado común era necesario eliminar, en la medida de lo posible, los obstáculos al comercio entre Estados miembros, incluidos los que afectaban al trabajo considerado como factor de producción. La libre circulación de personas, por el contrario, se extendió más tarde, convirtiéndose en un derecho fundamental de cada ciudadano de la Unión.

18. Actualmente el distinto tratamiento tiene, sobre todo, un trasfondo pragmático. Mientras los regímenes de seguridad social y la cuantía de las prestaciones no estén armonizadas existe el riesgo de que se practique un turismo social hacia los Estados miembros con mejor «clima» en materia de seguridad social y éste no es precisamente el objetivo que perseguía el Tratado CE, que deja en gran medida las competencias en materia de seguridad social en manos de los Estados miembros. El legislador comunitario partió del principio de que el emigrante económico no puede reclamar en el Estado miembro de acogida prestaciones destinadas a subvenir a sus necesidades esenciales. El artículo 7 del Reglamento nº 1612/68 con-

fiere al trabajador emigrante sobre todo derechos en materia de condiciones de trabajo y otras ventajas sociales que facilitan su residencia, como la concesión de becas de estudios a sus hijos en las mismas condiciones que rigen para los hijos de los trabajadores nacionales.⁹

19. Sin embargo, he de hacer una puntualización sobre este criterio del legislador comunitario de que el emigrante económico subviene completamente a sus propias necesidades. Me refiero, por ejemplo, a los sistemas vigentes en los Estados miembros para los niveles inferiores del mercado laboral, conforme a los cuales los poderes públicos completan el salario de aquellas personas cuya productividad laboral es tan baja que ni siquiera abonándoles el salario mínimo vigente pueden ser retribuidas de manera económicamente rentable (véanse también los puntos 29 y siguientes de estas conclusiones).

20. En cuanto al punto d): El Tribunal de Justicia interpreta el concepto de trabajador, así como el de prestador de servicios, en sentido amplio. Esta interpretación amplia se explica tanto por el desarrollo histórico del derecho de residencia, que en un primer momento únicamente se reconocía a los emigrantes económicos, como por la función que desempeñaba la emigración económica en el proceso de integración europeo.

21. Pero también actualmente el derecho de residencia de los emigrantes económicos sigue teniendo un mayor alcance que el de los emigrantes no económicos, como he explicado antes. Por ese motivo, la interpretación amplia del concepto de trabajador sigue favoreciendo el ejercicio más completo posible del derecho fundamental, reconocido a todo ciudadano de la Unión Europea, a residir en el territorio de cualquier Estado miembro de la Unión.

22. Estas características fundamentales constituyen el punto de partida del análisis del presente asunto.

23. Hay que comprobar si actividades como las desempeñadas en el presente asunto para el Ejército de Salvación están incluidas en el ámbito del concepto de trabajador, interpretado en sentido amplio conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Para ello es preciso determinar si tal interpretación es tan amplia que cubre también actividades específicas y atípicas como las que el Sr. Trojani desempeña para el Ejército de Salvación (primera cuestión).

24. Si no fuera así, las autoridades belgas podrían, en principio, negar el derecho de residencia a una persona que temporalmente no puede subvenir por entero a sus propias necesidades pero a la que da acogida una entidad privada como el Ejército de Salvación. El hecho de que dicho Estado miembro pueda ejercer efectivamente dicha facultad en el caso del Sr. Trojani depende de la

⁹ — Sentencias de 26 de febrero de 1992, Bernini (C-3/90, Rec. p. I-1071), y de 8 de junio de 1999, Meussen, (C-337/97, Rec. p. I-3289).

interpretación que se haga del artículo 18 CE (segunda cuestión).

reconocen determinados derechos en el Estado miembro de acogida.

II. Primera cuestión

A. *Una realidad heterogénea*

25. El Tratado CE distingue desde antiguo diversas formas de emigración, mientras que, posteriormente, con la adopción del Tratado de Maastricht, también se reconoce un derecho de residencia a los ciudadanos que emigran por razones no económicas. Los derechos de que disponen las distintas categorías de emigrantes en el Estado miembro de acogida no son iguales. Ya me he referido a este extremo. Por tanto, sigue siendo pertinente determinar a qué categoría pertenece el emigrante.

26. El concepto de trabajador en el sentido del artículo 39 CE y en la legislación comunitaria derivada de dicha disposición es, en sí mismo, un concepto claro, basado esencialmente en una realidad sencilla. Una persona se traslada a otro Estado miembro para desempeñar en él un trabajo. Los obstáculos con que tropiece para ello deben ser los menos posibles. Por ello dicha persona debe poder llevar consigo a los miembros de su familia, a quienes se

27. Sin embargo, en la práctica el concepto de trabajador sigue suscitando dudas. Las actividades que desempeñan las personas, y por tanto también los emigrantes, que no tengan carácter profesional presentan todo tipo de variantes, no pudiéndose determinar fácilmente qué actividades tienen carácter principal y cuáles son accesorias. Hay quienes trabajan a tiempo parcial, y quienes quizás desempeñan, además, otras actividades económicas (por cuenta propia) y el trabajo también presenta todo tipo de modalidades. Así, hay quienes no sólo son o bien trabajadores por cuenta ajena (cuyos derechos reconocen el artículo 39 CE y la legislación secundaria basada en el artículo 40 CE) o bien trabajadores por cuenta propia (a los que se aplican los artículos 43 y siguientes), sino que es posible ser simultáneamente trabajador por cuenta ajena y trabajador por cuenta propia. También cabe pensar en los estudiantes que, como complemento de sus becas, desempeñan pequeños trabajos con los que completan sus ingresos. En una situación similar se encuentran las personas que, como el Sr. Trojani, ejercen durante su estancia en otro Estado miembro una actividad que, en cualquier caso, no es un empleo a tiempo completo y con la que no pueden subvenir completamente a sus propias necesidades.

28. Por todo ello el estatuto laboral de una persona no siempre es obvio y, a menudo, presenta carácter híbrido. Lo mismo cabe decir respecto al trabajo. En la vida social existen todo tipo de actividades y no siempre está claro si son actividades económicas que reúnen las características principales de una

actividad laboral. Así sucede ciertamente en los niveles inferiores del mercado laboral. Tratándose de actividades que se desarrollan en el sector privado sin ánimo de lucro, como el Ejército de Salvación, no siempre puede distinguirse claramente el trabajo retribuido del trabajo de voluntariado. Pero, incluso en el caso de determinados trabajos subvencionados con fondos públicos no siempre resulta claro a primera vista si la actividad desempeñada con dicha subvención tiene carácter principalmente económico. Ello dependerá del objetivo que se persiga con la subvención, así como de sus efectos sobre el mercado.

30. Los dos regímenes citados persiguen fundamentalmente objetivos de integración. En ambos casos se trata de fomentar la inserción de personas que, de otro modo, no podrían participar en el proceso productivo. Estos regímenes sirven, por tanto, de red de protección social. Pero también cumplen una función económica. Subvencionando este trabajo se consigue que la capacidad laboral de que dispongan esas personas, por escasa que sea, sea utilizada en el mercado laboral. A ello hay que añadir, que dichos regímenes producen un efecto comparable al trabajo realizado en circunstancias normales. En efecto, los resultados de dicho trabajo se comercializan como productos o servicios. A ello hay que añadir que dichos regímenes pueden tener el efecto económico –no buscado– de que el trabajo subvencionado compita indebidamente con el trabajo realizado en condiciones normales de mercado.

29. Constituye un buen ejemplo de ello la Nederlandse Wet sociale werkvoorziening (Ley neerlandesa sobre empleo social; en lo sucesivo, «WSW»), de la que se trataba en el asunto Betray.¹⁰ Esta ley está destinada a fomentar la actividad laboral de personas cuya productividad, debido por ejemplo a una minusvalía física o psicológica, no sea suficiente para participar en el proceso productivo y obtener un empleo en las mismas condiciones que los demás. Otro ejemplo –también de los Países Bajos– es el Besluit in- en doorstroombanen,¹¹ conforme al cual se subvenciona la concesión de puestos de trabajo a desempleados de larga duración para facilitar su integración o reintegración.

31. El Tribunal de Justicia ha analizado esta problemática de la actividad laboral heterogénea de la siguiente forma. Ha dado un contenido amplio al ámbito de aplicación personal del concepto de trabajador en el sentido del artículo 39 CE. Una relación laboral de corta duración, de alcance limitado y con ingresos limitados cumple, en principio, los requisitos para quedar incluida en dicho concepto.

32. Pero incluso con tal criterio siguen suscitándose nuevas cuestiones, puesto que ante una realidad heterogénea toda delimitación es, en cierta medida, arbitraria. Y dicha realidad es, además, cada vez más heterogénea. La apreciación del presente

10 — Sentencia de 31 de mayo de 1989, Betray (C-344/87, Rec. p. 1621).

11 — Stb. 1999, p. 591.

asunto debe realizarse en este contexto. Para ello ha de tenerse en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, especialmente las sentencias *Betray* y *Steymann*,¹² que analizaré en la parte B de estas conclusiones.

B. *Jurisprudencia sobre el concepto de trabajador*

33. Como he señalado, el Tribunal de Justicia ha interpretado ampliamente el ámbito de aplicación personal del concepto de trabajador en el sentido del artículo 39 CE. A este respecto me remito a algunas consideraciones recapitulativas de la reciente sentencia *Ninni-Orasche*.¹³

34. Para empezar, el Tribunal de Justicia recuerda la reiterada jurisprudencia conforme a la cual el concepto de «trabajador» en el sentido del artículo 39 CE tiene un alcance comunitario y no debe interpretarse de forma restrictiva. Se remite a las sentencias *Lawrie-Blum*, *Brown*, *Bernini* y *Meeusen*.¹⁴ Dicho concepto debe definirse conforme a criterios objetivos, que caracterizan a la relación laboral con arreglo a los derechos y deberes de las personas afectadas.

35. La característica esencial de la relación laboral consiste en que una persona realiza, durante un cierto tiempo, en favor de otra y bajo la dirección de ésta, determinadas prestaciones a cambio de las cuales percibe una retribución (véanse las sentencias *Lawrie-Blum*, *Betray* y *Meeusen*).¹⁵ Así, como señala acertadamente la Comisión en sus observaciones escritas, el Tribunal de Justicia distingue tres requisitos acumulativos: la continuidad de la actividad, la relación de subordinación y la retribución.

36. A la luz de esta jurisprudencia es preciso señalar que la circunstancia de que una relación laboral por cuenta ajena sea de corta duración no permite por sí sola excluir la aplicación del artículo 30 CE. Lo que sí se exige para afirmar la condición de trabajador es que el interesado desempeñe una actividad efectiva, que no sea de tan reducida entidad que sea meramente marginal o accesorio. A este respecto el Tribunal de Justicia se remite a las sentencias *Levin* y *Meeusen*.¹⁶

37. Al examinar si, en un caso concreto, existe trabajo real y efectivo, el órgano jurisdiccional nacional debe basarse en criterios objetivos y valorar en conjunto

12 — Sentencia *Betray*, citada en la nota 10 *supra*, sentencia de 5 de octubre de 1988, *Steymann* (196/87, Rec. p. 6159).

13 — Sentencia de 6 de noviembre de 2003, *Ninni-Orasche* (C-413/01), apartados 23 y ss.

14 — Sentencias de 3 de julio de 1986, *Lawrie-Blum* (66/85, Rec. p. 2121) apartado 16; de 21 de junio de 1988, *Brown* (197/86, Rec. p. 3205) apartado 21; *Bernini*, citada en la nota 9 *supra*, apartado 14, y *Meeusen*, también citada en la nota 9 *supra*, apartado 13.

15 — Sentencias *Lawrie-Blum*, citada en la nota 14 *supra*, apartado 17; *Betray*, citada en la nota 10 *supra*, apartado 12, y *Meeusen*, citada en la nota 9 *supra*, apartado 13.

16 — Sentencias de 23 de marzo de 1982, *Levin* (C-53/81, Rec. p. 1035), apartado 17, y *Meeusen*, citada en la nota 9 *supra*, apartado 13.

todas las circunstancias del caso que tengan relación con la 'naturaleza tanto de las actividades de que se trate como de la relación laboral controvertida.

38. Esto me lleva a examinar más detenidamente el tercero de los requisitos acumulativos mencionados anteriormente: la retribución. Este requisito es el más interesante para la apreciación del presente asunto. De las sentencias Lawrie-Blum y Bernini,¹⁷ que se referían a personas que realizaban un trabajo en prácticas en el marco de una formación profesional, puede deducirse que también quienes sólo perciben una retribución mínima pueden ser considerados trabajadores. El Tribunal de Justicia no exige expresamente que la retribución sea tan elevada que con ella el interesado pueda subvenir completamente a sus necesidades. Me remito a la sentencia Levin,¹⁸ en la que el Tribunal de Justicia declaró que la retribución puede ser inferior «a la retribución mínima garantizada en el sector de que se trate. No puede establecerse a este respecto ninguna diferencia entre las personas que desean contentarse con ingresos obtenidos mediante una actividad de tal naturaleza y las que completan dichos ingresos mediante otros, tanto si son procedentes de su patrimonio como si provienen del trabajo de un miembro de su familia con el que conviven.» Me gustaría señalar que el Tribunal de Justicia no menciona la circunstancia, que concurre en el presente asunto, de que el interesado tenga la intención de completar sus ingresos con una prestación social.

39. En el mismo sentido se pronuncia el Tribunal de Justicia respecto a la productividad del interesado. Alguien cuya actividad sea de escasa entidad, como un trabajador en prácticas, también puede ser considerado trabajador. Lo que sí se exige es que las actividades no tengan carácter meramente marginal y accesorio. El Tribunal de Justicia deja en manos de los órganos jurisdiccionales nacionales la tarea de comprobar este extremo.

40. Como se deduce de las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia, las circunstancias del presente asunto son semejantes a las que dieron lugar a la sentencia Bettray.¹⁹ Los Estados miembros que han presentado observaciones deducen de dicha sentencia que, de manera análoga a lo que sucedía en el asunto Bettray, el Sr. Trojani no puede ser considerado trabajador, mientras que la Comisión sostiene lo contrario.

41. El asunto Bettray se refería a un empleo sometido a la Nederlandse Wet Sociale werkvoorziening (WSW). Como se deduce de la sentencia del Tribunal de Justicia, dicha Ley constituye una norma destinada a proporcionar trabajo con el fin de mantener, recuperar o favorecer la aptitud laboral de personas que, durante un período de tiempo indeterminado, y por razón de las circunstancias que concurren en su estado (ten gevolge van bij hen gelegen factoren), no están en condiciones de trabajar en condiciones normales. Los municipios neerlandeses, con el apoyo económico del Estado, crean, con tal finalidad, empresas o asocia-

17 — Sentencias Lawrie-Blum, citada en la nota 14 *supra*, apartados 19 a 21, y Bernini, citada en la nota 9 *supra*, apartado 15.

18 — Sentencia citada en la nota 16 *supra*, apartado 16.

19 — Sentencia citada en la nota 10 *supra*.

ciones laborales cuyo único objetivo es proporcionar a las personas interesadas la posibilidad de ejercer actividades remuneradas en condiciones que tengan en cuenta, en lo posible, las normas y usos legalmente aplicables al ejercicio de una actividad por cuenta ajena en condiciones normales.²⁰

42. Según el Tribunal de Justicia carece de relevancia que la productividad de quien desarrolla la actividad sea escasa, y que su retribución se financie, en gran parte, con cargo a subsidios públicos. Lo determinante es que «las actividades ejercidas en el ámbito de la WSW no pueden considerarse actividades económicas reales y efectivas, puesto que constituyen tan sólo un medio de reeducación o reinserción de las personas que las ejercen y que el trabajo remunerado, concebido con arreglo a las posibilidades físicas y mentales de cada persona, tiene por objeto permitir que los interesados recuperen, en un plazo más o menos largo, la capacidad para ocupar un empleo normal o facilitarles el acceso a un medio de vida que se acerque lo más posible a la normalidad [...] En efecto [...] los empleos de que se trata están reservados a personas que, por circunstancias propias de su estado, no están en condiciones de ocupar un empleo en condiciones normales.» El Tribunal de Justicia además atribuye importancia al hecho de que la persona no haya sido seleccionada en función de su capacidad para desempeñar una actividad determinada. Dicha persona ejercía actividades según sus capacidades físicas y mentales en el marco de empresas o de asociaciones de trabajo creadas específicamente con vistas a la consecución de un objetivo de carácter social.²¹

43. Me parece útil comparar los hechos del asunto Bettray con los antecedentes de hecho de la sentencia Steymann.²² El Sr. Steymann era miembro de la comunidad Bhagwan y desempeñaba trabajos en dicha comunidad y por cuenta de la misma, en el marco de sus actividades comerciales. Los miembros de dicha comunidad han de desempeñar ciertas actividades para la comunidad y sus miembros raramente se sustraen a ellos. La comunidad Bhagwan, atiende a las necesidades materiales de sus miembros, incluido el dinero para sus gastos personales, con independencia de la naturaleza y la extensión de los trabajos que éstos efectúen.

44. El Tribunal de Justicia comenzaba señalando que la participación en una comunidad basada en la religión o en otra fuente de inspiración espiritual o filosófica sólo está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario en la medida en que pueda considerarse una actividad económica en el sentido del artículo 2 CE. El Tribunal de Justicia consideró que un miembro de la comunidad Bhagwan, como el Sr. Steymann, está incluido en el concepto de trabajador aunque la prestación que percibe dicha persona no sea más que una contraprestación indirecta del trabajo que realmente realiza. Considero aún más importante que el Tribunal de Justicia no examinara si existía realmente una relación laboral efectiva por cuenta ajena, es decir, si el Sr. Steymann estaba obligado a realizar *tareas precisas, determinadas por la comunidad*.

20 — Véase el apartado 5 de la sentencia Bettray, citada en la nota 10 *supra*. Esta ley ha sido sustancialmente modificada en el interin.

21 — A este respecto, véase la descripción más detallada del asunto Bettray en la sentencia de 26 de noviembre de 1998. Birden (C-1/97, Rec. p. 1-7747), apartado 30.

22 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 1988 (C-196/87, Rec. p. 6159), véase, en particular, el apartado 11.

45. ¿Cuál es, por tanto, la diferencia decisiva entre los asuntos Betray y Steymann? Además de los tres requisitos mencionados en el punto 35 de estas conclusiones, el Tribunal de Justicia tiene en cuenta el carácter económico de la actividad. Así lo muestra claramente la sentencia Steymann. Pero cabe preguntarse si las actividades que realizan los beneficiarios de la prestación WSW no tienen verdadero carácter económico. Aparentemente el Tribunal de Justicia considera que la WSE es sólo un instrumento destinado a integrar a personas con una incapacidad personal, y no una forma de trabajo –ciertamente subvencionado, pero auténtico– que introduzca el producto en el mercado.

46. Teniendo en cuenta los aspectos fundamentales de la jurisprudencia expuesta anteriormente, en la que se interpreta en un sentido muy amplio el concepto de trabajador, la sentencia Betray debe analizarse en su contexto específico, para lo cual es determinante la finalidad de integración que persigue la WSW. El Tribunal de Justicia insiste en el alcance limitado de su conclusión en el asunto Betray cuando señala que «la conclusión [...], además de no estar situada en la corriente jurisprudencial relativa a la interpretación de dicho concepto (de trabajador) en Derecho comunitario, sólo se explica por las particularidades del caso».²³

C. La respuesta propiamente dicha

47. El presente asunto constituye un ejemplo de la realidad heterogénea, tal como la he descrito anteriormente. El Sr. Trojani desempeña determinadas tareas para el Ejército de Salvación que están directamente relacionadas con la acogida que se le da en uno de los centros del Ejército de Salvación; consta, además, que con dicha contraprestación no puede subvenir a la totalidad de sus necesidades básicas. Por ese motivo solicita una prestación complementaria, que le garantice unos ingresos mínimos de subsistencia.

48. Como se deduce de lo antes expuesto, el Tribunal de Justicia ha interpretado ampliamente el concepto de trabajador, de manera que también las actividades de escasa entidad, baja remuneración y escasa productividad permiten calificar de trabajador a quienes las realizan. Existe relación laboral si se cumplen tres requisitos: continuidad en la actividad, relación de subordinación y retribución.

49. Una vez comprobado que la actividad que realiza el Sr. Trojani para el Ejército de Salvación reúne estos tres requisitos, el Tribunal de Justicia debe responder fundamentalmente a esta cuestión: dentro del contexto social particular en la que se desarrolla su actividad, ¿debe considerarse que el Sr. Trojani es un trabajador migrante? Los Estados miembros que han presentado observaciones en el presente asunto respon-

23 — Sentencia Birden, citada en la nota 21 *supra*, apartado 31.

den negativamente a esta cuestión,²⁴ mientras que el demandante del procedimiento principal y la Comisión proponen que se responda afirmativamente.

50. Comparto el criterio de los Estados miembros. ¿En qué consisten realmente los hechos?

51. El Sr. Trojani, de nacionalidad francesa, se traslada a Bruselas y es acogido por el Ejército de Salvación. No dispone de alojamiento y cumple claramente los criterios para ser acogido por el Ejército de Salvación. Esta entidad es una comunidad eclesial que se dedica a ayudar a las personas necesitadas. El Ejército de Salvación exige de las personas que acoge que desarrollen determinadas actividades si están en condiciones de hacerlo. Dichas actividades pueden considerarse contraprestación de la acogida que ofrece (para permitir que el Ejército de Salvación y sus centros de acogida puedan cubrir costes), pero también son un paso hacia la integración social de los necesitados.

52. Conforme a la legislación nacional, los centros de acogida subvencionados por las autoridades públicas belgas competentes, entre los que se encuentran los del Ejército de Salvación, tienen por misión acoger a

personas en dificultades emocionales, sociales o materiales, que no pueden vivir de manera autónoma.²⁵ La finalidad de la acogida es favorecer la autonomía, el bienestar y la reinserción social del interesado.

53. Como ha señalado con buen criterio el Gobierno francés, es la acogida, y no el trabajo desempeñado por el Sr. Trojani, lo que constituye el elemento fundamental de su relación con el Ejército de Salvación. Dicho trabajo incluye, entre otras actividades, la limpieza de la casa de acogida, que no es más que una obligación vinculada a la acogida, comparable, por ejemplo, con los trabajos en interés común que se suelen desempeñar en albergues juveniles.²⁶ El Sr. Trojani no acudió al Ejército de Salvación para realizar un trabajo y el Ejército de Salvación tampoco lo seleccionó por su capacitación personal para realizar un determinado trabajo. Estos elementos muestran semejanzas con los del asunto *Bettray*.²⁷ El Sr. Trojani no ha sido contratado por el Ejército de Salvación.

54. En estas circunstancias no parece lógico considerar que el Sr. Trojani sea un trabajador ni, por consiguiente, que el Ejército de Salvación sea su empresario. Esta conclusión tampoco parece deseable, habida cuenta de

24 — El Gobierno británico considera, además, que corresponde al propio órgano jurisdiccional remitente responder la cuestión de hecho controvertida en el procedimiento principal.

25 — Artículo 2 del Decreto de la Commission communautaire française, de 27 de mayo de 1999 (*Moniteur belge*, de 18 de junio de 1999).

26 — Cito como ejemplo el albergue juvenil porque, como se deduce de los autos, el Sr. Trojani se alojó en el albergue juvenil Jacques Brel de Bruselas antes de ser acogido por el Ejército de Salvación.

27 — Véase, en particular, el punto 42 *supra*.

los requisitos a los que el Derecho nacional exige a menudo a los contratos de trabajo. Cabe pensar por ejemplo en los requisitos en materia de salario mínimo y en los derechos de participación de trabajadores en la gestión de la empresa.

fundamentalmente, carácter económico subordinado, siendo así que la aplicación del artículo 39 CE presupone el carácter económico de la actividad. Por tanto, llego también a la conclusión de que no puede considerarse al Sr. Trojani trabajador a efectos del artículo 39 CE.

55. A ello hay que añadir que el Tribunal de Justicia ya estableció en la sentencia *Bettray* cierta limitación al alcance del concepto de trabajador en el caso de actividades que carecen de carácter económico. En esa sentencia se trataba de una actividad desarrollada con fines de reinserción de los interesados. Los productos de dicha actividad también se comercializaban. Como ya he señalado, el Tribunal de Justicia hizo hincapié en que dicha sentencia únicamente se explica por las particularidades del caso. Pero ello no significa que no quepa llegar a conclusiones similares a las de la sentencia *Bettray* en asuntos como el presente, en los que el carácter económico de las actividades aún es menor que en el asunto *Bettray*.

57. A ello debe añadirse lo siguiente. No considero acreditado que se cumpla el tercer requisito para apreciar la existencia de una relación laboral, que consiste en que el trabajo se efectúe a cambio de una retribución. También a este respecto me remito a las observaciones del Gobierno francés. Este Gobierno mantiene el criterio de que la acogida que da el Ejército de Salvación no puede considerarse contraprestación en especie de las actividades realizadas, sino que, por el contrario, son las propias actividades las que podrían considerarse contraprestación de la acogida.

56. Esto me lleva a la respuesta que debe darse, a mi juicio, a la primera cuestión del órgano jurisdiccional remitente. En el caso de que las actividades que el Sr. Trojani realiza para el Ejército de Salvación reúnan los tres requisitos que exige el Tribunal de Justicia para afirmar la existencia de una relación laboral, considero que, en las circunstancias atípicas que concurren en el presente caso, no existe una relación laboral auténtica. Es el aspecto de acogida, y no el de trabajo, el que caracteriza esencialmente la relación entre el Sr. Trojani y el Ejército de Salvación. Además, me parece decisivo que las actividades no tengan, o no tengan

58. Este punto de vista me parece acertado. Al Sr. Trojani se le presta un servicio. Las actividades que realiza constituyen la contraprestación de dicho servicio. Por tanto, no cabe hablar de trabajo retribuido.

59. En contra de este criterio podría objetarse que el Sr. Trojani percibe una (pequeña) retribución económica por el

trabajo que realiza, que asciende a 25 euros semanales para sus gastos personales. Sin embargo, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia,²⁸ la retribución no tiene por qué ser de un importe suficiente para que el trabajador pueda subvenir con ella a sus necesidades. Así, por ejemplo, el Tribunal de Justicia reconoce un derecho de residencia ilimitado, en su condición de trabajador, a una persona que realiza unas prácticas por las que percibe una retribución limitada.

60. No excluyo que una retribución de 25 euros semanales, además de una contraprestación en especie, pueda ser suficiente para afirmar la existencia de una relación laboral. Sin embargo, entiendo que este dinero para gastos personales no es una parte de la retribución de los trabajos realizados, sino una parte de los servicios prestados por el Ejército de Salvación. Facilitar una cantidad de dinero para gastos personales forma parte de las tareas sociales del Ejército de Salvación, y su finalidad es permitir que las personas acogidas puedan pasar parte del día fuera del centro de acogida.

61. Por tanto, a la luz de las circunstancias que acabo de examinar llego a la conclusión de que el Sr. Trojani no puede invocar un derecho a residencia en el Reino de Bélgica basándose en su condición de trabajador en el sentido del artículo 39 CE.

III. Segunda cuestión

62. Para responder a la segunda cuestión del órgano jurisdiccional nacional, ha de interpretarse el derecho fundamental de los ciudadanos europeos, establecido en el artículo 18 CE, a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el Tratado CE y en las disposiciones adoptadas para su aplicación. Con arreglo a la sentencia Baumbast y R,²⁹ el establecimiento de limitaciones y condiciones por parte de los Estados miembros está sometido al control jurisdiccional, y, en particular, a la comprobación de que se atienen al principio de proporcionalidad.

63. Como ya se ha indicado, la Directiva 90/364 permite a los Estados miembros negar el derecho de residencia a los ciudadanos de la Unión Europea que no dispongan de recursos suficientes. Por tanto, lo dispuesto en la Directiva constituye una limitación del derecho de residencia prevista en el Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación, en el sentido del artículo 18 CE. Todos los Estados miembros que han presentado observaciones en el presente asunto llegan a la conclusión de que el artículo 18 CE no concede al Sr. Trojani el derecho a residir en Bélgica. El Sr. Trojani mantiene, lógicamente a mi juicio, la opinión contraria y señala, en particular, que las limitaciones del derecho de residencia deben interpretarse restrictivamente.

28 — Véase el punto 38 *supra*.

29 — Sentencia citada en la nota 4 *supra*, apartados 86 y ss.

64. La Comisión expone un razonamiento completamente distinto, señalando que, si bien lo dispuesto en la Directiva 90/364 constituye una limitación del derecho de residencia, no restringe el derecho, reconocido asimismo en el artículo 18 CE, a circular en el territorio de otros Estados miembros. Señala que la Directiva sólo se aplica a partir del momento en que una persona solicita un permiso de residencia. Los ciudadanos de la Unión disponen de un plazo de seis meses para solicitar el permiso de residencia. La Comisión deduce este plazo de seis meses de la sentencia Antonissen,³⁰ en la que el Tribunal de Justicia reconoce a los interesados un plazo razonable de seis meses para buscar empleo en otro Estado miembro. Durante ese período pueden invocar el artículo 39 CE, aunque no desempeñen ningún trabajo efectivo.

65. Antes de abordar la respuesta propiamente dicha, me gustaría examinar el razonamiento de la Comisión. En principio, la Comisión tiene razón cuando afirma que un ciudadano de la Unión que circula en el territorio de los Estados miembros no está sometido a las limitaciones basadas en la Directiva 90/364. Es obvio que en un espacio europeo en el que se han eliminado los controles en las fronteras interiores no puede exigirse a quienes viajan dentro de estas fronteras que dispongan de recursos suficientes. Sin embargo, esto no significa que deba concederse un plazo razonable por analogía con la sentencia Antonissen. En el marco de la libre circulación de trabajadores los ciudadanos necesitan un cierto período

de tiempo para buscar trabajo. Dicho período contribuye al establecimiento de la libre circulación de trabajadores. Pero, ¿de qué sirve ese período en el caso de un migrante no económico? Éste no tiene que buscar ni trabajo ni otra cosa. Por último señalaré que de los elementos de que dispongo deduzco que el Sr. Trojani es titular de un permiso de residencia. Por ese motivo el razonamiento de la Comisión carece de pertinencia en el procedimiento principal.

66. Todo ello me lleva a la respuesta propiamente dicha, que consta de dos partes. En primer lugar debe determinarse si, en las circunstancias del presente asunto, es aplicable alguna de las limitaciones o condiciones a las que se refiere el artículo 18 CE, apartado 1. En segundo lugar, la aplicación de esa limitación o condición debe cumplir el requisito de proporcionalidad.

67. Por lo que se refiere a la primera parte, no cabe duda alguna de que así es. El Sr. Trojani no dispone de recursos suficientes para subvenir a sus necesidades. Precisamente por ese motivo solicita ante las autoridades belgas el pago del «minimex». Y precisamente por ese motivo está incluido en la limitación contemplada en el artículo 1, apartado 1, de la Directiva 90/364. Me remito a la segunda frase del artículo 1, apartado 1, en la que se establece que los recursos sólo se consideran suficientes cuando son superiores al nivel de recursos por debajo del cual el Estado miembro de acogida puede conceder una asistencia social a sus nacionales, habida cuenta de la situación personal del solicitante.

30 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de febrero de 1991 (C-292/89, Rec. p. I-745), apartado 21.

68. La segunda parte se refiere a la proporcionalidad. Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, el control del principio de proporcionalidad significa que las medidas nacionales adoptadas a este respecto deben ser apropiadas y necesarias para alcanzar la finalidad perseguida.³¹ En pocas palabras, las medidas nacionales que limiten el derecho de residencia no pueden implicar un menoscabo desproporcionado del ejercicio de dicho derecho. En la sentencia *Baumbast y R*³² el Tribunal de Justicia declaró que la limitación del derecho de residencia constituía un menoscabo desproporcionado de dicho derecho esencialmente porque —prescindiendo de las particularidades de aquel asunto— si bien el Sr. *Baumbast* no cumplía literalmente todos los requisitos del artículo 1 de la Directiva 90/364, no constituía una carga para el erario del Estado miembro de acogida.

69. En resumen, sería desproporcionado, habida cuenta del carácter fundamental del derecho de residencia reconocido a todo ciudadano de la Unión Europea, que un Estado miembro limitara dicho derecho por razones formales, sin poder invocar materialmente intereses nacionales imperativos.

70. ¿Qué incidencia tiene todo ello en el presente asunto? Ha quedado acreditado que el Sr. *Trojani* no puede subvenir a sus necesidades básicas, como demuestra la

solicitud de prestaciones sociales que presentó en Bélgica. La denegación del derecho de residencia no resulta desproporcionada, habida cuenta de que las limitaciones y condiciones que permite la Directiva 90/364 se refieren precisamente a casos como el del Sr. *Trojani*, que —al menos en lo que respecta a una gran parte de sus ingresos— depende de las prestaciones sociales que percibe del Estado de acogida. El Derecho comunitario parte del principio de que las personas que dependen para su subsistencia de la asistencia social han de acogerse a las prestaciones de su propio Estado.

71. Una última cuestión relevante es si la forma en la que el Sr. *Trojani* fue tratado por las autoridades belgas implica una discriminación ilegal por razón de la nacionalidad. La Comisión trata este extremo en relación con la negativa a conceder al Sr. *Trojani* el «*minimex*», mientras que, con arreglo a la legislación nacional, un nacional belga en una situación comparable tendría derecho a tal prestación.

72. La cuestión de un eventual trato discriminatorio merece, en mi opinión, la siguiente respuesta. Para empezar debe señalarse que este extremo no guarda relación con la admisión del Sr. *Trojani* en el territorio belga, sino con la negativa a concederle una prestación. Sin embargo, las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente no se refieren a ese extremo. No obstante, considero conveniente dedicar algunas reflexiones a la citada cuestión, habida cuenta del interés que han suscitado durante el procedimiento.

31 — Véase, en relación con el artículo 18 CE, la sentencia *Baumbast y R*, citada en la nota 4 *supra*, apartado 91.

32 — Sentencia *Baumbast y R*, citada en la nota 4 *supra*, apartado 92.

73. La respuesta a la cuestión de si se ha producido una discriminación prohibida por razón de la nacionalidad depende del estatuto del ciudadano de la Unión Europea desde el punto de vista de su derecho de residencia. Si el ciudadano de la Unión Europea es titular de un derecho de residencia en virtud del Derecho comunitario, está incluido en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario y la prohibición de discriminación implica que no puede recibir un trato discriminatorio al solicitar una prestación social. Esa era la situación de la sentencia *Grzelczyk*,³³ que también se refería al «minimex». Pero incluso cuando, como sucede en el caso del Sr. Trojani, es la normativa nacional la que confiere el derecho de residencia, puede producirse una discriminación ilegal por razón de la nacionalidad. Así sucedería por ejemplo si el Sr. Trojani tuviera un permiso de residencia ilimitado. En ese caso, su estatuto de residente sería comparable al de un nacional belga y la denegación de la prestación no sería la consecuencia del distinto estatuto de residencia, sino de la distinta nacionalidad. Sin embargo, en el presente asunto no se había concedido tal permiso de residencia.

74. Si por el contrario, como sucede en el presente asunto según los autos, se ha concedido un permiso de residencia tempo-

ral y, conforme al tenor literal de la sentencia *Kaba II*,³⁴ el ciudadano de la Unión interesado no tiene un derecho de residencia incondicional, tampoco puede reclamar una prestación social del Estado basándose en el principio de no discriminación. Su derecho de residencia no es totalmente comparable al que posee una persona «residente y establecida» en el Reino de Bélgica en virtud de la legislación de este Estado miembro.³⁵

75. Como consecuencia de lo anterior hay que afirmar que, en las circunstancias del procedimiento principal, no cabe hablar de discriminación por razón de la nacionalidad, prohibida por el Derecho comunitario.

76. Dicho esto, llego a la conclusión de que, en la fase actual del Derecho comunitario, un Estado miembro está facultado para denegar el derecho de residencia a un ciudadano de la Unión Europea que se encuentre en las circunstancias del Sr. Trojani. Tal ciudadano de la Unión Europea no puede invocar un derecho de residencia con arreglo al artículo 18 CE mientras no disponga de recursos suficientes.

34 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de marzo de 2003, *Kaba (C-466/00, Rec. p. I-2219)*, apartado 46.

35 — Sentencia *Kaba II*, citada en la nota 34 *supra*, apartado 49.

33 — Citada en la nota 2.

IV. Conclusión

77. Por todo lo anterior propongo al Tribunal de Justicia que responda de la siguiente forma a las cuestiones planteadas por el Tribunal du travail de Bruxelles:

Por lo que se refiere a la primera cuestión: Un ciudadano de la Unión Europea que carece de recursos suficientes, alojado en un centro de acogida de un Estado miembro del que no es nacional y que, en este marco, realiza actividades para el centro de acogida durante aproximadamente 30 horas semanales y percibe como contraprestación ventajas en especie que cubren sus necesidades básicas en el propio centro de acogida, no puede reivindicar un derecho de residencia en condición de trabajador en el sentido del artículo 39 CE.

Por lo que se refiere a la segunda cuestión: En las circunstancias de hecho descritas en la respuesta a la primera cuestión, un ciudadano de la Unión Europea tampoco puede reivindicar un derecho de residencia al amparo del artículo 18 CE mientras no disponga de recursos suficientes.