

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentadas el 9 de junio de 2005¹

I. Introducción

1. Bélgica concede ayudas, denominadas «subsidios de espera», a los jóvenes menores de 30 años que buscan su primera ocupación o que han ejercido una actividad por cuenta ajena durante un tiempo demasiado corto para tener derecho a las prestaciones por desempleo. Al Sr. Ioannidis se le denegaron, porque no había terminado sus estudios secundarios en un centro docente organizado, subvencionado o reconocido por una de las comunidades de aquel país, no disponía de un diploma o certificado de dicha educación y no se encontraba a cargo, como hijo, de trabajadores migrantes, pese a que poseía un título griego homologado.

2. La compatibilidad de esta exclusión con el derecho comunitario constituye el objeto de la cuestión prejudicial elevada por la Cour du travail de Liège. El Tribunal de Justicia, en anteriores ocasiones, ha abordado los subsidios mencionados en relación con los descendientes de los asalariados desplazados

y con los ciudadanos belgas que han cursado las enseñanzas en otro Estado miembro.

3. El supuesto sobre el que versa este proceso representa un eslabón más en la cadena. Como escribió Sartre, «Donc recommençons. Cela n'amuse personne... Mais il faut enfoncer le clou». ² Esta circunstancia da lugar a que, tras la exposición de la normativa pertinente, de los hechos del litigio y de los demás trámites, analice la jurisprudencia existente, a fin de proyectarla al caso de autos.

II. El marco jurídico

A. *El derecho comunitario*

4. El artículo 12 CE, párrafo primero, prohíbe «toda discriminación por razón de

1 — Lengua original: español.

2 — Cita de Luby, M., *Journal du droit international*, 1997, núm. 2, p. 542, al comentar la sentencia Comisión/Bélgica, a la que luego aludo.

la nacionalidad» en el ámbito de aplicación del Tratado, sin perjuicio de algunas excepciones.

5. Por otro lado, a tenor del artículo 17 CE, apartado 1:

«1. Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional.

2. Los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en el presente Tratado.»

6. A renglón seguido, el artículo 18 CE recoge varias facultades dimanantes de tal cualidad, citando la aptitud para «circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros», con las limitaciones y las condiciones recogidas en el Tratado y en las normas adoptadas para su aplicación.

7. En consecuencia, el derecho a la igualdad proclamado en el artículo 12 CE corresponde a todos los súbditos de los Estados que integran la Unión, quienes gozan, asimismo, de las atribuciones contempladas en el artículo 18 CE.

8. Sin embargo, hay algunos preceptos que evitan las diferencias basadas en la nacionalidad en los desplazamientos de índole laboral, como el artículo 39 CE cuando prescribe:

«1. Quedará asegurada la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad.

2. La libre circulación 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.

3. Sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas, la libre circulación de los trabajadores implicará el derecho:

a) de responder a ofertas efectivas de trabajo;

b) de desplazarse libremente para este fin en el territorio de los Estados miembros;

- c) de residir en uno de los Estados miembros con objeto de ejercer en él un empleo, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables al empleo de los trabajadores nacionales;
- d) de permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo, en las condiciones previstas en los reglamentos de aplicación establecidos por la Comisión.
- «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 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.
2. Se beneficiará de las mismas ventajas sociales y fiscales que los trabajadores nacionales.

[...]

[...]

B. La legislación belga

9. La movilidad de la mano de obra preocupó a la Comunidad desde el inicio de su singladura y motivó que, tempranamente, se siguieran pautas tendentes a abolir los distinguos en el empleo, en el salario y en las demás circunstancias laborales, facilitando el desplazamiento para ejercer actividades por cuenta ajena. Estas inquietudes se reflejan en el Reglamento (CEE) n° 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de trabajadores.³ Conforme al artículo 7:

10. El Real Decreto de 25 de noviembre de 1991, regulador del desempleo,⁴ instaura unos incentivos en favor de los jóvenes menores de 30 años en busca de su primera ocupación, a los que se equiparan quienes, habiendo ejercido una actividad por cuenta ajena, no lo han hecho durante un número de días suficiente para recibir las prestaciones por paro.

3 — DO L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77.

4 — *Moniteur belge* de 31 de diciembre de 1991, p. 29888.

11. El artículo 36, apartado 1, enumera, de forma alternativa, las condiciones para su concesión.⁵

- que el joven presente documentos acreditativos de que los estudios o la enseñanza son del mismo nivel y equivalentes a los mencionados en las letras anteriores;

«[...]

2º a) bien haber terminado estudios completos del ciclo secundario superior o del ciclo secundario inferior de formación técnica o profesional en un centro docente organizado, subvencionado o reconocido por una Comunidad;⁶

- que, en el momento de la solicitud de subsidios, el joven esté, como hijo, a cargo de trabajadores migrantes a efectos del artículo 48 del Tratado CE, residentes en Bélgica.⁷

[...]»

b) bien haber obtenido ante el órgano competente de una Comunidad el diploma o certificado correspondiente a los estudios citados en la letra a);

III. Los hechos, el litigio principal y la cuestión prejudicial

[...]

12. El Sr. Ioannidis, nacido el 23 de abril de 1976 y de nacionalidad griega, fijó en 1994 su

h) bien haber cursado estudios o recibido enseñanza en otro Estado miembro de la Unión Europea, si se cumplen simultáneamente los siguientes requisitos:

7 — La redacción de esta letra h) es la dada por el Real Decreto de 13 de diciembre de 1996 (*Moniteur belge* de 31 de diciembre de 1996, p. 32265), motivada por la sentencia Comisión/ Bélgica, que más adelante expongo con detalle. El Real Decreto de 11 de febrero de 2003, mencionado en la nota anterior, ha sustituido las palabras «miembro de la Unión Europea» por «del Espacio Económico Europeo» y ha añadido dos nuevas letras del siguiente tenor: «i) bien haber conseguido en un centro docente organizado, subvencionado o reconocido por una Comunidad un certificado de enseñanza secundaria superior o de enseñanza secundaria técnica, artística o profesional de segundo grado»; «j) bien estar en posesión de un título expedido por una Comunidad, equiparado al certificado referido en la letra b) o un título de acceso a la enseñanza superior; esta letra sólo se aplica cuando se hayan seguido previamente, al menos, seis años de estudios en un centro docente organizado, reconocido o subvencionado por una Comunidad»; estas últimas modificaciones no afectan al debate actual, pues la solicitud se presentó antes de la entrada en vigor del nuevo texto.

5 — Sólo reseño los que interesan al caso de autos.

6 — El contenido de esta letra a) se ha modificado por el Real Decreto de 11 de febrero de 2003 (*Moniteur belge* de 19 de febrero de 2003, p. 8026) en lo que se refiere a la alusión a los estudios técnicos y profesionales.

residencia en un municipio de la aglomeración urbana de Lieja. Por Resolución de 17 de octubre de 1994 el ministro de Educación, Investigación y Formación de la Comunidad francesa de Bélgica acordó que el título de estudios secundarios obtenido por el interesado en Grecia («apolytirion») equivalía al certificado homologado de enseñanza secundaria superior, que da acceso a la instrucción más elevada de corta duración.

13. Tras completar un ciclo de tres años de formación, el 29 de junio de 2000 consiguió el diploma de graduado en kinesiología, expedido por la Haute École de la Province de Liège André Vésale.

14. El 7 de julio siguiente se inscribió como demandante de empleo a tiempo completo en el Office communautaire et régional de la formation professionnelle et d'emploi.

15. Del 10 de octubre de 2000 al 29 de junio de 2001 recibió en Francia una formación retribuida en reeducación vestibular, en virtud de un contrato de trabajo firmado con una sociedad civil profesional de médicos especializados en otorrinolaringología.

16. De regreso a Bélgica, el 7 de agosto de 2001 dirigió al Office national de l'emploi

una petición de subsidios de espera, que se le denegó por Resolución de 5 de octubre de 2001.

17. El Tribunal du travail de Liège, en sentencia de 7 de octubre de 2002, estimó la reclamación judicial formulada por el interesado contra dicha negativa.

18. Apelada esta sentencia por la entidad administrativa, la Cour du travail de Liège (sala novena) ha suspendido el procedimiento, razonando que, conforme a las disposiciones nacionales, el Sr. Ioannidis no cumple los requisitos para la ayuda,⁸ que sólo podría obtener al amparo de las reglas europeas, ha dirigido al Tribunal de Justicia la siguiente pregunta:

«El derecho comunitario (en particular los artículos 12 CE, 17 CE y 18 CE), ¿se opone a que la normativa de un Estado miembro (como, en Bélgica, el Real Decreto, de 25 de noviembre de 1991, por el que se regula el desempleo), que concede a los demandantes de empleo de, en principio, menos de 30 años subsidios denominados de espera, en función de los estudios de enseñanza secundaria que

8 — Según la jurisdicción de reenvío, no ha terminado los estudios del ciclo secundario superior en un centro docente organizado, subvencionado o reconocido por una de las comunidades belgas [letra a) del artículo 36, apartado 1, párrafo primero, número 2, del Real Decreto de 25 de noviembre de 1991]; tampoco ha obtenido ante el órgano competente el diploma o certificado correspondiente a esas enseñanzas [letra b)]; y, finalmente, aunque se le ha reconocido la equivalencia de la formación seguida en Grecia [primer guión de la letra h)], no acredita que sus padres fueran trabajadores migrantes [segundo guión de la letra h)].

hayan cursado, los supedite, para quienes sean nacionales de otro Estado miembro, en los mismos términos que a sus nacionales, al requisito de que los estudios exigidos se hayan terminado en un centro docente organizado, subvencionado o reconocido por una de las tres Comunidades nacionales [como prevé, en el Real Decreto antes citado, el artículo 36, apartado 1, párrafo primero, número 2, letra a)], de modo que los subsidios de espera se deniegan a un joven demandante de empleo que, sin pertenecer a la familia de un trabajador migrante, tiene la nacionalidad de otro Estado miembro donde, antes de desplazarse dentro de la Unión, había cursado estudios de enseñanza secundaria, reconocidos como equivalentes a los reclamados por las autoridades del Estado donde se solicitan los subsidios de espera?»

IV. El trámite ante el Tribunal de Justicia

19. Han presentado observaciones escritas, en el plazo fijado por el artículo 20 del Estatuto CE del Tribunal de justicia, el Office national de l'emploi, el Gobierno italiano, el Gobierno griego y la Comisión.

20. Clausurada la fase escrita del procedimiento, en la reunión general de 26 de abril de 2005 se acordó no celebrar una vista oral,

si ninguna de las partes del proceso principal lo pedía dentro del margen de tiempo señalado al efecto, que expiraba el 28 de abril siguiente. Ante la falta de interés por un debate verbal, el asunto ha quedado listo para la elaboración de estas conclusiones.

V. Análisis de la cuestión prejudicial

21. Para fundamentar la solución, conviene detenerse en la jurisprudencia sentada por el Tribunal de Justicia, que proyecta luz suficiente para disipar las dudas planteadas por el juez del reenvío.

A. La jurisprudencia aplicable

22. Como he anticipado, hay varios pronunciamientos relativos a los subsidios de espera belgas. Especial relevancia merecen las sentencias Deak, Comisión/Bélgica y D'Hoop.⁹ Recientemente, respecto de una ayuda bri-

⁹ — Con anterioridad, la sentencia de 1 de diciembre de 1977, Kuyken (66/77, Rec. p. 2311), se ocupó de la regulación de dichas prestaciones por el artículo 124 del Real Decreto de 20 de diciembre de 1963, precedente del artículo 36 del Real Decreto de 25 de noviembre de 1991 —sobre las repercusiones y los efectos en su doctrina que tuvo la sentencia Deak, véanse los puntos 46 a 59 de las conclusiones que elaboré en el asunto Comisión/Bélgica—, y la sentencia de 31 de enero de 1991, Kziber (C-18/90, Rec. p. I-199), analizó la negación de las asistencias a una mujer marroquí que vivía con su padre, de la misma nacionalidad, jubilado en Bélgica tras haber estado ocupado por cuenta ajena en ese país.

tánica abonada a los solicitantes de empleo, ha dictado la sentencia Collins, que aporta argumentos de gran significación para el caso de autos. Resulta, pues, necesaria una exposición detallada de estos pronunciamientos, ya que contienen las claves para responder al órgano jurisdiccional remitente; además, en las observaciones de los comparecientes se polemiza sobre el alcance de su motivación.

beneficio discutido era una ventaja social prevista por el apartado 2 del artículo 7 del Reglamento nº 1612/68, que comprende todas las que, con independencia de su vinculación a un contrato laboral, se atribuyen a los operarios nacionales en virtud de su cualidad objetiva de tales o por el solo hecho de residir en el país; en segundo lugar, el principio de igualdad de trato en el disfrute de esas ventajas impide las discriminaciones en detrimento de quienes estén a cargo de un asalariado; y, por último, la nacionalidad no puede afectar a la concesión o al rechazo de un subsidio a los jóvenes en busca de su primer empleo, hijos de trabajadores comunitarios migrantes.

1. La sentencia de 20 de junio de 1985, Deak¹⁰

23. Resuelve una cuestión prejudicial suscitada también por la Cour du travail de Liège, en un litigio entre el Sr. Deak, joven húngaro de madre italiana, a su vez trabajadora migrante y residente en Bélgica, y el Office national de l'emploi, que le había denegado la prestación por carecer de una nacionalidad comunitaria.

2. La sentencia de 12 de septiembre de 1996, Comisión/Bélgica¹²

24. El Tribunal de Justicia avanzó algunas precisiones: en primer lugar, la negativa no infringía el Reglamento (CEE) nº 1408/71,¹¹ sobre el que se le interrogaba, pues el

25. En esta ocasión, la Comisión imputaba a Bélgica la violación del artículo 39 CE y de los artículos 3 y 7 del Reglamento nº 1612/68, al mantener en vigor, por una parte, el artículo 36 del Real Decreto de 25 de noviembre de 1991, que supeditaba la obtención del subsidio de espera a que los jóvenes en busca de una ocupación inicial hubieran acabado sus estudios de enseñanza secundaria en un centro docente organizado, subvencionado o reconocido por el Estado

10 — Asunto 94/84, Rec. p. 1873.

11 — Reglamento del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (DO L 149, p. 2; EE 05/01, p. 98).

12 — Asunto C-278/94, Rec. p. I-4307.

belga o por alguna de sus Comunidades; y, por otra, al incitar, simultáneamente, a los empleadores a contratar a los agraciados, asumiendo el Estado las retribuciones y las cotizaciones sociales correspondientes en el marco de unos programas especiales de reabsorción del desempleo.

26. En las conclusiones de ese asunto abordé ambos extremos, pero en el del Sr. Ioannidis sólo interesa el primero: recordé que la sentencia Deak había incluido el subsidio en el apartado 2 del artículo 7 del Reglamento n° 1612/68 (puntos 22 a 30); resalté que la posible discriminación por razón de nacionalidad no era patente, pues los beneficiarios se designaban por referencia a un factor ajeno al vínculo del ciudadano con su país (punto 31), pero indirectamente se veían más perjudicados los trabajadores migrantes y sus descendientes que los nacionales (punto 32), ya que la obligación de finalizar los estudios en Bélgica implicaba un previo deber de residencia, favoreciéndose a los jóvenes del país, que reunían las condiciones más fácilmente (puntos 33 a 43); alegué que «el efecto disuasorio respecto de los hijos revierte, como es lógico, en sus padres [...], privados así de una de las ventajas sociales normalmente dispensadas a las familias belgas. Los trabajadores, cuyos hijos hubieran acabado la enseñanza secundaria en su país de origen y se encontraran a la búsqueda de empleo, se toparían con más dificultades para desplazarse a un Estado miembro en el que se niega a sus descendientes lo que se reconoce a los de los trabajadores nacionales: un subsidio de espera que, además, lleva

consigo la preferencia cualificada para el acceso a ciertos empleos» (punto 44). En consecuencia, sugerí declarar que se había infringido el derecho comunitario.

27. El Tribunal de Justicia asumió esa tesis, ratificando la configuración de los subsidios de espera como un beneficio de los aludidos en el Reglamento n° 1612/68, también cuando los jóvenes «a cargo de los trabajadores migrantes residentes en Bélgica no hayan terminado sus estudios en Bélgica, sino en su país de origen, o incluso en otro Estado miembro» (apartados 25 y 26); tras recordar su jurisprudencia sobre la interdicción de la discriminación, advirtiendo, en particular, de que «están especialmente prohibidos los requisitos indistintamente aplicables que pueden ser cumplidos más fácilmente por los trabajadores nacionales que por los trabajadores migrantes» (apartados 27 y 28), consideró que la estipulación controvertida, similar «a un requisito de residencia previa», favorecía a los belgas, a pesar de que también se extendía a quienes culminen su aprendizaje secundario fuera de su país (apartados 29 y 30) —cuestión de la que se ocuparía la sentencia D'Hoop—. De ahí que, en este aspecto, se constatará la infracción denunciada por la Comisión.

28. Sin embargo, desestimó el recurso en cuanto al acceso a los programas especiales de incorporación o de reincorporación al trabajo pues, al guardar, por sus características específicas, relación con el paro, rebasando el ámbito de acceso a la ocupación (apartado 39), las normas comunitarias sobre

la libre circulación de los asalariados se dirigen a la persona ya incorporada al mercado laboral por el ejercicio de una actividad profesional real y efectiva que le haya conferido la cualidad de trabajador, lo que no ocurriría en el caso de los jóvenes en busca de un primer oficio (apartado 40).

29. Para adecuar las disposiciones nacionales a los términos del fallo judicial, Bélgica promulgó el Real Decreto de 13 de diciembre de 1996, que modificó el de 25 de noviembre de 1991, añadiendo al artículo 36 la letra h), anteriormente transcrita, para abrir los subsidios a los hijos de los trabajadores migrantes.

3. La sentencia de 11 de julio de 2002, D'Hoop¹³

30. A diferencia del supuesto anterior, la interesada había aprobado sus estudios secundarios en Francia, ratificados con un diploma, que Bélgica, de donde era natural, reconoció como equivalente al certificado de enseñanza secundaria superior; que permite pasar al siguiente grado formativo. Tras cursar una carrera universitaria en este último país, reclamó las prestaciones de espera, que se le denegaron por no atenerse a los requisitos del artículo 36 del Real Decreto de 25 de noviembre de 1991.

31. El Tribunal du travail de Liège promovió una cuestión prejudicial sobre la proyección al caso descrito del artículo 39 CE y del artículo 7 del Reglamento n° 1612/68.

32. La sentencia del Tribunal de Justicia, confirmando las conclusiones de su abogado general,¹⁴ se apoyó en dos ámbitos normativos: por un lado en los preceptos citados; por otro lado, en la concepción de la ciudadanía de la Unión.

33. Dentro del primer ámbito, negó a la Sra. D'Hoop la posibilidad de invocar las ventajas conferidas por el Tratado o por el derecho derivado a los asalariados desplazados o a los miembros de su familia (apartado 20), exigiendo, para que las normas comunitarias sobre la libre circulación afecten al seguro de desempleo, que quien las aduzca «haya accedido ya al mercado laboral», circunstancia que no concurre en quienes buscan su primera ocupación (apartado 18); además, mientras la solicitante asistía a clase en Francia, sus padres permanecieron en Bélgica (apartado 19).

34. En el segundo ámbito, partió de la idea de que, en la medida en que se reconoce a los ciudadanos de la Unión en todos los Estados miembros el mismo régimen jurídico otorgado a sus nacionales que se encuentran en

13 — Asunto C-224/98, Rec. p. I-6191. Iliopoulou, A., y Toner, H., «A new approach to discrimination against free movers? D'Hoop v. Office National de l'Emploi», *European Law Review*, 2003, pp. 389 y ss.

14 — Presentadas por el abogado general Geelhoed el 21 de febrero de 2002.

igual situación, sería incompatible con el derecho de libre circulación aplicarles en el Estado miembro de origen un trato menos favorable del que disfrutarían si no hubiera hecho uso de las facilidades concedidas por el Tratado en aquella materia (apartado 30), reflexión «especialmente importante en el dominio de la educación» (apartado 32). Tras advertir que la regulación belga cuida de forma distinta a los que han realizado todos los estudios secundarios en su país y a los que, habiendo ejercido su libertad de circulación, consiguen su diploma en otro Estado miembro (apartado 33), declaró semejante desigualdad «contraria a los principios que inspiran el estatuto de ciudadano de la Unión» (apartado 35). Sin embargo, admitió una justificación, siempre que se base en consideraciones imparciales, independientes de la nacionalidad de las personas afectadas y proporcionadas al fin lícitamente perseguido por el derecho nacional (apartado 36); en este sentido, tras reconocer que los subsidios pretenden facilitar a los jóvenes el paso de la enseñanza al mercado laboral, aceptó «que el legislador nacional desee asegurarse de la existencia de un vínculo real entre quien los solicita y el mercado geográfico laboral correspondiente» (apartado 38). No obstante, resolvió que un requisito único relativo al lugar de obtención de la titulación tiene un carácter demasiado general y exclusivo, sobrevalora indebidamente un elemento que no es necesariamente representativo del grado real y efectivo de vinculación y va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo propuesto (apartado 39).

35. El Estado al que directamente concierne el fallo volvió a reformar el artículo 36 del

Real Decreto de 25 de noviembre de 1991, agregando, por medio del Real Decreto de 11 de febrero de 2003, una nueva posibilidad de concesión de los subsidios –letra j)–, irrelevante para el debate actual, pues no es aplicable al caso por razones temporales.¹⁵

4. La sentencia de 23 de marzo de 2004, *Collins*¹⁶

36. En un litigio entre el Sr. Collins y el Secretary of State for Work and Pensions, originado por la negativa a otorgar el subsidio para demandantes de empleo previsto por la normativa del Reino Unido, el Social Security Commissioner planteó varias cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del Reglamento n° 1612/68 y de la Directiva 68/360/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968.¹⁷

37. Dejando al margen los argumentos relacionados con la Directiva, el interés de esta sentencia radica en dos ideas: la noción de trabajador a efectos de los artículos 7 y siguientes del Reglamento n° 1612/68 y la proyección de la ciudadanía de la Unión en el asunto.

15 — Véase la nota 7 de estas conclusiones.

16 — Asunto C-138/02, todavía sin publicar en la Recopilación.

17 — Sobre suspensión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados miembros y de sus familias dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 13; EE 05/01, p. 88).

38. Examiné ambas ideas en las conclusiones presentadas el 10 de julio de 2003.

39. Al abordar la primera, resalté la diferencia entre el título I (artículos 1 a 6) del Reglamento, cuyos preceptos afectan a cualquier ciudadano de un Estado miembro, y el título II (artículos 7 a 9), que únicamente se refiere a los «trabajadores», es decir, a las personas que llevan a cabo, durante un cierto tiempo, a favor de otra y bajo su dirección, determinadas prestaciones a cambio de una retribución.¹⁸ Por tanto, la igualdad en las primas sociales prevista en el apartado 2 del artículo 7 no se daría, según la sentencia Lebon,¹⁹ a quienes se desplazan para buscar una ocupación (puntos 22 a 35).

40. Al afrontar la segunda, expuse que, a tenor de la jurisprudencia, el principio de no discriminación por razón de nacionalidad consagrado en el artículo 12 CE, está destinado a emplearse de manera independiente sólo en las situaciones regidas por el derecho comunitario para las que el Tratado no contenga reglas específicas. Del mismo modo, el artículo 18 CE, que enuncia de manera general el derecho de todo ciudadano de la Unión a circular y residir

libremente en el territorio de los Estados que la integran, tiene una expresión específica en el artículo 39 CE respecto a la libre circulación laboral, por lo que, únicamente, cuando una hipótesis no se halle comprendida en el ámbito de esta última prevención, entra en juego dicho precepto. Admití que una condición de residencia, encaminada a comprobar el arraigo en el país y los vínculos con el mercado de trabajo nacional, puede estar justificada tanto para evitar lo que se ha dado en llamar «turismo social» de quienes se desplazan de una nación a otra con el fin de disfrutar de subsidios no contributivos, como para prevenir abusos (puntos 55 a 76).

41. También en este supuesto el Tribunal de Justicia siguió a su abogado general. En primer lugar, subrayó la distinción entre los nacionales de los Estados miembros que todavía no han entablado una relación laboral en el Estado miembro de acogida en el que buscan empleo y los que ya trabajan allí o, habiendo trabajado y finalizado su contrato laboral, son, aun así, considerados trabajadores; los primeros sólo se benefician del principio de igualdad de trato para el acceso al empleo,²⁰ mientras que a los segundos se les deja «solicitar, sobre la base del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68, las mismas ventajas sociales y fiscales que a los trabajadores nacionales» (apartados 30 y 31).

18 — El mismo concepto de relación laboral se encuentra en las sentencias de 3 de julio de 1986, Lawrie-Blum (66/85, Rec. p. 2121), apartados 16 y 17; de 12 de mayo de 1998, Martínez Sala, (C-85/96, Rec. p. I-2691), apartado 32; y de 6 de noviembre de 2003, Ninni-Orasche (C-413/01, Rec. p. I-13187), apartado 34.

19 — Sentencia de 18 de junio de 1987 (316/85, Rec. p. 2811).

20 — El artículo 5 del Reglamento nº 1612/68 expresa una manifestación concreta de este postulado al reconocer el derecho a recibir la misma asistencia por parte de las oficinas de empleo.

42. Tras escudriñar la incidencia del artículo 39 CE en las prescripciones nacionales (apartados 55 a 59), estimó que, para determinar el alcance del derecho a la igualdad de las personas que buscan empleo, hay que interpretar este principio a la luz de otras disposiciones del derecho comunitario, en particular, del artículo 12 CE (apartado 60).

43. Con estas premisas se encontró con que la ordenación británica, al diferenciar en atención a la residencia en el Reino Unido, favorecía a sus ciudadanos, pues «cumplen este requisito con mayor facilidad» (apartado 65). A renglón seguido, para verificar si concurría alguna causa que legitimara la desigualdad, trajo a colación la sentencia D’Hoop, confirmando que la condición de residencia garantiza un vínculo real entre el demandante de empleo y el mercado laboral del Estado, siempre y cuando no vaya más allá de lo necesario para alcanzar ese objetivo (apartados 67 a 72).²¹

21 — En este último sentido, sentencias de 15 de enero de 1998, Schönig-Kougebetopoulou (C-15/96, Rec. p. I-47), apartado 21; y de 24 de noviembre de 1998, Bickel y Franz (C-274/96, Rec. p. I-7637), apartado 27. La sentencia de 17 de septiembre de 2002, Baumbast y R (C-413/99, Rec. p. I-7091), declara, en cuanto al derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión contemplado en el artículo 18 CE, que su ejercicio «puede estar subordinado a los intereses legítimos de los Estados miembros» (apartado 90), añadiendo que, «sin embargo, la aplicación de dichas limitaciones y condiciones debe realizarse respetando los límites impuestos por el derecho comunitario y de conformidad con los principios generales de éste, en particular, el principio de proporcionalidad. Ello significa que las medidas nacionales adoptadas a este respecto deben ser apropiadas y necesarias para alcanzar la finalidad perseguida» (apartado 91).

B. Examen del caso de autos

44. Para responder a la pregunta formulada por la Cour du travail de Liège hay que cubrir tres etapas: indagar el punto normativo de partida, constatar una desigualdad en el trato y averiguar si está justificada.

1. La legislación comunitaria aplicable

a) Planteamiento

45. De entrada, conviene identificar cuanto antes las prescripciones de derecho originario aplicables, bien las dedicadas a la ciudadanía de la Unión, bien las vigentes en el plano laboral.

46. El artículo 17 CE crea, con la intención de diseñar un *status civitatis* de los europeos, la «ciudadanía de la Unión», que corresponde a las personas con la nacionalidad de un Estado miembro (apartado 1), a quienes se atribuye la titularidad de los derechos y de los deberes sancionados en el Tratado (apartado 2).

47. Habida cuenta de que el artículo 12 CE prohíbe toda discriminación por razón de la

vinculación con un país, cabe admitir que esta manifestación del principio de igualdad figura entre las facultades de los europeos, habiendo conocido una notable expansión, pues su único límite se halla en el requisito de que se detecte una conexión comunitaria entre aquella cualidad subjetiva y la situación apreciada.²²

nº 1408/71,²⁵ por lo que procede discurrir si sus disposiciones rigen el caso del Sr. Ioannidis.

b) La inaplicabilidad de la igualdad laboral

48. Ahora bien, como expliqué en las conclusiones del asunto Collins, una jurisprudencia constante confirma que la igualdad proclamada en el artículo 12 CE, párrafo primero, despliega sus efectos en el ámbito del Tratado, sin perjuicio de las normas particulares que se remitan a regulaciones específicas,²³ lo que certifica que el precepto está destinado a utilizarse de manera independiente sólo cuando el derecho de la Comunidad no impone pautas concretas.²⁴

50. Para que las reglas sobre la libre circulación aprovechen a quien pretende el seguro de paro instaurado por un derecho nacional, se requiere, a tenor de la sentencia Comisión/Bélgica, haber accedido previamente al mercado de trabajo. Según expone la sentencia Collins, citando varios precedentes, el concepto de «trabajador», en el sentido del artículo 39 CE y del Reglamento nº 1612/68, es de alcance comunitario y no debe interpretarse de forma restrictiva.

49. El principio de la libre circulación de los trabajadores, con la consiguiente abolición de toda diferencia basada en la nacionalidad, se ha desarrollado fundamentalmente en el Reglamento nº 1612/68 y en el Reglamento

51. Conviene añadir que el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que la naturaleza jurídica *sui generis* del vínculo laboral, la productividad del afectado, el origen de la retribución o el nivel limitado de esta última no «pueden tener consecuencias de ningún tipo en cuanto a la condición de trabajador»,²⁶ que también se disfruta cuando las actividades se realizan en el

22 — Requejo Isidro, M., «Estrategias para la “comunitarización”: descubriendo el potencial de la ciudadanía europea», *La Ley*, 2003, núm. 5903, pp. 1 y ss. Como expresan las sentencias Martínez Sala, ya citada, apartado 63; de 20 de septiembre de 2001, Grzelczyk (C-184/99, Rec. p. I-6193), apartado 32; y de 15 de marzo de 2005, Bidar (C-209/03, sin publicar en la Recopilación), apartado 32, se puede invocar el artículo 12 CE ante el país de acogida en el que legalmente se resida «en todas las situaciones comprendidas en el ámbito de aplicación *ratione materiae* del derecho comunitario».

23 — Sentencia de 15 de enero de 2002, Gottardo (C-55/00, Rec. p. I-413), apartado 21.

24 — Sentencias de 29 de febrero de 1996, Skanavi y Chryssanthakopoulos (C-193/94, Rec. p. I-929), apartado 20; de 25 de junio de 1997, Mora Romero (C-131/96, Rec. p. I-3659), apartado 10; y de 26 de noviembre de 2002, Oteiza Olazábal (C-100/01, Rec. p. I-10981), apartado 25.

25 — Sentencias de 28 de junio de 1978, Kenny (1/78, Rec. p. 1489), apartado 9; y de 12 de mayo de 1998, Gilly (C-336/96, Rec. p. I-2793), apartado 38.

26 — Sentencias de 21 de junio de 1988, Brown (197/86, Rec. p. 3205), apartado 21; de 31 de mayo de 1989, Bettray (344/87, Rec. p. 1621), apartados 15 y 16; de 26 de febrero de 1992, Raulin (C-357/89, Rec. p. I-1027), apartado 10, y Bernini (C-3/90, Rec. p. I-1071), apartados 14 a 17; y de 19 de noviembre de 2002, Kurz (C-188/00, Rec. p. I-10691), apartado 32.

marco de una formación profesional por cuenta ajena real y efectiva, a cambio de una remuneración,²⁷ como sucede en relación con el contrato suscrito por el interesado en Francia,²⁸ en cuyo país, por consiguiente, ostenta aquella cualidad.

52. Por el contrario, no la posee en Bélgica, donde está fuera del mercado laboral, por lo que no puede solicitar, sobre la base del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68, los mismos beneficios —entre los que, desde la sentencia Deak, se encuentra el subsidio de espera— otorgados a los asalariados nacionales,²⁹ aunque previamente haya desempeñado una ocupación en otro país.³⁰

53. Queda así resuelta una de las dudas manifestadas por el tribunal del reenvío, pues hay que descartar el manejo de las disposiciones específicas sobre la igualdad en el ámbito laboral respecto de las personas que buscan empleo, cobrando pleno vigor la prohibición de discriminación del artículo 12 CE en relación con el artículo 17 CE.

27 — Sentencias Lawrie-Blum, apartados 19 a 21; Bernini, apartados 15 y 16; y Kurz, apartados 33 y 34, ya citadas.

28 — Los escasos datos proporcionados al respecto impiden, como ha advertido la Comisión en sus observaciones escritas, extender el análisis de la cuestión prejudicial a temas como, por ejemplo, el empleo del Reglamento nº 1408/71.

29 — Sentencias Lebon, apartado 26; Comisión/Bélgica, apartados 39 y 40; y Collins, apartados 31 y 58, todas ya mencionadas.

30 — Hay que recordar que, como se preocupa de advertir la Cour du travail remitente, las ayudas se conceden a los jóvenes que demandan una primera tarea, así como a los que, después de terminar los estudios, han ejercido una actividad por cuenta ajena, con una duración demasiado corta para tener derecho a las prestaciones por paro.

2. La existencia de una discriminación por razón de la nacionalidad

54. El estatuto de ciudadano de la Unión tiene vocación de convertirse en el régimen fundamental de los oriundos de los Estados miembros, permitiendo a quienes se encuentran en la misma situación, obtener, independientemente de su nacionalidad y sin perjuicio de las excepciones expresamente previstas, idéntico trato jurídico.³¹

55. En el caso de autos, los requisitos para acceder a los subsidios de espera están formulados, aparentemente, de modo objetivo, por referencia a factores que, en términos abstractos, resultan ajenos a la vinculación con un país.

56. Pero la exigencia de que el aprendizaje se haya terminado en un centro docente organizado, subvencionado o reconocido por una de las Comunidades de Bélgica [artículo 36, apartado 1, número 2, letra a), del Real Decreto de 25 de noviembre de 1991] o de que se obtenga el diploma o el certificado de estudios correspondientes a dichas enseñanzas [letra b) del mismo número 2] implica una obligación de residencia previa que se cumple más fácilmente

31 — Sentencias de 2 de octubre de 2003, García Avello (C-148/02, Rec. p. I-11613), apartados 22 y 23; Grzelczyk, apartado 31; D'Hoop, apartado 28; Collins, apartado 61; y Bidar, apartado 31, las cuatro últimas ya citadas.

por los nacionales de dicho Estado que por los de otros.³²

entrada en el mercado laboral por haber recibido su educación secundaria en otro país comunitario.

57. Mención aparte merece la posibilidad recogida en la letra h) del referido número 2, consecuencia de la sentencia Comisión/Bélgica, que, aunque admite la escolarización en otros Estados miembros, reclama una formación homologable y, acumulativamente, que el peticionario sea hijo a cargo de trabajadores migrantes.

60. La apreciación de la diferencia lleva consigo la necesidad de indagar si puede disculparse.

58. En ninguna de las alternativas expuestas se contempla la eventualidad de que haga la solicitud quien, sin ser asalariado ni tener a sus padres trabajando en el país, tras educarse en otro Estado miembro, consigue un certificado de equivalencia con la educación belga que da derecho a las ayudas.

3. La justificación de la desigualdad

59. Se constata, pues, una disparidad en perjuicio de los que, como el Sr. Ioannidis, se encuentran en la situación descrita, pues se les priva de los subsidios para facilitar la

61. Según he subrayado con anterioridad, los subsidios de espera belgas persiguen facilitar a los jóvenes el paso de los estudios al trabajo, resultando legítimo el deseo de asegurar la concurrencia de un vínculo con el mercado laboral nacional, algo difícil de lograr mediante un requisito único relativo al lugar de finalización o de expedición del diploma pertinente, tal y como se recoge en las letras a) y b) del artículo 36, apartado 1, número 2, del Real Decreto de 25 de noviembre de 1991; dicho requisito, además de presentar un carácter demasiado general y exhaustivo, no refleja el grado real y efectivo de la relación, según advirtió la sentencia D'Hoop, cuya doctrina es plenamente aplicable al caso de autos, aunque ahora no esté afectado un belga, habida cuenta de la intrascendencia de la nacionalidad del peticionario, pues lo contrario supondría una discriminación directa.

32 — Entre otras, sentencias de 23 de mayo de 1996, O'Flynn (C-237/94, Rec. p. I-2617), apartado 18; de 16 de enero de 2003, Comisión/Italia (C-388/01, Rec. p. I-721), apartados 13 y 14; y Collins, ya referida, apartado 65.

62. Por otro lado, la opción de la letra h) del mismo precepto tampoco excusa la desigualdad. Aunque la admisión de la validez de la enseñanza impartida en cualquier Estado miembro evita el reproche que se hace al contenido de las letras a) y b), la condición acumulativa de ser hijo a cargo de trabajadores migrantes residentes en Bélgica supone una exigencia subjetiva y de residencia muy limitada, ya que no comprende el caso de los ciudadanos de la Unión que por sí mismos

buscan un primer empleo. Esta barrera va más allá de lo necesario para constatar la conexión entre el solicitante de la ayuda y el mercado laboral al que quiere acceder.

63. En consecuencia, el desconocimiento por las disposiciones belgas de situaciones como las del Sr. Ioannidis aboca a un trato desigual no tolerado por el ordenamiento jurídico de la Unión.

VI. Conclusión

64. En atención a las anteriores reflexiones, sugiero al Tribunal de Justicia responder a la cuestión prejudicial de la Cour du travail de Liège (Bélgica) de la siguiente manera:

«El derecho comunitario, en concreto el artículo 12 CE, párrafo primero, se opone a la normativa de un Estado miembro que permite denegar unos subsidios de espera a un ciudadano de otro Estado miembro que busca su primer empleo, por haber realizado sus estudios en el país del que es nacional y no tratarse de un hijo a cargo de un trabajador migrante.»