

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)
de 18 de julio de 2006 *

En el asunto C-406/04,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el tribunal du travail de Bruxelles (Bélgica) mediante resolución de 8 de septiembre de 2004, recibida en el Tribunal de Justicia el 23 de septiembre de 2004, en el procedimiento entre

Gérald De Cuyper

y

Office national de l'emploi,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas y J. Malenovský, Presidentes de Sala, y la Sra. N. Colneric, los Sres. S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues, la Sra. R. Silva de Lapuerta (Ponente), los Sres. G. Arestis, A. Borg Barthet M. Ilešič y J. Klučka, Jueces;

* Lengua de procedimiento: francés.

Abogado General: Sr. L.A. Geelhoed;
Secretaria: Sra. C. Strömholm, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 23 de noviembre de 2005;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- en nombre del Sr. M. De Cuyper, por M^{es} A. de le Court y N. Dugardin, avocats;
- en nombre del Office national de l'emploi, por M^{es} R. Dupont y M. Willemet, avocats;
- en nombre del Gobierno belga, por la Sra. E. Dominkovits y el Sr. M. Wimmer, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno alemán, por la Sra. C. Schulze-Bahr, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno francés, por el Sr. G. de Bergues y la Sra. O. Christmann, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por la Sra. C. Wissels, en calidad de agente;

- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. S. Moore, Barrister,

- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. D. Martin y la Sra. M. Condou, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 2 de febrero de 2006;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación de los artículos 17 CE y 18 CE y del Reglamento (CEE) n° 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (DO L 149, p. 2; EE 05/01, p. 98), en su versión modificada y actualizada por el Reglamento (CE) n° 118/97 del Consejo, de 2 de diciembre de 1996 (DO 1997, L 28, p. 1), modificado por el Reglamento (CE) n° 1606/98 del Consejo, de 29 de junio de 1998 (DO L 209, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento n° 1408/71»).

- 2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre el Sr. De Cuyper y el Office national de l'emploi (en lo sucesivo, «ONEM») en relación con el hecho de que se denegara al interesado el derecho a prestaciones por desempleo a partir del 1 de abril de 1999.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

3 A tenor del artículo 1, letra a), inciso i), del Reglamento n° 1408/71:

«a) Las expresiones “trabajador por cuenta ajena” y “trabajador por cuenta propia” designan respectivamente a:

- i) toda persona que esté asegurada en virtud de un seguro obligatorio o facultativo continuado contra una o varias contingencias correspondientes a las ramas de un régimen de seguridad social para trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia, o de un régimen especial de funcionarios».

4 El artículo 2, apartado 1, de dicho Reglamento dispone lo siguiente:

«El presente Reglamento se aplicará a los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que estén o hayan estado sometidos a la legislación de uno o de varios Estados miembros y que sean nacionales de uno de los Estados miembros o apátridas o refugiados que residan en el territorio de uno de los Estados miembros, así como a los miembros de sus familias y a sus supervivientes».

5 A tenor del artículo 10, apartado 1, del Reglamento n° 1408/71:

«A menos que el presente Reglamento disponga otra cosa, las prestaciones en metálico de invalidez, de vejez o de supervivencia, las rentas de accidente de trabajo o de enfermedad profesional y los subsidios de defunción adquiridos en virtud de la legislación de uno o de varios Estados miembros, no podrán ser objeto de ninguna reducción, modificación, suspensión, supresión o confiscación por el hecho de que el beneficiario resida en el territorio de un Estado miembro distinto de aquél en que se encuentra la institución deudora».

6 Según el artículo 69, apartado 1, de dicho Reglamento:

«1. El trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en desempleo total que reúna los requisitos exigidos por la legislación de un Estado miembro para tener derecho a las prestaciones y que se desplace a uno o a varios otros Estados miembros con el fin de buscar allí un empleo, conservará el derecho a esas prestaciones, en las condiciones y dentro de los límites indicados a continuación:

- a) con anterioridad a su desplazamiento, tendrá que haber estado inscrito como solicitante de empleo y haber permanecido a disposición de los servicios de empleo del Estado competente durante cuatro semanas, como mínimo, contadas a partir del comienzo del paro. No obstante, los servicios o instituciones competentes podrán autorizar su desplazamiento antes de que expire ese plazo;

- b) deberá inscribirse como solicitante de empleo en los servicios correspondientes de cada uno de los Estados miembros a donde se traslade y someterse al control establecido en los territorios respectivos. Dicho requisito será considerado como cubierto en cuanto al período anterior a la inscripción, si ésta se produce dentro de los 7 días siguientes a la fecha en que el interesado haya dejado de estar a disposición de los servicios de empleo del Estado de procedencia. En casos excepcionales, ese plazo podrá ser ampliado por los servicios o instituciones competentes;

- c) el interesado conservará el derecho a las prestaciones durante un período de tres meses, como máximo, contado a partir de la fecha en que haya dejado de estar a disposición de los servicios de empleo del Estado de procedencia, sin que la duración total de disfrute de las prestaciones pueda exceder de la duración a que tuviera derecho en virtud de la legislación de dicho Estado. Cuando se trate de un trabajador de temporada, esa duración quedará, además, limitada al tiempo que quede hasta el final de la temporada para la que fue contratado.»

7 Por último, el artículo 71, apartado 1, de dicho Reglamento dispone lo siguiente:

«1. El trabajador por cuenta ajena en situación de desempleo que residiera, mientras ocupaba su último empleo, en el territorio de un Estado miembro distinto del Estado competente, disfrutará de las prestaciones conforme a las normas siguientes:

- a) i) el trabajador fronterizo que se halle en paro parcial o accidental en la empresa que le da ocupación, disfrutará de las prestaciones con arreglo a lo dispuesto en la legislación del Estado competente como si residiese en el territorio del mismo; estas prestaciones serán abonadas por la institución competente;

- ii) el trabajador fronterizo que se halle en paro total disfrutará de las prestaciones con arreglo a lo dispuesto en la legislación del Estado miembro en cuyo territorio resida, como si hubiera estado sometido a dicha legislación mientras ocupaba su último empleo; estas prestaciones serán abonadas y sufragadas por la institución del lugar de residencia;
- b) i) el trabajador que no sea fronterizo, que se halle en paro parcial, accidental o total, y que continúe a disposición de su empresario o de los servicios de empleo en el territorio del Estado competente, disfrutará de las prestaciones con arreglo a lo dispuesto en la legislación de dicho Estado, como si residiese en el territorio del mismo; estas prestaciones serán abonadas por la institución competente;
- ii) el trabajador que no sea fronterizo, que se halle en paro total y que se ponga a disposición de los servicios de empleo en el territorio del Estado miembro donde resida, o que regrese a dicho territorio, disfrutará de las prestaciones con arreglo a lo dispuesto en la legislación de ese Estado, como si hubiese ocupado allí su último empleo; estas prestaciones serán abonadas y sufragadas por la institución del lugar de residencia. No obstante, si este trabajador hubiese comenzado a disfrutar de las prestaciones del Estado miembro a cuya legislación ha estado sometido en último lugar, disfrutará de las prestaciones con arreglo a lo dispuesto en el artículo 69. El disfrute de las prestaciones correspondientes a la legislación del Estado en cuyo territorio resida, quedará en suspenso mientras no se haya agotado el período durante el cual tenga el desempleo derecho, según lo dispuesto en el artículo 69, a las prestaciones correspondientes a la legislación a que haya estado sometido en último lugar».

Normativa nacional

- 8 El artículo 44 del Real Decreto de 25 de noviembre de 1991, sobre las normas en materia de desempleo (*Moniteur belge* de 31 de diciembre de 1991, p. 29888), en su

redacción vigente en el momento de los hechos del litigio principal, disponía que «para tener derecho a prestaciones por desempleo, el trabajador en paro deberá haberse visto privado de trabajo y de la correspondiente remuneración como consecuencia de circunstancias independientes de su voluntad». Los artículos 45 y 46 de dicho Real Decreto precisaban, respectivamente, qué actividades debían considerarse trabajo y cuál era el concepto de remuneración.

9 A tenor del artículo 66 del mencionado Real Decreto:

«Para acogerse a las prestaciones, el desempleado debe tener su residencia habitual en Bélgica; además, debe residir de manera efectiva en Bélgica.»

10 El artículo 89, apartados 1 y 3, del mismo Real Decreto, en su versión resultante del artículo 25 del Real Decreto de 22 de noviembre de 1995 (*Moniteur belge* de 8 de diciembre de 1995, p. 33144), disponía lo siguiente:

«1. Las personas en situación de desempleo total que hayan superado la edad de 50 años podrán ser eximidas, si así lo solicitan, de la aplicación de los artículos 48, apartado 1, número 2, 51, apartado 1, párrafo segundo, números 3 a 6, 56 y 58, siempre que hayan obtenido, como mínimo, 312 prestaciones como persona en situación de desempleo total durante los dos años anteriores a la correspondiente solicitud [...]

[...]

3. Como excepción al artículo 45, párrafo primero, número 1, la persona en situación de desempleo que se beneficie de la exención a que se refieren los

apartados 1 y 2 podrá llevar a cabo, por cuenta propia y sin ánimo de lucro, cualquier actividad relacionada con su propio patrimonio».

- 11 En el marco del referido régimen, la persona en situación de desempleo que hubiera obtenido dispensa de la sujeción a los correspondientes controles dejaba de estar sujeta a la obligación de permanecer disponible en el mercado laboral y de aceptar cualquier colocación adecuada, así como a la obligación de comparecer ante el servicio de empleo pertinente y a la de participar en un plan de apoyo. También quedaba exenta de la obligación de inscribirse como demandante de empleo. Sin embargo, la percepción de la prestación de que se trata era incompatible con el ejercicio de una actividad remunerada y tenía carácter temporal.

Litigio principal y cuestión prejudicial

- 12 El Sr. de Cuyper, nacional belga nacido en 1942, trabajó por cuenta ajena en Bélgica. El 19 de marzo de 1997 se le reconoció el derecho a prestaciones por desempleo.
- 13 El 1 de abril de 1998, en virtud de la normativa nacional aplicable en aquel momento, obtuvo la dispensa de la obligación de someterse a los procedimientos municipales de control, obligación que el Real Decreto de 25 de noviembre de 1991 imponía con carácter general a las personas en situación de desempleo.
- 14 El 9 de diciembre de 1999, presentó ante el organismo que le abonaba las prestaciones por desempleo una declaración en la que afirmaba que «vivía solo» y habitaba efectivamente en Bélgica.
- 15 Durante el mes de abril de 2000, los servicios del ONEM practicaron una inspección de rutina con el fin de comprobar la exactitud de las declaraciones del interesado. Con ocasión de tal inspección, el Sr. De Cuyper reconoció que desde enero de 1999

no residía de manera efectiva en Bélgica, sino que vivía en Francia. Precisó que regresaba a Bélgica aproximadamente una vez al trimestre, que conservaba una habitación amueblada en un municipio belga y que no había comunicado este cambio de domicilio al organismo que le abonaba las prestaciones por desempleo.

16 Basándose en la referida inspección, el ONEM notificó al Sr. De Cuyper el 25 de octubre de 2000 una resolución en virtud de la cual se le retiraba el derecho a prestaciones por desempleo con efectos desde el 1 de enero de 1999, debido a que, a partir de dicha fecha, había dejado de cumplir el requisito de residir de manera efectiva en Bélgica previsto en el artículo 66 del Real Decreto de 25 de noviembre de 1991. En esa misma resolución el ONEM reclamaba al interesado la devolución de las prestaciones abonadas desde aquella fecha, a saber, el equivalente en francos belgas de 12.452,78 euros.

17 El Sr. De Cuyper impugnó dicha resolución ante el órgano jurisdiccional nacional.

18 En tales circunstancias, el tribunal du travail de Bruxelles decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Constituye un obstáculo a la libertad de circulación y de residencia, reconocida a todo ciudadano europeo en los artículos 17 [CE] y 18 [CE], la obligación de residir de manera efectiva en Bélgica, a la que el artículo 66 del Real Decreto de 25 de noviembre de 1991 sobre la normativa del desempleo supedita la concesión de las prestaciones, aplicada a un desempleado de más de 50 años de edad que haya obtenido, con arreglo al artículo 89 de dicho Real Decreto, una dispensa de la obligación de control que supone la exoneración del requisito de permanecer disponible en el mercado laboral?

¿Cumple dicha obligación de residencia en el territorio nacional del Estado competente para la concesión de las prestaciones por desempleo, justificada en Derecho interno por las necesidades del control del cumplimiento de los requisitos legales de indemnización de los desempleados, la exigencia de proporcionalidad a la que debe responder la persecución de dicho objetivo de interés general, por cuanto constituye una limitación a la libertad de circulación y de residencia reconocida a todo ciudadano europeo en los artículos 17 [CE] y 18 [CE]?

¿No tiene por efecto dicha obligación de residencia establecer una discriminación entre los ciudadanos europeos nacionales del Estado miembro competente para garantizar la concesión de las prestaciones por desempleo, al reconocer dicho derecho a los que no hacen uso de su derecho de libre circulación y residencia reconocidos en los artículos 17 [CE] y 18 [CE], al mismo tiempo que lo deniega a los que pretenden ejercerlo, por el efecto disuasorio que dicha restricción entraña?»

Sobre la cuestión prejudicial

19 Mediante la cuestión planteada, el órgano jurisdiccional remitente pide al Tribunal de Justicia que dilucide si los artículos 17 CE y 18 CE, que reconocen a los ciudadanos de la Unión Europea el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, se oponen a una disposición de Derecho nacional que supedita el derecho a una prestación como la controvertida en el litigio principal a la obligación de residir de manera efectiva en el Estado miembro de que se trate, teniendo en cuenta que la mencionada prestación se concede a los desempleados de más de 50 años de edad, exentos de la obligación de inscribirse como demandantes de empleo.

20 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente califica la mencionada prestación de «prestación por desempleo» y al demandante en el litigio principal de «trabajador por cuenta ajena» en el sentido del artículo 1, letra a), del Reglamento nº 1408/71.

En cambio, la Comisión de las Comunidades Europeas alega que la referida prestación podría constituir, no una prestación por desempleo incluida en el ámbito de aplicación del Reglamento n° 1408/71, sino una prestación de prejubilación análoga a la controvertida en el asunto que dio lugar a la sentencia de 11 de julio de 1996, *Otte* (C-25/95, Rec. p. I-3745), o incluso una prestación *sui generis*. De ser así, la prestación en cuestión podría estar incluida en el ámbito de aplicación del Reglamento (CEE) n° 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), en cuanto ventaja social.

- 21 Así pues, es necesario determinar, con carácter previo, la naturaleza de la prestación de que se trata, a fin de dilucidar si constituye una prestación de seguridad social a la que el Reglamento n° 1408/71 resulte aplicable.

Sobre la naturaleza de la prestación

- 22 En materia de prestaciones de seguridad social, el Tribunal de Justicia se ha pronunciado, en diversas ocasiones, sobre los elementos que deben tomarse en consideración para determinar la naturaleza jurídica de tales prestaciones. Así, el Tribunal de Justicia ha precisado que una prestación podrá ser considerada una prestación de seguridad social en la medida en que se conceda a sus beneficiarios, al margen de cualquier apreciación individual y discrecional de las necesidades personales, en función de una situación legalmente definida y en la medida en que la prestación se refiera a alguno de los riesgos expresamente enumerados en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento n° 1408/71 (véanse, en particular, las sentencias de 27 de marzo de 1985, *Hoeckx*, 249/83, Rec. p. 973, apartados 12 a 14, y de 16 de julio de 1992, *Hughes*, C-78/91, Rec. p. I-4839, apartado 15).

- 23 En el litigio principal, por lo que se refiere al concepto de concesión de la prestación al margen de cualquier apreciación individual y discrecional de las necesidades personales, procede señalar que la concesión de la prestación de que se trata está supeditada a requisitos enumerados exhaustivamente en los artículos 44 y siguientes del Real Decreto de 25 de noviembre de 1991, sin que las autoridades competentes dispongan de margen de apreciación alguno en lo que atañe a tal concesión. Es verdad que la cuantía de la referida prestación puede variar en función de la situación personal del desempleado. Sin embargo, al margen del hecho de que este elemento se refiere a las modalidades de cálculo de la referida prestación, se trata de un criterio objetivo y legalmente definido que confiere derecho a la prestación sin que la autoridad competente pueda tener en cuenta otras circunstancias personales. Así pues, la concesión de la prestación de que se trata no depende de una apreciación individual de las necesidades personales del solicitante, característica de la asistencia social (véase la sentencia de 2 de agosto de 1993, Acciardi, C-66/92, Rec. p. I-4567, apartado 15).
- 24 En cuanto al requisito según el cual la prestación de que se trata debe corresponder a alguno de los riesgos expresamente enumerados en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 1408/71, dicho requisito se cumple, puesto que la referida prestación cubre el riesgo ligado a la pérdida involuntaria del puesto de trabajo cuando el trabajador conserva su capacidad de trabajar.
- 25 El Tribunal de Justicia ya ha declarado que, a efectos de su calificación de prestaciones de seguridad social, debe considerarse que las prestaciones son de la misma naturaleza, con independencia de las características propias de las diferentes legislaciones nacionales, cuando su objeto y su finalidad, así como su base de cálculo y sus requisitos de concesión sean idénticos. Por el contrario, no deben considerarse como elementos constitutivos, para la clasificación de las prestaciones, las características meramente formales (en este sentido, véase la sentencia de 5 de julio de 1983, Valentini, 171/82, Rec. p. 2157, apartado 13).
- 26 A la luz de todo lo anterior, procede examinar la prestación sobre la que versa el litigio principal para determinar si se la debe considerar una prestación por desempleo.

- 27 En lo que atañe a su finalidad, el objeto de la referida prestación es permitir que los trabajadores afectados pueden subvenir a sus necesidades tras la pérdida involuntaria de su puesto de trabajo cuando disponen aún de la capacidad de trabajar. A este respecto, para distinguir entre las diferentes categorías de prestaciones de seguridad social, es preciso tomar en consideración el riesgo cubierto por cada una de ellas. Así, una prestación por desempleo cubre el riesgo ligado a la pérdida de ingresos que sufre el trabajador como consecuencia de la pérdida de su puesto de trabajo cuando conserva aún su aptitud para trabajar. Una prestación concedida a raíz de la materialización del referido riesgo, es decir, la pérdida del puesto de trabajo, y a la que deja de tenerse derecho cuando cesa esa situación como consecuencia del ejercicio por el interesado de una actividad remunerada, debe ser considerada una prestación por desempleo.
- 28 En cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación abonada al Sr. Cuyper, la base de cálculo utilizada por el servicio de empleo belga es idéntica a la que se utiliza en lo que atañe al conjunto de los parados, calculándose dicha prestación según las reglas fijadas en los artículos 114 y siguientes del Real Decreto de 25 de noviembre de 1991. Las citadas reglas prevén una cuantía de base, fijada en el 40 % de la retribución media diaria, a la que se añade un complemento de adaptación, fijado en el 15 % de la mencionada retribución. Se presume que la cuantía en cuestión tiene en cuenta las circunstancias personales del desempleado, predeterminadas por la ley.
- 29 Por último, en lo que atañe a los requisitos para conceder la prestación, procede recordar, tal como ha subrayado el ONEM en la vista, que el Sr. De Cuyper está sujeto a los mismos requisitos que los restantes trabajadores que aspiran a obtener una prestación por desempleo. En particular, para tener derecho a tal prestación, no sólo se requiere que el trabajador se haya visto privado de empleo y de remuneración en virtud de circunstancias independientes de su voluntad, sino que el trabajador debe acreditar 624 jornadas de trabajo o jornadas asimiladas en el transcurso de los 36 meses anteriores a su solicitud de prestación, y para que pueda tenerse en cuenta su actividad a efectos del cálculo de la cuantía de la prestación por desempleo tal actividad debe haber dado lugar al pago de cotizaciones de seguridad social.

- 30 Además, procede recordar que la prestación sobre la que versa el litigio principal es una prestación sujeta al régimen jurídico belga de prestaciones por desempleo. El hecho de que un parado en una situación como la del Sr. De Cuyper esté exento de la obligación de inscribirse como demandante de empleo y, por consiguiente, de la obligación de permanecer disponible en el mercado laboral, en nada afecta a las características esenciales de la prestación tal como han sido descritas en los apartados 27 y 28 de la presente sentencia.
- 31 Por otro lado, la obtención de tal dispensa no implica que el parado esté exento de la obligación de permanecer disponible para la oficina de empleo, en la medida en que, aunque esté exento de la obligación de inscribirse como demandante de empleo y de aceptar cualquier colocación adecuada, debe estar en todo momento disponible para dicha oficina a efectos del control de su situación profesional y familiar.
- 32 En tales circunstancias, no es posible admitir la posición de la Comisión según la cual la prestación que percibe el Sr. De Cuyper constituye, bien una prestación de jubilación análoga a la controvertida en el asunto que dio lugar a la sentencia Otte, antes citada, bien una prestación *sui generis*.
- 33 En efecto, en el asunto que dio lugar a la sentencia Otte, antes citada, la controversia versaba sobre una prestación por reconversión abonada, en forma de subvención no obligatoria, a mineros de cierta edad que habían perdido su empleo como consecuencia de la reconversión de la industria minera alemana, a partir de la fecha del despido y hasta la edad de la jubilación, resultando compatible la percepción de dicha prestación con el ejercicio de una actividad remunerada.

34 Procede, pues, llegar a la conclusión de que una prestación como la percibida por el Sr. De Cuyper, cuya concesión no reviste carácter discrecional y que está destinada a cubrir el riesgo ligado a la pérdida involuntaria del puesto de trabajo cuando el beneficiario conserva su capacidad de trabajar, debe ser considerada una prestación por desempleo incluida en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 1408/71, aun cuando su beneficiario esté exento, en virtud de una medida nacional, de la obligación de inscribirse como demandante de empleo.

Sobre el artículo 18 CE

35 A tenor del artículo 18 CE, «todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.»

36 Según tal redacción, el derecho a residir en el territorio de los Estados miembros, que el artículo 18 CE reconoce directamente a todo ciudadano de la Unión, no es incondicional. Se reconoce únicamente con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación (sentencia de 7 de septiembre de 2004, Trojani, C-456/02, Rec. p. I-7573, apartados 31 y 32).

37 En este sentido, procede examinar, en primer lugar, el Reglamento nº 1408/71. Según el artículo 10 del mismo, a menos que el Reglamento disponga otra cosa, «las prestaciones en metálico de invalidez, de vejez o de supervivencia, las rentas de accidente de trabajo o de enfermedad profesional y los subsidios de defunción adquiridos en virtud de la legislación de uno o de varios Estados miembros, no podrán ser objeto de ninguna reducción, modificación, suspensión, supresión o

confiscación por el hecho de que el beneficiario resida en el territorio de un Estado miembro distinto de aquél en que se encuentra la institución deudora». La enumeración que figura en dicho artículo no incluye las prestaciones por desempleo. De ello se deduce que esa disposición no prohíbe que la legislación de un Estado miembro supedita el derecho a obtener una prestación por desempleo a una cláusula de residencia en el territorio de dicho Estado.

38 A este respecto, el Reglamento nº 1408/71 prevé únicamente dos situaciones en las que el Estado miembro competente tiene obligación de permitir que los beneficiarios de una prestación por desempleo residan en el territorio de otro Estado miembro, conservando al mismo tiempo su derecho a tal prestación. Por un lado, la situación que prevé el artículo 69 del referido Reglamento, que permite que los desempleados que se desplazan a un Estado miembro distinto del Estado competente, «con el fin de buscar allí un empleo», conserven sus derechos a las prestaciones por desempleo. Por otro lado, la situación contemplada en el artículo 71 del mismo Reglamento, que se refiere a los parados que residieran, mientras ocupaban su último empleo, en el territorio de un Estado miembro distinto del Estado competente. De la resolución de remisión se desprende claramente que a una situación como la del Sr. De Cuyper no le resulta aplicable ninguno de esos dos artículos.

39 Consta en autos que una normativa como la controvertida en el caso presente, que resulta desfavorable para determinados nacionales por el mero hecho de haber ejercitado su libertad de circular y residir en otro Estado miembro, constituye una restricción a las libertades que el artículo 18 CE reconoce a todo ciudadano de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de julio de 2002, D'Hoop, C-224/98, Rec. p. I-6191, apartado 31, y de 29 de abril de 2004, Pusa, C-224/02, Rec. p. I-5763, apartado 19).

40 Desde el punto de vista del Derecho comunitario, tal restricción sólo podría justificarse si se basara en consideraciones objetivas de interés general, indepen-

dientes de la nacionalidad de las personas afectadas, y fuera proporcionada al objetivo legítimamente perseguido por el Derecho nacional.

- 41 En el caso de autos, la imposición de una cláusula de residencia obedece a la necesidad de controlar la situación profesional y familiar de los parados. En efecto, dicha cláusula permite que los servicios de inspección de la ONEM estén en condiciones de verificar si la situación del beneficiario de la prestación por desempleo ha experimentado modificaciones que puedan tener relevancia para la prestación concedida. Por consiguiente, esta justificación se basa en consideraciones objetivas de interés general, independientes de la nacionalidad de las personas afectadas.
- 42 Una medida es proporcionada cuando, siendo idónea para la consecución del objetivo perseguido, no va más allá de lo que resulta necesario para alcanzarlo.
- 43 Las autoridades belgas justifican la existencia, en el caso de autos, de una cláusula de residencia por la necesidad de que los servicios de inspección del ONEM puedan controlar el cumplimiento de los requisitos legales establecidos para conservar el derecho a la prestación por desempleo. En efecto, la cláusula en cuestión permite a los mencionados servicios comprobar si la situación de una persona que ha declarado que vive sola y carece de empleo ha experimentado modificaciones que puedan tener relevancia para la prestación concedida.
- 44 En lo que atañe a la eventual existencia, en el asunto principal, de disposiciones que contengan medidas de control menos rigurosas, tales como las invocadas por el Sr. De Cuyper, no se ha demostrado que tales medidas fueran idóneas para garantizar la consecución del objetivo perseguido.

- 45 De este modo, en lo que respecta a los mecanismos de control que, como los establecidos en el caso de autos, tienen por objeto verificar la situación familiar del desempleado y la eventual existencia de fuentes de ingresos no declaradas por el interesado, la eficacia de las correspondientes inspecciones reside en gran medida en su carácter inopinado y en la posibilidad de que se realicen *in situ*, siendo necesario que los servicios competentes puedan comprobar la concordancia entre los datos aportados por el desempleado y los resultantes de la realidad de los hechos. A este respecto, es preciso señalar que el carácter específico del control que ha de efectuarse en materia de prestaciones por desempleo justifica el establecimiento de mecanismos más rigurosos que los que se aplican en el control correspondiente a otras prestaciones.
- 46 De lo anterior se deduce que la aplicación de medidas menos rigurosas, tales como la aportación de documentos o de certificados, privaría al control de su carácter inopinado, haciéndolo menos eficaz.
- 47 En tales circunstancias, procede considerar que la obligación de residir en el Estado miembro en el que se encuentra la institución deudora, que en el Derecho interno se justifica por la necesidad de controlar el cumplimiento de los requisitos legales para la indemnización de los desempleados, se atiene a la exigencia de proporcionalidad.
- 48 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que la libertad de circulación y de residencia que el artículo 18 CE reconoce a todo ciudadano de la Unión no se opone a que a un desempleado de más de 50 años de edad, exento de la obligación de acreditar su disponibilidad en el mercado laboral, se le imponga, como requisito para conservar su derecho a una prestación por desempleo, una cláusula de residencia como la aplicada en el asunto principal.

Costas

⁴⁹ Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

La libertad de circulación y de residencia que el artículo 18 CE reconoce a todo ciudadano de la Unión no se opone a que a un desempleado de más de 50 años de edad, exento de la obligación de acreditar su disponibilidad en el mercado laboral, se le imponga, como requisito para conservar su derecho a una prestación por desempleo, una cláusula de residencia como la aplicada en el asunto principal.

Firmas